

Integrationsagenda Schweiz (Phase II) Anpassung des Finanzierungssystems Asyl

Beschlüsse des politischen Steuergremiums vom 12. Oktober 2020 im Teilprojekt 1 zur Anpassung des Finanzierungssystems für Personen aus dem Asylbereich

26.10.2020

1. Ausgangslage

Bund und Kantone wollen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rasch und nachhaltig integrieren – und damit auch deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe reduzieren. Zu diesem Zweck haben sie sich auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, die deutlich erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure klar definierten Erstintegrationsprozess vorsieht.

Darüberhinaus haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, in einer Phase II das Finanzierungssystem Asyl zu überprüfen, die verschiedenen Bereiche des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich die Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen und Fehlanreize im bisherigen Finanzierungssystem zu beseitigen.

Zur Bearbeitung des Mandates wurde auf fachlicher Ebene unter der Co-Federführung SEM/SODK eine Projektgruppe eingesetzt, die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone und Gemeinden aus dem Migrations-, Sozial- und Integrationsbereich umfasste sowie die eidgenössische Finanzverwaltung einbezog.

Diese breit zusammengesetzte Projektgruppe erarbeitete während fast zweier Jahre auf technischer Ebene ein neues Finanzierungssystem Asyl und verfasste einen Bericht, der die Überlegungen und Berechnungen der Projektgruppe fortlaufend dokumentierte. Der Bericht enthält deshalb auch Elemente, die im vorgeschlagenen neuen Finanzierungssystem Asyl nicht berücksichtigt wurden. Im Sinne einer transparenten Protokollführung und im Bestreben, die Überlegungen der Projektgruppe nachvollziehbar zu machen, wurden diese Elemente im Bericht belassen.

2. Ergebnis

Das neue Finanzierungssystem Asyl unterstützt die rasche und nachhaltige Integration von schutzbedürftigen Personen aus dem Asylbereich (vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge), mit dem Ziel, ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu reduzieren. Die Vertreterinnen und Vertreter der Projektgruppe sind sich einig, dass die gefundene Lösung geeignet ist, die bestehenden Fehlanreize zu vermindern und das Finanzierungssystem im Sinne der Integrationsagenda Schweiz (IAS) zu verbessern.

Am 12. Oktober 2020 nahm das politische Steuergremium bestehend aus Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Bundesrat Guy Parmelin, Regierungspräsidentin Silvia Steiner (ZH), Regierungsrat Urs Hofmann (AG), Regierungsrat Christoph Ammann (BE) sowie Regierungsrätin Susanne Schaffner (SO) und deren Begleitungen die Arbeiten der Projektgruppe auf technischer Ebene zur Kenntnis und verständigte sich auf die nachfolgende Lösung, die nun bei den Kantonen konsultiert wird.

2.1. Neues Finanzierungssystem Asyl

Das bisherige Finanzierungssystem enthält einen Fehlanreiz, da (über die ganze Schweiz gesehen) für jede Person, die erwerbstätig ist, eine Globalpauschale abgezogen wird. Zur Erwerbstätigkeit zählen alle im ZEMIS gemeldeten Erwerbstätigkeiten, darunter auch Berufseinstiegs- oder Berufsvorbereitungsprogramme sowie Berufslehren EBA/EFZ. Dieser Abzug erfolgt unabhängig davon, ob die erwerbstätige Person weiterhin Sozialhilfekosten verursacht.

Das von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelte und nun vorgeschlagene neue Finanzierungssystem Asyl beseitigt diesen Fehlanreiz weitgehend, indem es dem Grundsatz «Arbeit dank Bildung» folgt und einen zusätzlichen Akzent auf die Berufsbildung legt. Es zeichnet sich durch folgende Änderungen gegenüber dem heutigen System aus:

1/4 –

- Das bisherige System berücksichtigt die Erwerbstätigkeit bereits ab 18 Jahren und führt dazu, dass die Kantone schweizweit eine Globalpauschale verlieren, wenn junge Erwachsene (VA/FL) eine Ausbildung aufnehmen. Neu wird für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge (VA/FL) bis zum 25. Altersjahr unabhängig von ihrem Erwerbstatus eine Globalpauschale ausbezahlt. Damit wird insbesondere dem Wirkungsziel der IAS Rechnung getragen, wonach zwei Drittel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren nach fünf Jahren an einer beruflichen Grundausbildung teilnehmen sollen.
- Das neue Finanzierungssystem Asyl enthält neu auch einen zusätzlichen Korrekturfaktor: Um die Berufsbildung auch für Erwachsene (über 25 Jahre) zu fördern sowie Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, führt die Erwerbstätigkeit von 25- bis 60-jährigen Personen (VA/FL) nur noch dann zu einem Abzug einer Globalpauschale, wenn ein Einkommen von mindestens 600 CHF pro Monat erzielt wird. Im bisherigen System wird für Erwerbstätige in dieser Altersgruppe in jedem Fall schweizweit eine Globalpauschale abgezogen. Dadurch sind aus Sicht der Kantone insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt finanziell wenig interessant. Dieser zusätzliche Korrekturfaktor für niedrige Erwerbseinkommen ermöglicht, auch in dieser Altersgruppe einen Fehlanreiz zu beseitigen und bezüglich Berufsbildung eine Ungleichbehandlung von VA / FL auch über 25 Jahren weitgehend zu vermeiden. Zudem bewirkt er einen faireren Ausgleich von unterschiedlichen sozioökonomischen Voraussetzungen zwischen den Kantonen: Bislang werden nämlich nur kantonale Unterschiede in der Arbeitslosenquote von Ausländern berücksichtigt, um den unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen Rechnung zu tragen. Neu werden auch kantonal unterschiedlich hohe Einkommen der erwerbstätigen VA / FL miteinbezogen und damit die effektiven Sozialhilfekosten der Kantone noch besser abgebildet.

Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem Asyl erfolgt kostenneutral und vermeidet eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen. Das bisherige Finanzierungssystem enthält ein Bonus- Malus-Element, das in verminderter Form im neuen System bestehen bleibt und den Kantonen einen finanziellen Anreiz zur raschen Arbeitsmarktintegration setzt. Die umfangreichen Modellsimulationen mit den Zahlen der Jahre 2012-2018 zeigen, dass das neue Finanzierungssystem schwankungstauglich ist und über die betrachtete Zeitperiode im Vergleich zum Status Quo nur zu geringfügigen Verschiebungen in den Auszahlungssummen zwischen den Kantonen führt.

Mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems wird auch die Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene neu in je eine separate Pauschale aufgetrennt, um den unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen Rechnung zu tragen. Für Asylsuchende gilt weiterhin das bisherige Finanzierungssystem, während für VA das neue Finanzierungssystem Asyl zum Tragen kommt. Weiterhin besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Kantone Asylsuchenden im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen. Es werden hierfür aber weder positive noch negative Anreize gesetzt.

Des Weiteren hat die Projektgruppe Empfehlungen formuliert, wie die Schnittstellen zwischen allen beteiligten Bereichen möglichst optimal auszugestalten sind (vgl. Abbildung 47, S. 138 im Bericht der Projektgruppe).

Das neue Finanzierungssystem Asyl erfüllt die im Mandat zur IAS (Phase II) aufgeführten Unterziele. Für die Kantone sind die nachfolgenden Unterziele besonders bedeutsam:

Unterziel	Vorschlag	Zielerreichung
Einfaches Finanzierungssystem, das mit den bestehenden Systemen kohärent ist.	Das neue Modell baut auf dem alten auf und verbessert es → kein Bruch, keine grösseren Verwerfungen unter Kantonen!	Ziel erreicht: Das neue System ist kohärent mit der IAS sowie anwendbar auf die Beschleunigung des Asylverfahrens.
Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration. Entsprechende Fehlanreize werden behoben.	«Nachhaltige Integration dank Bildung»: Modellwahl und Korrekturfaktor fördern eine nachhaltige Integration. Der Fehlanreiz im bisherigen System würde bei den Kantonen bei Erreichung der Integrationsziele zu einer Reduktion der Bundes-subsidien führen.	Ziel für die Jugendlichen vollständig erreicht. Verbesserung für die Erwachsenen. Diese Wirkung wird durch das neue System verringert. Ziel mehrheitlich erreicht.
Fairen Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen sicherstellen.	Kostenneutrale Umsetzung ist gewährleistet, weder Bund noch Kantone profitieren auf Kosten der anderen.	Ziel erreicht. Es handelt sich nicht um ein Sparprogramm!
Fairen Ausgleich von unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen den Kantonen schaffen.	Zusätzlich zu heutigen Ausgleichsfaktoren wird neu der Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen berücksichtigt.	Ziel mehrheitlich erreicht, Einführung eines zusätzlichen Ausgleichsfaktors.

2.2. Anpassung der Globalpauschalen

Der vorgesehene Wechsel vom bisherigen zum neuen Finanzierungssystem Asyl mit einem klaren Fokus auf der Berufsbildung führt dazu, dass sich der abgeltungsberechtigte Bestand an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erhöht. Die kostenneutrale Umstellung erfordert, dass die Höhe der künftigen Pauschalen somit reduziert werden muss. Konkret beträgt die Globalpauschale 1 neu 1368 CHF (statt wie heute 1496 CHF) und die Globalpauschale 2 neu 1405 CHF (statt wie heute 1476 CHF) – immer im Schweizer Durchschnitt. Die Gesamtsumme der Auszahlung bleibt zum Zeitpunkt der Umstellung aufs neue System jedoch gleich.

2.3. Beibehaltung Sockelbeitrag

Mit der Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem stellte sich der Projektgruppe auch die Frage, ob der Sockelbeitrag für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur für Asylsuchende in den Kantonen weiterhin beibehalten werden soll. Das Steuergremium entschied sich für dessen Beibehaltung: Die Aufrechterhaltung der Schwankungstauglichkeit erfordert einen Minimalbestand an Personaleinheiten, der insbesondere für kleinere Kantone einen relevanten Kostenfaktor darstellt.

2.4. Abgeltungsdauer

Die kostenneutrale Umstellung erfordert, dass die Höhe der künftigen Pauschalen reduziert werden muss (s.o. 2.2). Vor diesem Hintergrund hat die Projektgruppe Elemente geprüft, die potenziell die notwendige Reduktion der Pauschalen vermindern. Nach geltender Verordnung beläuft sich die Abgeltungsdauer für anerkannte Flüchtlinge auf 5 Jahre, für vorläufig Aufgenommene und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge auf 7 Jahre. Geprüft wurde von der Projektgruppe, ob die Abgeltungsdauer der Globalpauschale von VA auf 5 Jahre reduziert werden soll, um die entstehenden freien Mittel zur Erhöhung der Globalpauschalen zu verwenden (s. Kapitel 5.2. S. 112ff).

Das politische Steuergremium hat am 12. Oktober 2020 jedoch entschieden, dass die Abgeltungsdauer gemäss der heute geltenden Regelung beibehalten werden soll, d. h., das

Steuergremium möchte daran festhalten, dass die Globalpauschale bei FL über 5 Jahre und bei VA über 7 Jahre ausgerichtet wird.

2.5. Gesamtpaket

Mit den Anpassungen des neuen Finanzierungssystems Asyl bestehend aus dem «Berufsbildungsmodell», dem neuen Korrekturfaktor Erwerbseinkommen, der Trennung der Globalpauschale für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene, der Beibehaltung des Sockelbeitrags und der Abgeltungsdauer sowie den Empfehlungen liegt ein Gesamtpaket vor, welches das politische Steuergremium zur Konsultation freigegeben hat.

3. Zeitpunkt und zeitlicher Bedarf für eine Umstellung des Finanzierungssystems

Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem erfordert eine Verordnungsanpassung. Für die Umstellung des Finanzierungssystems werden ab Entscheid Bundesrat zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens bis zur Inkraftsetzung der neuen Verordnung mindestens 1.5 Jahre benötigt (Vernehmlassung, Auswertung, Anpassung, praktische Umsetzung bei Bund und Kantonen).

4. Vorgehen zur Verabschiedung

Das politische Steuergremium entschied, dass die interkantonalen Konferenzen KdK und SODK noch im Oktober eine breite Konsultation bei den Kantonen auslösen. Diese dauert bis zum 21. Januar 2021. Nach deren Auswertung wird die Positionierung der Kantone an einer gemeinsamen Sitzung des Leitenden Ausschusses KdK und des Vorstands SODK vom 12. Februar 2021 vorbereitet und anschliessend von der Plenarversammlung der KdK am 26. März 2021 verabschiedet.

Parallel dazu wird das Geschäft auf Bundesebene weiterbearbeitet.



SCHLUSSBERICHT – 17.06.2020

Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems

Schlussbericht zuhanden der
Koordinationsgruppe

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan, SEM, KdK, SODK
Titel: Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems
Untertitel: Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe
Auftraggeber: Koordinationsgruppe Umsetzung Integrationsagenda Schweiz Phase II
Ort: Bern
Datum: 17.06.2020

Projektgruppe «Überprüfung Finanzierungssystem»

SEM: Cornelia Lüthy (Co-Vorsitz)
SODK: Gaby Szöllösy (Co-Vorsitz)
BeKo: Andrea Lübberstedt, Leiterin Kantonales Sozialamt ZH
EFV: Karl Schwaar (bis 31.8.2019)
EFV: Simon Pfammatter (ab. 01.09.2019)
KASY: Ettore Ricci, Asylkoordinator VD, Renata Gäumann, Asylkoordinatorin BS
KDK: Thomas Minger, Nicole Gysin
KID: Céline Maye, Integrationsdelegierte NE (bis Juni 2019), Kurt Zubler, Integrationsdelegierter SH
KKJPD: Claudio Stricker
SEM, Abt. Integration: Adrian Gerber, Lea Blank, Sebastian Steiger
SEM, Abt. Subventionen: Sylvia Koller, Martina Obrist, Christoph Weber
SEM, DB Planung und Ressourcen: Mathias Stettler
SGV: Beat Tinner, Gemeinde Wartau SG (Stv. Claudia Hametner)
SODK: Didier Leyvraz
SSV: Armin Manser, Stadt Uster (Stv. Marius Beerli)
VKM: Marcel Suter, Leiter Amt für Migration und Zivilrecht GR

Teilprojektoffice

SEM
SODK
KdK
EFV

Projektteam Ecoplan

Heini Sommer
Christof Rissi (bis Februar 2020)
Fabienne Liechti

Der Bericht gibt die Auffassung des Teilprojektoffice sowie des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Projektgruppe übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Management Summary	6
1	Einleitung	10
1.1	Ausgangslage.....	10
1.2	Integrationsagenda	10
1.3	Folgemandat Finanzierungssystem	11
1.3.1	Auftrag.....	11
1.3.2	Auftragsverständnis Projektgruppe.....	12
1.4	Aufbau des Berichts	12
2	Grundlagen	15
2.1	Grundzüge des heutigen Systems.....	15
2.1.1	Globalpauschalen für die kantonalen Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich	15
2.1.2	Integrationspauschale	19
2.2	Anreizwirkungen des Finanzierungssystems.....	21
2.2.1	Anreize zwischen Bund und Kantonen durch die Globalpauschalen	21
2.2.2	Aufgabenteilung und Finanzierung in den Kantonen.....	22
2.3	Prüfung der Kostendeckung der Globalpauschalen	24
2.3.1	Kostendeckungsanalyse 2009	24
2.3.2	Überprüfung der Kostendeckung mittels Sozialhilfestatistik.....	24
2.3.3	Ermittlung der Erwerbseinkommen mit ZAS-Daten (AHV)	25
2.3.4	Fazit zur Prüfung der Kostendeckung der Globalpauschalen	26
2.4	Zwischenfazit zum heutigen Finanzierungssystem.....	27
2.5	Grundsätze und Stossrichtungen für Anpassungen am Finanzierungssystem.....	29
3	Ausgestaltung neues Finanzierungssystem Asyl	32
3.1	Anforderungen an die Modelle	32
3.2	Modellvarianten.....	39
3.2.1	Anrechenbarer Bestand für Auszahlung der Globalpauschale.....	39
3.2.2	Kantonale Ausgleichsfaktoren.....	41
3.2.3	Periodizität des Risikoausgleichs und der kantonalen Korrekturfaktoren.....	43
3.2.4	Zusammenfassender Überblick zu den untersuchten Modellen.....	45
3.2.5	Blick auf das heutige Finanzierungsmodell im Lichte der alternativen Modelle	46
3.3	Methodik der Modellrechnungen.....	48
3.4	Umsetzung der Gestaltungselemente und kantonalen Ausgleichsfaktoren in den Modellen.....	51
3.4.1	Anrechenbarer Bestand ohne kantonale Korrekturfaktoren	51
3.4.2	Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter.....	55
3.4.3	Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes	58
3.4.4	Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen	62

3.4.5	Zusammenfassung und Fazit zu den Kantonalen Korrekturfaktoren.....	66
3.5	Ergebnisse	76
3.5.1	Modellergebnisse im Überblick	76
3.5.2	Kantonsergebnisse im Quervergleich	78
3.5.3	IAS-Szenarien	80
3.6	Beurteilung der Modelle	84
3.7	Empfehlungen zur Ausgestaltung eines neuen Finanzierungssystems	88
3.7.1	Generelle Überlegungen	88
3.7.2	Empfehlungen zur Modellwahl	89
3.7.3	Empfehlungen zu den Korrekturfaktoren	90
3.7.4	Empfehlung zum Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen	91
3.7.5	Auswirkungen der Empfehlungen	91
4	Schnittstellen Globalpauschale-Integrationspauschale-Regelstrukturen	98
4.1	Unterbringung/Wohnen	99
4.1.1	Stand der Umsetzung	99
4.1.2	Handlungsbedarf.....	100
4.1.3	Empfehlung	100
4.2	Tagesstruktur/Beschäftigung	100
4.2.1	Stand der Umsetzung:	101
4.2.2	Handlungsbedarf.....	101
4.2.3	Empfehlung	101
4.3	Sozialhilfe, Betreuung und Begleitung	102
4.3.1	Stand der Umsetzung	102
4.3.2	Handlungsbedarf.....	103
4.3.3	Empfehlungen	104
4.4	Anreize und Sanktionen (Regelstruktur Sozialhilfe- und Migrationsbereich).....	104
4.4.1	Stand der Umsetzung	105
4.4.2	Handlungsbedarf.....	106
4.4.3	Empfehlung	107
4.5	Gesundheit	107
4.5.1	Stand der Umsetzung	108
4.5.2	Handlungsbedarf.....	108
4.5.3	Empfehlungen	109
4.6	Ausblick	110
5	Gesamtpaket.....	111
5.1	Elemente des Gesamtpakets Finanzierungssystem.....	111
5.2	Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer	112
5.2.1	Technische Grundlagen	112
5.2.2	Umsetzung	123
5.2.3	Bewertung der Varianten	128
5.3	Umgang mit Sockelbeitrag	129

6	Synthese	133
6.1	Neues Finanzierungssystem Asyl.....	134
6.1.1	Vorschlag und Überlegungen Finanzierungsmodell und Korrekturfaktoren	134
6.1.2	Durchgeführte Modellrechnungen.....	135
6.1.3	Finanzierungsmodell für Asylsuchende und Auftrennung GP 1	135
6.1.4	Fachliche Bewertung in Bezug auf Zielsetzungen und Prüfaufträge des Mandates TP1.....	136
6.2	Schnittstellen Globalpauschale-Integrationspauschale-Regelstrukturen	137
6.3	Gesamtpaket.....	139
7	Anhang: Entwicklung der Pauschalabgeltungen seit 2008	143
8	Anhang: Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Asylbereich	145
9	Anhang: Ergänzende Unterlagen zu den Berechnungen der Finanzierungsmodelle..	147
9.1	Verwendete Indikatoren für die Modellberechnungen	147
9.2	Ergänzende Ergebnisse zu Beständen und Monatspauschalen	148
9.3	Ergänzende Ergebnisse zu den Auszahlungen pro Modell	151
9.4	Ergänzendes Zahlenmaterial zum Einkommen der erwerbstätigen VA / FL	154
9.5	Medianlohn nicht geeignet als Korrekturfaktor für tiefe Erwerbseinkommen	156
9.6	Exkurs zum Korrekturfaktor Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen	157
9.7	Auszahlungen im Status Quo und im Modell Berufsbildung mit und ohne Verkürzung der Auszahlungsdauer	160
9.8	Exkurs: Berechnungen der Elemente der Globalpauschale bei verkürzter Abgeltungsdauer	162
9.9	Kantonale Ausgleichszahlungen	163
10	Anhang: Abgeltungssysteme der Arbeitsvermittlung und Berufsbildung	164

Abkürzungsverzeichnis

AGNA	Arbeitsgruppe „Neustrukturierung des Asylbereichs“
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
AS	Asylsuchende
ASUB	Abteilung Subventionen des SEM
AsylG	Asylgesetz
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen
BFM	ehemaliges Bundesamt für Migration
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
FL	Anerkannter Flüchtling, vorläufig aufgenommener Flüchtling
GP 1	Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen
GP 2	Globalpauschale 2 für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge
IP	Integrationspauschale
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KVG	Krankenversicherungsgesetz
MNA	unbegleitete minderjährige Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs
NHP	Nothilfepauschale
SEM	Staatssekretariat für Migration
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SuG	Subventionsgesetz
VA	Vorläufig aufgenommene Person
VAFL	Vorläufig aufgenommener Flüchtling
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VKP	Verwaltungskostenpauschale
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem des SEM
ZUG	Zuständigkeitsgesetz

Management Summary

Mit der Anpassung des Finanzierungssystems sollen sämtliche Bereiche des Asyl- und Flüchtlingswesens, von der Betreuung, über die Sozialhilfe bis zur Integrationsförderung, optimal aufeinander abgestimmt werden. Das neue Finanzierungssystem soll damit die rasche und nachhaltige Integration von vorläufig Aufgenommenen (VA) / Flüchtlingen (FL) noch besser unterstützen, mit dem Ziel ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu reduzieren.

a) Neues Finanzierungssystem Asyl

Das vorgeschlagene neue Finanzierungssystem Asyl legt einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Berufsbildung und zeichnet sich durch folgende Änderungen gegenüber dem heutigen System aus:

- Neu wird für alle vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge bis zum 25. Altersjahr unabhängig von ihrem Erwerbstatus eine Globalpauschale ausbezahlt. Bisher wird die Erwerbstätigkeit bereits ab 18 Jahren berücksichtigt und führt dazu, dass die Kantone schweizweit eine Globalpauschale verlieren, wenn junge erwachsene VA / FL eine Ausbildung aufnehmen. Die Erfahrung zeigt, dass die Akteure im Feld diese Regelung als finanziellen Fehlanreiz wahrnehmen. Dieser finanzielle Fehlanreiz entfällt, wenn keine Globalpauschale abgezogen wird. Damit wird insbesondere auch dem Wirkungsziel der Integrationsagenda Schweiz (IAS) Rechnung getragen, wonach sich zwei Drittel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundausbildung befinden sollen.
- Neu wird bei den 25 bis 60-jährigen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen die Erwerbstätigkeit nur noch dann zu einem Abzug einer Globalpauschale führen, wenn ein Einkommen von mindestens 600 CHF pro Monat erzielt wird. Dieser neue Korrekturfaktor ermöglicht die Berufsbildung für Erwachsene (über 25 Jahre) sowie Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt. Im heutigen System führt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in dieser Altersgruppe in jedem Fall zu einem Abzug von schweizweit einer Globalpauschale, wodurch insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt finanziell wenig interessant sind. Mit diesem zusätzlichen Korrekturfaktor für niedriges Erwerbseinkommen wird ebenfalls ein Fehlanreiz beseitigt und die bezüglich Berufsbildung forcierte Ungleichbehandlung von VA / FL unter und solchen über 25 Jahren weitgehend vermieden. Zudem wird der faire Ausgleich zwischen den Kantonen verbessert: Bislang werden nämlich mit der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung nur kantonale Unterschiede in der Erwerbsquote berücksichtigt. Neu werden auch kantonal unterschiedlich hohe Einkommen der erwerbstätigen VA / FL miteinbezogen und damit die effektiven Sozialhilfekosten der Kantone noch besser abgebildet.

Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem erfolgt kostenneutral und vermeidet eine systematische Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen. Das ursprüngliche Bonus-Malus-System zwischen den Kantonen bietet weiterhin einen finanziellen Anreiz. Es wirkt jedoch im verminderten Umfang. Die umfangreichen Modellsimulationen mit den Zahlen der

Jahre 2012-2018 zeigen, dass das neue Finanzierungssystem schwankungstauglich ist und über die betrachtete Zeitperiode im Vergleich zum Status Quo nur zu geringfügigen Verschiebungen in den Auszahlungssummen zwischen den Kantonen (bei kleinen Kantonen maximal $\pm 3\%$) führt.

Mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems wird auch die Globalpauschale 1 für Asylsuchende und VA neu in eine je separate Pauschale aufgetrennt, um den unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen Rechnung zu tragen. Für Asylsuchende wird am heutigen Finanzierungssystem festgehalten, während für VA das neue Finanzierungssystem Asyl gelten wird. Weiterhin besteht somit die Möglichkeit, dass die Kantone Asylsuchende im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen. Es werden hierfür aber weder positive noch negative Anreize gesetzt.

b) Schnittstellen Globalpauschale-Integrationspauschale-Regelstrukturen

Um die rasche und nachhaltige Integration zu fördern, sind nebst dem neuen Finanzierungssystem auch die Schnittstellen zwischen allen beteiligten Bereichen möglichst optimal auszugestalten. Zu diesem Zweck wurden daher die Schnittstellen zwischen der spezifischen Integrationsförderung – finanziert durch die Integrationspauschale – und der Sozialhilfe – finanziert durch die Globalpauschale – einer detaillierten Analyse unterzogen. Daraus sind 10 Empfehlungen entstanden (vgl. Abbildung 47, S. 138), wie die Globalpauschalen und die Integrationspauschale im Sinne der IAS unter Wahrung der Kostenneutralität zielgerichteter eingesetzt werden können. Mit der Umsetzung der Empfehlungen soll das gesamte Unterstützungssystem im Asylbereich von der Sozialhilfe, über die Integrationsförderung bis hin zu den weiteren betroffenen Regelstrukturen kohärent, koordiniert und möglichst widerspruchsfrei auf eine rasche und nachhaltige Integration von VA/FL ausgerichtet werden.

c) Gesamtpaket

Der vorgesehene Wechsel vom heutigen aufs neue Finanzierungssystem Asyl mit einem klaren Fokus auf der Berufsbildung führt dazu, dass sich der abgeltungsberechtigte Bestand an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erhöht. Die kostenneutrale Umstellung erfordert, dass die Höhe der künftigen Pauschalen reduziert werden muss. Vor diesem Hintergrund wurden weitere Elemente geprüft, die potenziell die notwendige Reduktion der Pauschalen vermindern und zusammen mit dem neuen Modell zu einem ausgewogenen «Gesamtpaket» geschnürt werden könnten.

Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer

Nach geltender Verordnung beläuft sich die Abgeltungsdauer für anerkannte Flüchtlinge auf 5 Jahre, für vorläufig Aufgenommene und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge auf 7 Jahre. Bei einer Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer auf 5 Jahre entstehen freie Mittel, welche zur

Erhöhung der Globalpauschalen verwendet werden können. Bei einer Verlängerung auf generell 7 Jahre müssten die Pauschalen weiter gesenkt werden. Die Vereinheitlichung erfolgt wiederum kostenneutral, d.h. in der Summe wird über 7 oder 5 Jahre gleich viel Geld ausbezahlt.

Das Teilprojektoffice (TPO) empfiehlt, die Abgeltungsdauer für VA und VAFL auf 5 Jahre zu verkürzen, was im Vergleich zum neuen Modell ohne Verkürzung höhere Globalpauschalen zulässt (vgl. nachstehende Abbildung). Die Erhöhung soll für integrativ situationsbedingte Leistungen verwendet werden, um die Wirkungsziele der IAS zu einer raschen und nachhaltigen Integration in optimaler Weise zu unterstützen. Für Personen, welche sich zum Zeitpunkt der Umstellung bereits im System befinden, leistet der Bund Ausgleichszahlungen an die Kantone.

Abbildung 1: Globalpauschalen im neuen Finanzierungssystem Asyl (bei unverkürzter bzw. verkürzter Auszahlungsdauer)

	Status Quo		Neues Finanzierungssystem Asyl			
	GP 1 für VA (7 Jahre)	GP2 für FL (5 Jahre)	Unverkürzte Auszahlungsdauer		Verkürzte Auszahlungsdauer VA auf 5 Jahre	
			GP 1 für VA (7 Jahre)	GP2 für FL (5 Jahre)	GP 1 für VA (5 Jahre)	GP2 für FL (5 Jahre)
Ø CH	1'496.-	1'476.-	1'368	1'405.-	1'719.-	1'487.-

Gegen eine generelle Verlängerung auf 7 Jahre spricht, dass diese eine Gesetzesanpassung auf Bundesebene erfordern würde und die Pauschalen im Vergleich zum unverkürzten Modell Berufsbildung noch stärker reduziert werden müssten.

Von Seiten der Projektgruppe sind allerdings Bedenken gegenüber einer verkürzten Abgeltungsdauer geäußert worden. Diese beziehen sich vor allem darauf, dass 5 Jahre als zu kurz für eine nachhaltige Integration angesehen werden.

Die Umsetzung des Modells Berufsbildung wäre grundsätzlich auch ohne Verkürzung der Abgeltungsdauer möglich. In einem solchen Fall würde die Bundesseite jedoch die Einführung des Korrekturfaktors für niedrige Erwerbseinkommen nochmals diskutieren wollen.

Beibehaltung Sockelbeitrag

Mit der Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem stellt sich auch die Frage, ob der Sockelbeitrag für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur für Asylsuchende in den Kantonen weiterhin beibehalten werden soll. Bei einem Verzicht könnten die freiwerdenden Mittel wiederum kostenneutral für eine Erhöhung der Globalpauschalen verwendet werden. Das TPO spricht sich für die Beibehaltung des Sockelbeitrags aus. Die Aufrechterhaltung der Schwankungstauglichkeit erfordert einen Minimalbestand an Personaleinheiten, der insbesondere für kleine Kantone einen relevanten Kostenfaktor darstellt.

d) Zeitpunkt und zeitlicher Bedarf für eine Umstellung des Finanzierungssystems

Für eine Umstellung des Finanzierungssystems werden ab Entscheid Bundesrat zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens bis zur Inkraftsetzung einer neuen Verordnung mindestens 1.5 Jahre benötigt (Vernehmlassung, Auswertung, Anpassung, praktische Umsetzung bei Bund und Kantonen).

Sofern mit der Umstellung auch eine Verkürzung der Abgeltungsdauer auf generell 5 Jahre beschlossen wird, muss zudem berücksichtigt werden, dass die Kantone nach Verabschiedung der Verordnungsanpassung durch den Bundesrat eine angemessene Frist für die Einführungs- und Umsetzungsarbeiten benötigen. In verschiedenen Kantonen müsste die Gesetzgebung zur Sozialhilfe an die verkürzte Zuständigkeitsdauer des Bundes angepasst werden.

Bei einer allfälligen Verkürzung der Abgeltungsdauer auf 5 Jahre ist darauf zu achten, dass als Grundlage für die Berechnung der neuen Globalpauschalen eine möglichst lange Betrachtungsperiode (2012 – 2018) berücksichtigt wird.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Bund und Kantone wollen Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen rascher integrieren – und damit auch deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe reduzieren. Zu diesem Zweck haben sie sich auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, die deutlich erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure verbindlichen Erstintegrationsprozess vorsieht. Die Integrationsagenda wurde von der Konferenz der Kantonsregierungen am 23. März 2018 und vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 25. April 2018 verabschiedet. Am 5. September 2018 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu den beabsichtigten Verordnungsänderungen eröffnet und damit seinen Willen bekräftigt, die Integrationspauschalen an die Kantone zu erhöhen. Am 1. Mai 2019 hat der Bundesrat die Integrationsagenda in Kraft gesetzt.

Darüber hinaus haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, in einer Phase II das gesamte Finanzierungssystem zu überprüfen, die verschiedenen Bereiche des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich die Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung optimal aufeinander abzustimmen und allfällige Fehlanreize im System zu beseitigen. Ziel ist es, das gesamte System auf die Erreichung der in Phase I formulierten Wirkungsziele, also auf eine nachhaltige Integration auszurichten.

Zur Bearbeitung des Mandates hat die IAS-Koordinationsgruppe auf fachlicher Ebene unter der Co-Federführung SEM/SODK eine Projektgruppe eingesetzt, in die Vertreter der BeKo, der EFV, der KASY, der KdK, der KID, der KKJPD, des SEM, der SODK, des SSV, des SGV und des VKM Einsitz nehmen. Der vorliegende Bericht fasst die Arbeiten und Empfehlungen dieser Projektgruppe zusammen.

1.2 Integrationsagenda

Mit der Integrationsagenda sollen durch gezielte und gut koordinierte Integrationsmassnahmen das Potenzial von VA / FL besser genutzt und dadurch der nachhaltige Einstieg ins Berufsleben ermöglicht sowie gleichzeitig das Fussfassen in der hiesigen Gesellschaft erleichtert werden. Die Kantone verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsfördermassnahmen zusammenfasst. Die Integrationsagenda baut auf diesem bewährten Instrument und den Erfahrungen der letzten Jahre auf. Mit ihr werden gewisse Integrationsmassnahmen für alle Kantone und damit für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen verbindlich. Zudem sollen sie früher einsetzen, intensiviert sowie zielgruppenspezifisch und bedarfsgerecht konzipiert werden.

Kernstück ist eine durchgehende Fallführung: Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen werden im Rahmen ihrer Erstintegration verbindlich und kontinuierlich sowie fachkompetent begleitet. Diese stellt sicher, dass sämtliche Fördermassnahmen optimal aufeinander abgestimmt sind und die Koordination zwischen allen relevanten Akteuren sichergestellt ist. So

werden unnötige Wartezeiten und Doppelspurigkeiten vermieden; dem individuellen Bedarf und Potenzial der einzelnen Personen wird Rechnung getragen und der Erstintegrationsprozess wird verbindlicher und nachhaltiger ausgestaltet.

Bund und Kantone haben sich mit der Integrationsagenda auf folgende Wirkungsziele geeinigt:

1. **VA/FL** erreichen einen **ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand**. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1).
2. **80 % der Kinder** aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen.
3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich **zwei Drittel** aller VA/FL im Alter von 16-25 Jahren in einer **postobligatorischen Ausbildung**.
4. Sieben Jahre nach Einreise sind **die Hälfte** aller erwachsenen VA/FL nachhaltig **in den ersten Arbeitsmarkt** integriert.
5. Sieben Jahre nach Einreise sind **VA/FL** vertraut **mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten** und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

Die Erreichung der Ziele und somit die Wirkung der Massnahmen soll regelmässig überprüft werden. Zu diesem Zweck wird bis Mitte 2020 ein Monitoring entwickelt und aufgebaut.

1.3 Folgemandat Finanzierungssystem

1.3.1 Auftrag

Das Ziel des Folgemandats besteht darin, das gesamte Finanzierungssystem in den verschiedenen Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, namentlich der Betreuung, Sozialhilfe und Integrationsförderung, optimal aufeinander abzustimmen, so dass es insgesamt zu einer raschen und nachhaltigen Integration beiträgt und die Sozialhilfeabhängigkeit von VA / FL reduziert werden kann. Dabei streben Bund und Kantone Folgendes an:

- Schaffung eines einfachen und kohärenten Finanzierungssystems, das zu einer administrativen Entlastung bei Bund und Kantonen führt.
- Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration. Die Kantone insgesamt sowie die erfolgreichen Kantone im Besonderen profitieren bei erhöhter Erwerbstätigkeit. Entsprechende Fehlanreize werden behoben. Insbesondere werden die Abschaffung der Erwerbsbewilligungsquote und die Einführung eines Bestandesmodells geprüft.
- Ein Modell, welches die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I berücksichtigt und bei der Finanzierung im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen wie beim Bund zu Minderausgaben führt.¹

Am 25. April 2018 beauftragte der Bundesrat zudem das EJPD, die Einführung eines «Bonus-Malus-Systems» im neuen Finanzierungssystem zu prüfen. Am 29. August 2018 beauftragte

¹ Gemäss Bericht der Koordinationsgruppe und Beschluss des Politischen Steuerungsgremiums vom 1. März 2018.

er das EJPD, ihm bis Mitte 2020 einen technischen Bericht über die Ergebnisse des Folgemandats zur Anpassung des Finanzierungssystems sowie eine Vernehmlassungsvorlage (Verordnungsanpassungen) oder einen Antrag zum weiteren Vorgehen vorzulegen.

1.3.2 Auftragsverständnis Projektgruppe

Die Projektgruppe hat auf Basis des Folgemandats den Auftrag diskutiert. Die Projektgruppe geht für die weiteren Arbeiten von folgendem, präzisierendem Auftragsverständnis aus:

- Es gilt der Grundsatz, dass zwischen Bund und Kantonen eine faire Verteilung der Kostenrisiken sowie von allfälligen finanziellen Minderbelastungen infolge der Integrationsagenda angestrebt wird. Dabei soll es zu keiner Kostenabwälzung zu Lasten einer Staatsebene kommen. Das Finanzierungssystem betrifft zwar direkt nur das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, allfällige Auswirkungen auf die Gemeinden bzw. innerkantonale Aufgabenteilung und Finanzierung sind jedoch mitzudenken.
- Es wird ein Modell angestrebt, das der effektiven Kostenentwicklung und den grossen Schwankungen im Asylbereich Rechnung trägt.
- In einem ersten Schritt steht die Modelldiskussion im Vordergrund, erst in einem zweiten Schritt ist die Höhe und gegebenenfalls eine Vereinheitlichung der Dauer der Abgeltung zu bestimmen.
- Es gilt zu berücksichtigen, wie Anreize bzw. Fehlanreize effektiv vor Ort von den handelnden Behörden und Personen wahrgenommen werden.
- Berücksichtigt werden die Globalpauschale 1 und 2 inkl. Sockelbeitrag sowie die Integrationspauschale.
- Nicht berücksichtigt werden die Nothilfepauschale sowie die Pauschalabgeltungen im Zusammenhang mit dem Wegweisungsvollzug, der Administrativhaft und der Rückkehrhilfe. Gleiches gilt für die Verwaltungskostenpauschale, sofern eine Anpassung nicht systembedingt notwendig ist.
- Für die Beurteilung von Modellvarianten soll eine umfassende Sicht der Integrationsförderung von VA / FL eingenommen werden. Dabei sind bei den politischen Diskussionen über die Modelle auch die Leistungen der Regelstrukturen zu berücksichtigen.

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Berichtsentwurf ist wie folgt aufgebaut:

- In Kapitel 2 wird eine Auslegeordnung zum heutigen Finanzierungssystem zwischen Bund und Kantonen für die Sozialhilfe und Integrationsförderung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erstellt. Dabei wird auf die Grundzüge der Pauschalen eingegangen, die Anreize im bestehenden System werden analysiert und die Möglichkeiten

- zur Prüfung der Kostendeckung der Globalpauschale werden ebenfalls dargelegt. Das Kapitel schliesst mit einem Zwischenfazit zum heutigen Finanzierungssystem und hält die Grundsätze sowie Stossrichtungen für die weiteren Arbeiten fest.
- In Kapitel 3 werden alternative Abgeltungsmodelle für die Globalpauschalen mit einem für diesen Zweck entwickelten Berechnungsmodell analysiert. Zunächst wird erläutert, welche Anforderungen / Zielsetzungen die neuen Modelle erfüllen sollen. Anschliessend werden nebst dem heutigen Finanzierungsmodell die drei vertieften Modelle vorgestellt und es wird erläutert, wie die festgelegten Anforderungen in den einzelnen Modellen umgesetzt werden. Danach wird anhand der effektiven Entwicklung der Bestandeszahlen in den Jahren 2012 bis 2018 aufgezeigt, wie sich die Auszahlungen der Globalpauschale im Vergleich zum Status Quo auf Bundesebene und zwischen den Kantonen verändert hätten. Ebenso wird geprüft, wie die Modelle bei einer Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) reagieren. Auf dieser Basis werden die Modelle beurteilt und Empfehlungen bzw. Fragestellungen zur Modellwahl, zu den kantonalen Korrekturfaktoren sowie zum Risikoausgleich gegeben. Ebenso werden die finanziellen Auswirkungen dieser Empfehlungen präsentiert, die damit notwendige Auftrennung der Globalpauschale 1 in eine Pauschale für Asylsuchende und eine separate für VA erläutert sowie das Finanzierungssystem für die Asylsuchenden dargelegt.
 - In Kapitel 4 wird auf Fragen der inhaltlichen und finanziellen Zuständigkeiten an der Schnittstelle zwischen der spezifischen Integrationsförderung und der Sozialhilfe sowie weiteren integrationsrelevanten Regelstrukturen eingegangen. Das Kapitel beinhaltet 10 an Bund und Kantone adressierte Empfehlungen in den Bereichen 1) Unterbringung/Wohnen, 2) Tagesstruktur/, Beschäftigung, 3) Sozialhilfe, Betreuung und Begleitung, 4) Anreize und Sanktionen (Regelstruktur Sozialhilfe- und Migrationsbereich) sowie 5) Gesundheit
 - Im Kapitel 5 werden weitere Fragen diskutiert, die sich bei der Umstellung des Finanzierungssystems im Sinne eines Gesamtpakets ergeben. Im Zentrum stehen dabei die Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer und der Umgang mit dem Sockelbeitrag. Die Anpassung der beiden Elemente haben Auswirkungen auf die Höhe der Pauschalen. Im Kapitel werden die technischen Grundlagen für eine mögliche Umsetzung diskutiert und Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten dargelegt. Der Entscheid, wie mit diesen Elementen umgegangen wird, wird auf politischer Ebene getroffen.
 - Kapitel 6 fasst die einzelnen Kapitel zusammen und die Anhänge enthalten ergänzenden Unterlagen:
 - Das Kapitel 7 zeigt die Entwicklung ausgewählter Pauschalabgeltungen (Verwaltungskosten-, Integrations- und Globalpauschale) im Asylbereich seit 2008.
 - In Kapitel 8 wird eine Typologie zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden präsentiert.
 - Kapitel 9 enthält zusätzliche Grundlagen (anrechenbare Bestände, Höhe der Monatspauschalen, Wirkung der Korrekturfaktoren) zudem werden die Ergebnisse zu den Finanzierungsmodellen pro Kanton und Jahr ausgewiesen. Ebenso werden im Anhang ergänzende Daten zum Medianlohneinkommen präsentiert sowie erläutert, weshalb sich der Medianlohn als Korrekturfaktor für tiefe Erwerbseinkommen nicht eignet.

- In Kapitel 10 wird das Abgeltungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich mit jenen in der Arbeitsvermittlung und in der Berufsbildung verglichen.

2 Grundlagen

2.1 Grundzüge des heutigen Systems

Das heutige Abgeltungssystem im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist gekennzeichnet durch Pauschalabgeltungen, die es erlauben, den grossen saisonalen und jährlichen Schwankungen Rechnung zu tragen. Sowohl die Anzahl der Asylgesuche als auch der Anteil der Asylsuchenden, die als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene ein Bleiberecht in der Schweiz erhalten, schwankt über die Zeit stark. Dies wirkt sich direkt auf die Kosten im Sozialhilfebereich sowie bei der Integrationsförderung aus. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass das Abgeltungssystem diesen Schwankungen Rechnung trägt. Dies ist dank der «pro-Kopf-Abgeltungen» heute der Fall:

- Die Globalpauschale reagiert unmittelbar auf Veränderungen im Bestand von sozialhilfeabhängigen Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und steigt somit parallel zu steigenden Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden an. Bei vielen Neuzugängen ist die Erwerbsquote insgesamt tief, was zu einer höheren Anzahl sozialhilfeabhängiger Personen führt und somit insgesamt zu einer höheren Gesamtabgeltung des Bundes an die Kantone.
- Die Integrationspauschale ist ebenfalls direkt mit der Anzahl der zu integrierenden Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen verknüpft. Mit jeder Entscheidung mit vorläufiger Aufnahme oder Flüchtlingsanerkennung wird die einmalige Pauschale pro VA / FL ausbezahlt.

Entsprechend der sehr hohen Asylgesuchszahlen 2015 und der gestiegenen Bleiberechtsquote sind sowohl das Volumen der Globalpauschale als auch der Integrationspauschale analog zu den zusätzlichen Kosten der Sozialhilfe und Integrationsförderung stark gestiegen (vgl. dazu Anhang Kap. 7).

In den nachfolgenden Abschnitten wird die Ausgestaltung der Globalpauschalen und der Integrationspauschale als Grundlage für die weitere Modelldiskussion näher dargelegt.

2.1.1 Globalpauschalen für die kantonalen Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich

a) Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

Gemäss verfassungsmässiger Zuständigkeit werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt. Die Ausrichtung von Sozial- oder Nothilfe an Personen, die sich nach Asylgesetz (AsylG, SR 142.31²) in der Schweiz aufhalten und einem Kanton zugewiesen wurden (Asylsuchende VA und Flüchtlinge), obliegt dem Zuweisungskanton. Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen und Nothilfe gilt grundsätzlich kantonales Recht. Auch das Ausländerrecht legt die Kompetenzen im Bereich der Sozial- und Nothilfe mit Verweis auf die einschlägigen Artikel des AsylG in gleicher Weise fest und überträgt die Regelungskompetenz für die Festsetzung und

² Bei Flüchtlingen nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20, Art. 59).

Ausrichtung der Sozial- und Nothilfe (für vorläufig aufgenommene Personen) grundsätzlich den Kantonen. Der Bund subventioniert jedoch die den Kantonen entstehenden Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich während einer gewissen Zeit. Dazu hat er ein Finanzierungssystem installiert, das mit Pauschalabgeltungen operiert.

Der gesetzliche Rahmen des aktuellen Abgeltungssystems für die kantonalen Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereichs wird durch die Art. 88 und 89 AsylG, bzw. Art. 87 AIG abgesteckt. Demnach können die Pauschalen namentlich in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer festgelegt, unter Berücksichtigung der Kostenunterschiede im interkantonalen Vergleich abgestuft und von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht werden. Die Kantone können zudem dazu verpflichtet werden, Daten zu erheben und dem SEM zur Verfügung zu stellen. Überdies stets zu beachten sind die einschlägigen Normen des Subventionsgesetzes (z.B. Art. 10 Abs. 1 Bst. c SuG).

Die oben zitierten Artikel des AsylG lassen dem Ordnungsgeber einen relativ grossen Spielraum für die Ausgestaltung eines Finanzierungssystems. Für die nachfolgenden Anpassungen wäre aber eine Anpassung auf Gesetzesstufe nötig:

- eine grundlegende Systemänderung, welche eine Abkehr von der Subventionierung mittels Pauschalen bedeuten würde;
- das Zusammenlegen von Globalpauschalen und Integrationspauschalen in eine einzige Pauschale;
- Dauer der Ausrichtung über die im Gesetz festgehaltene Maximaldauer hinaus:
 - Pauschale für Flüchtlinge: längstens während 5 Jahren nach Einreichung des Asylgesuchs (Art. 88 Abs. 3 AsylG)
 - Pauschale für VA: längstens während 7 Jahren seit der Einreise (Art. 87 Abs. 3 AsylG)
 - Vereinheitlichung des Beginns der Pauschalabgeltungen (z.B. Beginn der Subventionsdauer für alle bei Einreise);
- Verzicht, die Höhe der Pauschalen grundsätzlich aufgrund der voraussichtlichen Aufwendungen für kostengünstige Lösungen festzulegen (Art. 89 Abs. 1 AsylG).

b) Grundzüge des Abgeltungssystems

Vollständige Abgeltung der Sozialhilfe bei kostengünstigen Lösungen, Beitrag an Betreuung: Bei den Asylsuchenden werden im aktuellen Finanzierungssystem die während des Verfahrens anfallenden Sozialhilfekosten grundsätzlich vollständig abgegolten. Bei Flüchtlingen wird während 5, bei vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen während 7 Jahren, eine Globalpauschale pro Person und Monat vergütet. Während der Abgeltungsdauer soll die Subventionierung der Sozialhilfekosten kostendeckend sein, sofern die Kantone bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe kostengünstige Lösungen umsetzen. An die Betreuungskosten der Kantone wird lediglich ein Beitrag geleistet.

Berechnung der kantonalen Vergütungen: Der quartalsweise an den jeweiligen Kanton vergütete Betrag an Globalpauschalen zur Abgeltung der Sozialhilfekosten wird aufgrund der Anzahl der sich im zuständigen Kanton aufhaltenden Asylsuchenden und der vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen berechnet. Überdies wird als weiterer dynamischer Faktor bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen die gesamtschweizerische Erwerbsquote, die auf der Anzahl in ZEMIS eingetragenen Erwerbsmeldungen beruht, in die Berechnung des zu vergütenden Gesamtbetrags einbezogen. Diese gesamtschweizerische Erwerbsquote wird pro Kanton um einen sozioökonomischen Faktor korrigiert, indem die Arbeitslosenquote der in der Schweiz lebenden Ausländer und die Arbeitslosenquote der im jeweiligen Kanton lebenden Ausländer berücksichtigt werden. Schliesslich enthält das aktuelle Abgeltungssystem einen Anreizmechanismus (vgl. dazu Kapitel 2.2.1, S. 21).

Einführung 2008: Die Abgeltung der Kantone erfolgt im Rahmen des heutigen Finanzierungssystems über Globalpauschalen. Dieses System ist in seinen Grundzügen seit 2008 in Kraft und folgte auf ein Finanzierungssystem mit Teilpauschalen, in welchem der Bund den Kantonen aufgrund ihrer Abrechnungen die ihnen entstandenen Kosten subventionierte.

Optimierung 2013: Per 1. April 2013 wurde das Globalpauschalensystem leicht angepasst. Denn das 2008 eingeführte Finanzierungssystem, welches für jede erwerbstätige Person den Abzug von rund zwei Globalpauschalen vorsah (Faktor W «wirtschaftliche Leistungsfähigkeit»³), verzerrte teilweise die Absichten des Gesetzgebers. Primäre Aufgabe der Kantone sollte es sein, die Sozialhilfe und Integrationsmassnahmen so zu gestalten, dass eine möglichst rasche und nachhaltige soziale und wirtschaftliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erreicht wird. Das 2008 eingeführte System benachteiligte kurzfristig jedoch eher diejenigen Kantone, welche ein starkes Engagement zu Gunsten einer wirtschaftlichen Integration zeigten. Das damalige System schuf Anreize, welche den angestrebten Zielen (positive Kostenentwicklung und Integration in den Arbeitsmarkt) zuwiderliefen. So war es für die Kantone kurzfristig etwa nicht besonders attraktiv, Arbeitsbewilligungen – insbesondere im Teilzeit- und Niedriglohnbereich – zu erteilen.⁴

Herkunft unterschiedliche Subventionsdauer VA vs. FL: Die Subventionierungsdauer bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen gründet auf der Dauer bis zu einem gefestigten Anwesenheitsrecht in der Schweiz. Aus diesem Grund wurde bei den Flüchtlingen auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung bzw. bei den vorläufig Aufgenommenen auf die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung (in der Regel ab 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz) abgestellt. Gemäss altem Recht hatten Flüchtlinge bereits nach einem Aufenthalt in der Schweiz von 5 Jahren Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung. Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung richtet sich seit dem 1. Februar 2014 nach den allgemeinen Bestimmungen des Ausländergesetzes (vgl. Art. 34 AIG, Erteilung der Niederlassungsbewilligung in der

³ Zum Faktor W: vgl. erläuternder Bericht des BFM zur Änderung des Asylverordnungen 1, 2 und 3 sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom März 2007, S. 21.

⁴ Erläuternder Bericht des BFM zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) [...] vom März 2012 S. 3 und 4.

Regel nach zehn Jahren). Somit bestehen aktuell keine sachlichen Gründe mehr für eine Differenzierung bei der Subventionsdauer.

Sonderregelung Resettlement-Flüchtlinge: Aufgrund der hohen Vulnerabilität der Resettlement-Flüchtlinge und dem dadurch erschwerten Zugang zur Erwerbstätigkeit, wird seit 1. März 2019 die Globalpauschale für alle Resettlement-Flüchtlinge während einer Dauer von 7 Jahren nach ihrer Einreise ausgerichtet, dies unabhängig der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und ohne Berücksichtigung einer Erwerbsquote. Beim neuen Finanzierungssystem handelt es sich somit um ein Anreizmodell, bei welchem die Kantone ein grosses Interesse haben, möglichst viele Resettlement-Flüchtlinge so rasch wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Kantone können so finanzielle Reserven bilden für diejenigen Resettlement-Flüchtlinge, welche aufgrund ihrer persönlichen, familiären oder gesundheitlichen Situation auch nach 5 Jahren noch nicht wirtschaftlich selbständig sind. Die Globalpauschalen, die im 6. und 7. Jahr für alle anwesenden Resettlement-Flüchtlinge ausgerichtet werden, dienen so zur Deckung der Kosten derjenigen Resettlement-Flüchtlinge, die bereits invalid, krank, betagt oder als unbegleitete Minderjährige in die Schweiz eingereist sind und nach 5 Jahren noch nicht erwerbstätig sind oder keine Leistungen aus Sozialversicherungen erhalten. Eine Übergangsregelung besagt, dass die siebenjährige Abgeltungsdauer auch für Resettlement-Flüchtlinge Geltung hat, die zwar vor dem Inkrafttreten der Verwaltungsänderung am 1. März 2019 in die Schweiz eingereist sind, sich jedoch noch nicht 7 Jahre hier aufhalten.

c) **Steuerung**

Die Gesamtbeträge der an die einzelnen Kantone zu vergütenden Globalpauschalen werden monatlich berechnet und quartalsweise ausbezahlt. Relevant für die Berechnung sind die Daten aus ZEMIS. Berichtigungen der ZEMIS-Daten werden laufend vom SEM und auf Meldungen der Kantone hin, spätestens bis jeweils am 30. April des Folgejahres, vorgenommen.

Zur Kontrolle der korrekten Verwendung, der Wirksamkeit und der vorschriftgemässen Abrechnung der Bundesbeiträge setzt das SEM gestützt auf Art. 95 AsylG ein Finanzaufsichtskonzept um. Bei diesem Aufsichtskonzept wird einerseits mittels regelmässiger Kontrollen die Datenqualität von ZEMIS überprüft und optimiert. Weiter werden zu bestimmten Themen (Bsp. Gesundheit, Tagesstrukturen für Asylsuchende) schwerpunktorientierte Prüfungen durchgeführt und gegebenenfalls Empfehlungen an die Kantone formuliert. Zudem spricht sich das SEM mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den kantonalen Finanzkontrollen über die Finanztätigkeit entsprechend ihren Vorschriften ab. Sie koordinieren ihre Tätigkeiten und informieren sich gegenseitig über die Erkenntnisse. So besuchen Mitarbeitende des SEM etwa periodisch die Kantone und tauschen sich mit den verantwortlichen kantonalen Stellen aus.

2.1.2 Integrationspauschale

a) Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 1. Januar 2019 definiert die Integrationsförderung als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe. Die Integrationsförderung wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert (Art. 54 AIG). Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen wird durch die sogenannte spezifische Integrationsförderung ergänzt, wenn erstere nicht zugänglich ist oder wenn Lücken vorhanden sind (Art. 55 AIG).

Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der spezifischen Integrationsförderung ist in Art 56 des AIG geregelt. Für die Zielgruppe der VA / FL leistet der Bund finanzielle Beiträge in Form einer einmaligen Integrationspauschale an die Kantone. Der Bund kann seine Beiträge von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen (Art. 58 Abs. 2 AIG).

Ab Mai 2019 gewährt der Bund den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkannten Flüchtling und pro schutzbedürftige Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale von 18'000 Franken. Das SEM entrichtet diese Integrationspauschale, wie alle an die Kantone ausgerichteten Beiträge an die spezifische Integrationsförderung, auf der Grundlage eines kantonalen Integrationsprogramms sowie einer entsprechenden Programmvereinbarung nach Art. 20a des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1).

b) Grundzüge des Abgeltungssystems

Einführung 2008: Per 1. Januar 2008 wurde das Finanzierungssystem des Bundes im Asylbereich umfassend neugestaltet und mit der totalrevidierten Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) die sogenannte Integrationspauschale eingeführt. Seither entrichtete der Bund den Kantonen pro VA / FL eine einmalige Integrationspauschale von 6000 Franken.

Beitrag an geeignete Integrationsmassnahmen: Die Pauschale stellt einen Beitrag an die Kantone dar, um geeignete Integrationsmassnahmen für VA / FL in gemeinsam definierten Förderbereichen entwickeln und zur Verfügung stellen zu können. Damit sollen die Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben werden, möglichst rasch in der Gesellschaft Fuss fassen und ins Berufsleben einsteigen können. Die Zielgruppe der VA / FL weist im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten einen hohen Integrationsförderbedarf auf und ist aufgrund der Fluchtvergangenheit nach Ankunft in der Schweiz meist abhängig von der Sozialhilfe.

Erhöhung der Integrationspauschale infolge Integrationsagenda Schweiz (IAS): Die Entwicklungen der letzten Jahre im Asylbereich stellen die Schweiz in Bezug auf die Integration zudem vor weitere Herausforderungen. In jüngster Zeit flüchteten vorwiegend junge Menschen in die Schweiz, deren Bildung und berufliche Qualifikationen oft nicht den Anforderungen des hiesigen Arbeitsmarkts entsprechen. Um flächendeckend die dafür notwendigen Massnahmen aufbauen zu können, haben sich Bund und Kantone deshalb im Rahmen der Phase I der Integrationsagenda auf eine Erhöhung der Integrationspauschale auf neu 18 000 Franken geeinigt. Gleichzeitig haben Bund und Kantone verbindliche Wirkungsziele festgelegt, die durch einen für alle Kantone geltenden Integrationsprozess erreicht werden sollen.

Bestandteile: Die Integrationspauschale dient zur Finanzierung von Massnahmen in folgenden Fördermodulen: Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung (Begleitung), Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie Zusammenleben (soziale Integration).

c) Steuerung

Seit 2014 werden die Integrationspauschalen im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ausgerichtet. Die KIP basieren auf einer von Bund und Kantonen ausgearbeiteten gemeinsamen Strategie, die übergeordnete Ziele und Förderbereiche definiert, in denen spezifische Integrationsmassnahmen flächendeckend in der Schweiz umgesetzt werden sollen. Für eine Phase von jeweils vier Jahren entwickelt jeder Kanton auf dieser Basis sein Integrationsprogramm, in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Das SEM schliesst mit jedem Kanton eine Programmvereinbarung ab, in der verbindliche Ziele festgehalten werden. Aktuell läuft die KIP-Periode 2018-2021.

Die KIP bilden ein flexibles Instrument, um die Integrationsmassnahmen weiter zu entwickeln. Das Controlling zu den Zielen und Finanzen der KIP erfolgt gestützt auf Kennzahlen und entsprechende Jahresberichte, die in regelmässigen KIP-Sitzungen zwischen Bund und Kantonen analysiert werden. Die Finanzaufsicht basiert auf einer risikoorientierten Systemprüfung. Der Bund kann Beiträge zurückfordern, wenn ein Kanton die Umsetzung der vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt, keine Nachbesserung möglich ist und keine entschuldbaren Gründe vorliegen.

Gestützt auf die Kantonalen Integrationsprogramme entwickeln Bund und Kantone in der Integrationsförderung die Massnahmen laufend weiter und gewährleisten die Qualitätssicherung. Die vom Bund unterstützten Qualitätssicherungsinstrumente, wie z.B. das Sprachlernsystem fide, die Qualitätssicherung im Bereich des interkulturellen Dolmetschens durch die Dachorganisation INTERPRET oder jüngst die Entwicklung eines Instrumentariums zur Potenzialabklärung baut auf den best practices der Kantone auf. Die Kantone wie auch weitere Partner (im Rahmen der IIZ) werden dabei einbezogen (<http://www.kip-pic.ch>).

Die Auszahlung der Integrationspauschale wird gestützt auf die Zahl der effektiven Entscheide pro vorläufig aufgenommene Person und anerkannten Flüchtling zweimal jährlich ausgerichtet. Massgebend sind die in den Datensystemen des SEM erfassten Daten (Art. 15 Abs. 5 VIntA).

Die Umsetzung der IAS ab 2019 erfolgt über die bereits laufende 2. KIP-Generation (2018-2021). Dazu erarbeiten die Kantone Konzepte für die Entwicklung und Bereitstellung der notwendigen Strukturen und Massnahmen für den in der IAS vorgesehenen Erstintegrationsprozess. Bis Ende 2019 hat das SEM mit den Kantonen eine entsprechende Zusatzvereinbarung abgeschlossen. Sie dient als Basis für die Auszahlung der erhöhten Integrationspauschale von 18'000 Franken. Im Rahmen der Integrationsagenda haben sich Bund und Kantone auf messbare Wirkungsziele verständigt. Zudem werden die Kantone zusätzliche Kennzahlen erheben.

Um die Wirkung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele überprüfen zu können, wird in einem separaten Folgemandat der Integrationsagenda Schweiz ein Monitoring aufgebaut. Die gemeinsam zwischen Bund und Kantonen vereinbarten Wirkungsziele der Integrationsagenda sehen die Zielerreichung nach Ablauf einer bestimmten Dauer des Aufenthalts und der Integrationsförderung vor. Um diese Ziele messbar zu machen, sollen in erster Linie Analysen des Verlaufes der Integration je Einreisekohorten geprüft werden. Diese ermöglichen den Vergleich mit anderen Zuwanderungsgruppen.

2.2 Anreizwirkungen des Finanzierungssystems

Ein wichtiger Teil des Mandats der Arbeitsgruppe ist die Entwicklung von Vorschlägen für die Verstärkung der Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration von VA / FL sowie für die Behebung allfälliger Fehlanreize. Als Grundlage für Anpassungsvorschläge wird deshalb nachfolgend eine Analyse der Anreizwirkungen des aktuellen Finanzierungssystems dargelegt. Vom Anreizmodell nicht betroffen ist die Gruppe der Asylsuchenden. Diese Analyse zeigt einerseits die Anreize auf, die durch die Globalpauschalen zwischen Bund und Kantonen gesetzt werden. Andererseits ist ebenso bedeutend, welche Anreize kantonsintern zwischen Kantonen und Gemeinden bestehen. Deshalb wird aufgezeigt, welche Aufgabenteilungs- und Finanzierungsmodelle in den Kantonen bestehen und ob bzw. inwiefern dadurch problematische Konstellationen aus finanztheoretischer Perspektive entstehen.

2.2.1 Anreize zwischen Bund und Kantonen durch die Globalpauschalen

Aus Sicht des Bundes und der Kantone besteht ein grosses Interesse an einer raschen und nachhaltigen Integration aller Personen mit Bleibeperspektive in den Arbeitsmarkt und einer damit verbundenen Senkung bzw. Vermeidung von Sozialhilfekosten. Daher werden Rahmenbedingungen angestrebt, welche die Förderung der Erwerbstätigkeit durch die Kantone unterstützen.

Das aktuelle Finanzierungssystem setzt den Kantonen einen Anreiz für die berufliche Integration von VA / FL, indem die Kantone einen direkten finanziellen Vorteil daraus ziehen, wenn sich die Anzahl der Erwerbstätigen in der Gruppe der VA / FL im erwerbsfähigen Alter im Kanton erhöht. Ausschlaggebend für die Berechnung des massgeblichen kantonalen Gesamtbestandes zur Bestimmung der ausgerichteten Globalpauschale ist nämlich nicht die Anzahl der effektiv in diesem Kanton erwerbstätigen Personen, sondern die berechnete Anzahl erwerbstätiger Personen auf Basis der durchschnittlichen schweizerischen Erwerbsquote.

Diese Erwerbsquote basiert auf den im ZEMIS erfassten erwerbstätigen Personen, welche von den Arbeitgebern bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 85a AIG oder Art. 61 AsylG gemeldet werden (Meldeverfahren). Als Erwerbstätigkeit gelten damit sämtliche Arbeitsverhältnisse, die dem Meldeverfahren für Arbeitgebende unterliegen. Dazu zählen auch Lehrverhältnisse, Teillohnmodelle und Praktika.

Das heutige System geht davon aus, dass die Kantone pro erwerbstätiger Person aus dem Asylbereich im Durchschnitt Sozialhilfekosten in der Höhe einer Globalpauschale einsparen können. Kantone mit überdurchschnittlichen Erwerbsquoten sollten daher im bestehenden System im Durchschnitt einen Überschuss erzielen. Bei Kantonen mit unterdurchschnittlichen Erwerbsquoten dürften hingegen die Sozialhilfekosten die Abgeltungen aus der Globalpauschale überwiegen. Zu den Kantonen mit unterdurchschnittlichen Erwerbsquoten gehören die Westschweizer Kantone sowie die Kantone Bern, Aargau und Tessin.

Die wesentlichen Effekte in der Globalpauschale in Bezug auf die Erwerbstätigkeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für die **Gesamtheit aller Kantone** führt eine zusätzliche erwerbstätige Person im erwerbsfähigen Alter zu einem Abzug von einer Globalpauschale. Bei hohen Erwerbseinkommen wird das Nettoergebnis zusätzlicher Erwerbstätigkeit sowohl für den Einzelkanton als auch für die Gesamtheit der Kantone positiv ausfallen. Bei tiefen Erwerbseinkommen kann zusätzliche Erwerbstätigkeit den Wegfall der Globalpauschale für die Kantone insgesamt nicht kompensieren. Andererseits kann festgehalten werden, dass ein Kanton, welcher eine Erwerbsquote aufweist, die tiefer als der gesamtschweizerische Durchschnitt ist, in jedem Fall profitiert, wenn er eine weitere Person in den Arbeitsmarkt integrieren kann. Dies auch dann, wenn diese Person ein tiefes Erwerbseinkommen erzielt.
- Für den **Einzelkanton** wird bei einer zusätzlichen erwerbstätigen Person nur ein Bruchteil einer Globalpauschale abgezogen. Der absolute Betrag pro Kanton hängt von seinem Anteil an allen erwerbsfähigen Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs ab. Umso grösser der Kanton, desto grösser ist die Reduktion der Globalpauschale. Das Ergebnis für den integrierenden Kanton hängt im konkreten Einzelfall davon ab, ob die eingesparten Sozialhilfekosten den Wegfall der Globalpauschale übersteigen.
- Erreichen VA / FL das 18. Altersjahr, führt dies für den betreffenden Kanton unter sonst gleichen Umständen zu einer Reduktion der ausgerichteten Globalpauschale. Erreichen VA / FL hingegen das 60. Altersjahr, führt dies für den betreffenden Kanton unter sonst gleichen Umständen zu einer Erhöhung der ausgerichteten Globalpauschale.

2.2.2 Aufgabenteilung und Finanzierung in den Kantonen

Die Integrationsagenda zielt auf eine rasche und nachhaltige Integration ab, die für alle staatlichen Ebenen von Interesse ist. Das finanzielle Risiko der Nichtintegration liegt jedoch in erster Linie bei derjenigen Behörde, welche die entsprechenden Kosten trägt. Für die Anreizwirkung des Abgeltungssystems zwischen Bund und Kantonen ist insbesondere relevant, ob Anreize bei den Kantonen richtig gesetzt sind. Generell gilt: Je mehr Verantwortung die Kantone den

Gemeinden übertragen, desto geringer ist das finanzielle Interesse der Kantone an einer raschen und nachhaltigen Integration. Dies gilt insbesondere in den Kantonen, die keinen vertikalen Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden kennen.

Die Anreize unterscheiden sich während und nach Ende der Bundesabgeltungen:

- **Anreiz während der Ausrichtung von Bundesbeiträgen:** Da der Grossteil der Asylsozialhilfekosten vom Bund übernommen wird, ist in dieser Phase in einer kurzfristigen Perspektive wenig relevant, wie die Sozialhilfe in den Kantonen ausgestaltet ist. Während der Ausrichtung der Bundesbeiträge trägt weitgehend der Bund das finanzielle Risiko der Nichtintegration.
- **Anreiz nach Ende der Bundesbeiträge:** Nach Auslaufen der Bundesbeiträge bleibt das Grundprinzip unverändert: Die Behörde, die für die Finanzierung der Sozialhilfe aufkommt, hat das grösste finanzielle Interesse am Integrationserfolg, da mit jeder integrierten Person die Sozialhilfekosten sinken; was einen positiven Einfluss auf die Finanzen der Gemeinde oder des betroffenen Kantons hat.

Da die Ausgestaltung der Sozialhilfe Sache der Kantone ist (Art. 115 BV), variieren die Modelle je nach Kanton sehr stark. Im Rahmen einer Kurzumfrage bei den kantonalen Asylkoordinationen konnten folgende allgemeine Erkenntnisse gewonnen werden (vgl. Tabelle im Anhang, S. 145):

- Die innerkantonale Aufgabenteilung ändert sich häufig in Abhängigkeit der Aufenthaltsdauer. In der Umfrage wurden zwei Phasen unterschieden: während den ersten fünf bzw. sieben Jahren (Art. 88, Abs. 3 AsylG und Art. 87, Abs. 1, Bst. a und b AIG) werden Bundesbeiträge ausgerichtet. Anschliessend müssen die Kantone ohne Bundesbeiträge auskommen. Die finanziellen Zuständigkeiten in diesen zwei Phasen und der Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels sind je nach Kanton unterschiedlich.
- Die Auswertung der Umfrage bei den Kantonen zeigt, dass etwas mehr als die Hälfte der Kantone nach Auslaufen der Bundesbeiträge entweder eine gemischte Zuständigkeit oder eine Zuständigkeit auf Gemeindeebene kennen.

Konkret ergeben sich aus der Umfrage folgende allgemeine Feststellungen:

- In 4 beziehungsweise 6 Kantonen ist der Kanton nur während der Bezugsdauer der Bundesbeiträge an den Sozialhilfekosten der Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs beteiligt und hat so nur einen schwachen Anreiz für Integrationsbemühungen. Denn in diesen Kantonen sind die Kosten der Asylsozialhilfe zu einem grossen Teil durch die Bundesgelder gedeckt und bleiben langfristig (nach Ende der Globalpauschalen) vollständig bei den Gemeinden.
- In 7 Kantonen trägt der Kanton die Sozialhilfekosten nach Ende der Bundesbeiträge alleine, so dass diese Kantone von Beginn an einen starken Anreiz zur Integration haben.
- In 9 Kantonen besteht immerhin eine gemischte Finanzierungsverantwortung von Kanton und Gemeinden nach dem Ende der Bundessubventionen. Auch in diesen Kantonen besteht ein Anreiz zur Integration von Beginn an.

Insgesamt verfügen also mindestens 16 Kantone nach Ende der Bundesbeiträge entweder über ein Modell, das dem Kanton die finanzielle Zuständigkeit komplett überträgt oder über ein gemischtes Modell.⁵ Folglich hat die Mehrheit der Kantone, sowohl während der Bundeszuständigkeit wie auch danach, ein direktes finanzielles Interesse daran, dass die in der Integrationsagenda angestrebten Ziele erreicht werden.

2.3 Prüfung der Kostendeckung der Globalpauschalen

Wie bereits dargelegt sieht das Asylgesetz vor, dass mit den Globalpauschalen die Sozialhilfekosten der Kantone und Gemeinden bei kostengünstigen Lösungen während der ersten 5 bzw. 7 Jahre gedeckt werden, während an die Betreuungskosten ein Beitrag geleistet wird. Die Projektgruppe hat im Rahmen des ersten Workshops diskutiert, dass die Überprüfung des Kostendeckungsgrades deshalb von grosser Bedeutung für die Diskussion möglicher Anpassungen am Finanzierungssystem ist. Nachfolgend wird dargelegt, wie diesem Anliegen Rechnung getragen werden soll, ohne dabei die Arbeiten der Projektgruppe zu verzögern.

2.3.1 Kostendeckungsanalyse 2009

Im Jahr 2010 wurde der Deckungsgrad der im Jahr 2009 ausbezahlten Globalpauschalen überprüft. Das entsprechende Mandat wurde dem damaligen BFM vom Fachausschuss «Asylverfahren und Unterbringung» erteilt. Die durchgeführte Erhebung und Berechnung der Deckungsgrade ergab folgende Resultate:

- Globalpauschale 1 (Asylbereich): 100,95 %, 18 Kantone (67,77 % des Personenbestandes) haben einen Deckungsgrad von 100 % oder höher;
- Globalpauschale 2 (Flüchtlingsbereich): 101,04 %, 12 Kantone (44,84 % des Personenbestandes) haben einen Deckungsgrad von 100 % oder höher.
- Die Deckungsgrade der einzelnen Kantone lagen im Asylbereich zwischen 80,85 % (Kanton VD) und 156,67 % (Kanton OW), im Flüchtlingsbereich zwischen 69,44 % (Kanton AR) und 132,35 % (Kanton SO).

Aus dieser Analyse hat sich kein einzelner Einflussfaktor herausgeschält, der die Kosten der Kantone und somit die Deckungsgrade ausschlaggebend beeinflusst. Die Kosten der Kantone sind vielmehr eine sehr komplexe Kombination von verschiedenen Einflussfaktoren, die zum Teil voneinander abhängig und zum Teil unabhängig sind.

2.3.2 Überprüfung der Kostendeckung mittels Sozialhilfestatistik

Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt im Auftrag des SEM die Sozialhilfestatistiken für den Flüchtlingsbereich (SH-FlüStat) und den Asylbereich (SH-AsylStat). Zum Flüchtlingsbereich

⁵ Die Kantone mit einem vertikalen Lastenausgleich (zwischen Kanton und Gemeinden) gelten als Kantone mit einem gemischten Modell, indem sie zu einem gewissen Grad die von den Gemeinden bezahlten Sozialhilfekosten mittragen.

zählen Flüchtlinge in den ersten 5 Jahren nach Einreichung ihres Asylgesuchs (FL-5) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in den ersten 7 Jahren nach Einreise in die Schweiz (VAFL-7). Die Statistik für den Asylbereich umfasst Asylsuchende (AS) und vorläufig aufgenommene Personen in den ersten 7 Jahren nach Einreise in die Schweiz (VA-7). Die Daten der SH-FlüStat und der SH-AsylStat liefern dem SEM Angaben zu den gesamten Auszahlungsbeträgen, die beispielsweise für Vergleiche mit den Bundessubventionen (Globalpauschalen ohne Anteil für Betreuung) an die Kantone herangezogen werden können.

Im Flüchtlingsbereich werden die Sozialhilfekosten seit 2009 gesamthaft erhoben. Seit 2012 liegt grundsätzlich eine ausreichende Datenqualität vor. Die Auswertung dieser Daten zeigte, dass die Bundessubventionen die Sozialhilfekosten (ohne Betreuung) der Kantone weitgehend deckten. Der Deckungsgrad lag unter den Kantonen mit weniger als 10 % fehlenden Werten bei jeweils knapp 100 %.⁶ Im Asylbereich wurden die Daten 2016 erstmals in einer Vollerhebung erfasst.⁷ Es gibt Hinweise, dass in den ersten Erhebungsjahren noch Lücken in der Datenerfassung bestehen, namentlich bei den Unterbringungs- und Gesundheitskosten. Daher lassen sich zurzeit noch keine gefestigten Rückschlüsse auf die effektiven Ausgaben und auf das Verhältnis zu den Bundessubventionen ziehen.⁸

Es wurde nun ein Prozess zur Verbesserung der Datenqualität auf technischer Ebene initiiert, welcher den Asyl- und Flüchtlingsbereich umfasst. Das BFS und das SEM stehen dazu in engem Kontakt mit den Kantonen und den Erfassungstellen, um allfällige systemische Fehler zu erkennen und in Zukunft vollständigere Angaben zu erhalten. Auswertungen zu den Finanzvariablen der Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich werden erst bei Vorliegen konsolidierter Ergebnisse zugänglich gemacht.

2.3.3 Ermittlung der Erwerbseinkommen mit ZAS-Daten (AHV)

Für die vorschriftsmässige Berechnung und Auszahlung der Bundessubventionen im Asylbereich ist das SEM auf korrekte und zeitnahe Angaben zur Erwerbstätigkeit angewiesen. Die Korrektheit und Vollständigkeit dieser Angaben wird durch das SEM im Rahmen der Finanzaufsichtstätigkeit gemäss Artikel 95 AsylG kontrolliert. Fehlerhafte Pauschalzahlungen werden korrigiert.

Per 1. Oktober 2016 wurde mit Artikel 93^{bis} AHVG eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) Auskünfte zur flächendeckenden Überprüfung der ZEMIS-Eintragungen einzuholen. Gestützt auf Artikel 93^{bis} AHVG hat das SEM mit der ZAS eine Vereinbarung abgeschlossen, um den Datenabgleich zu regeln. Die entsprechenden Daten für das vorhergehende Jahr liegen jeweils im Oktober vor. Gemäss Vereinbarung dient der Datenabgleich der allfälligen Korrektur von unrechtmässig ausbezahlten Subventionen im

⁶ 2012: 99 %, 2013: 93 %, 2014: 97 %, 2015: 97 %, 2016: 99 %, 2017: 96 %.

⁷ Bis 2015 wurden die Daten lediglich basierend auf einer Stichprobe und eines Stichmonats erhoben.

⁸ Um Fehlinterpretationen bzgl. des Vergleichs zwischen gesamten Auszahlungsbeträgen und Bundessubventionen (Deckungsgrad) zu vermeiden, werden daher noch keine Zahlen zu den gesamten Auszahlungsbeträgen publiziert. Insgesamt hat sich im Jahr 2017 die Datenqualität verbessert. Es bestehen Hinweise darauf, dass die Sozialhilfekosten (ohne Betreuung) im gesamtschweizerischen Durchschnitt gedeckt sind.

Asylbereich. Die Verwendung dieser Daten durch das SEM für einen anderen als den vereinbarten Zweck ist hingegen gesetzlich wie vertraglich ausgeschlossen. Im Rahmen des ZAS-Datenabgleichs kann daher nur überprüft werden, ob eine Person in einem bestimmten Monat gearbeitet hat oder nicht.

Das SEM hat mit der ZAS im Frühjahr 2019 eine Vereinbarung abgeschlossen, welche regelt, dass das SEM die Angaben zu den Löhnen statistisch auswerten kann. Eine solche Auswertung ermöglicht Rückschlüsse darüber, ob die im Rahmen der Erwerbstätigkeit erwirtschafteten Löhne durchschnittlich existenzsichernd sind. Angaben zum Beschäftigungsgrad können den ZAS-Daten hingegen nicht entnommen werden.

Exkurs: Solange die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen erhoben wurde⁹ war es möglich, gestützt auf die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten, das durchschnittliche Erwerbseinkommen von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen für die Zeit, in welcher diese Personen der Sonderabgabe unterstanden¹⁰, zu erheben. Die Auswertungen der entsprechenden Daten für die Jahre 2012 bis 2017 haben für die Gesamtperiode ein durchschnittliches monatliches Erwerbseinkommen von rund 2300 Franken ergeben, wobei die Höhe des Durchschnittslohns über die Jahre rückläufig¹¹ war. Im Jahr 2017 betrug er aber immer noch 1803 Franken.

2.3.4 Fazit zur Prüfung der Kostendeckung der Globalpauschalen

Die statistische Erfassung der effektiven Kosten von Kantonen und Gemeinden für die Sozialhilfe zugunsten von Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs wird kontinuierlich verbessert. Mit diesen Verbesserungen sollten in einigen Jahren genügend belastbare Datengrundlagen vorliegen, um den Kostendeckungsgrad der Globalpauschalen im Bereich der Sozialhilfe regelmässig zu überprüfen. Zudem wird angestrebt, mit Daten der Zentralen Ausgleichsstelle aufzuzeigen, inwiefern die der Globalpauschale zugrundeliegende Annahme zutreffend ist, wonach eine zusätzliche erwerbstätige Person des Asyl- und Flüchtlingsbereichs durchschnittlich zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten im Umfang von einer Globalpauschale führt.

Im Bereich der Betreuungskosten wird aber auch mit diesen Verbesserungen der statistischen Grundlagen weiterhin keine Aussage zum Kostendeckungsgrad bei den Betreuungskosten möglich sein. Dies ist aus **Sicht des Bundes** aber auch nicht nötig, da es sich dabei ausschliesslich um einen Beitrag und nicht um eine Abgeltung der effektiven Kosten gestützt auf kostengünstige Lösungen handelt. Aus **Sicht der Kantone** ist es jedoch notwendig, dass die Leistungen der Kantone sowie des Bundes im Bereich der Betreuung aufgezeigt werden. Zudem muss eine Kostendeckungsanalyse in Betracht gezogen werden, wenn sich später zeigen sollte, dass sie notwendig ist, um die Höhe der künftigen Pauschalen verhandeln und anpassen zu können.

⁹ Bis Ende 2017

¹⁰ AS: während der Dauer des Asylverfahrens; VA: bis 3 Jahre nach vorläufiger Aufnahme, längstens aber bis 7 Jahre nach der Einreise

¹¹ **2012:** Fr. 2827.–; **2013:** Fr. 2620.–; **2014:** Fr. 2382.–; **2015:** Fr. 2173.–; **2016:** Fr. 2033.–; **2017:** Fr. 1803.–

2.4 Zwischenfazit zum heutigen Finanzierungssystem

Ausgehend von der Analyse des heutigen Finanzierungssystems lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Bei den Globalpauschalen und der Integrationspauschale handelt es sich um Bundesbeiträge an die Kantone, deren Volumen sich automatisch an die Anzahl der zu unterstützenden bzw. zu integrierenden Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich anpasst. Das Finanzierungssystem trägt damit den grossen Schwankungen in diesem Politikbereich Rechnung.

In der ersten Phase der Integrationsagenda lag der Fokus auf der Integrationspauschale, die den geschätzten durchschnittlichen Kosten für die spezifische Integrationsförderung angeglichen wurde. Im Bereich der Integrationsförderung erfolgt mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) eine Steuerung der Leistungserbringung und der damit verbundenen Bundesbeiträge mittels Programmvereinbarungen. Mit der Integrationsagenda wurden zudem Wirkungsziele gesetzt, die mit einem Monitoring überprüft werden. Das Finanzierungssystem hat im Bereich der Integrationspauschale mit der Integrationsagenda bereits eine erhebliche Weiterentwicklung der Steuerung erfahren.

Die Projektgruppe hat daher in der Analyse den Fokus auf die Abgeltung der Sozialhilfekosten und die Beiträge an die Betreuungskosten durch die Globalpauschalen gelegt. Mit Blick auf die erfolgreiche Umsetzung der Integrationsagenda ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass das Finanzierungssystem insgesamt sowie im Zusammenspiel zwischen Integrations- und Globalpauschale keine falschen, hemmenden Effekte für die Integration enthält. Zudem ist es ebenso wichtig, dass mit dem Finanzierungssystem die Sozialhilfekosten gedeckt werden können. Die Projektgruppe ist zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen gelangt:

- Aus einer Anreizperspektive ist festzuhalten, dass die Kantone und Gemeinden aufgrund der potenziell langfristigen Sozialhilfeabhängigkeit von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen und der zeitlich auf 5 bzw. 7 Jahre beschränkten Abgeltungsdauer durch den Bund immer einen starken Anreiz haben, für eine rasche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu sorgen. Je nach Verteilung der Sozialhilfeszuständigkeit liegt dieser Anreiz beim Kanton und/oder bei den Gemeinden. Dabei ist festzuhalten, dass mit dem Finanzierungssystem des Bundes das innerkantonale Finanzierungssystem aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie nicht beeinflusst werden kann. Die finanzielle Gesamtsicht muss innerkantonale hergestellt werden.
- Die heutige Ausgestaltung der Globalpauschalen führt dazu, dass unter sonst gleichen Umständen mit jeder zusätzlich erwerbstätigen Person – in der Summe über alle Kantone – eine Globalpauschale weniger ausbezahlt wird. Damit geht das heutige System von der Hypothese aus, dass eine erwerbstätige Person durchschnittlich zur Reduktion von Sozialhilfe- und Betreuungskosten im Umfang von einer Globalpauschale – also rund 1'500 CHF pro Monat – führt. Diese Hypothese wird durch den Bericht «Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen»¹² gestützt, der aufzeigt, dass 2017 die erwerbstätigen VA / FL im Durchschnitt

¹² Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen – Auswertung des Zahlenmaterials für die Jahre 2012 bis 2017 aus SAP SINEX bezüglich der Höhe des durchschnittlichen Einkommens – Schlussbericht; Bern, 25. September 2018.

1'803 CHF pro Monat verdient haben. Zwar lassen sich derzeit statistisch (noch) keine präzisen Aussagen treffen, ob die vollständige Abgeltung der Sozialhilfekosten bei kostengünstigen Lösungen tatsächlich erreicht wird. Daten der Sozialhilfestatistik sowie zu den erzielten Einkommen der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge¹³ lassen jedoch vermuten, dass hier kein Missstand im Sinne einer gegenüber den gesetzlichen Vorgaben zu tiefen Bundesabgeltung vorliegt. Bei den Betreuungskosten lassen sich mangels der notwendigen Datengrundlagen sowie einer fehlenden Klärung hinsichtlich der Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen keine Aussagen treffen. Allerdings macht das Gesetz keine Vorgaben zum Finanzierungsanteil des Bundes.

- Hingegen ist festzustellen, dass die direkte Verknüpfung der Globalpauschale mit der Erwerbstätigkeit in einem gewissen Widerspruch zur Zielsetzung der Integrationsagenda steht, möglichst viele Personen rasch in Praktika und berufliche Ausbildungen zu bringen (Grundsatz "Bildung vor Arbeit"). Denn diese sind in der Regel mit tiefen Löhnen verbunden und führen also nicht unmittelbar zur finanziellen Selbständigkeit. Wenn die Ziele der Integrationsagenda erreicht werden, könnte sich je nach Höhe der erzielten Erwerbseinkommen das Nettoergebnis im Bereich der Sozialhilfe- und Betreuungskosten über die Summe aller Kantone kurzfristig verschlechtern und sich die Entlastung erst in einer längerfristigen Perspektive einspielen. Um auch auf der Ebene eines einzelnen Kantons einen hohen Anreiz zur Arbeitsintegration zu setzen, wird dem einzelnen Kanton die Globalpauschale auf Basis der Erwerbsquote des Schweizer Durchschnitts gekürzt. Dies hat zur Folge, dass Kantone, deren Erwerbsquote von VA / FL höher liegt als im Schweizer Durchschnitt, profitieren. Hingegen fahren Kantone schlechter, deren VA / FL nicht die gesamtschweizerische Erwerbsquote erreichen. Aus Sicht von Bundesvertretern in der Projektgruppe wird damit ein klarer finanzieller Anreiz zur raschen Arbeitsintegration gesetzt.
- Die Vertreter der Kantone stehen dem aktuellen System aber insgesamt kritisch gegenüber: Der in der Globalpauschale gesetzte Anreizmechanismus sei zwar theoretisch vorhanden, in der Praxis aber nicht handlungsleitend und werde tendenziell sogar als Fehlanreiz wahrgenommen. Zudem wird kritisch beurteilt, dass eine Besserstellung eines spezifischen Kantons zulasten der übrigen Kantone erfolgt. Umgekehrt profitieren alle anderen Kantone davon, wenn in einem einzelnen Kanton die Erwerbstätigkeit sinkt, was als störend empfunden wird.
- Der Bund fokussiert sich bei der Globalpauschale im heutigen System auf die Kontrolle der korrekten Verwendung, die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge sowie schwerpunktorientierte Prüfungen ausgewählter Themen. Im Übrigen macht der Bund den Kantonen keine weiteren Vorgaben in Bezug auf die Steuerung. Anders erfolgt die Steuerung bei der Integrationspauschale: Hier haben Bund und Kantone gemeinsame Wirkungsziele formuliert, die Eckwerte der IAS wurden verbindlich in die Integrationsverordnung aufgenommen und die Umsetzung erfolgt durch die Kantone auf der Grundlage von Konzepten, die das SEM bewilligen muss (Zusatz Programmvereinbarung KIP).

¹³ Vgl. für eine Analyse der je Kanton erzielten Einkommen der VA/FL die Auswertungen im Kapitel 3.4.4, S. 62.

2.5 Grundsätze und Stossrichtungen für Anpassungen am Finanzierungssystem

Ausgehend von den Zielsetzungen des Mandats und dem Zwischenfazit zum heutigen Finanzierungssystem wurden durch die Projektgruppe mögliche Stossrichtungen für Anpassungen des Finanzierungssystems diskutiert. Die folgenden Grundsätze und Stossrichtungen wurden im Koordinationsgremium diskutiert und genehmigt.

1. Höhe der Abgeltung

Technische Modelldiskussion vor Definition der Höhe und Dauer der Pauschalabgeltungen: Im Vordergrund der Arbeiten der Projektgruppe steht die technische Modelldiskussion. Die Höhe und Dauer der Pauschalabgeltungen sollen im Rahmen eines Gesamtpakets diskutiert werden und sind letztlich politisch zu entscheiden.

Zum jetzigen Zeitpunkt keine Kostendeckungsanalyse spezifisch für die Weiterentwicklung des Finanzierungssystems: Die Überprüfung des Kostendeckungsgrades der Globalpauschalen in der Existenzsicherung ist für die Definition der Höhe von grosser Bedeutung. Zurzeit liegen noch keine ausreichend gesicherten Grundlagen zum Kostendeckungsgrad im Asylbereich (GP1) vor. Aktuell sind lediglich von 7 Kantonen belastbare Daten verfügbar, welche eine volle Kostendeckung ausweisen. Demgegenüber ist im Flüchtlingsbereich die Datenqualität für eine Berechnung des Kostendeckungsgrads ausreichend und es hat sich gezeigt, dass die Kosten der Kantone in den letzten 6 Jahren (2012-2017) im Durchschnitt weitgehend gedeckt waren (Kostendeckungsgrad zwischen 93 und 99 %). Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind erheblich, was zum Teil an der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes liegen könnte. Hierzu liegen bisher keine ausreichenden Grundlagen vor. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass zurzeit die kantonalen Rahmenbedingungen in der Bemessung der GP nicht optimal abgebildet sind. Für eine fundierte Beurteilung dieses Sachverhaltes wären jedoch sehr umfangreiche Grundlagenarbeiten erforderlich, die ausserhalb der Zielsetzung des Mandats liegen.

Um zukünftig verlässliche Aussagen zum Kostendeckungsgrad treffen zu können, soll die Sozialhilfestatistik weiterentwickelt werden. Eine spezifisch für den Zweck der aktuellen Arbeiten der Projektgruppe durchzuführende Kostendeckungsanalyse ist zurzeit nicht vorgesehen. Zeigen die weiteren Arbeiten, dass dies zur Definition der Höhe der Pauschalabgeltungen und / oder zur Beurteilung der Finanzierungsmodelle erforderlich ist, ist das Thema im Rahmen der IAS wieder aufzunehmen.

Sobald die notwendigen statistischen Grundlagen vorliegen, werden die Kostendeckungsanalysen zudem regelmässig durchgeführt und nach Bedarf Massnahmen ergriffen, um dem bereits bestehenden Auftrag gemäss Art. 89 AsylG nachzukommen.

2. Modelldiskussion

Für die weitere Modelldiskussion ist von folgenden Eckwerten auszugehen:

- Am heutigen System der „Pro Kopf“-Pauschalabgeltungen soll festgehalten werden. Es trägt den grossen Schwankungen des Asylbereichs Rechnung.
- Die Integrationspauschale war Gegenstand der Phase I der Integrationsagenda, sie soll deshalb nicht in grundsätzlicher Hinsicht überprüft werden.
- Eine direkte Verknüpfung des Abgeltungssystems mit den Wirkungszielen der Integrationsagenda wird aufgrund der fehlenden Datengrundlagen vorerst nicht weiterverfolgt. Das Monitoring der festgelegten Wirkungsziele ist aber von grosser Bedeutung. Erst wenn die in Teilprojekt II zu entwickelnden Monitoringresultate vorliegen, kann eine vertiefte Diskussion über eine mögliche Rückkoppelung von Zielerreichung und Abgeltungssystem geführt werden.
- Die Modellrechnungen sollen auf der Basis des aktuellen Finanzvolumens durchgeführt werden.
- Die Zusammenlegung der Integrations- und Globalpauschalen in eine einzige Pauschalabgeltung wird nicht weiterverfolgt. Es ist unklar, ob die angestrebten Vorteile dieser über das Abgeltungssystem forcierten Gesamtsicht effektiv erreicht werden könnten. Dem stehen ein grosser Umstellungsaufwand sowie Herausforderungen in der Budgetierung und Administration für Bund, Kantone und Gemeinden gegenüber.
- Eine kantonale Differenzierung der Integrationspauschale oder eine unterschiedlich hohe Integrationspauschale aufgrund von individuellen Eigenschaften der VA / FL ist im Hinblick auf ein administrativ einfaches System (eine der Zielsetzungen der Phase II) sowie aufgrund der fehlenden Datengrundlagen nicht weiter zu prüfen.

3. Klärung der Schnittstellen zwischen der Integrationsförderung und der Sozialhilfe

Im Alltag stellen sich an der Schnittstelle zwischen der Integrationsförderung (IP) und der Sozialhilfe (GP) sowie der von den Pauschalabgeltungen mitfinanzierten Massnahmen immer wieder ganz konkrete Fragen der finanziellen Zuständigkeit sowie der Ausgestaltung für bestimmte Leistungen, die für die Integrationsförderung zentral sind. Es handelt sich namentlich um die Bereiche der Beschäftigung von Asylsuchenden, der Betreuung und Förderung von Kindern im Vorschulalter, des Zugangs zu und der Koordination mit Angeboten des Gesundheitswesens und der Prävention oder um den Bereich des Wohnens. Diese Bereiche sind für den Integrationserfolg bedeutsam, namentlich was die Koordination und Finanzierung mit der Sozialhilfe betrifft. Der Handlungsbedarf in diesem Bereich soll vertieft geprüft werden und es ist aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen sich allfällige Herausforderungen und Zielkonflikte angehen lassen.

4. Anreize für VA / FL auf individueller Ebene prüfen

Mit der Integrationsagenda wird eine durchgehende Fallführung eingeführt, welche sowohl das „Fordern“ wie das „Fördern“ verstärkt. Die intrinsische Motivation der betroffenen Person wird

gestärkt und diese werden Massnahmen zugewiesen, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Weitere Anreize auf individueller Ebene sollen geprüft werden, damit sich VA / FL rasch und aktiv um eine nachhaltige Integration bemühen. In Kapitel 2.2 wird dargelegt, welche Anreize im heutigen System bestehen und es ist von der Projektgruppe zu diskutieren, ob hier Handlungsbedarf besteht.

3 Ausgestaltung neues Finanzierungssystem Asyl

In diesem Kapitel werden die Grundlagen und Anforderungen für das neue Finanzierungssystem Asyl ermittelt und einer vertieften Analyse unterzogen. Dabei werden verschieden alternative Abgeltungsmodelle auf der Basis von Modellrechnungen dargestellt und im Vergleich zu den heutigen Globalpauschalen diskutiert:

- In Kapitel 3.1 wird erläutert, welche Anforderungen alternative Modelle erfüllen müssen, damit sie für eine Ablösung des heutigen Finanzierungssystems in Frage kommen.
- In Kapitel 3.2 werden die für die Vertiefung ausgewählten Modellvarianten beschrieben. Dabei wird insbesondere auf die Gestaltungselemente eingegangen – dies sind der anrechenbare Bestand für die Auszahlung der Globalpauschale, die kantonalen Ausgleichsfaktoren und die Periodizität des Risikoausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen.
- Anschliessend werden in Kapitel 3.3 die Grundannahmen und die verwendete Methodik zur Ermittlung der Auszahlungssummen in den untersuchten Modellen erläutert.
- In Kapitel 3.4 wird detailliert aufgezeigt, wie die verschiedenen Gestaltungselemente in den einzelnen Modellen umgesetzt werden und welche Auswirkungen dies auf den anrechenbaren Bestand für die Auszahlung der Globalpauschale und die Höhe der Globalpauschale hat.
- In Kapitel 3.5 werden die Ergebnisse präsentiert. Für jedes der untersuchten Modelle wird ausgewiesen, wie sich die Höhe der Auszahlungen in der Zeitperiode 2012 bis 2018 entwickelt hätte. Dieser Ausweis erfolgt sowohl auf nationaler Ebene wie auch spezifisch pro Kanton. Die Ergebnisse werden mit den tatsächlich erfolgten Auszahlungen im heutigen Finanzierungssystem verglichen. Ebenfalls wird aufgezeigt, wie sich die Auszahlungen in den Modellen bei Umsetzung der IAS im Vergleich zum heutigen Finanzierungsmodell entwickeln würden.
- In Kapitel 3.6 werden die Modelle anhand der definierten Anforderungen einer vergleichenden Bewertung unterzogen.
- Auf Basis dieser Erkenntnisse werden in Kapitel 3.7 Empfehlungen bzw. Fragestellungen zur Modellwahl und den Korrekturfaktoren gegeben. Die finanziellen Auswirkungen bei Umsetzung dieser Empfehlungen werden zusammenfassend dargestellt.

3.1 Anforderungen an die Modelle

Bei der Ausgestaltung alternativer Modelle zum heutigen Finanzierungssystem zwischen Bund und Kantonen stehen aus den Zielsetzungen des Folgemandats, den vertieften Diskussionen in der Projektgruppe sowie einer ersten breiten Auslegung von Modellen die folgenden Anforderungen im Vordergrund, welche ein zukünftiges Finanzierungsmodell in jedem Fall zu erfüllen hat:

- Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration setzen bzw. Fehlanreize vermeiden
- Fairer Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen sicherstellen
- Fairer Ausgleich von unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen den Kantonen schaffen

- Einfaches und kohärentes Finanzierungssystem schaffen, das den administrativen Aufwand geringhält
- Neues Finanzierungssystem soll die Wirkung der Investition in die Integration der Phase I berücksichtigen und bei der Finanzierung im Bereich der Sozialausgaben sowohl bei den Kantonen wie beim Bund zu Minderausgaben führen

Nachstehend gehen wir auf diese Anforderungen detaillierter ein.

a) Anreize für rasche und nachhaltige Integration der VA / FL

Generell besteht die Einschätzung, dass das heutige Finanzierungssystem bereits grosse Anreize für eine rasche Integration setzt, weil Kantone mit einem hohen Anteil an erwerbstätigen VA / FL im Vergleich zu Kantonen mit einem geringen Anteil an erwerbstätigen VA / FL finanziell besser abschneiden. Gleichzeitig wird von den Kantonsvertretern darauf hingewiesen, dass sich die mögliche, zusätzliche Anreizwirkung eines neuen Finanzierungssystems insbesondere auf die Dauer der Bundeszuständigkeit beschränkt. Die Kantone und/oder Gemeinden haben aus langfristiger Perspektive sowieso einen sehr grossen finanziellen Anreiz, mit einer hohen Erwerbstätigkeit dafür zu sorgen, dass sich die VA / FL aus der Sozialhilfeabhängigkeit lösen können. In diesem Sinne soll eine zusätzliche Anreizwirkung eines modifizierten Finanzierungssystems nicht übermässig stark gewichtet werden. Viel wichtiger sei, dass das Finanzierungssystem keine tatsächlichen oder wahrgenommenen Integrationshindernisse schaffe.

Kritisch wird in diesem Zusammenhang beurteilt, dass die direkte Verknüpfung der Globalpauschale mit der Erwerbstätigkeit vor allem bei Jugendlichen zwischen 18-25 Jahren¹⁴ in einem Widerspruch zur Zielsetzung der Integrationsagenda steht, möglichst viele Jugendliche gemäss dem Grundsatz «Arbeit dank Bildung» rasch in Praktika und berufliche Ausbildungen zu bringen, um damit eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Solche Einstiegsmöglichkeiten sind in der Regel mit tiefen Löhnen verbunden und führen nicht zu einer finanziellen Selbständigkeit. Trotzdem wird im heutigen System mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit auch in diesen Fällen eine volle Globalpauschale abgezogen – beim betroffenen Kanton zwar nur der Bruchteil dieser Pauschale, aber über die Summe aller Kantone eine gesamte. Diese Problematik beschränkt sich nicht nur auf Jugendliche, sondern kommt grundsätzlich auch bei Personen zum Tragen, die nach ihrem 25. Altersjahr ein Asylgesuch in der Schweiz stellen und einer Erwerbstätigkeit mit tiefem Lohn nachgehen.

b) Fairer Ausgleich zwischen Bund und Kantonen

Als wichtig wird erachtet, dass ein neues Finanzierungssystem mindestens im heutigen Ausmass für einen fairen Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen sorgt. Damit dies gewährleistet werden kann, müssen folgende zentrale Kostentreiber berücksichtigt werden:

¹⁴ Zur Gruppe der «18- bis 25-jährigen Jugendlichen» gehören alle VA / FL, die zwischen 18 Jahre und 24.99 Jahre alt sind. Sobald sie den 25. Geburtstag feiern, zählen sie zur Gruppe der 25- bis 60-Jährigen.

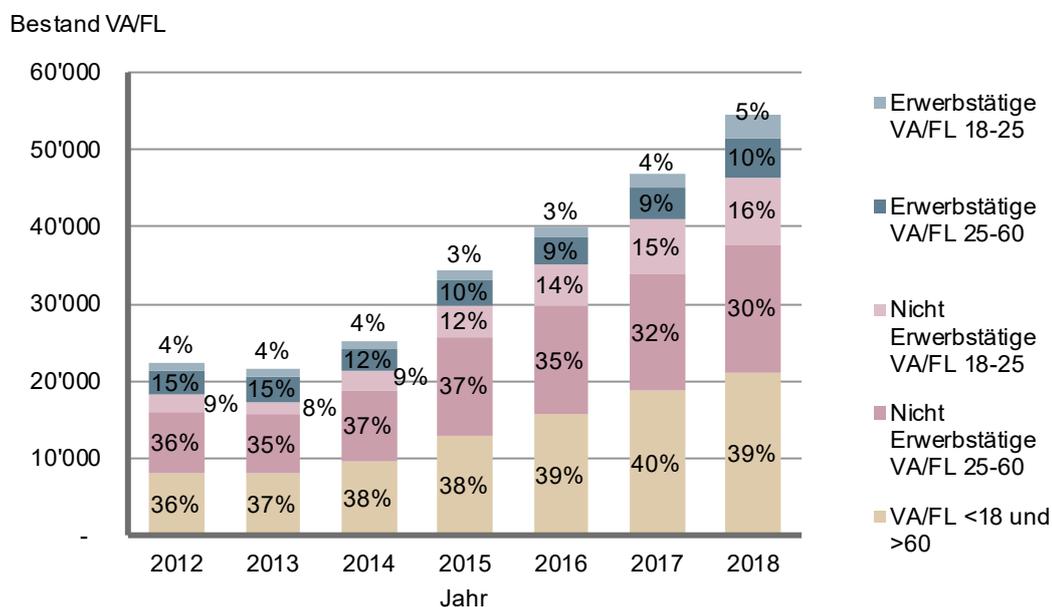
- Entwicklung des Bestandes
- Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter am Gesamtbestand
- Entwicklung der Erwerbstätigkeit bei den Personen im erwerbsfähigen Alter
- Höhe der Sozialhilfe- und Betreuungskosten pro Fall

Diese vier Faktoren bestimmen zusammen die von den Kantonen zu tragenden Sozialhilfekosten. Der vierte Faktor ist massgebend für die Höhe der zu entrichtenden Globalpauschale pro sozialhilfeabhängigen Fall.¹⁵ Die drei anderen Faktoren bestimmen im Prinzip das Ausmass der Sozialhilfeabhängigkeit und müssen in die Bemessung der Anzahl auszubezahlender Globalpauschalen einfließen (vgl. hierzu auch den nachstehenden Exkurs).

Exkurs: Schwankungen in den Bestandeszahlen, der Alterszusammensetzung und der Erwerbstätigkeit

In der nachstehenden Abbildung wird auf Basis der durchschnittlichen Jahreswerte die Anzahl und die Zusammensetzung der VA / FL nach Erwerbstätigkeit und Alterskategorien für die Periode 2012-2018 dargestellt.

Abbildung 2: Anzahl und Erwerbstätigkeit VA / FL in den Jahren 2012 bis 2018
(Jahresdurchschnittswerte)



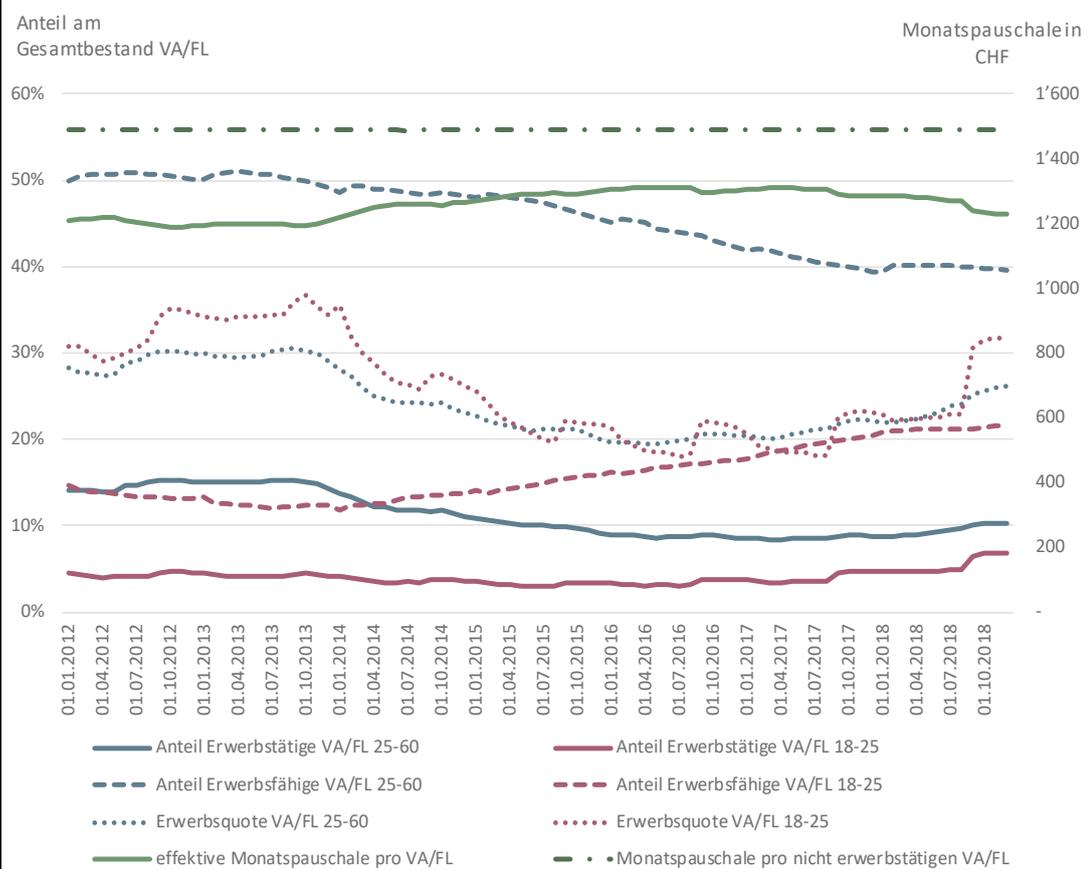
Wie die Abbildung zeigt, ist der Bestand der VA / FL seit dem Jahr 2012 (22'417) bis ins Jahr 2018 (54'409) stark angestiegen. Zugleich wird ersichtlich, dass sowohl die Alterszusammensetzung (z.B.

¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt 3.1c) bei den Erläuterungen «Eintrittsschwelle für Gewährung der Sozialhilfe und Höhe der ausbezahlten Sozialhilfe».

Anteil der 18- bis 25-Jährigen) wie auch der Anteil der erwerbstätigen Personen (blaue Balken) zwischen den Jahren variiert. Im Jahr 2012 lag der Anteil der 18- bis 25-Jährigen am Gesamtbestand bei 13.6 % und ging im Jahr 2013 auf 12.4 % zurück, danach stieg er bis ins Jahr 2018 auf 21.2 % an. Der Anteil aller VA / FL im erwerbsfähigen Alter (18-60 Jahre) nahm demgegenüber seit 2012 mit 64.2 % bis ins Jahr 2018 auf 61.1 % kontinuierlich ab. Der Anteil der erwerbstätigen VA / FL am Gesamtbestand sank von 19 % im Jahr 2012 auf 12 % im Jahr 2016, steigt seither aber wieder an. Die Erwerbsquote unterlag ebenfalls Schwankungen: 29.5 % im Jahr 2012, 20 % im Jahr 2016 und 24.5 % im Jahr 2018.

Noch deutlicher werden diese Veränderungen erkennbar anhand der Abbildung 3, in welcher auf Basis der monatlichen Zahlen auf der linken Skala die Anteile der erwerbsfähigen und erwerbstätigen VA / FL sowie deren Erwerbsquote ausgewiesen werden. Auffallend ist vor allem, dass sowohl die Erwerbsquote der 18- bis 25-jährigen VA / FL (rote, gepunktete Linie) wie auch jene der 25- bis 60-jährigen VA / FL (blaue, gepunktete Linie) vergleichsweise grossen Schwankungen unterliegt. Insbesondere erkennbar ist bei den 18- bis 25-jährigen VA / FL, dass im Sommer zu Beginn von Lehren und Ausbildungen jeweils ein Anstieg der Erwerbstätigkeit bzw. der Erwerbsquote erfolgt.

Abbildung 3: Anteil erwerbsfähige und erwerbstätige VA / FL am Gesamtbestand und Höhe der Monatspauschalen



Das heutige Finanzierungsmodell «fährt» diesen Veränderungen in der Zusammensetzung der Altersstruktur und der Erwerbstätigkeit auf Monatsbasis nach. Für die Ermittlung der Anzahl auszubezahlender Globalpauschalen wird vom Gesamtbestand ausgegangen und davon die Anzahl Erwerbstätige (unter Verwendung der schweizerischen Erwerbsquoten bei VA / FL) abgezogen. Für die verbleibende

Anzahl «unterstützungsberechtigter» VA / FL (bzw. anrechenbarer Bestand) wird die festgelegte Monatspauschale von rund 1'500 CHF (vgl. rechte Skala und grüne Strichpunkt-Linie in obiger Abbildung) ausgerichtet. Legt man die ausbezahlte Summe auf den Gesamtbestand um, so zeigt sich, dass die effektive Monatspauschale pro **alle** VA / FL Schwankungen unterliegt (vgl. grüne durchgezogene Linie): Sie fällt tiefer aus, wenn der Anteil der erwerbstätigen VA / FL hoch ist und ist umgekehrt höher, wenn der Anteil der erwerbstätigen VA / FL tief ist. In diesem Sinne werden der tatsächliche Unterstützungsbedarf bzw. die Inanspruchnahme der Sozialhilfe monatlich detailliert ermittelt.¹⁶

c) Fairer Ausgleich zwischen den Kantonen

Die bisherigen Analysen zur Kostendeckung der Sozialhilfe bei VA / FL zeigen, dass zwischen den Kantonen zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen. Dabei gibt es einen Konsens in der Projektgruppe, dass solche Unterschiede (zumindest teilweise) ausgeglichen werden sollen. Die nachstehende Abbildung 4 enthält eine Zusammenstellung von Faktoren, die das Ausmass der Sozialhilfe pro VA / FL in den Kantonen mitbestimmen und dazu führen können, dass der Kostendeckungsgrad unterschiedlich ausfällt. Wir gehen kurz auf diese Faktoren ein und diskutieren, ob sie im Rahmen des Finanzierungssystems auszugleichen sind oder nicht.

- **Eintrittsschwelle für Gewährung der Sozialhilfe und Höhe der ausbezahlten Sozialhilfe:** Für die Ermittlung der Sozialhilfe wird in den Kantonen vom Bedarf für die materielle Grundsicherung (Grundbedarf, Gesundheits- und Wohnkosten) ausgegangen und dies den Einnahmen gegenübergestellt. Besteht ein Fehlbetrag ergänzt ihn die Sozialhilfe. Die Kantone orientieren sich hierbei für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Regel an den SKOS-Richtlinien. Für vorläufig Aufgenommene kommen grundsätzlich tiefere Ansätze zur Anwendung, die in den kantonalen Erlassen individuell geregelt sind. Generell lassen sich keine weiteren fundierten Aussagen zu kantonalen Abweichungen bezüglich Eintrittsschwelle und Höhe der Sozialhilfe machen. Kantonale Unterschiede sollen gemäss dem Verständnis der Projektgruppe aber nicht ausgeglichen werden, da sie in der Gestaltungshoheit der Kantone liegen. Ausgenommen davon sind kantonale Unterschiede bei den Mietkosten und den Gesundheitskosten, die bereits heute direkt in die Bemessung der Globalpauschale einfließen.
- **Integrationsarbeit:** Mit der IAS verpflichten sich die Kantone zu Integrationsmassnahmen mit klaren Zielvorgaben. Ob und in welchem Ausmass sich die Kantone über diese Vorgaben hinaus engagieren und auf welche Integrationsansätze sie setzen, ist Sache der Kantone. In diesem Sinne soll der Wettbewerb zwischen den Kantonen um die «best practice» nicht durch einen finanziellen Ausgleich eingeschränkt werden.
- **Unterschiedliche Anteile von Personen im erwerbsfähigen Alter:** Die Alterszusammensetzung der VA / FL ist in den Kantonen zum Teil unterschiedlich, ohne dass dies von ihnen beeinflusst werden kann. Die Unterschiede können sich teilweise aus der ursprünglichen Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone ergeben, bei welcher das Alter der Personen nicht explizit berücksichtigt wird. Für kantonal differierende Altersstrukturen können aber

¹⁶ Dabei liegt der Berechnung die Annahme zugrunde, dass mit der Monatspauschale von 1'500 CHF für nicht erwerbstätige VA / FL deren Sozialhilfe im Durchschnitt gedeckt ist.

auch unterschiedliche Bleiberechtsquoten, unterschiedliche Anzahl Geburten, Familien nachzüge etc. verantwortlich sein. Aufgrund solcher Abweichungen kann es sein, dass bei gleicher Erwerbsquote bzw. gleich erfolgreicher Integrationsarbeit ein Kanton A trotzdem für einen höheren Anteil nicht erwerbstätiger Personen aufkommen muss, allein aus dem Umstand, dass der Anteil erwerbsfähiger Personen in seinem Kanton geringer ist als im Vergleichskanton B. Solche nicht beeinflussbaren Unterschiede zwischen den Kantonen sollen ausgeglichen werden.

- **Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes:** Ob die Integrationsarbeit Erfolg zeigt, hängt nicht nur von der Qualität und Intensität der geleisteten Integrationsarbeit ab, sondern auch von den strukturellen Voraussetzungen auf dem jeweiligen kantonalen Arbeitsmarkt. Beispielsweise dürfte es für einen Kanton wesentlich schwieriger sein, VA / FL erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wenn der kantonale Arbeitsmarkt bereits eine hohe Arbeitslosenquote aufweist. Solche strukturellen Unterschiede, die der betroffene Kanton nicht direkt beeinflussen kann, sollen gemäss allgemeinem Verständnis der Projektgruppe bei der Bemessung der Globalpauschalen berücksichtigt bzw. in einem gewissen Ausmass ausgeglichen werden.
- **Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefen Erwerbseinkommen und kantonales Lohnniveau:** Selbst wenn zwei Kantone die gleiche Erwerbsquote bei den VA / FL aufweisen, können sich unterschiedlich hohe Belastungen in der Sozialhilfe ergeben. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn in Kanton A der Anteil der Teilzeit- oder Vollzeitarbeitenden mit tiefem Erwerbseinkommen (z.B. unter monatlich 500, 1'000 oder 1'500 CHF) deutlich höher ist als in Kanton B. Ein anderer Grund kann sein, dass in den Branchen in denen viele VA / FL arbeiten oder generell im Kanton A ein tieferes Lohnniveau als im Kanton B vorliegt.

Exkurs: Umgang mit Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen

Im Zusammenhang mit der angestrebten Umsetzung der IAS wurde auch die Frage diskutiert, ob der Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen als kantonaler Korrekturfaktor berücksichtigt werden sollte. Dies vor dem Hintergrund, dass mit der Umsetzung der IAS in Zukunft in noch grösserem Ausmass Personen in Praktika und Berufsbildung mit tiefem Erwerbseinkommen integriert werden. Entsprechend laufen die Kantone Gefahr, bei einem vollen Abzug einer Globalpauschale einen finanziellen Verlust zu erleiden, weil sie bei Personen über 25 Jahren oder bei Teilzeitangestellten mit geringem Erwerbseinkommen nicht im entsprechenden Umfang bei den Sozialhilfekosten entlastet werden.

Nach Ansicht der Projektgruppe ist dieses Problem sowohl im Rahmen des fairen Kostenausgleichs zwischen Bund und Kantonen (vgl. vorangehender Abschnitt b) wie auch auf der kantonalen Ebene anzugehen. Damit ist zwar auf der kantonalen Ebene möglicherweise auch ein gewisser Ausgleich unterschiedlicher Integrationsansätze verbunden. Die Projektgruppe erachtet es aber als wichtiger, dass jenen Kantonen keine finanziellen Nachteile entstehen sollten, welche sich in erster Linie für einen Integrationsansatz über Praktika und Berufsbildung mit tiefen Einstiegsgehältern entscheiden.

Abbildung 4: Spezifische Faktoren für unterschiedlich hohe Sozialhilfekosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich

	Ausgleich kantonaler Unterschiede
Eintrittsschwelle für Gewährung der Sozialhilfe	Nein
Höhe der Sozialhilfe bei erreichter Eintrittsschwelle	Nein
Integrationsarbeit (Intensität, verwendeter Ansatz usw.)	Nein
Unterschiedliche Anteile von Personen im erwerbsfähigen Alter am Gesamtbestand	Ja
Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes	Ja
Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen	Ja

Zusammenfassend verbleiben somit der unterschiedliche Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter, die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und der Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen¹⁷, die bei der Bemessung der Globalpauschale zwischen den Kantonen ausgeglichen oder zumindest korrigiert werden sollen.

d) Einfaches und kohärentes System

Die Projektgruppe erachtet es als wichtig, dass ein neues Finanzierungssystem in Bezug auf die Anreizwirkung gut verständlich ist. Beim heutigen System wird in Frage gestellt, dass die tatsächliche Anreizwirkung des Systems in der Politik und auf der Ebene der praktischen Umsetzung wirklich verstanden wird. Die Ermittlung der Anzahl auszubehaltender Globalpauschalen wird als komplex und schwierig kommunizierbar erachtet.

Eine administrative Vereinfachung ist gemäss dem Folgemandat zwar anzustreben. Im Verlauf der Arbeiten hat sich jedoch gezeigt, dass zwischen dem fairen Ausgleich unter den Kantonen und dem Anspruch nach einem einfachen Berechnungssystem ein Zielkonflikt besteht. Aus fachlicher Sicht sollte daher die administrative Vereinfachung nicht als harte Anforderung definiert werden, sondern im Rahmen einer Interessenabwägung der Zielsetzung eines möglichst fairen Ausgleichs zwischen den Kantonen gegenübergestellt werden.

¹⁷ Der Ausgleich struktureller Unterschiede im kantonalen Lohnniveau wird von der Projektgruppe insgesamt als etwas weniger relevant erachtet bzw. fließt teilweise auch in den Korrekturfaktor für die Bemessung des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen ein und wird auch über den Mietkosten- und Gesundheitskostenanteil bei der Höhe der Globalpauschale mitberücksichtigt.

e) Wirkung der Integrationsagenda berücksichtigen

Bezüglich der Berücksichtigung der Wirkung der Integrationsagenda hat sich die Projektgruppe im Rahmen der «Grundsätze und Stossrichtungen für Anpassungen am Finanzierungssystem» (vgl. Abschnitt 2.5, S. 29) darauf geeinigt, dass im Vordergrund der Arbeiten die technische Modelldiskussion stehen soll. Als Teil des Gesamtpakets zum neuen Finanzierungssystem Asyl sind auch die Höhe und Dauer der Pauschalabgeltungen zu diskutieren. Hierbei gilt es zu beachten, dass eine allfällige Umstellung des Finanzierungssystems im Zeitpunkt Systemwechsels grundsätzlich kostenneutral zu erfolgen hat.¹⁸

3.2 Modellvarianten

In einer ersten Phase wurde eine breite Auslegeordnung von möglichen Modellen untersucht und die Auszahlungssummen pro Modell im Vergleich zum heutigen Finanzierungssystem (Status Quo) ermittelt. Dabei hat sich gezeigt, dass im Grundsatz alle untersuchten Modelle funktionieren und mittelfristig (3 bis 5 Jahre) in Bezug auf den fairen Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen zu keinen «grösseren Ausreissern» führen. In der Folge hat die Projektgruppe ergänzend zum heutigen Finanzierungsmodell (Status Quo) drei Modelle ausgewählt, um anhand dieser Modelle insbesondere die Anreizwirkung sowie die Ausgestaltung des Ausgleichs zwischen den Kantonen vertiefter zu untersuchen.

Die vier Modelle lassen sich anhand der folgenden drei Gestaltungsmerkmale beschreiben (vgl. dazu auch die zusammenfassende Abbildung 5 auf S. 45):

3.2.1 Anrechenbarer Bestand für Auszahlung der Globalpauschale

Für einen fairen Ausgleich der Kosten müssen wie in Abschnitt 3.1b) erläutert grundsätzlich die Entwicklung des Gesamtbestandes, der Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter sowie die Erwerbstätigkeit der Personen im erwerbsfähigen Alter berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Anreizwirkung konzentrieren wir uns vorerst auf die Frage, für welche erwerbstätigen bzw. nicht erwerbstätigen VA / FL in Zukunft eine Globalpauschale ausgerichtet werden soll.¹⁹ Hierzu bieten sich vier unterschiedliche Möglichkeiten an:

- **Status Quo:** Im heutigen Finanzierungssystem erfolgt die Auszahlung im Grundsatz für alle nicht erwerbstätigen VA / FL. Ausgangspunkt ist somit der Bestand an VA / FL in den einzelnen Kantonen abzüglich der erwerbstätigen Personen zwischen 18 - 60 Jahren. Die erwerbstätigen Personen werden aber nicht anhand der tatsächlichen kantonalen Erwerbstätigkeit der VA / FL ermittelt, sondern anhand der durchschnittlichen, schweizerischen Erwerbsquote der VA / FL. Die einzelnen Kantone erhalten in diesem System einen (starken)

¹⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.3d) auf S. 43.

¹⁹ Auf den dritten Aspekt «Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter» wird bei den kantonalen Ausgleichsfaktoren (vgl. Abschnitt 3.2.2a) näher eingegangen. Mit dem Ausgleich dieser Anteile je Kanton erfolgt in der Summe gleichzeitig auch der Ausgleich aller Kantone gegenüber dem Bund.

finanziellen Anreiz, die Erwerbstätigkeit ihrer VA / FL über den schweizerischen Durchschnittswert zu steigern, sofern mit der Erwerbstätigkeit ein angemessenes Einkommen erzielt wird.²⁰

- **Berufsbildung:** Im Modell Berufsbildung wird die Anzahl der auszubehandelnden Globalpauschalen im Grundsatz gleich ermittelt wie im Status Quo (Bestand minus Anteil erwerbstätige VA / FL gemäss schweizerischer Erwerbsquote). Als entscheidender Unterschied wird jedoch für alle 18- bis 25-jährigen VA / FL unabhängig von ihrem Erwerbsstatus eine Globalpauschale ausgerichtet. Damit soll insbesondere der Anreiz im Sinn der IAS verstärkt werden, Jugendliche und junge Erwachsene VA / FL über Praktika und Berufslehren zu integrieren, ohne dass damit eine Kürzung der ausbezahlten Globalpauschalen einhergeht.
- **Kantonsmodell:** Das Kantonsmodell geht ähnlich wie der Status Quo von der Grundidee aus, dass für jeden nicht erwerbstätigen VA / FL eine Globalpauschale ausbezahlt wird. Im Unterschied zum Status Quo wird aber die Erwerbstätigkeit nicht aufgrund der schweizerischen Erwerbsquote bei den VA / FL korrigiert, sondern gemäss der tatsächlichen kantonalen Erwerbstätigkeit der VA / FL.²¹ Das Modell geht von der Zielsetzung aus, dass mit der Bundesentschädigung die Sozialhilfekosten der Kantone möglichst gemäss den tatsächlichen Verhältnissen in den Kantonen abgedeckt werden sollen und nicht anhand einer schweizweiten Erwerbsquote. Auf die Anreizwirkung zur Integration bereits während der Dauer der Bundeszugehörigkeit wird in diesem Modell verzichtet, da jede Eingliederung in die Erwerbstätigkeit für den jeweiligen Kanton unmittelbar mit einem vollen Abzug einer Globalpauschale verbunden ist.²²
- **Bestandesmodell:** Im Unterschied zu den drei bisher vorgestellten Modellen wird im «Bestandesmodell» generell für alle VA / FL eine Globalpauschale ausbezahlt. Auf einen Abzug für erwerbstätige VA / FL wird also verzichtet, dafür ist die Höhe der Pauschale tiefer als heute. Dieses Modell überlässt es den Kantonen, in welcher Weise sie die VA / FL in den Arbeitsmarkt integrieren: Mit einer Ausbildung über Praktika und Berufsbildung mit vergleichsweise tiefen Anfangslöhnen oder mit einem möglichst raschen Einstieg in die Erwerbstätigkeit mit höheren Startlöhnen, aber später evtl. weniger rascher Lohnentwicklung. Es setzt zugleich einen starken Anreiz zur Integration, weil mit jedem Erwerbseinkommen die Inanspruchnahme der Sozialhilfe reduziert wird, ohne dass damit die Zahl der ausbezahlten Globalpauschalen vermindert wird.

²⁰ Das Einkommen muss höher sein als der vom Kanton zu tragende Anteil an der gesamtschweizerischen Kürzung um eine Globalpauschale. Grobe Abschätzungen zeigen, dass dies ab einem monatlichen Einkommen der Fall ist, das zu einer Verringerung der Sozialhilfeleistungen von rund 220 CHF führt.

²¹ Im Prinzip wird jedem Kanton also pro erwerbstätigen VA / FL eine Globalpauschale abgezogen. Dies gleicht weitgehend einer abgeschwächten Version des bis März 2013 angewendeten Abgeltungssystems, wo den Kantonen pro erwerbstätige Person ein Faktor W abgezogen wurde. Dieser Faktor lag sogar über 1. Es wurde pro erwerbstätigen VA / FL mehr als eine Globalpauschale abgezogen.

²² Mit dem Einbau eines Korrekturfaktors für den Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen wird der Abzug je nach Erwerbseinkommen etwas gemindert, es ergibt sich aber trotzdem das Ergebnis, dass Netto für den einzelnen Kanton mit der Eingliederung einer Person in die Erwerbstätigkeit kein finanzieller Vorteil verbleibt.

3.2.2 Kantonale Ausgleichsfaktoren

a) Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter

- In den Modellen **Status Quo** und **Kantonsmodell** spielt es aus der Optik der einzelnen Kantone letztlich eine untergeordnete Rolle, wie gross bei ihnen der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter ist, weil dieser Anteil über die Ermittlung des anrechenbaren Bestandes (Gesamtbestand minus erwerbstätige VA / FL) automatisch mitberücksichtigt wird.
- Im Modell **Berufsbildung** erfolgt der Ausgleich für den Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter grundsätzlich ebenfalls automatisch über die Ermittlung des anrechenbaren Bestandes. Nicht explizit korrigiert wird jedoch in diesem Modell der Anteil der 18- bis 25-jährigen VA / FL. Kantone mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an 18- bis 25-jährigen VA / FL werden daher im Vergleich zu Kantonen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil in der Tendenz etwas bevorteilt.²³
- Da im **Bestandesmodell** für alle VA / FL – losgelöst von ihrer altersspezifischen Erwerbsfähigkeit und ihrer tatsächlichen Erwerbstätigkeit – die gleich hohe Globalpauschale entrichtet wird, besteht sehr wohl ein Bedarf zum Ausgleich unterschiedlicher kantonaler Anteile an Personen im erwerbsfähigen Alter. Kantone mit einem tiefen Anteil von erwerbsfähigen Personen würden sonst gegenüber Kantonen mit einem hohen Anteil in der Regel benachteiligt, da sie Personen im nicht erwerbsfähigen Alter auch mit den besten Massnahmen nicht in den Arbeitsmarkt integrieren und damit von der Sozialhilfe ablösen können.²⁴ Der Ausgleich erfolgt über eine Anpassung in der Höhe der kantonalen Globalpauschale (vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt 3.4.2b).

b) Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

Unterschiede in der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes werden im **Modell Status Quo** und im **Modell Berufsbildung** wie bisher über die kantonale Arbeitslosenquote bei der ausländischen Wohnbevölkerung berücksichtigt und fliessen in die Ermittlung des anrechenbaren Bestandes ein.

²³ Dies hängt damit zusammen, dass bei der kostenneutralen Umstellung vom Status Quo auf das Modell Berufsbildung die auszurichtende Globalpauschale für alle anrechenbaren Personen etwas reduziert werden muss, weil nun auch für erwerbstätige 18- bis 25-Jährige eine Pauschale auszurichten ist (vgl. dazu die je nach Modell unterschiedliche Höhe der Globalpauschale in Abbildung 10 (S. 50). Weil die Kürzung nicht nur die 18- bis 25-Jährigen, sondern auch alle anderen nicht erwerbstätigen Personen betrifft, hat dies wie erwähnt zur Folge, dass Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von 18- bis 25-Jährigen, dafür aber entsprechend grösseren Anteil von <18-, >60- und nicht erwerbstätigen 25- bis 60-Jährigen etwas stärker von der Kürzung betroffen sind, als Kantone mit einem überdurchschnittlichen Anteil von 18- bis 25-Jährigen.

²⁴ Bei dieser Überlegung muss beachtet werden, dass die Kantone für jeden VA / FL eine volle Pauschale erhalten. Demgegenüber nehmen die Sozialhilfekosten mit dem Personenbestand nur dann proportional zu, wenn es sich um Einzelpersonen handelt. In Familienstrukturen zeigt sich, dass die Sozialhilfekosten pro Person nicht konstant sind, sondern mit jedem zusätzlichen Kind sinken. In diesem Sinne muss es nicht immer so sein, dass ein Kanton A mit einem hohen Anteil von Personen im nicht erwerbsfähigen Alter auf jeden Fall schlechter gestellt ist, als ein Kanton B mit einem tieferen Anteil. Es hängt davon ab, ob in den beiden Kantonen die Familienstruktur im Durchschnitt ähnlich gross ist.

Im **Kantonsmodell** sind allfällige Unterschiede in der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes aufgrund der Abstützung auf die tatsächliche kantonale Erwerbstätigkeit bei den VA / FL bereits berücksichtigt.²⁵

Im **Bestandesmodell** ist ebenfalls ein Ausgleich für kantonal unterschiedliche Anteile an Personen im erwerbsfähigen Alter vorgesehen. Damit soll wie im Status Quo und im Modell Berufsbildung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Personen im nicht erwerbsfähigen Alter per se nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Kantone müssen somit für diesen Personenkreis – unabhängig von ihren sonstigen Integrationsbemühungen – häufig Sozialhilfe leisten.²⁶ Daher sollen sie nicht finanziell zusätzlich belastet werden, wenn der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter in ihrem Kanton unterdurchschnittlich ist. Der Ausgleich erfolgt im Bestandesmodell nicht wie im Status Quo oder im Modell Berufsbildung durch eine Anpassung im anrechenbaren Bestand, sondern durch eine Justierung in der Höhe der kantonalen Globalpauschale.

c) Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen²⁷

Der Ausgleich von Unterschieden im kantonalen Anteil von erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen, die in der Folge auch unterschiedlich hohe Belastungen in der Sozialhilfe zur Folge haben können, wird ausser im Status Quo in allen anderen Modellen vorgenommen. Die Korrektur erfolgt anhand des jeweiligen kantonalen Medianlohns²⁸ der erwerbstätigen VA / FL. Dies mit der Hypothese, dass der Medianlohn der VA / FL in guter Weise den Finanzierungsbedarf (Einkommenslücke bis zur Höhe Globalpauschale) bei kleinem oder grossem Anteil von erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen reflektiert. Aufgrund der Ausführungen in Kapitel 3.4.4 wird sich zeigen, dass diese Hypothese kritisch zu hinterfragen ist und anstelle der Medianlöhne oder Durchschnittslöhne von VA / FL besser der tatsächliche Anteil von erwerbstätigen Personen zu berücksichtigen ist, deren Einkommen wesentlich geringer als die Globalpauschale ist.

²⁵ Zu beachten ist, dass mit der Berücksichtigung der kantonalen Erwerbstätigkeit nicht nur Unterschiede in der Absorptionsfähigkeit ausgeglichen werden, sondern auch allfällige Unterschiede in der Intensität und Qualität der kantonalen Integrationsarbeit. Der Ausgleich unterschiedlich «guter» Integrationsarbeit ist zwar gemäss den Erläuterungen in Abschnitt 3.1c) nicht erwünscht, lässt sich aber mit der Berücksichtigung der kantonalen Erwerbsquote nicht vermeiden.

²⁶ Im Einzelfall hängt es davon ab, ob es sich bei der Person im nicht erwerbsfähigen Alter um eine Einzelperson handelt, die nicht in eine Familienstruktur integriert ist. Hier muss die Erwerbslosigkeit im Normalfall durch Sozialhilfeleistungen aufgefangen werden. Bei Personen in einer Familienstruktur (Kinder, Ehefrau, Ehemann) ist es denkbar, dass der erwerbstätige Partner die ganze Familie weitgehend oder vollumfänglich ernähren kann. In diesem Fall reduzieren sich oder entfallen die Sozialhilfekosten.

²⁷ Wir weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass es sich sowohl um Personen in Praktika und Berufsbildung mit einem tiefen Lohn handeln kann wie auch um Personen, die aufgrund ihrer Teilzeitarbeit ein geringes monatliches Erwerbseinkommen erzielen.

²⁸ Der Medianlohn reflektiert exakt jenen Monatslohn, der in der Mitte der Datenverteilung liegt: Die eine Hälfte aller erbstätigen VA / FL verdient weniger als diesen Lohn und die andere Hälfte mehr.

3.2.3 Periodizität des Risikoausgleichs und der kantonalen Korrekturfaktoren

In der letzten Zeile von Abbildung 5 wird aufgezeigt, in welcher Periodizität die Anpassungen beim anrechenbaren Bestand und bei den kantonalen Korrekturfaktoren erfolgen:

- In allen Modellen wird der **anrechenbare Bestand** als Hauptkostenträger monatlich angepasst. Damit soll den oftmals starken Schwankungen in den monatlichen Gesuchs- und Bestandeszahlen möglichst rasch Rechnung getragen werden und der Zu- oder Abnahme der Sozialhilfekosten zeitnah «nachgefahren» werden.
- Die **kantonalen Korrekturfaktoren** werden im Status Quo, im Modell Berufsbildung und im Kantonsmodell gemäss der zeitlichen Verfügbarkeit der Datengrundlagen nachgeführt: beim Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter und bei der Arbeitslosenquote der Ausländer somit monatlich und bei der Korrektur des Medianlohniveaus bzw. des Erwerbseinkommens jährlich.

Im Bestandesmodell erfolgen demgegenüber die Anpassungen jährlich, sowohl für die spezifischen kantonalen Korrekturfaktoren wie auch die generelle Justierung der Globalpauschale an die Erwerbsquote²⁹. Dies vor dem Hintergrund, dass sämtliche Korrekturen nicht wie in den anderen Modellen über die anrechenbaren Bestandeszahlen erfolgen können, sondern ausschliesslich über die Höhe der kantonalen Globalpauschale vorgenommen werden müssen. Im Sinne der Stetigkeit soll daher vermieden werden, dass die Kantone monatlich mit neuen Ansätzen für ihre kantonale Globalpauschale konfrontiert werden.

Exkurs: Mögliche Indikatoren für den Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen und Periodizität des Risikoausgleichs

Im Rahmen einer ersten, breiten Auslegeordnung zu möglichen alternativen Finanzierungsmodellen wurden beim Bestandesmodell verschiedene Varianten untersucht, wie bei Änderungen in der Erwerbsquote der VA / FL (18-60 Jahre) für einen fairen Kostenausgleich zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Kantone gesorgt werden könnte.³⁰ Nebst dem naheliegenden Indikator «Erwerbsquote» wurden als Indikatoren für den Risikoausgleich auch die «Schweizerische Kostendeckung bei der Sozialhilfe für VA / FL» sowie die «Höhe des schweizerischen Medianlohns bei den erwerbstätigen VA / FL» untersucht. Die Analysen haben gezeigt, dass diese beiden Indikatoren im Vergleich zur Erwerbsquote weniger gut geeignet sind. Sie sind nur mit einer Verzögerung von mindestens 2 Jahren verfügbar. Zudem ist die Qualität der Datengrundlagen zum Kostendeckungsgrad bei den VA zurzeit noch ungenügend. In Bezug auf den Medianlohn ist klar, dass dieser allein die Entwicklung der verbleibenden Sozialhilfekosten nicht ausreichend abdeckt. Die Sozialhilfekosten hängen nicht nur davon ab, wie hoch das erzielbare Einkommen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist, sondern werden massgeblich

²⁹ Die kostenneutrale Umrechnung des heutigen Finanzierungssystems in ein allfälliges Bestandesmodell muss implizit immer auch berücksichtigen, wie hoch die Erwerbsquote der VA / FL (18-60 Jahre) im Zeitpunkt der Umstellung ist. Verändert sich im späteren Zeitverlauf diese Erwerbsquote, muss die Globalpauschale des Bestandesmodells entsprechend nachgefahren bzw. an die Entwicklung angepasst werden (höhere pauschale bei tieferer Erwerbsquote und umgekehrt). Nur so kann sichergestellt werden, dass bei einer Zu- oder Abnahme der Erwerbsquote weder die Kantone noch der Bund übervorteilt werden.

³⁰ Zur Notwendigkeit des Ausgleichs bzw. der Anpassung der Globalpauschale vgl. die Ausführungen in der vorangehenden Fussnote 29.

dadurch bestimmt, wie viele VA / FL tatsächlich erwerbstätig sind (hängen also von der Erwerbsquote ab).

Im Rahmen der erwähnten, ersten Auslegeordnung wurde für das Bestandesmodell davon ausgegangen, dass der Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen nur alle 4 Jahre oder bei einer Abweichung von mehr als $\pm 10\%$ vom Ausgangswert im Zeitpunkt der Umrechnung vorzunehmen ist. In den aktuellen Vertiefungen hat sich gezeigt, dass ein solcher verzögerter Risikoausgleich kaum sinnvoll ist, wenn die Daten auf Monats- bzw. Jahresbasis vorliegen. Es bestünde vielmehr die Gefahr, dass es zu unnötig grossen Sprüngen bei der Bemessung der Globalpauschale käme. Zudem könnten über eine Zeitdauer von bis zu 4 Jahren die Auszahlungen entweder zu tief ausfallen (bei abnehmender Erwerbsquote) oder zu hoch sein (bei zunehmender Erwerbsquote). Bei den grossen jährlichen Auszahlungssummen von gegen 1 Mrd. CHF führen auch geringfügige prozentuale Abweichungen vom Ausgangswert rasch zu zweistelligen (bei $\pm 10\%$ sogar dreistelligen) Millionenbeträgen. Diese könnte einerseits subventionsrechtliche Fragen aufwerfen und andererseits auch zu Diskussionen über nachschüssige Ausgleichszahlungen führen. All diese Schwierigkeiten können vermieden werden, wenn der Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen wie in der hier dargelegten Modellvariante mindestens jährlich erfolgt.

3.2.4 Zusammenfassender Überblick zu den untersuchten Modellen

Die nachstehende Abbildung zeigt die beschriebenen Modelle anhand der drei zentralen Gestaltungselemente anrechenbarer Bestand, berücksichtigte kantonale Ausgleichsfaktoren und Periodizität des Ausgleichs zwischen Bund und Kantonen und innerhalb der Kantone.

Abbildung 5: Vertiefte Modellvarianten im Überblick

	Status Quo	Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell	
Anrechenbarer Bestand für Auszahlung der Globalpauschale	Alle VA / FL abzüglich Erwerbstätige zwischen 18 - 60 gemäss CH-Erwerbsquote	Alle VA / FL abzüglich Erwerbstätige zwischen 25 - 60 gemäss CH-Erwerbsquote	Alle VA / FL abzüglich Erwerbstätige zwischen 18 - 60 gemäss kant. Erwerbsquote	Alle VA / FL	
Kantonale Korrekturfaktoren	Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter	Im Modell automatisch berücksichtigt	Im Modell teilweise berücksichtigt	Im Modell automatisch berücksichtigt	Über jährliche Anpassung der Höhe von GP1 und 2
	Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes	Korrektur der schweizerischen Erwerbsquote der VA / FL mit kantonaler Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung via anrechenbaren Bestand		nur Abzug der effektiv Erwerbstätigen im Kanton	Schweiz. EQ korrigiert mit kant. ALQ über Korrektur der Höhe von GP1 und 2
	Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen	Keine Korrektur	Kantonales Niveau des Medianlohns über Korrektur des anrechenbaren Bestandes		Kant. Niveau des Medianlohns über Korrektur der Höhe von GP1 und 2
Periodizität des Risikoausgleichs und des Ausgleichs der kantonalen Korrekturfaktoren	Monatlich	Monatlich (Ausnahme: Lohnniveau auf Jahresdurchschnitt)		Anrechenbarer Bestand: monatlich; alle übrigen: jährlich	

Exkurs: Verwendete Berechnungsformeln

Die nachstehende Abbildung enthält für Interessierte eine Darstellung der Modelle in formaler Schreibweise.

Modell	Berechnungsformel
Status Quo	$\text{Bestand}_{\text{KT}} - \text{EF}_{\text{KT}} * (\text{EQ}_{\text{CH}} + \text{ALQ}_{\text{CH}} - \text{ALQ}_{\text{KT}})$
Berufsbildung	$\text{Bestand}_{\text{KT}} - \text{EF}(25-60)_{\text{KT}} * (\text{EQ}_{\text{CH}} + \text{ALQ}_{\text{CH}} - \text{ALQ}_{\text{KT}}) * \text{MIN}(1; (\text{Medianlohn}_{\text{KT}} / \text{GP}_{\text{KT}}))$
Kantonsmodell	$\text{Bestand}_{\text{KT}} - \text{ET}_{\text{KT}} * \text{MIN}(1; (\text{Medianlohn}_{\text{KT}} / \text{GP}_{\text{KT}}))$
Bestandesmodell	$\text{BasisGP}_{\text{KT}} - (\text{EQ}_{\text{CH}} + \text{ALQ}_{\text{CH}} - \text{ALQ}_{\text{KT}}) * \text{MIN}(\text{BasisGP}_{\text{KT}}, \text{Medianlohn}_{\text{KT}}) * \text{EFQ}_{\text{KT}}$
$\text{Bestand}_{\text{KT}}$	Anzahl VA / FL im Kanton
EF_{KT}	Bestand Erwerbsfähige (Personen im erwerbsfähigen Alter 18-60) im Kanton
$\text{EF}(25-60)_{\text{KT}}$	Bestand Erwerbsfähige ohne Jugendliche (Personen im erwerbsfähigen Alter 25-60) im Kanton
EQ_{CH}	Erwerbsquote Schweiz (= Erwerbstätige / Bestand Erwerbsfähige)
ALQ_{CH}	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz
ALQ_{KT}	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung im Kanton
GP_{KT}	Globalpauschale für den jeweiligen Kanton (abgestuft gemäss Miet- und Gesundheitskosten)
EFQ_{KT}	Erwerbsfähigenquote des Kantons (= Personen im erwerbsfähigen Alter 18-60 / Bestand)

3.2.5 Blick auf das heutige Finanzierungsmodell im Lichte der alternativen Modelle

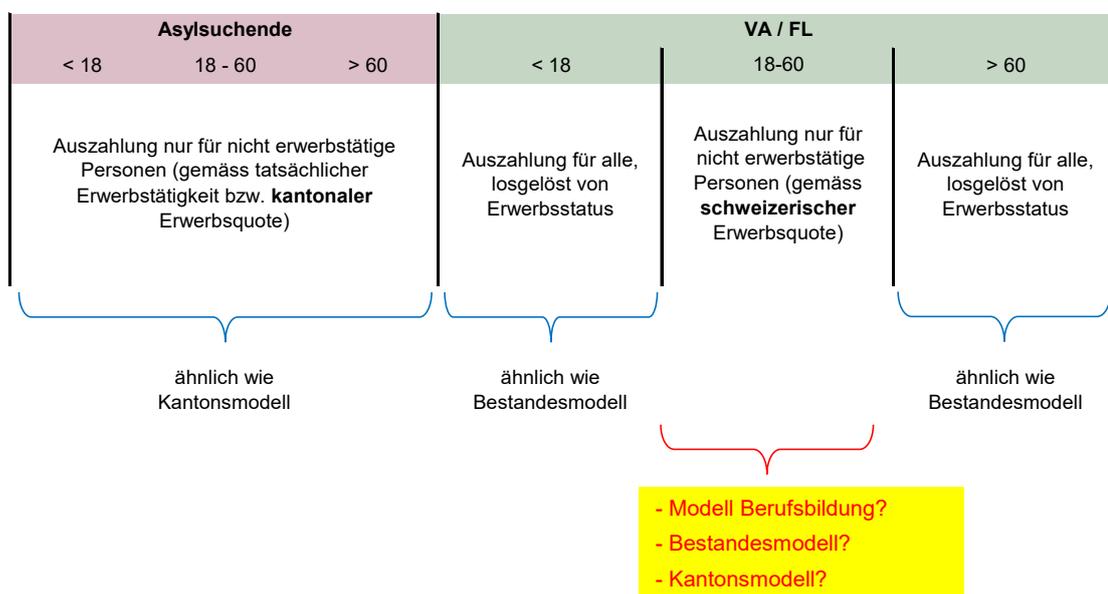
Die nachstehende Abbildung 6 zeigt auf, dass die im vorangehenden Abschnitt vorgestellten alternativen Finanzierungssysteme nicht vollständig neu sind, sondern in gewisser Weise bereits im heutigen Modell (Status Quo) enthalten sind. Wir haben zu diesem Zweck in der Abbildung zwischen Asylsuchenden³¹ einerseits und VA / FL andererseits unterschieden und innerhalb dieser beiden Kategorien zwischen den Altersgruppen < 18 Jahre, 18-60 Jahre und > 60 Jahre differenziert. Ausgewiesen wird für diese Gruppen jeweils die heutige Abgeltungsregelung. Dabei zeigt sich Folgendes.

- Für die **Asylsuchenden** wird im heutigen System solange eine Globalpauschale (GP1) ausgerichtet, wie sie nicht erwerbstätig sind. Ist ein Asylsuchender erwerbstätig, so verliert der zuständige Kanton eine ganze Globalpauschale. Im Grundsatz entspricht dieses Auszahlungsmodell der **Idee des Kantonsmodells** wie es im vorangehenden Abschnitt vorgestellt wurde.

³¹ Wir schliessen zwar das Finanzierungssystem für die Asylsuchenden bisher von den Überlegungen zur Entwicklung eines alternativen Finanzierungssystems aus. Für die vergleichende Darstellung in diesem Abschnitt und den weitergehenden Überlegungen zum künftigen Finanzierungssystem bei den Asylsuchenden in den Abschnitten 3.7.5b) und 3.7.5c) ist ein Einbezug jedoch trotzdem sinnvoll.

- Bei den **< 18 und > 60-jährigen VA / FL** gilt heute im Prinzip bereits ein **Bestandesmodell** auch wenn es keine Korrekturfaktoren enthält. Es wird für alle VA / FL in diesen beiden Altersgruppen eine Globalpauschale ausgerichtet, unabhängig von ihrem Erwerbsstatus.
- Bei der Gruppe der **18- bis 60-jährigen VA / FL** ist die Auszahlung zwar abhängig vom Erwerbsstatus aber für die Auszahlung an einen Kanton wird nicht die tatsächliche Erwerbstätigkeit in diesem Kanton zugrunde gelegt, sondern ein schweizerischer Durchschnittsfaktor (korrigiert um die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung). Die Diskussion der vorgeschlagenen alternativen Finanzierungsmodelle fokussiert im Prinzip auf diese Altersgruppe:
 - Das **Modell Berufsbildung** würde dazu führen, dass der «Wechsel» vom Bestandesmodell in die erwerbsabhängige Bemessung der Globalpauschale nicht bereits beim 18. sondern erst beim 25. Altersjahr vorgenommen wird.
 - Ein **Bestandesmodell** für diese Altersgruppe hätte zur Folge, dass für alle drei Altersgruppen die gleiche Auszahlungsmethode zur Anwendung käme.
 - Das **Kantonsmodell** hätte für diese Altersgruppe zur Folge, dass bei der Bemessung der Auszahlung nicht mehr von der schweizerischen, sondern von der kantonalen Erwerbsquote ausgegangen würde.

Abbildung 6: Das heutige Modell «Status Quo» im Lichte der alternativen Modelle



Exkurs: Gewählte Abgrenzung bei den VA / FL für die dritte Altersgruppe (> 60 Jahre)

Im heutigen Finanzierungsmodell wird für VA / FL ab dem Alter 60 für alle Personen eine Globalpauschale ausbezahlt, unabhängig von ihrem Erwerbsstatus. Die Altersgrenze von 60 Jahren wurde auf Wunsch der Kantone bei der Einführung des Finanzierungssystems vor dem Hintergrund gewählt, dass VA / FL mit einem Eintritt in diesem Alter kaum mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Entsprechend korrespondiert die Altersgrenze auch mit dem Beschluss des Parlamentes zur Einführung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, jedoch nicht mit dem Pensionierungsalter.³²

3.3 Methodik der Modellrechnungen

a) Aufbau des Berechnungstools

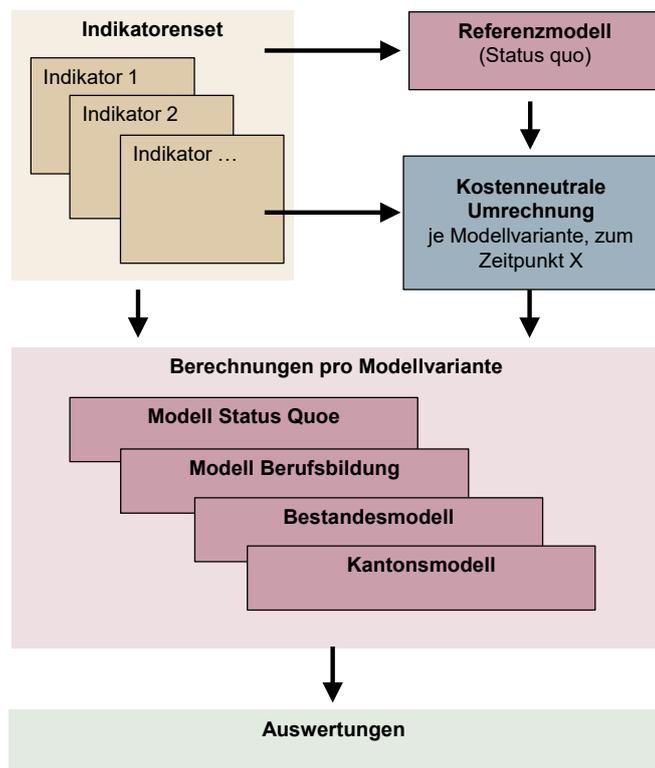
Die Auswirkungen der vier vorgestellten Finanzierungsmodelle auf die jährliche Auszahlungssumme und ihre Reaktion auf unterschiedliche Entwicklungen in den Bestandeszahlen werden anhand des tatsächlichen, monatlichen Bestandesverlaufs in den Jahren 2012 bis 2018 ermittelt. Für jeden Monat werden die Auszahlungssummen einzeln pro Modell ermittelt und auf Basis von aufsummierten Jahreszahlen miteinander verglichen.

Die zugrunde gelegte Zeitperiode von 7 Jahren ist geprägt durch grosse Schwankungen, die sowohl Phasen einer massiven Zunahme an Asylgesuchen wie auch markanter Rückgänge enthalten. Entsprechend gut lässt sich die Reaktion und Schwankungstauglichkeit der vier Finanzierungsmodelle überprüfen.

Für die umfangreichen Berechnungen wurde ein separates Excel-Tool entwickelt. Die Struktur des Berechnungstools ist in der folgenden Abbildung dargestellt und wird anschliessend näher beschrieben:

³² Bundesrat (2019), Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose: Botschaft verabschiedet (Pressemitteilung vom 30. Oktober 2019).

Abbildung 7: Struktur des Berechnungstools



b) Indikatoren

Sämtliche Modellrechnungen basieren auf den effektiv festgestellten Entwicklungen der Jahre 2012 bis 2018. In verschiedenen Tabellenblättern sind die notwendigen Indikatoren erfasst:

- Die Indikatoren umfassen einerseits die Grundlagen zur Modellierung der Globalpauschalen 1 und 2 gemäss heutiger Ausgestaltung (Status Quo). Dazu zählen die Bestände an VA und FL sowie deren Erwerbsquote gemäss ZEMIS. Ebenfalls aufgearbeitet sind die Arbeitslosenquoten der ausländischen Wohnbevölkerung.
- Andererseits wurden auch zusätzliche Indikatoren erfasst, die für die Modellierung der alternativen Abgeltungsmodelle sowie der verwendeten Korrekturfaktoren notwendig sind (Erwerbsquote der 18- bis 25-jährigen und über 25-jährigen VA / FL, kantonales Medianlohniveau der VA / FL etc.).³³

c) Referenzmodell (Status Quo)

Ausgangspunkt für die weiteren Berechnungen ist die Modellierung der heutigen Globalpauschale 1 und 2. Damit anschliessend möglichst differenzierte Analysen möglich sind, wurden die Globalpauschale 1 und 2 getrennt und für jeden Kanton modelliert. Da sich die Analyse auf

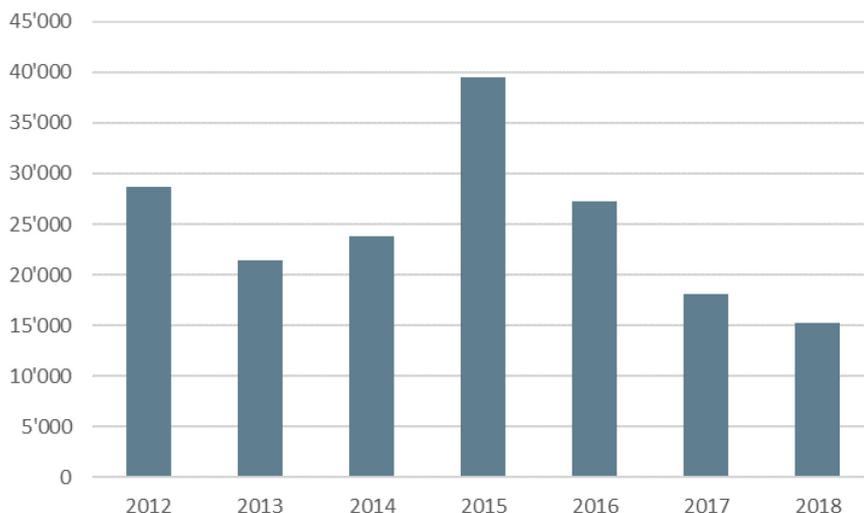
³³ Für die vollständige Liste der verwendeten Indikatoren vgl. die Tabelle im Anhang S. 35.

Anpassungen beim Abgeltungsmodell von VA und FL fokussiert, wurden die Abgeltungen für Asylsuchende (ebenfalls Teil der GP1) nicht eingerechnet. Ebenso sind die erst seit 1. März 2019 gültigen Anpassungen bei den Resettlement-Flüchtlingen und der erhöhten Abgeltung für die unbegleiteten Minderjährigen (ab 1. Mai 2019) nicht abgebildet. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass vor dem 1. April 2013 die Globalpauschalen anders bemessen wurden. Auf eine Abbildung des alten Abgeltungssystems wurde aber verzichtet, weil dies für die vorliegende Analyse keine Rolle spielt.

d) Kostenneutrale Umrechnung

Auftragsgemäss ist für die Modellrechnungen vom heutigen Abgeltungsvolumen auszugehen. Daher ist eine Umrechnung der heutigen Globalpauschalen auf die alternativen Modellvarianten vorzunehmen. Diese erfolgt im Modell anhand einer Skalierung der Globalpauschalen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Konkret wird bspw. berechnet, wie viel Globalpauschalen im Jahr 2012 ausbezahlt würden. Für jedes Modell wird dann berechnet, wie hoch die Globalpauschale pro VA / FL angesetzt werden müsste, damit im Jahr 2012 die gleiche Abgeltungssumme resultiert. Zu allen übrigen Zeitpunkten fällt die berechnete Abgeltung insgesamt und je Kanton in Abhängigkeit der effektiven Entwicklung der relevanten Indikatoren zwischen Referenzmodell und der jeweiligen Modellvariante unterschiedlich aus. Das Berechnungstool ist so aufgebaut, dass sich der Umrechnungszeitpunkt frei wählen lässt.

In den drei alternativen Modellen (Berufsbildung, Kantonsmodell, Bestandesmodell) wurde derzeit das Jahr 2012 als kostenneutrales Umrechnungsjahr modelliert. Dieses Umrechnungsjahr erlaubt es, mehrere Schwankungen (vgl. hierzu die nachstehende Abbildung 8) mit Zu- und Abnahme der Gesuchseingänge abzubilden – ausgehend von 28'600 Asylgesuchen im Jahr 2012 und anschliessendem Rückgang auf 21'000 bis 23'000 Gesuche in den Jahren 2012/2013, gefolgt von einem starkem Anstieg bis 39'500 Gesuche im Jahr 2015 sowie einem kontinuierlichen Rückgang bis auf gut 15'000 Asylgesuche im Jahr 2018.

Abbildung 8: Eingereichte Asylgesuche in den Jahren 2012 bis 2018

Quelle: SEM Asylstatistik

e) Modellberechnungen und Auswertungen

Auf Basis der kostenneutralen Umrechnung für das Jahr 2012 wurden sämtliche Modellvarianten über den gesamten Zeitraum 2012 bis 2018 je separat berechnet.³⁴ Dabei wird die monatliche Auszahlungssumme für Globalpauschale 1 und Globalpauschale 2 je Kanton berechnet und in der Summe aller Kantone.

3.4 Umsetzung der Gestaltungselemente und kantonalen Ausgleichsfaktoren in den Modellen

3.4.1 Anrechenbarer Bestand ohne kantonale Korrekturfaktoren

Gegenüber dem Status Quo verändern sich in den drei alternativen Modellen der anrechenbare Bestand für die Auszahlung der Globalpauschalen:

- Beim Modell Berufsbildung wird im Vergleich zum Status Quo neu auch für alle erwerbstätigen Jugendlichen zwischen 18-25 Jahren eine Globalpauschale ausgerichtet.
- Im Bestandesmodell wird unabhängig von der Erwerbstätigkeit für alle VA / FL eine Globalpauschale ausbezahlt.
- Im Kantonsmodell werden die erwerbstätigen VA / FL (18-60 Jahre) in den Kantonen nicht mehr anhand der schweizerischen Erwerbsquote abgezogen, sondern gemäss der tatsächlichen Anzahl erwerbstätiger VA / FL im Kanton.

³⁴ In den aktuellen Modellrechnungen wurde die zeitliche Verschiebung der Datenverfügbarkeit der Einfachheit halber noch nicht vollständig umgesetzt. Für eine Beurteilung der Modelle ist dies jedoch nicht von Relevanz.

Die sich daraus ergebenden Änderungen im anrechenbaren Bestand sind für die drei Modelle in der nachstehenden Abbildung zusammengestellt. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2012 und enthalten noch keine kantonale Korrekturfaktoren.³⁵

Abbildung 9: Bestände in den vier Modellen im Jahr 2012 (ohne Korrekturfaktoren)

Kanton	Nicht erwerbstätige VA / FL			Erwerbstätige VA / FL		Total	Anrechenbarer Bestand (ohne kantonale Ausgleichsfaktoren)						
	< 18, > 60	18-25	25-60	18-25	25-60		Status Quo	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
								Δ in %		Δ in %		Δ in %	
AG	558	143	676	82	263	1'722	1'389	1'461	5.1%	1'377	-0.9%	1'722	24.0%
AI	7	5	14	3	13	42	32	35	6.4%	26	-19.8%	42	29.5%
AR	41	15	66	10	49	181	141	149	5.2%	122	-13.8%	181	27.9%
BE	1'225	281	1'293	104	378	3'281	2'692	2'808	4.3%	2'799	4.0%	3'281	21.9%
BL	325	79	315	33	182	934	761	794	4.4%	719	-5.5%	934	22.7%
BS	136	51	182	16	54	439	355	375	5.6%	369	3.9%	439	23.6%
FR	262	76	261	22	108	729	589	621	5.4%	599	1.7%	729	23.7%
GE	521	142	484	38	142	1'327	1'075	1'137	5.7%	1'147	6.7%	1'327	23.5%
GL	33	3	47	9	42	134	103	107	3.8%	83	-19.5%	134	29.9%
GR	160	34	183	32	104	513	412	433	4.9%	377	-8.6%	513	24.4%
JU	67	28	100	3	23	221	175	185	5.9%	195	11.7%	221	26.6%
LU	480	109	402	62	253	1'306	1'063	1'117	5.1%	991	-6.8%	1'306	22.8%
NE	175	69	180	9	70	503	406	431	6.1%	424	4.5%	503	23.9%
NW	29	12	46	2	26	115	89	93	4.5%	87	-2.7%	115	28.6%
OW	42	12	48	6	19	127	101	107	5.5%	102	0.5%	127	25.1%
SG	414	123	440	89	228	1'294	1'034	1'101	6.5%	977	-5.5%	1'294	25.2%
SH	55	25	97	12	55	244	189	200	5.9%	177	-6.5%	244	28.9%
SO	295	64	277	30	119	785	642	672	4.6%	636	-0.9%	785	22.3%
SZ	135	38	142	32	108	455	364	385	6.0%	315	-13.3%	455	25.2%
TG	121	37	155	19	47	379	306	323	5.4%	313	2.2%	379	23.7%
TI	165	74	178	23	65	505	400	434	8.3%	417	4.1%	505	26.1%
UR	33	13	60	6	22	134	105	111	5.6%	106	0.7%	134	27.2%
VD	762	174	688	71	168	1'863	1'509	1'594	5.7%	1'624	7.6%	1'863	23.5%
VS	305	60	251	31	89	736	603	634	5.2%	616	2.2%	736	22.1%
ZG	110	25	117	13	66	331	265	277	4.5%	252	-4.9%	331	24.9%
ZH	1'561	390	1'365	215	587	4'118	3'364	3'555	5.7%	3'316	-1.4%	4'118	22.4%
CH	8'017	2'082	8'067	972	3'280	22'418	18'166	19'138	5.4%	18'166	0.0%	22'418	23.4%

Der Gesamtbestand an VA / FL in der Schweiz beläuft sich im Jahr 2012 auf 22'418 Personen (vgl. Spalte Total).

- Der anrechenbare Bestand im **Status Quo** sowie im **Kantonsmodell** zieht davon die erwerbstätigen VA / FL ab, was insgesamt noch 18'166 Personen ergibt. Obwohl die beiden Modelle im Total des anrechenbaren Bestandes identisch sind, ergeben sich auf der Kantonebene Unterschiede. Während im Status Quo vom kantonalen Gesamtbestand die durchschnittliche schweizerische Erwerbsquote bei den VA / FL abgezogen wird, erfolgt der Abzug im Kantonsmodell gemäss der tatsächlichen Anzahl Erwerbstätige. Es ergeben sich

³⁵ Die Veränderung dieser Zahlen durch den Einbezug der verschiedenen kantonalen Korrekturfaktoren für den Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter, für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie zur Berücksichtigung des kantonalen Medianlohniveaus werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

- daraus Unterschiede im anrechenbaren Bestand von -19.8 % (AI, stark überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit) bis +11.7 % (JU, deutlich unterdurchschnittliche Erwerbstätigkeit).
- Im Modell **Berufsbildung** wird auf den Abzug der erwerbstätigen VA / FL im Alter zwischen 18-25 Jahren (972 Personen) verzichtet. Der anrechenbare Bestand erhöht sich damit um rund 5.4 % auf 19'138 Personen. Je nach Kanton fällt die Zunahme gegenüber dem Status Quo zwischen +3.8 % (GL, eher geringe Erwerbstätigkeit bei 18- bis 25-Jährigen) bis +8.3 % (TI, hoher Anteil von erwerbstätigen 18- bis 25-Jährigen) unterschiedlich aus.
 - Im **Bestandesmodell** wird auf den Abzug der Erwerbstätigkeit verzichtet. Damit entspricht der anrechenbare Bestand gleichzeitig dem Gesamttotal der zugewiesenen VA / FL und liegt um 23.4 % über dem Status Quo. Wiederum ergeben sich bei der Zunahme Unterschiede zwischen den Kantonen (21.9 % bei BE bis 29.9 % bei GL). Diese Abweichungen sind auf den Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter am jeweiligen Gesamtbestand in den Kantonen zurückzuführen.

Zur Gewährleistung der Kostenneutralität im Zeitpunkt der Umstellung (Jahr 2012) sind die Monatspauschalen aufgrund des höheren, anrechenbaren Bestandes im Modell Berufsbildung und im Bestandesmodell entsprechend anzupassen. Anhand der Globalpauschale 1 für VA ist in der nachstehenden Abbildung 10 dargestellt, wie sich die kantonalen Monatspauschalen in den drei Alternativmodellen im Vergleich zum Status Quo vermindern.

Die tiefste Globalpauschale ergibt sich im Bestandesmodell, sie liegt generell um 24 % unter dem Status Quo. Im Modell Berufsbildung liegt die Globalpauschale um 9 % tiefer als im Status Quo. Im Kantonsmodell muss bei gleichem anrechenbaren Bestand wie im Status Quo die Globalpauschale um 2.5 % gesenkt werden, um die Kostenneutralität im Jahr der Umrechnung (2012) gewährleisten zu können.³⁶ Dies hängt damit zusammen, dass die Zunahmen im anrechenbaren Bestand in der Tendenz in jenen Kantonen erfolgt, die im Vergleich zur schweizerischen Durchschnittspauschale (1'483 CHF im Status Quo) eine überdurchschnittlich hohe Pauschale haben, so dass das Gesamtniveau etwas gesenkt werden muss.

³⁶ Die prozentualen Veränderungen in den Beständen im Vergleich zum Status Quo (9.5 % im Modell Berufsbildung, 0 % im Kantonsmodell, 31.6 % im Bestandesmodell) deckt sich aufgrund der unterschiedlichen Mengenverhältnisse nicht mit den prozentualen Veränderungen bei der Höhe der Pauschalen.

Abbildung 10: Höhe der Globalpauschale 1 für VA in den vier Modellen ohne kantonale Korrekturfaktoren³⁷ (Jahr 2012)

Kanton	Anrechenbarer Bestand VA (ohne kantonale Ausgleichsfaktoren)				Basis-Monatspauschalen VA (ohne kantonale Ausgleichsfaktoren)			
	Status Quo	Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell	Status Quo	Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell
AG	453	506	416	619	1'489	1'355	1'448	1'132
AI	6	7	4	10	1'468	1'336	1'428	1'115
AR	38	43	27	57	1'451	1'321	1'412	1'103
BE	1'018	1'095	1'062	1'315	1'483	1'349	1'442	1'127
BL	270	291	247	354	1'521	1'384	1'479	1'156
BS	89	102	98	126	1'574	1'432	1'531	1'196
FR	258	282	261	339	1'455	1'324	1'415	1'105
GE	579	629	619	743	1'532	1'394	1'489	1'164
GL	40	43	26	59	1'474	1'341	1'433	1'120
GR	131	145	110	181	1'450	1'319	1'410	1'101
JU	73	81	89	100	1'464	1'332	1'424	1'112
LU	420	459	403	553	1'454	1'323	1'414	1'105
NE	167	185	180	222	1'453	1'322	1'413	1'104
NW	31	33	28	45	1'486	1'352	1'445	1'129
OW	42	46	39	57	1'467	1'334	1'426	1'114
SG	403	452	372	548	1'453	1'322	1'413	1'104
SH	60	67	52	88	1'501	1'366	1'459	1'140
SO	253	275	252	330	1'449	1'318	1'409	1'101
SZ	110	126	87	156	1'501	1'365	1'459	1'140
TG	98	109	93	133	1'458	1'326	1'418	1'107
TI	194	221	211	259	1'477	1'344	1'437	1'122
UR	31	35	29	45	1'436	1'307	1'397	1'091
VD	839	910	914	1'085	1'488	1'354	1'447	1'131
VS	304	330	315	388	1'374	1'250	1'336	1'044
ZG	114	122	110	152	1'508	1'372	1'467	1'146
ZH	1'467	1'602	1'443	1'885	1'498	1'363	1'457	1'138
CH	7'487	8'195	7'487	9'849	1'483	1'348	1'442	1'126

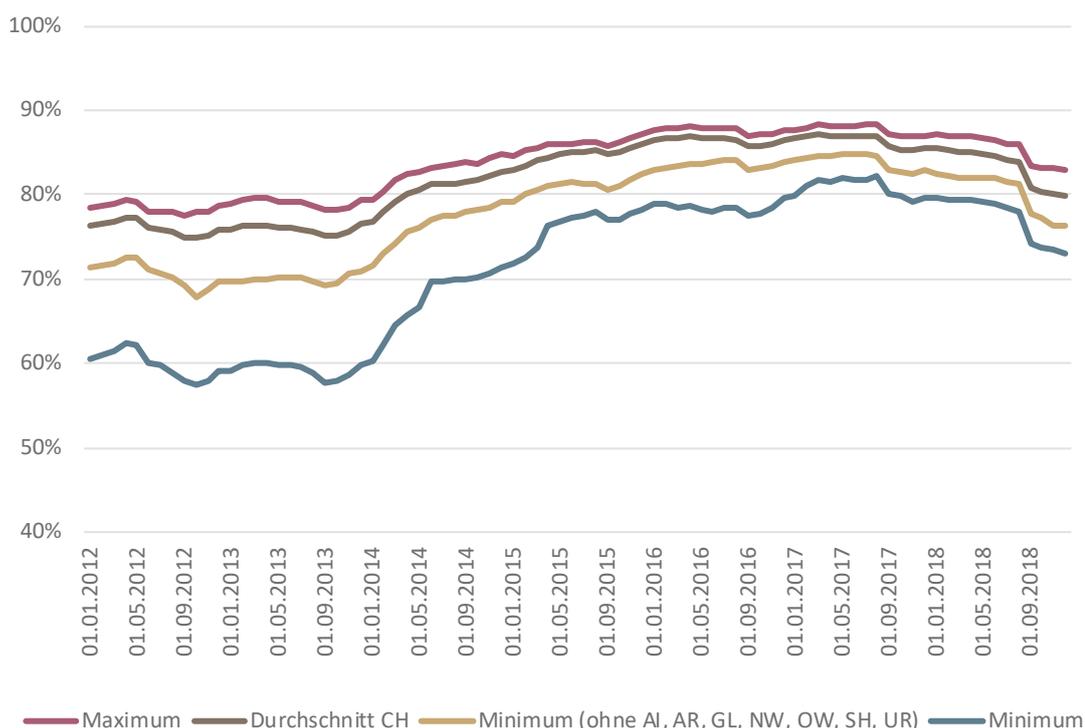
³⁷ Für die analoge Darstellung der Globalpauschale 2 für FL verweisen wir auf die Abbildung 49 im Anhang (S. 94).

3.4.2 Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter

a) Ausgangslage

Die nachstehende Abbildung zeigt anhand ausgewählter Kantone auf, dass der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter am Gesamtbestand der VA / FL nicht nur im Zeitverlauf schwankt, sondern auch zwischen den Kantonen zum Teil grosse Unterschiede aufweist.

Abbildung 11: Spannweite des Anteils abgeltungsberechtigter Personen je Kanton, in % aller VA, 2012 bis 2018³⁸



Da die unterschiedlichen Anteile kostenrelevant sind, soll dies zwischen den Kantonen über die Anzahl auszubehaltender Globalpauschalen bzw. bei der Bemessung der Höhe ausgeglichen werden:

- **Status Quo, Berufsbildung und kantonale Erwerbsquote:** In diesen Modellen bedarf es grundsätzlich keiner zusätzlichen Korrektur, da für alle jene Personen eine Globalpauschale ausbezahlt wird, die nicht erwerbstätig sind. Für Personen im nicht erwerbsfähigen Alter wird also ebenso eine Pauschale ausgerichtet wie für Personen, die sich zwar im erwerbs-

³⁸ Die 7 Kantone AI, AR, GL, NW, OW, SH, UR wiesen am 1.1.2012 jeweils einen Bestand von weniger als 100 VA auf. Aufgrund dieser kleinen Bestandeszahlen sind grössere Abweichungen von schweizerischen Durchschnittswerten kaum zu vermeiden.

fähigen Alter befinden, aber nicht erwerbstätig sind. Der Ausgleich unterschiedlicher Altersanteile zwischen den Kantonen erfolgt somit direkt bei der Ermittlung des anrechenbaren Bestandes. Es bedarf daher keiner zusätzlichen Korrektur.³⁹

- **Bestandesmodell:** In der Grundform des Bestandesmodells wird für jede abgeltungsrelevante Person grundsätzlich der gleiche Betrag ausbezahlt – unabhängig davon, ob es sich um eine Person im erwerbsfähigen oder im nicht erwerbsfähigen Alter handelt. Es braucht daher eine separate Berücksichtigung des Altersanteils.

b) Anpassung im Bestandesmodell

Beim Ausgleich der kantonalen Unterschiede muss zwischen der einmaligen Anpassung im Zeitpunkt der Umstellung auf das neue System und der regelmässigen Nachführung der kantonalen Anteile über den Zeitverlauf unterschieden werden:

- **Einmalige Systemumstellung:** Für die Umstellung vom heutigen System auf ein Bestandesmodell kann der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter bei der Bestimmung der Höhe der Globalpauschale je Kanton berücksichtigt werden. Dazu ist für den relevanten Zeitraum eine kostenneutrale Umrechnung je Kanton vorzunehmen. Im Resultat werden je Kanton die Unterschiede in der Höhe der Globalpauschale grösser ausfallen, als sie sich bereits heute wegen unterschiedlich hohen Miet- und Gesundheitskosten ergeben.
- **Regelmässige Nachführung kantonalen Unterschiede:** Eine laufende, monatliche Aktualisierung widerspricht der Idee eines Bestandesmodells, weil dann entweder wiederum virtuell ein «anrechenbarer» Bestand oder die Höhe der Globalpauschale pro Person laufend neu berechnet werden müsste. Entsprechend wird im Modell ein jährlicher Ausgleich vorgesehen, in dem pro Kanton die Monatspauschale gemäss dem über- oder unterdurchschnittlichen Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter vermindert oder erhöht wird.

c) Ergebnis und Interpretation

Das Ergebnis dieser Anpassungen ist in der nachstehenden Abbildung dargestellt. Die zweite Spalte entspricht der Monatspauschale im Betrachtungsjahr 2012 ohne Berücksichtigung der Korrektur für die unterschiedlichen kantonalen Anteile von Personen im erwerbsfähigen Alter. Wie die Tabelle zeigt, ist die kantonale Differenzierung von Bedeutung. Je nach Kanton und Jahr kann der Anteil der VA (FL) im erwerbsfähigen Alter deutlich vom nationalen Durchschnitt abweichen, so dass für einen fairen Ausgleich eine wesentliche Erhöhung oder Senkung der Monatspauschale erforderlich ist.

³⁹ Im Modell Berufsbildung ist die Berücksichtigung des Anteils Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18-25 Jahren für den Ausgleich zwischen dem Bund und der Gesamtheit aller Kantone in den Berechnungen implementiert. Kein Ausgleich ist aber für unterschiedliche Anteile dieser Altersgruppe zwischen den Kantonen vorgesehen.

Abbildung 12: Monatspauschale für VA im Bestandesmodell mit Korrektur des Anteils Personen im erwerbsfähigen Alter (ausgewählte Jahre)⁴⁰

Kanton	Globalpauschale für VA in CHF						
	Ohne / mit Korrektur Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter						
	2012			2015		2018	
	ohne	mit	Δ in %	mit	Δ in %		Δ in %
AG	1'132	1'092	-3.5%	1'162	2.7%	1'235	9.2%
AI	1'115	902	-19.1%	1'019	-8.6%	1'166	4.6%
AR	1'103	984	-10.8%	1'043	-5.4%	1'138	3.2%
BE	1'127	1'145	1.6%	1'183	5.0%	1'246	10.6%
BL	1'156	1'158	0.2%	1'208	4.5%	1'272	10.1%
BS	1'196	1'120	-6.3%	1'242	3.9%	1'341	12.2%
FR	1'105	1'106	0.1%	1'157	4.7%	1'216	10.0%
GE	1'164	1'190	2.2%	1'213	4.2%	1'289	10.8%
GL	1'120	1'014	-9.5%	1'023	-8.6%	1'167	4.3%
GR	1'101	1'056	-4.2%	1'097	-0.4%	1'180	7.1%
JU	1'112	1'069	-3.9%	1'101	-1.1%	1'188	6.8%
LU	1'105	1'104	-0.1%	1'155	4.5%	1'217	10.2%
NE	1'104	1'096	-0.7%	1'124	1.8%	1'211	9.7%
NW	1'129	1'021	-9.6%	1'091	-3.4%	1'166	3.2%
OW	1'114	1'087	-2.4%	1'133	1.7%	1'164	4.5%
SG	1'104	1'071	-3.0%	1'132	2.6%	1'208	9.5%
SH	1'140	1'027	-9.9%	1'148	0.7%	1'214	6.5%
SO	1'101	1'109	0.8%	1'122	2.0%	1'201	9.1%
SZ	1'140	1'068	-6.3%	1'132	-0.7%	1'238	8.6%
TG	1'107	1'082	-2.3%	1'138	2.7%	1'208	9.1%
TI	1'122	1'108	-1.3%	1'138	1.4%	1'226	9.2%
UR	1'091	998	-8.6%	1'117	2.4%	1'160	6.3%
VD	1'131	1'148	1.6%	1'193	5.5%	1'255	11.0%
VS	1'044	1'072	2.7%	1'102	5.5%	1'174	12.5%
ZG	1'146	1'131	-1.3%	1'122	-2.1%	1'222	6.6%
ZH	1'138	1'163	2.1%	1'198	5.3%	1'259	10.6%
CH	1'126	1'126	-0.1%	1'170	3.9%	1'238	9.9%

Dieser Ausgleich ist wie erwähnt grundsätzlich sinnvoll und berechtigt. In Bezug auf die politische Akzeptanz zeigen sich aber auch kritische Punkte:

- Die Anpassungen führen zu vergleichsweise grossen Unterschieden in der Höhe der kantonalen Pauschalen. Dies kann zu Akzeptanzproblemen führen und den Erklärungsbedarf erhöhen.
- Ebenfalls stellen sich im zeitlichen Verlauf – wiederum bedingt durch Veränderungen im Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter – zum Teil deutliche Veränderungen in der Höhe der Pauschale ein. Hier stellt sich die Frage, ob die jährliche Justierung in der Höhe der Globalpauschale besser nachvollzogen werden kann, als die im Status Quo bisher monatlich vorgenommene Anpassung in der Anzahl bezugsberechtigter VA / FL.
- Die Budgetierung wird für die Kantone und – je nach innerkantonomer Regelung – auch für die Gemeinden schwieriger. Die Entwicklung der effektiv verbleibenden Kosten hängt nicht

⁴⁰ Für die FL findet sich die analoge Darstellung in Abbildung 50 (Anhang S. 95).

mehr nur von der volatilen Entwicklung der Bestände und der Erwerbsquote, sondern auch von Veränderungen in der Höhe der Monatspauschale ab.

3.4.3 Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes

Im heutigen Abgeltungsmodell wird die Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes über die kantonale Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung (ALQ_{KT}) berücksichtigt.⁴¹ Eine Abweichung der kantonalen Arbeitslosenquote von ± 1 %-Punkt vom schweizerischen Durchschnitt führt je nach Anteil Erwerbsfähige und Erwerbsquote zu einem ca. 0.5 % bis 1 % höheren oder tieferen anrechenbaren Bestand.⁴²

Als Alternative hierzu wurden als mögliche Korrekturfaktoren für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes auch die «Sozialhilfequote in der ausländischen Bevölkerung bzw. in der Gesamtbevölkerung» oder die «Arbeitslosenquote in der Gesamtbevölkerung» untersucht. In der nachstehenden Abbildung 13 wird im Vergleich zum Status Quo ohne kantonale Korrekturfaktoren aufgezeigt, wie sich die anrechenbaren Bestände ändern würden. Ergänzend hierzu sind im rechten Teil der Abbildung auch die Veränderungen des anrechenbaren Bestandes im Kantonsmodell gegenüber dem Status Quo (ohne Korrektur) dargestellt. Da im Kantonsmodell die tatsächliche Erwerbstätigkeit der VA / FL im jeweiligen Kanton (und nicht ein schweizerischer Durchschnittswert) abgezogen wird, stellt das Modell eine Art Maximalwert für die Korrektur der Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes dar.

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass der im Status Quo angewendete Korrekturfaktor eine beschränkte Anpassung des anrechenbaren Bestandes zwischen den Kantonen bewirkt.

Im Vergleich zum aktuell verwendeten Korrekturfaktor im Status Quo ergeben sich die prozentual grössten Veränderungen im anrechenbaren Bestand, wenn vollumfänglich auf die tatsächliche Erwerbstätigkeit der VA / FL im Kantonsmodell gewechselt würde. Dabei würde wie bereits erwähnt, aber nicht nur die Absorptionsfähigkeit im Arbeitsmarkt korrigiert, sondern auch weitere Faktoren wie die Intensität und Qualität der kantonalen Integrationsarbeit sowie Engagement und effektive Möglichkeiten der Zielgruppe bezüglich Arbeitsintegration.

Demgegenüber führt die Verwendung der «Arbeitslosenquote in der kantonalen Gesamtbevölkerung» oder der «Sozialhilfequote in der Gesamtbevölkerung» nur zu geringfügigen Änderungen gegenüber dem heutigen Korrekturfaktor.

⁴¹ Konkret erfolgt die Berechnung nach folgender Formel: $Bestand_{KT} - EF_{KT} * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT})$

$Bestand_{KT}$:	Anzahl VA / FL im Kanton
EF_{KT} :	Bestand Erwerbsfähige (Personen im erwerbsfähigen Alter 18-60) im Kanton
EQ_{CH} :	Erwerbsquote Schweiz (= Erwerbstätige / Bestand Erwerbsfähige)
ALQ_{CH} :	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz
ALQ_{KT} :	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung im Kanton

⁴² Vgl. hierzu auch die Abbildung 14 auf S. 55, in welcher beispielhaft die Berechnung bzw. Wirkung des Korrekturfaktors dargestellt ist.

Abbildung 13: Änderungen im anrechenbaren Bestand je nach verwendetem Korrekturfaktor für die Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes (Jahr 2012)

Status Quo: Korrektur mittels kant. Arbeitslosenquote Ausländer		Status Quo: Korrektur mittels kantonalen Sozialhilfequote bei VA/FL		Status Quo: Korrektur mittels kantonale Sozialhilfequote in gesamter Bevölkerung		Status Quo: Korrektur mittels kantonalen Arbeitslosenquote bezogen auf alle Erwerbsfähigen in gesamter Bevölkerung		Kantonsmodell: Basierend auf kantonalen Erwerbsquote bei VA/FL	
JU	2.9%	BE	5.2%	NE	3.0%	NE	1.6%	JU	6.8%
NE	2.1%	JU	4.3%	BS	2.0%	GE	1.5%	GE	6.8%
VS	1.5%	NE	4.1%	GE	1.7%	VD	1.0%	VD	5.4%
VD	0.6%	AR	3.9%	VD	1.1%	JU	0.8%	TI	4.4%
FR	0.2%	UR	3.3%	BE	0.7%	BS	0.4%	VS	3.6%
GE	0.2%	GE	1.7%	SO	0.3%	VS	0.4%	NE	2.8%
AG	0.1%	AG	1.3%	ZH	0.0%	TI	0.4%	FR	2.2%
SH	0.1%	FR	0.8%	JU	-0.3%	ZH	0.1%	BE	0.0%
BE	0.0%	BL	0.5%	BL	-0.3%	SH	0.0%	AG	-1.0%
TI	0.0%	VS	0.2%	TI	-0.4%	AG	-0.1%	BS	-1.2%
ZH	-0.2%	TI	0.1%	SH	-0.5%	FR	-0.2%	BL	-1.2%
SO	-0.2%	ZH	-0.4%	FR	-0.6%	BL	-0.3%	UR	-1.3%
UR	-0.3%	SO	-0.5%	LU	-0.7%	SO	-0.3%	ZH	-1.5%
BS	-0.5%	BS	-0.9%	AG	-0.8%	BE	-0.5%	SO	-1.5%
BL	-0.6%	VD	-2.3%	SG	-0.8%	TG	-0.5%	SG	-1.9%
SG	-0.7%	GR	-2.8%	AR	-0.9%	SG	-0.6%	TG	-3.2%
TG	-0.8%	LU	-3.3%	VS	-1.0%	ZG	-0.7%	LU	-3.3%
LU	-0.8%	SG	-4.1%	TG	-1.1%	LU	-0.8%	SH	-3.7%
GR	-1.0%	GL	-5.0%	ZG	-1.3%	GL	-0.9%	AR	-4.4%
GL	-1.3%	AI	-5.5%	GL	-1.3%	GR	-1.2%	SZ	-6.1%
ZG	-1.4%	SH	-6.0%	SZ	-1.5%	AR	-1.2%	GR	-7.5%
AR	-1.6%	SZ	-7.0%	GR	-1.5%	SZ	-1.2%	OW	-8.2%
SZ	-1.7%	OW	-7.1%	UR	-1.6%	UR	-1.6%	ZG	-8.7%
OW	-2.2%	NW	-8.0%	OW	-1.7%	OW	-1.7%	NW	-10.0%
NW	-2.4%	ZG	-8.4%	NW	-2.1%	NW	-1.8%	GL	-12.1%
AI	-2.4%	TG	-9.6%	AI	-2.1%	AI	-1.9%	AI	-14.6%

Farblgende:

- Grün: Zunahme des anrechenbaren Bestandes um mehr als 2.5 % gegenüber anrechenbarem Bestand im Status Quo ohne Korrekturfaktor für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes
- Gelb: Abnahme des anrechenbaren Bestandes um mehr als 2.5 %

Vergleichsweise grosse Änderungen würden sich ergeben, wenn anstelle der «Arbeitslosenquote in der ausländischen Wohnbevölkerung» als Korrekturfaktor die «Sozialhilfequote bei den VA / FL» verwendet würde. Allerdings ist der Zusammenhang zur Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes bzw. zur kantonalen Erwerbsquote der VA / FL nicht klar:

- Der Kanton JU hat zum Beispiel die tiefste Erwerbsquote bei den VA / FL⁴³ und gehört auch bei der Sozialhilfequote zu jenen Kantonen mit der höchsten Quote bei den VA / FL.
- Wird aber beispielsweise der Kanton BE betrachtet, so liegt er bezüglich der Erwerbsquote der VA / FL im schweizerischen Durchschnitt, gehört aber bei der Sozialhilfequote der VA / FL zu den Spitzenreitern.

⁴³ Die Erwerbsquote widerspiegelt sich aus der Veränderung des anrechenbaren Bestandes im Kantonsmodell gegenüber dem unkorrigierten anrechenbaren Bestand im Status Quo (Bestand minus Erwerbstätige gemäss durchschnittlicher schweizerischer Erwerbsquote). Da die tatsächliche Erwerbstätigkeit im Kanton JU weit unter der schweizerischen Erwerbsquote liegt, fällt der Abzug für die Erwerbstätigkeit im Kantonsmodell wesentlich geringer aus als im Modell Status Quo. Dementsprechend höher (+6.8 %) liegt der anrechenbare Bestand im Kantonsmodell.

- Umgekehrt zeigt sich die Situation beim Kanton VD: Dieser weist die drittiefste Erwerbsquote auf und dementsprechend wäre auch eine hohe Sozialhilfequote zu erwarten. Dies trifft aber nicht zu. VD hat eine tiefere Sozialhilfequote als der schweizerische Durchschnitt.

Zudem bestehen auch methodische Bedenken gegenüber der Verwendung der Sozialhilfequote als Korrekturfaktor für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Sozialhilfequote ergibt sich im Grundsatz aus dem Zusammenspiel der Erwerbsquote und der erzielten Löhne. Die Erwerbsquote wiederum reflektiert wie bereits erwähnt nicht nur die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, sondern auch die Intensität und Qualität der Integrationsarbeit. Unterschiede in der Integrationsarbeit sollen jedoch nicht ausgeglichen werden⁴⁴ und das Lohnniveau soll separat korrigiert werden (vgl. nachstehendes Kapitel 3.4.3).

Insgesamt zeigt sich, dass bisher noch keine überzeugende Alternative zum heute verwendeten Korrekturfaktor gefunden wurde.⁴⁵ Aufgrund dieser Situation wird für die Korrektur der Absorptionsfähigkeit vom bisherigen Ansatz ausgegangen:

- Im Modell Status Quo und im Modell Berufsbildung wird die Differenz zwischen der schweizerischen und der kantonalen Arbeitslosenquote bei der ausländischen Wohnbevölkerung als monatlicher Korrekturfaktor bei der Ermittlung des anrechenbaren Bestandes berücksichtigt.
- Im Bestandesmodell erfolgt diese Berücksichtigung über eine entsprechende jährliche Anpassung in der Höhe der jeweiligen Monatspauschale des Kantons.
- Im Kantonsmodell ist eine zusätzliche Korrektur aufgrund der Berücksichtigung der tatsächlichen kantonalen Erwerbstätigkeit der VA / FL nicht erforderlich. Es findet allerdings mit der Verwendung der kantonalen Erwerbsquote eine gemäss Prämissen in Kapitel 3.1 zu umfassende Kompensation statt, weil die im Kanton resultierende Erwerbsquote nicht nur die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes reflektiert, sondern auch das Ergebnis von Intensität und Qualität der Integrationsarbeit ist. Unterschiede in der Integrationsarbeit sollen jedoch gemäss Zielsetzung der Projektgruppe gerade nicht ausgeglichen werden.⁴⁶

Für die Auswirkungen dieses Korrekturfaktors auf den anrechenbaren Bestand bzw. die Höhe der Monatspauschale (im Bestandesmodell) verweisen wir auf die Zusammenstellung in den Abbildungen von Abschnitt 3.4.5.

⁴⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.1c).

⁴⁵ Eine vertiefte Analyse zur Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes würde bedingen, dass mit Hilfe von ökonomischen Ansätzen die potenziellen Erklärungsfaktoren (z.B. Arbeitslosenquote, Arbeitsplätze und offene Stellen in VA / FL-affinen Branchen, Veränderung der Anzahl VA / FL im erwerbsfähigen Alter im Vergleich zu Vorperiode usw.) überprüft würden. Diese Arbeiten konnten im Rahmen des vorliegenden Mandats nicht geleistet werden.

⁴⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.1c) und die Abbildung 4 auf S. 34.

Exkurs: Zu geringe Korrektur der Absorptionsfähigkeit im heutigen Finanzierungssystem?

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass der im heutigen Finanzierungssystem eingebaute Korrekturfaktor für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes eine vergleichsweise geringe Wirkung aufweist. Aktuell wird der Korrekturwert für die Absorptionsfähigkeit aus der Differenz zwischen der schweizerischen und der kantonalen Arbeitslosenquote (ALQ) bei der ausländischen Bevölkerung ermittelt.⁴⁷ Liegt beispielsweise die schweizerische ALQ bei 5 % und jene in Kanton A bei 6 % so wird zur Berechnung des anrechenbaren Bestandes die schweizerische Erwerbsquote (EQ_{CH}) um 1 %-Punkt gemindert. Die Auswirkungen des Korrekturfaktors werden im Beispiel in der nachstehenden Abbildung anhand eines Bestands von 1'500 VA/FL aufgezeigt, wovon 1'000 Personen im erwerbsfähigen Alter und davon 30 % erwerbstätig sind. Die Zahl der ermittelten Erwerbstätigen würde sich von 300 auf 290 vermindern. Obwohl die ALQ im Kanton A (6 %) um 20 % über dem schweizerischen Wert (5 %) liegt, resultiert also mit der heutigen Berechnung bei der Zahl der Erwerbstätigen nur eine geringe Korrektur um -3.3 %. Der anrechenbare Bestand würde sich demgemäss auf 1'210 statt 1'200 im unkorrigierten Zustand belaufen, was einer Korrekturwirkung von 0.8 % entspricht.

Abbildung 14: Wirkung des Korrekturfaktors für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

	Kanton A	
	Absolut	Veränderung (in %)
Bestand im Kanton (B _{KT})	1'500	
davon Erwerbsfähige (Alter 18-60) (EF _{KT})	1'000	
Erwerbsquote der VA / FL in der Schweiz (EQ _{CH})	30%	
Arbeitslosenquote bei ausl. Bevölkerung in der Schweiz (ALQ _{CH})	5%	
Arbeitslosenquote bei ausl. Bevölkerung im Kanton (ALQ _{KT})	6%	
Differenz ALQ absolut (ALQ _{KT} - ALQ _{CH})	1%	
Differenz ALQ in % (ALQ _{KT} / ALQ _{CH} -1)	20%	
Angerechnete Erwerbstätige		
Ohne Korrektur Absorptionsfähigkeit		
EF _{KT} x EQ _{CH}		
= 1'000 x 30%	300	
Mit Korrektur auf heutiger Basis der absoluten ALQ-Differenz		
EF _{KT} x [EQ _{CH} + ALQ _{CH} - ALQ _{KT}]		
= 1'000 x [30% + 5% - 6%]	290	-3.3%
Anrechenbarer Bestand		
Ohne Korrektur Absorptionsfähigkeit		
B _{KT} - (EF _{KT} x EQ _{CH})		
= 1'500 - (1'000 x 30%)	1'200	
Mit Korrektur auf heutiger Basis der absoluten ALQ-Differenz		
B _{KT} - (EF _{KT} x [EQ _{CH} + ALQ _{CH} - ALQ _{KT}])		
= 1'500 - (1'000 x [30% + 5% - 6%])	1'210	0.8%

Sofern eine höhere Korrekturwirkung erwünscht ist, müsste erstens festgelegt werden, in welchem Ausmass sie erfolgen soll. Zweitens müsste geprüft werden, wie sie zu implementieren ist, ohne dass es zu einem «Überschiessen» kommt.⁴⁸

3.4.4 Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen⁴⁹

Für die Berücksichtigung des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen wird vom jeweiligen, kantonalen Medianlohniveau der VA / FL ausgegangen. Dieser Auswahl lagen folgende Arbeitshypothesen zu Grunde:

- Die kantonalen Medianlöhne der VA / FL reflektieren in guter Weise den Finanzierungsbedarf (Einkommenslücke bis zur Höhe der Globalpauschale) bei einem kleinen oder grossen Anteil von erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen.
- Der Medianlohn ist bei kleinen Fallzahlen weniger anfällig auf «Ausreisser» (vor allem nach oben) als der kantonale Durchschnittslohn.

a) Datengrundlagen und Ergebnisse

Mit den ZAS⁵⁰-Daten liegt eine umfassende Datenbasis vor, um Unterschiede in den kantonalen Lohnniveaus der beschäftigten VA / FL zu ermitteln. Eine detaillierte Auswertung dieser Daten für das Jahr 2016 ist in der Abbildung 15 dargestellt und zeigt folgende Erkenntnisse:

- Der Medianlohn liegt **schweizweit** sowohl bei den VA (1'271 CHF) als auch bei den FL (1'366 CHF) unter der Höhe der jeweilige Globalpauschale (GP1 für VA, GP2 für FL). Die schweizerischen Durchschnittswerte liegen aber jeweils höher (VA: 1'857 CHF / FL: 1'951 CHF). Die dem heutigen Abgeltungsmodell zugrundeliegende Hypothese, dass eine erwerbstätige Person zu einer Reduktion der Sozialhilfekosten um eine Globalpauschale führt, ist damit auch aus dieser Perspektive grob bestätigt.

⁴⁷ Vgl. in der Abbildung 14 die Berechnungsformel unterhalb der Beschriftung «Mit Korrektur auf heutiger Basis der absoluten ALQ-Differenzen».

⁴⁸ Würde z.B. die absolute Differenz zwischen ALQ_{KT} und ALQ_{CH} mit dem Faktor 1.5 statt bisher 1 gewichtet, könnte sich je nach Anteil Erwerbstätiger am Gesamtbestand ein Ergebnis einstellen, bei dem der korrigierte Bestand höher wäre als der tatsächliche Bestand im Kanton. Solche Fehlkorrekturen müssten selbstverständlich vermieden werden.

⁴⁹ Wie bereits erwähnt wird der Ausgleich struktureller Lohnunterschiede zwischen Kantonen als etwas weniger wichtig erachtet als der der Ausgleich des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen unter z.B. monatlich 500, 1'000 oder 1'500 CHF. Zudem kann angenommen werden, dass mit dem Ausgleich des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen auch ein gewisser Ausgleich von allfälligen Unterschieden in den kantonalen Lohnniveaus berücksichtigt wird. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Fussnote 17, S. 35.

⁵⁰ ZAS: Zentrale Ausgleichsstelle der AHV / IV / EO.

Abbildung 15 Medianlöhne der erwerbstätigen VA / FL (Auswertung ZAS-Daten Jahr 2016)

Medianlöhne der erwerbstätigen VA																			
Kanton	Durchschnittslohn	Medianlohn	Medianlohn nach Alterskategorie			Medianlohn nach Aufenthaltsdauer			Anzahl Personen mit einem durchschnittlichen Monatslohn bis ... Franken										
			18 - 24	25 - 39	40 - 60	0 bis 2	3 bis 4	5 bis 7	500	1'000	1'500	2'000	2'500	3'000	3'500	4'000	4'500	5'000	>5'000
AG	2'053	1'649	1'004	1'752	1'673	1'162	1'324	3'019											
AI	1'783	1'099	901	932	4'149	702	3'698	-											
AR	1'985	1'783	2'258	1'783	117	1'198	2'072	1'476											
BE	1'362	812	777	1'016	445	484	802	1'297											
BL	1'912	1'529	831	2'486	2'869	592	1'420	2'453											
BS	1'379	847	730	1'323	764	522	1'333	870											
FR	2'273	2'149	907	3'278	3'760	921	1'121	3'301											
GE	1'960	1'630	1'074	2'118	1'402	1'357	1'596	1'854											
GL	2'126	1'730	933	1'992	2'571	1'702	1'694	2'866											
GR	2'428	2'171	1'635	3'229	2'478	1'790	2'813	1'969											
JU	1'665	1'180	2'107	1'057	-	933	1'914	398											
LU	1'878	1'393	945	2'549	1'083	704	1'244	1'544											
NE	1'528	925	600	1'650	2'774	610	697	1'895											
NW	1'310	727	442	907	1'930	375	648	3'779											
OW	2'179	2'157	1'219	3'179	1'403	653	2'874	3'240											
SG	2'325	2'092	1'200	2'728	2'696	1'200	2'369	2'426											
SH	1'832	1'298	856	1'513	868	664	1'469	1'700											
SO	2'125	2'296	1'794	2'061	2'969	1'050	2'390	2'861											
SZ	1'772	875	508	1'295	3'329	575	825	2'000											
TG	2'715	2'920	2'908	3'266	1'925	2'290	3'160	2'908											
TI	1'551	1'147	943	1'517	900	930	1'015	1'505											
UR	2'492	2'280	1'327	2'377	-	2'234	2'264	3'627											
VD	2'101	1'743	1'069	2'067	1'808	839	1'486	2'603											
VS	1'750	1'254	1'035	1'785	1'110	1'266	1'267	1'241											
ZG	2'552	2'366	2'083	3'005	3'807	1'880	2'214	2'384											
ZH	1'629	869	750	1'398	1'034	561	848	1'372											
CH	1'857	1'271	896	1'885	1'447	765	1'220	1'888											

Medianlöhne der erwerbstätigen FL																				
Kanton	Durchschnittslohn	Medianlohn	Medianlohn nach Alterskategorie			Medianlohn nach Aufenthaltsdauer				Anzahl Personen mit einem durchschnittlichen Monatslohn bis ... Franken										
			18 - 24	25 - 39	40 - 60	0 bis 2	3 bis 4	5 bis 7	>7	500	1'000	1'500	2'000	2'500	3'000	3'500	4'000	4'500	5'000	>5'000
AG	1'852	1'145	664	2'002	1'680	736	982	3'030	3'920											
AI	2'176	2'353	341	2'680	2'569	1'212	2'353	2'750	-											
AR	1'881	1'321	669	1'845	2'261	699	1'321	1'282	3'802											
BE	1'809	1'048	750	1'366	1'393	729	921	2'595	2'822											
BL	1'728	1'134	767	1'500	1'890	899	1'294	1'554	1'021											
BS	1'799	1'201	867	2'129	1'392	630	1'170	1'765	2'957											
FR	2'298	1'891	920	2'326	2'491	734	2'042	2'439	3'076											
GE	2'278	1'864	813	2'784	1'765	3'069	1'765	2'305	5'484											
GL	2'356	2'387	817	2'484	3'269	729	1'760	3'542	6'618											
GR	2'413	2'635	810	3'115	2'856	1'436	2'635	3'494	3'751											
JU	1'544	952	1'105	917	2'228	709	917	1'898	2'317											
LU	2'203	2'036	767	2'269	2'606	2'029	1'348	3'203	5'300											
NE	1'325	906	661	832	1'529	698	661	1'431	2'219											
NW	1'894	2'036	757	2'427	1'957	2'283	1'694	3'590	-											
OW	1'901	1'600	1'481	1'701	1'190	441	1'600	2'630	-											
SG	2'202	1'744	794	2'806	3'088	1'006	2'291	3'082	4'223											
SH	2'059	1'583	774	1'599	2'990	561	1'086	2'729	4'068											
SO	1'964	1'632	910	1'733	2'281	1'311	1'655	2'347	4'106											
SZ	1'771	1'137	434	1'237	3'740	649	789	3'338	5'984											
TG	1'926	1'499	897	2'275	2'180	662	1'277	3'106	911											
TI	1'676	1'137	925	1'833	1'586	2'112	1'020	1'249	3'994											
UR	1'724	1'176	812	1'919	469	1'125	1'095	3'420	-											
VD	1'869	1'300	725	1'889	933	985	1'048	2'905	2'848											
VS	1'703	975	775	1'253	1'254	1'498	939	872	2'535											
ZG	2'255	2'008	1'161	2'314	3'192	968	2'423	3'651	4'005											
ZH	1'965	1'249	803	1'845	1'837	790	1'009	2'493	2'697											
CH	1'951	1'366	767	1'900	1'960	924	1'159	2'630	3'195											

Legende: Rot eingefärbt ist die Medianlohnklasse mit dem höchsten Anteil an Personen (in Einzelfälle weisen zwei Klassen die gleiche Anzahl auf). Die exakten Angaben zu der Anzahl Personen in der jeweiligen Kategorie ist in Abbildung 55 im Anhang 9.4 dargestellt.

- Die **Unterschiede im Medianlohn sind zwischen den Kantonen enorm:**
 - Bei den VA liegt die Spannbreite zwischen 727 CHF (NW) und 2'920 CHF (TG). Die Kantone BE (812 CHF) und ZH (869 CHF) weisen tiefe Werte auf.⁵¹ Die Werte bei den Westschweizer Kantonen fallen unterschiedlich aus: GE, VD und FR weisen klar überdurchschnittliche Werte auf, VS liegt im Schnitt, NE und JU liegen deutlich unterhalb des schweizerischen Durchschnitts.
 - Bei den FL ist das Bild teilweise ähnlich. Die Spannbreite liegt bei 906 CHF (NE) bis 2'635 CHF (GR). BE (1'048 CHF) und ZH (1'249 CHF) sind zwar unterdurchschnittlich aber deutlich besser als bei den VA. Bei den Westschweizer Kantonen sind GE und FR weiterhin über dem Durchschnitt, VD nur noch im Schnitt, NE, JU und VS die Schlusslichter in der Schweiz.
 - Aus den grossen Lohndifferenzen ergeben sich deutliche Anzeichen dafür, dass die unterschiedliche wirtschaftliche Situation in den Kantonen die Höhe der erzielten Löhne nicht alleine erklären kann, sondern dass es auch Unterschiede in der Integrationsarbeit zwischen den Kantonen gibt. Die Unterschiede sind zudem so gross, dass eine vollständige Einberechnung (v.a. der hohen Medianlöhne) die Globalpauschale je Kanton stark beeinflussen würde.
 - Es gibt auch Hinweise für eine unterschiedliche Behandlung von VA und FL. So ist der Medianlohn und Mittelwert bei den FL in insgesamt 15 Kantone höher als bei den VA. In den Kantonen BE und ZH erzielen FL markant höhere Medianlöhne. Es gibt aber auch Kantone mit dem umgekehrten Bild, in welchen VA höhere Löhne erzielen als FL. Insgesamt scheinen in den Kantonen – wenn auch in verschiedener Richtung – unterschiedliche Chancen bzw. Integrationswege für VA und FL durch kantonale/kommunale Förderung/Rahmenbedingungen zu bestehen.
- Die **Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen erzielt klar tiefere Medianlöhne.** Der im Modell Berufsbildung vorgesehene Ansatz hat also eine gewisse Berechtigung. Aber auch in dieser Altersgruppe beträgt der Medianlohn noch 767 CHF (FL) bzw. 896 CHF (VA). Mit Ausnahme von kleinen «Ausreisserkantonen» ist dieses Bild bei den FL ziemlich konsistent. Der Anteil der Personen in dieser Altersgruppe hat also für das Nettoergebnis eines Kantons eine gewisse Bedeutung. Bei den VA gibt es aber deutliche Anzeichen dafür, dass die VA in dieser Altersgruppe viel häufiger den Direkteinstieg in den 1. Arbeitsmarkt suchen: Zwar sind auch hier die Medianlöhne i.d.R. deutlich tiefer als in den anderen Segmenten, aber deutlich häufiger liegt der Medianlohn in einer Höhe, die mit Praktika und Lehrlingslöhnen kaum erreicht wird.⁵²

⁵¹ Bei der Interpretation der ausgewiesenen Werte ist generell zu berücksichtigen, dass vor allem in den kleinen Kantonen die Fallzahlen zum Teil sehr klein sind. Daher sollten «Ausreisser» insbesondere bei den kleinen Kantonen nicht überinterpretiert werden (z.B. Verteilung der VA auf die Lohnklassen im Kanton Uri mit dem höchsten Anteil in der Klasse 2'000 bis 2'500 CHF).

⁵² Dies könnte einen Zusammenhang haben mit dem Nachweis der wirtschaftlichen Unabhängigkeit nach drei Jahren Aufenthalt Familiennachzug und/oder nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung beantragt zu können. Vgl. dazu z.B. KEK-CDC / B,S,S. (2014), Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.

- Der **Medianlohn nimmt im Zeitverlauf deutlich zu**. Das gilt sowohl bei den VA wie auch bei den FL. Das verdeutlicht die «Problematik» im Abgeltungssystem, dass bei vielen Neuzugängen die Kostendeckung bei den Kantonen eher sinken dürfte. Die Varianz zwischen den Kantonen ist bei der Gruppe der 0-2 Jahre Anwesenden enorm. Dies dürfte aber auch mit sehr geringen Fallzahlen zusammenhängen (Erwerbsquote ist zu Beginn tief).
- Schweizweit liegt das Verhältnis zwischen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (<1'500 CHF) und besser Verdienenden (>1'500 CHF) bei 1.16 (VA) bzw. 1.09 (FL). Das heisst, dass die **Personen mit tiefem Erwerbseinkommen etwas in der Überzahl** sind. Dass dies durch die besserverdienenden VA / FL wieder ausgeglichen wird (durch Mehrpersonenhaushalte), scheint aber nicht unwahrscheinlich. Auffällig sind wiederum die grossen kantonalen Unterschiede von 0.25 (UR) bis 2.42 (BS) bei den VA und 0.57 (GR) bis 1.81 (NE) bei den FL. ZH (1.79/1.16) und BE (2.40/1.50) haben vergleichsweise hohe Werte, was darauf hindeutet, dass in diesen Kantonen eher Praktika oder Lehren absolviert werden.
- Die Sparklines verdeutlichen die bisherigen Erkenntnisse: Schweizweit und in den meisten Kantonen befinden sich **die meisten VA in der Einkommensklasse 500 bis 1'000 CHF**. In wenigen Kantonen liegt der höchste Wert in der Einkommensklasse 3'500 bis 4'000 CHF. Bei den FL ist die Verteilung noch deutlicher auf die Einkommensklasse 500 bis 1'000 CHF fokussiert.

b) Umsetzung in den Modellen

Ausgegangen wird von der Grundidee, dass ab einem Lohn von rund 1'500 CHF pro Monat die durchschnittlichen Sozialhilfekosten gedeckt sind. Liegt der Lohn unter diesem Niveau, bleibt die Person abhängig von der Sozialhilfe. Dies wird für den Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie den Ausgleich zwischen den Kantonen berücksichtigt, indem für erwerbstätige VA / FL mit einem Lohnniveau unter 1'500 CHF nicht die volle Pauschale, sondern nur ein Anteil abgezogen wird.

Allerdings gilt es zu bedenken, dass die Höhe des durchschnittlich erzielten Lohnes nicht nur vom kantonalen Lohnniveau abhängt, sondern auch von den weiteren Faktoren wie der Absorptionsfähigkeit und der (nicht auszugleichenden) kantonalen Integrationsarbeit. Daher stellen sich bei Verwendung des kantonalen Medianlohns in jedem der Modelle Fragen zur Anreizwirkung, da der Medianlohn letztendlich durch die Integrationspolitik beeinflussbar ist. Dem kann entgegengehalten werden, dass der Integrationsansatz «Arbeit dank Bildung» über Berufslehre und Praktika zu eher tieferen Einstiegslohnen führt als die direkte Arbeitsintegration mit (allenfalls) nachträglicher Nachholbildung und im aktuellen Abgeltungssystem durch den Abzug einer vollen Globalpauschale eher benachteiligt wird. Um hier einen Ausgleich zwischen den beiden Integrationsansätzen schaffen zu können, soll daher nach Ansicht der Projektgruppe ein Ausgleich im kantonalen Anteil der Personen mit tiefem Erwerbseinkommen bei der Bemessung des anrechenbaren Bestands (bzw. bei der Abgeltungshöhe im Bestandesmodell) berücksichtigt werden.

Konkret wird dies in den Modellen wie folgt umgesetzt:

- **Berufsbildung:** Skaliert wird anhand des anrechenbaren Bestandes pro Kanton. Beim Abzug der durchschnittlichen schweizerischen Erwerbsquote für die Ermittlung des anrechenbaren Bestandes wird zusätzlich zur Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes auch das kantonale Medianlohniveau⁵³ berücksichtigt. Liegt das Medianlohniveau z.B. in Kanton A unterhalb der kantonalen Globalpauschale (inkl. Miet- und Gesundheitskosten), dann wird die Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter anteilmässig reduziert, so dass sich der Abzug für die zu erwartende Erwerbstätigkeit gemäss schweizerischer Erwerbsquote vermindert. Liegt der Medianlohn über der kantonalen Globalpauschale, so wird wie bisher die zu erwartende Erwerbstätigkeit abgezogen.⁵⁴
- **Kantonsmodell:** Es kommt die identische Korrektur zum Tragen wie im Modell Berufsbildung. Somit wird im Kantonsmodell die tatsächliche kantonale Erwerbstätigkeit in dem Ausmass gekürzt, wie das Medianlohniveau unterhalb der Globalpauschale liegt. Mit diesem Vorgehen sollen dem jeweiligen Kanton im Prinzip die Sozialhilfekosten abgedeckt werden, die ihm für die nicht erwerbstätigen Personen sowie für die erwerbstätigen Personen mit tiefem Lohneinkommen entstehen.⁵⁵
- **Bestandesmodell:** Im Bestandesmodell wird das Medianlohniveau auf die Höhe der Pauschale je Kanton umgerechnet. Der Betrag wird also erhöht, wenn das Medianlohniveau der erwerbstätigen VA / FL unterhalb der kantonal zustehenden Globalpauschale (inkl. Miet- und Gesundheitskosten) liegt.⁵⁶

Für die Auswirkungen dieses Korrekturfaktors auf den anrechenbaren Bestand bzw. die Höhe der Monatspauschale (im Bestandesmodell) verweisen wir auf die Zusammenstellung im folgenden Abschnitt.

3.4.5 Zusammenfassung und Fazit zu den Kantonalen Korrekturfaktoren

a) Zusammenfassender Überblick über die Wirkung der kantonalen Korrekturen

Die nachstehende Abbildung gibt pro Modell und Kanton einen zusammenfassenden Überblick über die Wirkung der verschiedenen Korrekturfaktoren auf den **anrechenbaren Bestand** im Jahr 2012:

- Im Status Quo fliesst als einziger kantonaler Korrekturfaktor die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes in die Ermittlung des anrechenbaren Bestandes ein. Wie sich zeigt, ergeben

⁵³ Aufgrund der zeitlichen Verfügbarkeit der ZAS-Daten muss in der modelltechnischen Umsetzung jeweils für die Berechnung im Jahr t auf das Medianlohniveau im Jahr t-2 zurückgegriffen werden. Die Modellrechnungen basieren dabei auf einer Auswertung der ZAS-Daten des Jahres 2016 und Annahmen zur Entwicklung des Medianlohns in den übrigen Jahren.

⁵⁴ Es wird also darauf verzichtet, eine Aufrechnung der Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter vorzunehmen, wenn der kantonale Medianlohn bei den VA / FL höher ausfällt als die kantonale Globalpauschale.

⁵⁵ Wir werden bei der Beurteilung der Korrekturfaktoren (vgl. Exkurs zum Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen in Abschnitt 3.4.5b) auf S. 71) auf diesen Punkt zurückkommen.

⁵⁶ Wie im Modell Berufsbildung und im Kantonsmodell wird umgekehrt auf eine Senkung der Globalpauschale verzichtet, wenn das kantonale Medianlohniveau über dem Niveau der Globalpauschale liegt.

sich gemäss der jetzigen Ausgestaltung des Korrekturfaktors nur vergleichsweise kleine Änderungen.

- Im Modell Berufsbildung fliessen zwei Korrekturfaktoren in die Berechnungen ein, nämlich der Faktor für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie die Korrektur für den kantonalen Anteil an erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (gemessen über den Medianlohn). Die grösste Änderung gegenüber dem Status Quo ergibt sich jedoch in der ersten Spalte durch die Mitberücksichtigung der erwerbstätigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen im anrechenbaren Bestand. Die anderen beiden Korrekturfaktoren führen nur zu kleinen Veränderungen.
- Eine gleiche Beobachtung gilt auch für das Kantonsmodell. Mit dem Wechsel auf die kantonale Erwerbsquote ergeben sich die grössten Veränderungen gegenüber dem Status Quo. Die Korrektur des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (gemessen über den kantonalen Medianlohn) führt dann im Jahr 2012 nur noch bei wenigen Kantonen zu kleinen Änderungen.
- Beim Bestandesmodell sind bei der Ermittlung der Anzahl anrechenbarer VA / FL keine Korrekturfaktoren zu berücksichtigen, weil sämtliche Anpassungen über die Höhe der jeweiligen Monatspauschale erfolgen.

Abbildung 16: Anrechenbarer Bestand in den Modellen für Auszahlung der Globalpauschale unter Berücksichtigung der kantonalen Korrekturfaktoren (Jahr 2012)

Kanton	Status Quo Alle VA/FL minus Erwerbstätige zwischen 18 - 60 gemäss CH- Erwerbsquote		Berufsbildung Alle VA/FL minus Erwerbstätige zwischen 25 - 60 gemäss CH-Erwerbsquote			Kantonsmodell Alle VA/FL minus Erwerbstätige zwischen 18 - 60 im Kanton		Bestandesmodell Alle VA/FL
	Ohne / mit Korrektur Absorptionsfähigkeit		Ohne / mit Korrektur Absorptionsfähigkeit ohne / mit Korrektur Lohnniveau			Erwerbstätige auf Basis Kantonszahlen ohne / mit Korrektur Lohnniveau		
	ohne	mit	ohne Abs.f.	mit Abs.f.	mit Lohnniv.	ohne	mit	
AG	1'389	1'390	1'461	1'459	1'460	1'377	1'378	1'722
AI	32	32	35	34	34	26	26	42
AR	141	139	149	147	146	122	122	181
BE	2'692	2'678	2'808	2'793	2'831	2'799	2'883	3'281
BL	761	757	794	794	791	719	722	934
BS	355	353	375	377	373	369	377	439
FR	589	590	621	619	622	599	599	729
GE	1'075	1'078	1'137	1'149	1'138	1'147	1'147	1'327
GL	103	102	107	107	106	83	83	134
GR	412	409	433	429	430	377	378	513
JU	175	178	185	185	190	195	197	221
LU	1'063	1'057	1'117	1'111	1'112	991	991	1'306
NE	406	414	431	435	441	424	437	503
NW	89	87	93	92	91	87	93	115
OW	101	100	107	106	106	102	103	127
SG	1'034	1'027	1'101	1'097	1'096	977	977	1'294
SH	189	187	200	200	199	177	178	244
SO	642	639	672	670	669	636	636	785
SZ	364	356	385	381	379	315	333	455
TG	306	302	323	321	320	313	312	379
TI	400	407	434	437	439	417	417	505
UR	105	107	111	110	112	106	105	134
VD	1'509	1'526	1'594	1'609	1'608	1'624	1'625	1'863
VS	603	614	634	636	643	616	621	736
ZG	265	260	277	275	272	252	251	331
ZH	3'364	3'349	3'555	3'556	3'543	3'316	3'416	4'118
Ø Monatspauschale in CHF		1'489			1'410		1'467	1'205

In der nachstehenden Abbildung 17 wird anhand der VA die Wirkung der einzelnen Korrekturfaktoren auf die **Monatspauschale im Bestandesmodell** gezeigt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass mit der vorgenommenen Korrektur immer auch darauf geachtet werden muss, dass die Kostenneutralität im Zeitpunkt der Umstellung eingehalten wird. Dies hat z.B. bei der Korrektur des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (gemessen über das Medianlohniveau) zur Folge (vgl. die beiden letzten Spalten ganz rechts), dass die Erhöhung der Monatspauschalen in den grün eingefärbten Kantonen BE, BS, NE, NW, SZ und ZH mit einem Medianlohniveau unter der Höhe der kantonalen Globalpauschale durch eine gleichmässige Reduktion in allen anderen Kantonen ausgeglichen werden muss.

Aus der Darstellung lässt sich im Weiteren erkennen, dass die prozentual grösste Korrekturwirkung durch den Ausgleich beim Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter zustande kommt. Die Korrektur der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes hat in der aktuellen Form demgegenüber nur einen geringen Effekt.

Abbildung 17: Höhe der Monatspauschale für VA im Bestandesmodell unter Berücksichtigung der kantonalen Korrekturfaktoren (Jahr 2012)⁵⁷

Kanton	Ohne / mit Korrektur Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter			Mit Korrektur Absorptions- fähigkeit Arbeitsmarkt		Mit Korrektur Lohnniveau	
	ohne	mit	Δ in %		Δ in %		Δ in %
AG	1'132	1'092	-3.5%	1'094	0.1%	1'068	-2.3%
AI	1'115	902	-19.1%	871	-3.5%	850	-2.3%
AR	1'103	984	-10.8%	962	-2.2%	939	-2.3%
BE	1'127	1'145	1.6%	1'140	-0.4%	1'190	4.3%
BL	1'156	1'158	0.2%	1'152	-0.5%	1'125	-2.3%
BS	1'196	1'120	-6.3%	1'114	-0.5%	1'198	7.5%
FR	1'105	1'106	0.1%	1'108	0.2%	1'082	-2.3%
GE	1'164	1'190	2.2%	1'193	0.3%	1'165	-2.3%
GL	1'120	1'014	-9.5%	1'007	-0.7%	983	-2.3%
GR	1'101	1'056	-4.2%	1'047	-0.8%	1'023	-2.3%
JU	1'112	1'069	-3.9%	1'089	1.9%	1'064	-2.3%
LU	1'105	1'104	-0.1%	1'097	-0.6%	1'072	-2.3%
NE	1'104	1'096	-0.7%	1'118	2.0%	1'131	1.1%
NW	1'129	1'021	-9.6%	986	-3.4%	1'114	13.0%
OW	1'114	1'087	-2.4%	1'068	-1.8%	1'043	-2.3%
SG	1'104	1'071	-3.0%	1'065	-0.6%	1'040	-2.3%
SH	1'140	1'027	-9.9%	1'015	-1.1%	991	-2.3%
SO	1'101	1'109	0.8%	1'106	-0.3%	1'080	-2.3%
SZ	1'140	1'068	-6.3%	1'042	-2.4%	1'102	5.8%
TG	1'107	1'082	-2.3%	1'071	-1.0%	1'045	-2.3%
TI	1'122	1'108	-1.3%	1'125	1.6%	1'099	-2.3%
UR	1'091	998	-8.6%	1'020	2.2%	996	-2.3%
VD	1'131	1'148	1.6%	1'162	1.2%	1'135	-2.3%
VS	1'044	1'072	2.7%	1'091	1.8%	1'066	-2.3%
ZG	1'146	1'131	-1.3%	1'112	-1.7%	1'086	-2.3%
ZH	1'138	1'163	2.1%	1'159	-0.3%	1'194	3.0%
CH	1'126	1'126	-0.1%	1'126	0.0%	1'126	0.0%

⁵⁷ Die gleiche Darstellung für FL wird in Abbildung 51 (Anhang S. 96) gegeben.

Lesehilfe: Im Kanton ZH beläuft sich die monatliche Globalpauschale im Bestandesmodell nach der kostenneutralen Umrechnung auf alle VA / FL im Jahr 2012 im Ausgangspunkt auf 1'138 CHF (vgl. zweite Spalte von links).⁵⁸ Weil der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter im Kanton ZH nur bei 55.3 % liegt (statt 59.8 % im schweizerischen Durchschnitt), erhöht sich die Pauschale unter Berücksichtigung dieses Korrekturfaktors auf 1'163 CFH (vgl. dritte Spalte von links). In der vierten Spalte von links wird die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes als weitere kantonaler Korrekturfaktor berücksichtigt. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung ist in Zürich leicht unterdurchschnittlich (4.9 % statt 5.5 %), entsprechend reduziert sich die Pauschale wieder leicht auf 1'159 CHF. Als letzter Korrekturfaktor kommt das kantonale Medianlohnniveau bei den erwerbstätigen VA / FL dazu. ZH weist bei den VA einen Medianlohn von 1'130 CHF⁵⁹ auf, was unter der Globalpauschale⁶⁰ liegt. Zum Ausgleich wird seine Pauschale für alle VA / FL auf 1'194 CHF erhöht (vgl. Spalte ganz rechts).

In den folgenden beiden Abbildungen wird aufgezeigt, wie sich die kantonalen Korrekturfaktoren auf die Höhe der Monatspauschalen im Zeitverlauf 2012 bis 2018 auswirken. Auffallend ist, dass der Einbau der Korrekturfaktoren vor allem bei den VA (Abbildung 18) zu merklichen Veränderungen gegenüber der Grundpauschale ohne Berücksichtigung kantonaler Ausgleichsfaktoren führt.

- Bei den nicht korrigierten Werten des Jahres 2012 beläuft sich die Spanne zwischen der tiefsten (VS) und höchsten Monatspauschale (BS) auf 152 CHF. Mit der Berücksichtigung der Korrekturfaktoren vergrössert sich diese Spanne auf 348 CHF (AI: 850 CHF und BS: 1'198 CHF).
- Im Jahr 2014 fällt diese Spanne mit 422 CHF noch grösser aus (AI: 796 CHF und BS 1'218) CHF.

⁵⁸ Sie liegt wegen höheren Miet- und Gesundheitskosten leicht über dem schweizerischen Durchschnitt von 1'126 CHF.

⁵⁹ Der Betrag bezieht sich auf das Jahr 2010 (Medianlohn timer liegen wie erwähnt erst mit einer Verzögerung von zwei Jahren vor) und entspricht einer groben Rückrechnung aus der Medianlohnauswertung für das Jahr 2016.

⁶⁰ Der Medianlohn von 1'130 CHF wird mit der Globalpauschale im heutigen System verglichen. Im heutigen System beläuft sich die Globalpauschale für den Kanton ZH im Jahr 2012 auf 1'498 CHF.

Abbildung 18: Monatspauschale für VA im Bestandesmodell mit allen kantonalen Korrekturfaktoren im Zeitverlauf (2012-2018)

Kanton	Monatspauschale ohne kantonale Ausgleichsfaktoren	Monatspauschalen mit allen kantonalen Ausgleichsfaktoren für VA						
	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AG	1'132	1'068	1'041	1'059	1'139	1'209	1'227	1'204
AI	1'115	850	805	796	951	1'073	1'107	1'178
AR	1'103	939	875	909	1'001	1'073	1'106	1'087
BE	1'127	1'190	1'175	1'182	1'224	1'264	1'279	1'296
BL	1'156	1'125	1'086	1'103	1'175	1'236	1'258	1'231
BS	1'196	1'198	1'171	1'218	1'287	1'347	1'364	1'388
FR	1'105	1'082	1'072	1'087	1'138	1'185	1'199	1'186
GE	1'164	1'165	1'137	1'135	1'190	1'254	1'272	1'255
GL	1'120	983	942	903	982	1'060	1'128	1'120
GR	1'101	1'023	1'000	1'007	1'064	1'130	1'150	1'136
JU	1'112	1'064	1'052	1'056	1'114	1'195	1'215	1'219
LU	1'105	1'072	1'049	1'051	1'122	1'181	1'193	1'178
NE	1'104	1'131	1'098	1'100	1'163	1'227	1'236	1'258
NW	1'129	1'114	1'100	1'131	1'164	1'208	1'226	1'260
OW	1'114	1'043	1'021	1'032	1'083	1'138	1'119	1'100
SG	1'104	1'040	1'015	1'039	1'099	1'159	1'180	1'167
SH	1'140	991	991	1'046	1'127	1'186	1'203	1'211
SO	1'101	1'080	1'047	1'031	1'094	1'159	1'185	1'166
SZ	1'140	1'102	1'079	1'093	1'156	1'221	1'243	1'282
TG	1'107	1'045	1'037	1'038	1'106	1'167	1'185	1'166
TI	1'122	1'099	1'061	1'041	1'114	1'177	1'192	1'229
UR	1'091	996	964	950	1'097	1'123	1'131	1'110
VD	1'131	1'135	1'118	1'118	1'178	1'234	1'239	1'223
VS	1'044	1'066	1'062	1'064	1'103	1'139	1'158	1'157
ZG	1'146	1'086	1'061	1'052	1'080	1'169	1'194	1'178
ZH	1'138	1'194	1'179	1'182	1'226	1'270	1'282	1'302
CH	1'126	1'126	1'106	1'113	1'170	1'225	1'238	1'238

Zudem ist zu erkennen, dass sich für einzelne Kantone auch im Zeitverlauf grosse Schwankungen in der Monatspauschale für VA ergeben:

- Der Kanton AI startet z.B. im Jahr 2012 mit einer Pauschale von 850 CHF, diese reduziert sich bis ins Jahr 2014 auf 796 CHF und steigt anschliessend kontinuierlich auf bis 1'178 CHF im Jahr 2018 an, was 40 % über dem Startwert von 2012 liegt.
- Einen ähnlichen Verlauf zeigen auch die Zahlen im Kanton Uri: Ausgehend von 996 CHF im Jahr 2012, fällt der Betrag bis auf 950 CHF im Jahr 2014 und steigt danach auf 1'131 CHF im Jahr 2017. Im Jahr 2018 reduziert sich die Pauschale wiederum leicht und beläuft sich auf 1'110 CHF.

Im Vergleich hierzu fallen bei den Globalpauschalen für die FL (vgl. nachstehende Abbildung 19) die Unterschiede zwischen den Kantonen wesentlich geringer aus:

- Die geringste Differenz kann im Jahr 2014 mit 96 CHF zwischen ZH (1'309 CHF) und SH (1'207 CHF) festgestellt werden.

- Der grösste Unterschied zwischen den Kantonen ist im Jahr 2015 mit insgesamt 124 CHF zwischen ZH (1'333 CHF) und GL (1'209 CHF) zu verzeichnen.

Wesentlich geringer fallen auch die Schwankungen der Pauschalen im zeitlichen Verlauf zwischen 2012 und 2018 aus. Die grösste Differenz beläuft sich auf 121 CHF im Kanton SZ (Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2018). Im Vergleich hierzu ergibt sich bei den Pauschalen für die VA in Abbildung 18 über diese Zeitperiode im Kanton AI eine maximale Differenz von 382 CHF zwischen dem Höchstwert (Jahr 2018) und Tiefstwert (Jahr 2014).

Abbildung 19: Monatspauschale im Bestandesmodell für FL unter Berücksichtigung der kantonalen Korrekturfaktoren

Kanton	Monatspauschale ohne kantonale Ausgleichsfaktoren	Monatspauschalen mit allen kantonalen Ausgleichsfaktoren für FL						
	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AG	1'281	1'281	1'283	1'292	1'317	1'316	1'340	1'377
AI	1'266	1'206	1'228	1'234	1'226	1'227	1'258	1'275
AR	1'254	1'209	1'232	1'224	1'238	1'245	1'275	1'310
BE	1'244	1'253	1'255	1'259	1'283	1'288	1'314	1'343
BL	1'284	1'275	1'270	1'278	1'301	1'314	1'345	1'384
BS	1'247	1'241	1'235	1'229	1'257	1'275	1'311	1'345
FR	1'249	1'248	1'250	1'243	1'275	1'275	1'291	1'301
GE	1'274	1'275	1'269	1'276	1'299	1'300	1'326	1'332
GL	1'254	1'233	1'234	1'209	1'209	1'214	1'252	1'266
GR	1'271	1'256	1'262	1'263	1'282	1'281	1'299	1'310
JU	1'215	1'249	1'259	1'263	1'289	1'295	1'312	1'331
LU	1'270	1'267	1'261	1'259	1'284	1'288	1'308	1'317
NE	1'212	1'264	1'265	1'266	1'289	1'294	1'312	1'336
NW	1'316	1'269	1'264	1'239	1'258	1'268	1'314	1'338
OW	1'273	1'247	1'244	1'234	1'250	1'264	1'293	1'307
SG	1'255	1'241	1'242	1'238	1'263	1'269	1'294	1'301
SH	1'233	1'196	1'195	1'207	1'245	1'259	1'280	1'293
SO	1'243	1'244	1'240	1'239	1'249	1'257	1'283	1'290
SZ	1'307	1'284	1'272	1'265	1'289	1'299	1'332	1'386
TG	1'252	1'230	1'231	1'237	1'268	1'270	1'289	1'301
TI	1'237	1'241	1'256	1'272	1'280	1'284	1'297	1'329
UR	1'240	1'240	1'249	1'248	1'273	1'266	1'279	1'315
VD	1'256	1'285	1'286	1'279	1'297	1'293	1'313	1'334
VS	1'212	1'265	1'270	1'278	1'295	1'290	1'300	1'327
ZG	1'322	1'289	1'274	1'272	1'304	1'313	1'342	1'364
ZH	1'305	1'297	1'297	1'303	1'333	1'337	1'360	1'389
CH	1'267	1'266	1'266	1'268	1'291	1'295	1'318	1'341

b) Fazit zur Implementierung der Korrekturfaktoren

Aus der vorangehenden Zusammenstellung und den Erläuterungen zur Datenlage und Implementierung der Korrekturfaktoren ergeben sich folgende Einschätzungen:

- **Berücksichtigung des Anteils Personen im erwerbsfähigen Alter:** Dieser Korrekturfaktor lässt sich einfach implementieren. Er ist für eine allfällige «faire» Umsetzung des Bestandesmodells wichtig, wie sich an seiner grossen Korrekturwirkung erkennen lässt.
- **Korrektur Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes:** Als Korrekturfaktor wird bisher die kantonale Arbeitslosenquote in der ausländischen Wohnbevölkerung verwendet. Der Faktor zeitigt bei der heutigen Form der Implementierung nur eine kleine Wirkung, die möglicherweise die tatsächlichen Unterschiede zu wenig ausgleicht.
- **Ausgleich Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen:** Grundidee ist, dass der kantonale Anteil von erwerbstätigen VA / FL im tiefen Einkommensbereich (unter monatlich z.B. 500, 1'000 oder 1'500 CHF) bei der Bemessung der Anzahl ausbezahlter Globalpauschalen berücksichtigt und zwischen den Kantonen ausgeglichen werden soll, um dem Beitrag eines erwerbstätigen VA / FL an die Minderung der Sozialhilfekosten Rechnung tragen zu können. Die im Kapitel 3.4.4 angewendete Lösung des Medianlohniveaus weist jedoch wichtige Nachteile auf. Als Folge davon, sind verschieden alternative Lösungen vertieft analysiert worden. Diese werden im nachfolgenden Kapitel c) diskutiert. Als Korrekturfaktor wird der Anteil an Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF gewählt. Die Anzahl erwerbstätiger Personen gemäss schweizerischer Erwerbsquote soll also um den kantonsspezifischen Anteil von Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF vermindert werden.

c) Grundlagen und Lösungsvorschlag Korrekturfaktor «Erwerbseinkommen»

Als Indikator für den Korrekturfaktor wurde vom Medianlohniveau der erwerbstätigen VA / FL ausgegangen. Aufgrund der Erkenntnisse aus den Erhebungsergebnissen für das Jahr 2016 (vgl. Abbildung 15, S. 63 sowie Abbildung 17 S. 68) kann davon ausgegangen werden, dass die Medianlöhne der VA / FL tatsächlich Hinweise auf unterschiedlich gewählte Integrationswege geben. Hierfür spricht z.B. der Umstand, dass BS, NW und ZH bei den VA zu den Kantonen mit den tiefsten Medianlöhnen zählen, was nicht mit ihrer hohen Wirtschaftskraft⁶¹ pro Kopf korrespondiert.

Zudem wurde erhofft, dass der Medianlohn der VA / FL gleichzeitig als probater Indikator für den Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen verwendet werden könnte, wenn infolge der IAS künftig noch mehr VA / FL über 25 Jahre in Praktika und Berufsbildung mit tiefem Erwerbseinkommen oder Massnahmen wie Erstarbeitseinsätze integriert werden und hierfür der Bund über die Summe aller Kantone jeweils keine volle Globalpauschale abziehen sollte. Hierzu wurde in weitergehenden Szenarioanalysen für zwei Kantone (ZH, VD) untersucht, wie die Medianlöhne sich verändern würden, wenn z.B. die Erwerbsquote von VA / FL um 5 oder 10 Prozentpunkte mit einem tiefen Einkommen von monatlich 300 CHF erhöht würde. Die Ergebnisse zeigen, dass die Reaktion unterschiedlich ausfällt, je nach tatsächlicher Verteilung der Lohneinkommen und je nach dem Anteil der erwerbstätigen jugendlichen VA / FL an allen erwerbstätigen VA / FL.

⁶¹ Bundesamt für Statistik BFS (2019): Kantonales Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner. URL <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandsprodukt-kanton.assetdetail.10647589.html>, abgerufen am 24.04.2020.

Insgesamt zeigt sich, dass eine Korrektur des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen anhand der kantonalen Medianlöhne Nachteile hat:

- Erstens unterliegen die Medianlöhne der VA / FL aufgrund der geringen Fallzahlen vor allem in kleinen Kantonen zum Teil grossen, zufälligen Schwankungen.
- Zweitens hängt das Ausmass der Medianlohnreaktion bei einer Zunahme im Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen stark von der tatsächlichen Verteilung der Lohneinkommen ab. Je nach Verteilung kann sich bei einer solchen Anpassung eine Über- oder Unterkompensation des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs (Einkommenslücke bis zur Höhe der Globalpauschale) ergeben (siehe Exkurs im Anhang 9.4)

Diesen Nachteilen könnte mit folgenden Ansätzen begegnet werden:

- **Ansatz Durchschnittslohn:** Eine andere Herangehensweise an die Behebung des Anreizproblems kann sein, dass man vom Durchschnittslohn ausgeht und schwerpunktmässig den Fokus auf die «Bedürftigkeit» der Kantone richtet: Ein Ausgleich für die Integration von Niedriglohnarbeitenden in die Erwerbstätigkeit soll dann geleistet werden, wenn sich der Kanton dies nicht «leisten» kann, weil der Durchschnittslohn der erwerbstätigen VA / FL bereits unter der Globalpauschale liegt oder mit der Integration von (vielen) Niedriglohnarbeitenden darunter sinken würde. Demgegenüber soll auf einen Ausgleich verzichtet werden, wenn der Durchschnittslohn aller erwerbstätigen VA / FL weiterhin über der Globalpauschale verbleibt. Mit einer Zunahme von Arbeitsverhältnissen mit tiefen Löhnen würde mit der Berücksichtigung des Korrekturfaktors Durchschnittslohn sichergestellt, dass die Kantone nicht «ungerechtfertigte» finanzielle Unterdeckungen zu tragen haben. Liegt der Fokus somit mehr auf einem bedarfs- statt anreizorientierten Ausgleich, kann der Durchschnittslohn als Indikator herangezogen werden. Die Auswertung der ZAS-Lohndaten für die Jahre 2014 - 2017 zeigt allerdings, dass in dieser Zeitperiode die Ausgleichswirkung keinem Kanton zum Tragen gekommen wäre (vgl. hierzu auch den Exkurs im Anhang [Kapitel 9.6]). Dies dürfte auf den Umstand zurückzuführen sein, dass das heutige Finanzierungssystem grundsätzlich kostendeckend ist.
- **Ansatz Anteil tiefe Erwerbseinkommen:** Für den Ausgleich des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen kann anstatt der kantonalen Medianlöhne oder Durchschnittslöhne die tatsächliche Anzahl der erwerbstätigen VA / FL mit einem Lohneinkommen unterhalb der Globalpauschale berücksichtigt werden. Hierzu lässt sich beispielsweise bestimmen, wie hoch der kantonale Anteil von erwerbstätigen Personen mit einem monatlichen Erwerbseinkommen von unterhalb 600 CHF am Gesamttotal aller im Kanton erwerbstätigen VA / FL ist. Im Ausmass dieses Prozentsatzes könnte der anrechenbare Anteil an erwerbstätigen Personen vermindert werden bzw. für diesen Prozentsatz mit tiefem Erwerbseinkommen würde weiterhin eine Globalpauschale ausgerichtet. Damit können Fehlanreize vermieden werden. Bei der Einführung des neuen Finanzierungssystems wird dessen Wirkung nach einiger Zeit überprüft werden müssen. Im Wissen, dass es sich bei diesem Grenzwert nicht um eine empirisch ableitbare Grösse handelt, soll auch im Rahmen dieser Überprüfung der Betrag von 600 CHF einer Evaluation unterzogen werden.

Der vorgeschlagenen Grenze von einem monatlichen Erwerbseinkommen von 600 CHF liegen verschiedene Überlegungen zu Grunde (ergänzende Ausführungen zu alternativen

Ausgestaltungsvarianten, inklusive dem relevanten anrechenbaren Bestand bei den verschiedenen Varianten, finden sich im Anhang Kapitel 9.6.)

- Bei der Wahl ist auch eine gewisse Fairness zwischen der Kostenbelastung der Kantone und des Bundes zu beachten. Bei allen Personen unterhalb der Grenze von 600 CHF würde weiterhin eine volle Pauschale von 1'500 CHF ausbezahlt, auch wenn sie z.B. 500 CHF verdienen. Zudem gibt es auch VA / FL, die deutlich mehr als 1'500 CHF verdienen und ihre Familienangehörigen finanziell unterstützen können, sodass die Kantone eine Entlastung in der Sozialhilfe erfahren. Trotzdem wird für die nicht erwerbstätigen Familienangehörigen vom Bund weiterhin eine volle Pauschale an die Kantone entrichtet.
- Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass je höher die Einkommensgrenze festgelegt wird, bis zu der bei einer Erwerbstätigkeit keine Globalpauschale abgezogen wird, desto geringer wird faktisch der Unterschied zu einem Bestandesmodell. Hinzu kommt, dass mit jeder Erhöhung der «Freigrenze» die Pauschale für eine kostenneutrale Ausgestaltung noch weiter gesenkt werden muss.
- Bei einer Integration von VA / FL über 25 Jahren in eine Berufslehre wird der Korrekturfaktor mindestens im 1. Lehrjahr noch in vielen Fällen Wirkung zeigen. Die Empfehlungen der Berufsverbände zu den Lehrlingslöhnen im 1. Lehrjahr weisen zwar eine vergleichsweise grosse Bandbreite von rund 400 bis 1'200 CHF auf. Bei 60 % der über 220 aufgelisteten Berufe liegt der Lohn für das 1. Lehrjahr jedoch zwischen 400 und 7'00 CHF. Im 2. und 3. Lehrjahr wird der Korrekturfaktor bei VA/FL über 25 Jahren in einer Berufslehre meist nicht mehr zum Tragen kommen, wobei es sich hierbei um eine relativ kleine Personengruppe handelt.
- Schliesslich korrespondiert die vorgeschlagene Grenze mit den von den Kantonen ausgearbeiteten Empfehlungen zu den Entschädigungen für «Erstarbeitseinsätze von VA und FL». Die IAS sieht vor, dass sich VA und FL im Rahmen ihres Integrationsplans in so genannten Erstarbeitseinsätzen mit den schweizerischen Arbeitsverhältnissen vertraut machen. Gemäss den Empfehlungen der Kantone soll sich der Lohn an den Lehrlingslöhnen des Berufsfeldes orientieren, in dem der Erstarbeitseinsatz stattfindet. Während den ersten 6 Einsatzmonaten wird mindestens 60 % des Lehrlingslohns im 1. Lehrjahr empfohlen. Bei einer Verlängerung des Einsatzes um max. 6 weitere Monate wird mindestens 80 Prozent des Lehrlingslohns des ersten Lehrjahrs empfohlen. Wie oben ausgeführt, liegen die Lehrlingslöhne im 1. Lehrjahr in vielen relevanten Branchen zwischen 400-700 CHF. Da 60 bzw. 80 Prozent davon unter 600 CHF liegen, wird die vorgeschlagene Grenze in vielen Fällen auch bei Erstarbeitseinsätzen von VA/FL über 25 Jahren Wirkung entfalten.

Die hier vorgeschlagenen alternativen Korrekturfaktoren wurden einer vertieften Analyse unterzogen (siehe Exkurs auf nachfolgender Seite). Die Resultate sprechen für den Ansatz, bei dem der Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen berücksichtigt wird und für eine gewisse Einkommensobergrenze keine Globalpauschale abgezogen wird.

Exkurs: Gründe gegen eine Einzelfallbetrachtung beim Korrekturfaktor tiefe Erwerbseinkommen

Sowohl im Rahmen der Diskussion um die Modellvarianten als auch im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Korrekturfaktors für tiefe Erwerbseinkommen wurde die Idee diskutiert, bei den erwerbstätigen Personen im Einzelfall zu prüfen, ob ihr Einkommen unterhalb der Globalpauschale liegt und in diesem Fall einfach die Differenz an die Kantone zu vergüten. Mit einem solchen Vorgehen würden letztlich die effektiven Sozialhilfekosten jedes einzelnen Kantons bis zur Höhe der Globalpauschale ausgeglichen.

Ein solcher Ansatz widerspricht im Grundsatz der Idee einer Pauschalabgeltung verbunden mit Anreizen zur raschen Arbeitsmarktintegration. Durch den Ausgleich der Differenz zwischen tatsächlichem Einkommen und der Höhe der Globalpauschale würde die Anreizstruktur für eine Arbeitsmarktintegration während der Dauer der Bundeszuständigkeit entfallen und teilweise auch die unterschiedlich erfolgreiche Integrationsarbeit der Kantone ausgeglichen. Der Ansatz widerspricht damit den zentralen Anforderungen an ein künftiges Finanzierungsmodell wie sie in Kapitel 3.1 von der Projektgruppe festgelegt wurden.

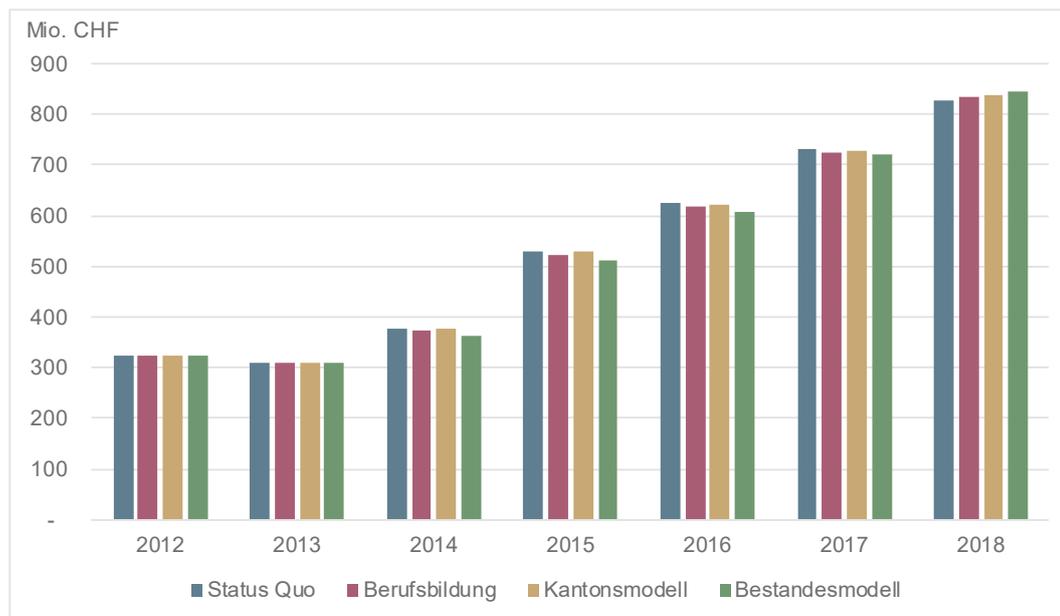
Zusätzlich wäre die Abgeltung zwischen Bund und Kantonen bei einem solchen Ausgleich mit enormem, wiederkehrendem administrativem Aufwand verbunden. Für jede erwerbstätige Person müsste fortlaufend das tatsächliche Erwerbseinkommen im ZEMIS erfasst werden und von der Globalpauschale abgezogen werden. Dies würde dazu führen, dass je nach Einkommen immer wieder unterschiedlich hohe Globalpauschalen ausbezahlt werden müssen. Die Datenerfassung und Berechnung der tatsächlich auszubehaltender Globalpauschale würden auf der Seite der Kantone, der Arbeitgeber und des Bundes zu einem massiven administrativen Mehraufwand führen, der nicht tragbar ist. Eine alternative Lösung über die ZAS-Daten wären ebenso ressourcenintensiv.

3.5 Ergebnisse

3.5.1 Modellergebnisse im Überblick

Die nachstehende Abbildung zeigt für die vier Modelle die Entwicklung der Auszahlungssummen pro Jahr über die Zeitperiode 2012 bis 2018.

Abbildung 20: Auszahlungssummen pro Jahr in den vier Modellen (in Mio. CHF)



Anmerkung: Für die Korrektur von tiefen Erwerbseinkommen liegt der Abbildung der ursprüngliche «Medianlohnsatz» zugrunde und nicht der definitiv gewählte Korrekturfaktor «Anteil Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF». Die Ergebnisse des definitiv gewählten Modells finden sich auf Seite 91 ff.

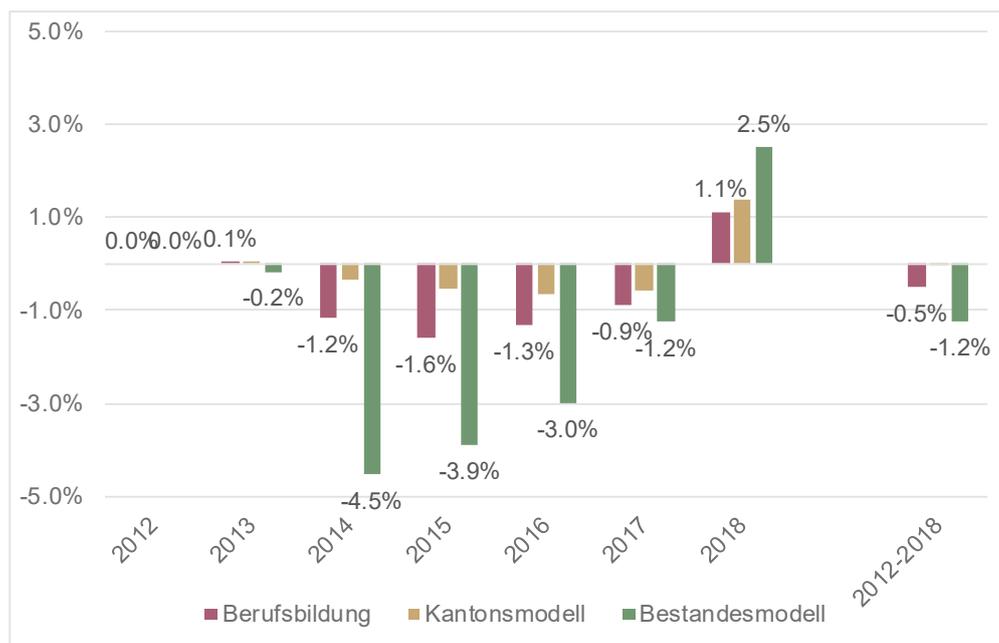
Im Jahr 2012 ergibt sich aufgrund der kostenneutralen Umrechnung in allen vier Modellen auf der Ebene der Gesamtschweiz eine identische Auszahlungssumme von 324 Mio. CHF. Mit der Zunahme des Bestandes von rund 22'000 VA / FL im Jahr 2012 bis auf rund 55'000 VA / FL im Jahr 2018 sind im heutigen Finanzierungsmodell (Status Quo, blaue Säule) auch die jährlichen Auszahlungen massiv angestiegen und haben im Jahr 2018 ein Volumen von 826 Mio. CHF erreicht. Dieser Entwicklung folgen auch die alternativen Finanzierungsmodelle. Ende 2018 liegen die Auszahlungssummen beim Modell Berufsbildung bei 836 Mio. CHF, beim Kantonsmodell bei 838 Mio. CHF und im Bestandesmodell bei 847 Mio. CHF. Anhand der Ausführungen zur Abbildung 21 (vgl. nächste Seite) wird auf die Ursachen für die Abweichung vom Status Quo in einzelnen Jahren (z.B. tiefere bzw. höhere Auszahlung im Bestandesmodell im Jahr 2014 bzw. 2018) noch eingegangen.

Insgesamt lässt sich bereits anhand dieses Vergleichs feststellen, dass die drei Modelle im Vergleich zur heutigen Finanzierungspraxis zu keinen markanten «Ausreissern» führen. Sie sind schwankungstauglich und stressresistent, war doch die zugrunde gelegte Zeitperiode

2012-2018 geprägt von starken Zu- und Abnahmen bei der Zahl der jährlich eingereichten Asylgesuche.

Ein etwas detaillierterer Vergleich zu den jährlichen Auszahlungssummen wird in der Abbildung 21 vorgenommen, indem für die drei alternativen Modelle jeweils die prozentuale Abweichung zur Auszahlung im Status Quo ausgewiesen wird.

Abbildung 21: Prozentuale Abweichung der jährlichen Auszahlungssummen im Vergleich zum Status Quo



Anmerkung: Für die Korrektur von tiefen Erwerbseinkommen liegt der Abbildung der ursprüngliche «Medianlohnsatz» zugrunde und nicht der definitiv gewählte Korrekturfaktor «Anteil Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF». Die Ergebnisse des definitiv gewählten Modells finden sich auf Seite 91 ff

Es zeigt sich, dass bei einer Betrachtung über den gesamten Zeitraum 2012-2018 die Unterschiede sehr gering sind: Im Bestandesmodell fällt die Auszahlungssumme bei einem Gesamtvolumen von rund 3.7 Mrd. CHF um -45 Mio. CHF oder -1.2 % geringer aus als im Status Quo. Im Modell Berufsbildung beläuft sich die Differenz auf -18 Mio. CHF (-0.5 %) und im Kantonsmodell liegt die Differenz unter -0.5 Mio. CHF (0 %).

Auf der Ebene der einzelnen Jahre sind die relativen Unterschiede vor allem im Bestandesmodell mit bis zu -4.5 % im Jahr 2014 bzw. +2.5 % im Jahr 2018 etwas grösser. Dies hängt damit zusammen, dass bei einem unterjährig massiven Zustrom von Asylsuchenden der Anteil der erwerbstätigen Personen am Gesamtbestand sinkt, dieser Effekt aber jeweils erst per Jahresende mit einer Erhöhung der Globalpauschale angepasst wird. Der umgekehrte Effekt tritt ein,

wenn unterjährig der Anteil der erwerbstätigen Personen deutlich zunimmt.⁶²

Ein ähnlicher Effekt ist auch beim Modell Berufsbildung zu beobachten. Allerdings beschränkt sich der Effekt auf den Anteil der nicht erwerbstätigen Jugendlichen (18-25 Jahre) am Gesamtbestand und umfasst somit nicht mehr alle nicht erwerbstätigen Personen.⁶³ Dementsprechend geringer fallen die relativen Abweichungen zum Status Quo aus.

Im Kantonsmodell ergeben sich die geringfügigen Abweichungen gegenüber dem Status Quo aus der Berücksichtigung des Medianlohnungleichs bei der Umrechnung im Jahr 2012. In diese Umrechnung fliesst implizit der Anteil der nicht erwerbstätigen Personen am Gesamtbestand ein. Wenn sich dieser Anteil im Zeitverlauf ändert, führt dies zu den geringfügigen Abweichungen gegenüber dem Status Quo.⁶⁴

Zusammenfassend kann aber festgestellt werden, dass die in den drei Modellen eingebauten Ausgleichsmechanismen für die Gewährung eines fairen Kostenausgleichs zwischen Bund und Kantonen funktionieren, und zwar selbst in Perioden mit grossen Schwankungen im Zustrom der Asylgesuche.

3.5.2 Kantonsergebnisse im Quervergleich

In der nachstehenden Abbildung 22 werden für die Jahre 2012, 2015 und 2018 die Auszahlungssummen in den drei alternativen Modellen mit dem Status Quo verglichen.

Es zeigt sich, dass die relativen Abweichungen zum Status Quo beim Kantonsmodell in allen drei Jahren am grössten sind. Getrieben werden diese Unterschiede vor allem durch den Umstand, dass der Abzug für die erwerbstätigen VA / FL im Kantonsmodell anhand der tatsächlichen kantonalen Erwerbstätigkeit und nicht auf Basis des schweizerischen Durchschnittswertes erfolgt. Dies führt dazu, dass Kantone mit einer überdurchschnittlichen Erwerbstätigkeit im Status Quo (z.B. GL) besser fahren als im Kantonsmodell. Umgekehrt erhalten Kantone mit einer tiefen Erwerbsquote (JU) eine höhere Abgeltungssumme im Kantonsmodell als im Status Quo. Die übrigen Korrekturen (Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen gemessen über das Medianlohnniveau) führen eher zu geringen Verschiebungen gegenüber den Auszahlungen im Status Quo.

⁶² Dieser Effekt lässt sich anhand der Angaben in Abbildung 2, S. 30 nachvollziehen. Der Anteil der nicht erwerbstätigen Personen ist von 80 % im Jahr 2013 auf 84 % im Jahr 2014 angestiegen und nahm in den Folgejahren bis 87 % im Jahr 2017 zu. In diesem Sinne «hinkt» die jeweils anfangs Jahr fixierte Höhe der Globalpauschale im Bestandesmodell der tatsächlichen Kostenentwicklung im laufenden Jahr «hinten nach». Im Jahr 2018 hat sich der Trend gekehrt, weil der Anteil der nicht erwerbstätigen Personen erstmals wieder leicht auf 85 % zurückging. Entsprechend hat im Bestandesmodell die anfangs 2018 festgelegte Globalpauschale (auf Basis der Durchschnittswerte aus dem Jahre 2107) die tatsächliche Kostenentwicklung «überschossen», so dass die Auszahlungssumme in diesem Jahr um 2.5 % über dem Status Quo zu liegen kommt.

⁶³ Bei allen anderen nicht erwerbstätigen Personengruppen (18-60, <18, >60) werden die anrechenbaren Bestände monatlich nachgeführt, so dass die Auszahlungen bei Zu- oder Abnahme dieser Bestände sehr rasch der tatsächlichen Entwicklung folgen.

⁶⁴ Diese kleine Abweichung durch die Berücksichtigung des Medianlohns fliesst auch ins Bestandesmodell und ins Modell Berufsbildung ein, ist aber bei diesen beiden Modellen nicht der hauptsächliche Erklärungsfaktor. Die Hauptabweichung bei diesen beiden Modellen ergibt sich wie im vorangehenden Text erläutert aus der verzögerten Nachführung des Anteils nicht erwerbstätiger Personen am Gesamtbestand (jährlich, statt wie im Status Quo monatlich).

Merkliche Unterschiede gegenüber dem Status Quo ergeben sich für einzelne Kantone auch im Bestandesmodell. Ob sie gegenüber dem Status Quo höhere oder tiefere Auszahlungssummen erhalten, hängt vor allem davon ab, ob sich unterjährig in ihrem Kanton der Anteil der erwerbsfähigen Personen erhöht (geringere Auszahlung im Vergleich zum Status Quo) oder verringert (höhere Auszahlung im Vergleich zum Status Quo).

Im Modell Berufsbildung sind die Unterschiede zum Status Quo generell am geringsten. Dies hängt damit zusammen, dass im Modell Berufsbildung einzig für die 18- bis 25-jährigen VA / FL ein anderes Auszahlungsregime gilt als im Status Quo.

Abbildung 22: Auszahlungen in den Modellen nach Kantonen (2012, 2015 und 2018)⁶⁵

Kanton	2012							2015						
	Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell		Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
AG	25.1	25.1	0.1%	24.6	-2.0%	24.9	-0.8%	41.1	40.4	-1.6%	39.9	-2.8%	39.3	-4.4%
AI	0.6	0.6	3.8%	0.5	-18.1%	0.6	0.0%	1.4	1.4	0.5%	1.2	-9.5%	1.3	-4.3%
AR	2.5	2.5	0.9%	2.1	-13.0%	2.4	-0.5%	4.5	4.5	0.7%	4.4	-1.1%	4.3	-4.4%
BE	47.4	47.5	0.3%	50.3	6.1%	48.3	2.1%	72.0	71.0	-1.3%	72.4	0.6%	70.4	-2.1%
BL	13.8	13.7	-0.6%	13.0	-5.9%	13.7	-0.8%	21.1	20.8	-1.4%	21.1	0.2%	20.1	-4.4%
BS	6.3	6.4	1.3%	6.7	5.8%	6.5	2.0%	12.5	12.3	-1.9%	12.3	-1.5%	12.2	-2.4%
FR	10.4	10.3	-0.4%	10.4	0.0%	10.3	-1.2%	15.9	15.6	-1.8%	16.1	1.0%	15.2	-4.4%
GE	19.6	19.5	-0.8%	20.5	4.6%	19.3	-1.6%	29.4	28.7	-2.5%	30.5	3.7%	27.9	-5.3%
GL	1.8	1.8	-1.2%	1.4	-19.8%	1.8	-0.4%	3.4	3.4	1.3%	3.1	-7.8%	3.2	-5.0%
GR	7.3	7.3	0.2%	6.7	-8.6%	7.2	-0.8%	12.1	12.0	-0.5%	10.9	-10.2%	11.5	-4.6%
JU	3.1	3.1	0.9%	3.4	9.2%	3.1	0.1%	4.6	4.6	-0.5%	4.7	2.1%	4.5	-3.6%
LU	18.8	18.7	-0.2%	17.3	-7.6%	18.6	-1.1%	30.2	29.8	-1.4%	29.2	-3.5%	28.8	-4.8%
NE	7.2	7.2	0.8%	7.4	3.9%	7.3	1.7%	11.6	11.4	-1.6%	11.5	-0.6%	11.3	-2.3%
NW	1.6	1.6	0.1%	1.7	5.9%	1.7	4.8%	2.5	2.5	0.9%	2.5	-1.9%	2.5	-1.6%
OW	1.8	1.8	0.5%	1.8	1.2%	1.8	-1.1%	2.6	2.6	-0.1%	2.4	-8.4%	2.5	-4.5%
SG	18.1	18.3	1.2%	17.0	-6.1%	17.9	-0.9%	30.0	29.7	-0.9%	29.6	-1.1%	28.6	-4.7%
SH	3.3	3.3	1.2%	3.1	-6.4%	3.3	-0.5%	6.7	6.6	-1.2%	6.4	-3.5%	6.4	-4.3%
SO	11.2	11.1	-0.7%	11.0	-1.9%	11.1	-1.2%	18.2	18.0	-0.8%	18.0	-0.9%	17.3	-4.7%
SZ	6.5	6.6	1.7%	6.0	-7.5%	6.7	2.2%	9.8	9.8	-0.3%	9.7	-1.2%	9.6	-2.5%
TG	5.3	5.4	0.7%	5.4	2.1%	5.3	-0.8%	12.1	12.0	-1.0%	11.5	-4.8%	11.5	-4.6%
TI	7.2	7.3	1.4%	7.2	0.8%	7.1	-1.3%	15.4	15.2	-1.3%	15.8	2.4%	14.6	-5.5%
UR	1.9	1.9	0.3%	1.8	-2.3%	1.9	-0.5%	3.2	3.2	-1.4%	3.2	-0.6%	3.1	-3.3%
VD	27.2	26.9	-1.2%	28.4	4.6%	26.8	-1.6%	47.0	45.7	-2.8%	48.1	2.4%	44.6	-5.1%
VS	10.3	10.2	-1.5%	10.3	-0.5%	10.2	-0.8%	16.9	16.5	-2.8%	16.8	-0.6%	16.3	-3.9%
ZG	4.8	4.8	-0.8%	4.6	-4.7%	4.7	-1.1%	7.8	7.8	0.5%	7.1	-9.4%	7.4	-4.8%
ZH	61.1	61.2	0.0%	61.4	0.4%	61.8	1.0%	98.8	96.7	-2.1%	99.3	0.6%	95.7	-3.1%
CH	324.0	324.0	0.0%	324.0	0.0%	324.0	0.0%	530.8	522.3	-1.6%	528.0	-0.5%	510.1	-3.9%

⁶⁵ In Abbildung 52 (Anhang S. 151) werden zusätzlich die anrechenbaren Bestände und die Höhe der Monatspauschalen für alle Modelle über die gesamte Zeitperiode 2012-2018 ausgewiesen. Auf den Seiten 152 und 153 sind in Ergänzung zur Abbildung 22 die Auszahlungssummen für alle Jahre dargestellt.

Kanton	2018	Jährliche Auszahlung in Mio. CHF					
	Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
AG	59.3	60.0	1.2%	59.5	0.3%	60.7	2.3%
AI	1.6	1.6	3.7%	1.4	-11.6%	1.6	3.2%
AR	6.7	6.9	3.0%	6.4	-4.1%	6.9	2.0%
BE	123.4	126.0	2.0%	128.2	3.9%	129.8	5.1%
BL	25.1	25.4	1.0%	25.3	0.9%	25.6	2.0%
BS	15.9	15.9	0.0%	16.4	3.1%	16.5	3.6%
FR	28.9	29.2	1.2%	29.0	0.5%	29.1	0.8%
GE	51.7	51.5	-0.3%	55.1	6.7%	51.6	-0.1%
GL	5.0	5.1	3.0%	4.4	-11.4%	5.0	1.2%
GR	20.0	20.6	2.9%	18.3	-8.6%	20.1	0.7%
JU	9.0	9.3	3.6%	9.5	5.7%	9.3	4.0%
LU	43.3	43.7	0.9%	41.4	-4.5%	43.4	0.1%
NE	20.0	20.5	2.4%	21.1	5.1%	21.0	4.7%
NW	3.8	4.0	3.7%	3.5	-8.6%	4.1	5.9%
OW	3.0	3.0	2.4%	2.6	-12.1%	3.0	1.2%
SG	46.6	47.0	0.8%	46.0	-1.3%	46.8	0.3%
SH	10.5	10.7	1.9%	10.0	-5.2%	10.7	1.4%
SO	29.2	29.6	1.3%	28.1	-3.7%	29.4	0.6%
SZ	16.7	17.0	1.9%	17.2	3.0%	17.7	6.0%
TG	14.2	14.5	1.8%	13.5	-5.3%	14.2	0.1%
TI	25.0	25.2	0.9%	26.7	6.7%	25.7	3.0%
UR	4.0	4.1	2.8%	4.1	3.6%	4.1	2.3%
VD	83.0	83.2	0.2%	86.4	4.0%	83.9	1.0%
VS	33.0	32.8	-0.7%	34.5	4.4%	33.6	1.9%
ZG	11.6	11.9	2.6%	10.8	-7.2%	11.7	1.0%
ZH	135.7	136.8	0.8%	138.4	2.0%	141.6	4.3%
CH	826.3	835.6	1.1%	837.7	1.4%	847.1	2.5%

Anmerkung: Für die Korrektur von tiefen Erwerbseinkommen liegt der Abbildung der ursprüngliche «Medianlohnan-satz» zugrunde und nicht der definitiv gewählte Korrekturfaktor «Anteil Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF». Die Ergebnisse des definitiv gewählten Modells finden sich auf Seite 91 ff

3.5.3 IAS-Szenarien

Im Sinne einer weiteren Wirkungsanalyse wird im Folgenden darauf eingegangen, wie die vier Finanzierungsmodelle reagieren, wenn die Zielsetzungen der IAS erreicht werden. Insbesondere wird untersucht, wie sich die Auszahlungssummen und Nettokosten für die Kantone verändern, wenn die Erwerbsquote der Personen im erwerbsfähigen Alter um 10 %-Punkte erhöht wird und der Medianlohn der zusätzlich Beschäftigten je nach gewähltem Integrationsweg zwischen 500 bis 2'500 CHF pro Monat liegt (vgl. nachstehende Abbildung).

Abbildung 23: Annahmen zu den IAS-Szenarien

Szenario	Lohn der zusätzlich Erwerbstätigen
+10 % Erwerbstätigkeit, vorwiegend direkter Einstieg Arbeitsmarkt	2'500 CHF / Monat
+10 % Erwerbstätigkeit, ausgeglichenes Verhältnis Direkteinstieg / Berufsbildung	1'500 CHF / Monat
+10 Erwerbstätigkeit, vorwiegend Praktikas, Berufslehren	500 CHF / Monat

Als Grundlage für eine statische Analyse wird vom Mengengerüst im Jahr 2015 ausgegangen mit einer Erwerbsquote bei den 18- bis 60-Jährigen von 21.4 % (vgl. linke Spalte in der nachstehenden Abbildung). Dabei haben wir in der einen Variante unterstellt, dass die Steigerung der Erwerbsquote um 10 %-Punkte ausschliesslich bei den Jugendlichen (18-25 Jahre) erfolgt (vgl. hierzu die mittlere Spalte), in der zweiten Variante wird die Steigerung der Erwerbsquote über beide Altersgruppen (18-25 sowie 25-60) erreicht.

Abbildung 24: Umsetzung der IAS-Szenarien anhand des Mengengerüsts 2015

	Jahr	IAS-Szenario	
		Zunahme Erwerbsquote um 10%-Punkte	
	2015	Nur bei Jugendlichen	Bei beiden Altersgruppen
Bestand VA/FL	34'322	34'322	34'322
Bestand VA/FL <18 und >60	12'999	12'999	12'999
Bestand Erwerbsfähige VA/FL 25-60	16'212	16'212	16'212
Bestand Erwerbstätige VA/FL 25-60	3'453	3'453	5'063
Erwerbsquote VA/FL 25-60	21%	21%	31%
Bestand Erwerbsfähige VA/FL 18-25	5'111	5'111	5'111
Bestand Erwerbstätige VA/FL 18-25	1'119	3'251	1'641
Erwerbsquote VA/FL 18-25	22%	64%	32%
Erwerbsquote VA/FL 18-60	21.4%	31.4%	31.4%
Medianlohn (CHF / Monat)	1'684		

Nachstehend werden für die vier untersuchten Modelle (Status Quo, Berufsbildung, Kantonsmodell und Bestandesmodell) die Auszahlungssummen, die Entwicklung der Sozialhilfekosten sowie die verbleibenden Nettokosten dargestellt.⁶⁶

Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Status Quo:** Entsprechend der bisherigen Abgeltungslogik wird nur für die nicht erwerbstätigen Personen eine Globalpauschale ausgerichtet. Diese belief sich im Jahr 2015 im Schweizer Durchschnitt auf rund 1'487 CHF pro Monat und lag damit knapp unter den angenommen durchschnittlichen Sozialhilfekosten von 1'500 CHF pro nicht erwerbstätige Person. Entsprechend resultiert für die Kantone im Jahr 2015 eine Unterdeckung von rund 4.7 Mio. CHF.

⁶⁶ Bei den hier ausgewiesenen Ergebnissen für die Modelle Jugendförderung, Kantonsmodell und Bestandesmodell wird davon ausgegangen, dass ein unterjähriges Absinken des Medianlohns unter die Sozialhilfekosten von 1'500 CHF nicht ausgeglichen wird. Erst bei der jährlichen Neujustierung der Globalpauschale würde dieser Effekt berücksichtigt und der anrechenbare Bestand bzw. die Globalpauschale entsprechend erhöht.

Nimmt die Erwerbstätigkeit zu, so reduziert sich einerseits die Auszahlungssumme auf 492.7 Mio. CHF und andererseits nehmen auch die Sozialhilfekosten entsprechend ab. Die Nettokosten der Kantone nehmen geringfügig ab, solange der resultierende Medianlohn über 1'500 CHF liegt. Sinkt der durchschnittliche Medianlohn aller Erwerbstätigen jedoch unter 1'500 CHF (vgl. jeweils Spalte Medianlohn 500 bzw. 1'308 CHF), dann steigen im Status Quo für die Kantone die Nettokosten trotz höher Erwerbstätigkeit, was falsche Anreize setzt. Im Modell Status Quo würde dieser Fehlanreiz auch über eine längere Zeitperiode bestehen bleiben, weil im heutigen Finanzierungssystem die Berücksichtigung des Niedriglohnanteils bei den erwerbstätigen VA / FL nicht vorgesehen ist. Allerdings gilt es bei allen ausgewiesenen Nettoergebnissen (nicht nur im Status Quo) zu beachten, dass es sich um Extremwerte handelt, die in der Praxis kaum je in diesem Ausmass anfallen.⁶⁷

Abbildung 25: Vergleich der GP-Auszahlungen und Sozialhilfekosten je nach Modell

Jahr	2015	Steigerung der Erwerbstätigkeit nur bei Jugendlichen			Steigerung d. Erwerbstätigkeit in beiden Altersgr.		
		2500	1500	500	2500	1500	500
Medianlohn zusätzlich Erwerbstätiger		2500	1500	500	2500	1500	500
Medianlohn aller Erwerbstätigen	1'684	1'944	1'626	1'308	1'944	1'626	1'308
Status Quo							
Auszahlungssumme	530'769'700	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691
Sozialhilfekosten	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Nettoergebnis	-4'730'300	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292
Modell Berufsbildung							
Auszahlungssumme	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	503'083'642	503'083'642	503'083'642
Sozialhilfekosten	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Nettoergebnis	-4'730'300	33'645'700	33'645'700	18'180'716	5'959'642	5'959'642	-9'505'342
Kantonsmodell							
Auszahlungssumme	530'769'700	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691
Sozialhilfekosten	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Nettoergebnis	-4'730'300	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292
Bestandesmodell							
Auszahlungssumme	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700
Sozialhilfekosten	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Nettoergebnis	-4'730'300	33'645'700	33'645'700	18'180'716	33'645'700	33'645'700	18'180'716

- **Berufsbildung:** In diesem Modell wird für alle Jugendlichen (18- bis 25-jährige) eine Globalpauschale ausbezahlt, unabhängig von ihrem Erwerbsstatus.
 - Nimmt die Erwerbstätigkeit bei den Jugendlichen zu, so schneiden die Kantone in diesem Modell gegenüber dem Status Quo besser ab. Das Modell setzt somit in Bezug auf die Integrationsförderung bei den Jugendlichen einen (zusätzlichen) finanziellen Anreiz,

⁶⁷ Der statistischen Analyse liegt die Annahme zugrunde, dass die Erhöhung der Erwerbsquote sehr kurzfristig «auf einen Schlag» erfolgt und auch das Medianlohnniveau unmittelbar reagiert. In der Praxis wird sich die Erhöhung der Erwerbsquote um 10 %-Punkte vermutlich nicht unmittelbar einstellen, sondern sich in der Regel über eine Zeitperiode von mehreren Jahren erstrecken.

selbst wenn der Medianlohn tief ist. In Bezug auf den Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen gilt es zu beachten, dass es sich bei der ausgewiesenen finanziellen Verbesserung der Kantone zulasten des Bundes um «Extremwerte»⁶⁸ handelt.

- Verteilt sich die Zunahme der Erwerbstätigkeit auf beide Altersgruppen, so resultiert für die Kantone grundsätzlich auch eine Entlastung. Einzig wenn der Medianlohn aller Erwerbstätigen unterjährig unter die Sozialhilfekosten von 1'500 CHF fällt, ergeben sich für die Kantone höhere Sozialhilfekosten. Sie fallen aber immer noch geringer aus als im Status Quo. Wiederum ist zu beachten, dass in einem solchen Fall (Medianlohn tiefer als durchschnittliche Sozialhilfekosten) spätestens zu Beginn des neuen Jahres die Globalpauschale aufgrund des tieferen Medianlohns erhöht würde.
- **Kantonsmodell:** Beim Kantonsmodell ergeben sich im Grundsatz die gleichen Effekte wie im Status Quo. Bei einer Zunahme der Erwerbstätigkeit nehmen die Nettokosten der Kantone geringfügig ab, solange das Medianlohnniveau über der Höhe der Globalpauschale liegt. Sinkt der Medianlohn unter die Höhe der Globalpauschale, dann fallen wie im Status Quo höhere Nettokosten an. Im Unterschied zum Status Quo wird dieser Fehlanreiz aber jeweils zum Jahreswechsel mit der Einrechnung des kantonalen Medianlohnniveaus in den anrechenbaren kantonalen Bestand berücksichtigt.
- **Bestandesmodell:** Erhöht sich im Bestandesmodell die Erwerbstätigkeit unterjährig, so führt dies bei den Kantonen zu einer Verbesserung der finanziellen Situation, unabhängig davon, bei welcher Altersgruppe die Erwerbstätigkeit zunimmt. Das Modell setzt somit einen generellen, finanziellen Anreiz für die Integration. Es handelt sich hierbei um einen unterjährigen Effekt, weil für den Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen gemäss dem neuen Modellierungsvorschlag die Erwerbsquote jährlich in die Bemessung der Globalpauschale einfließen soll und damit jeweils zu Jahresbeginn für einen Ausgleich sorgt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl das Modell **Berufsbildung wie auch das Bestandesmodell** aus Sicht der Kantone **zusätzliche finanzielle Anreize** zur Erhöhung der Erwerbsquote setzen. Beim Bestandesmodell kommt dieser Anreiz unabhängig davon zum Tragen, bei welcher Altersgruppe die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Beim Modell Berufsbildung profitieren die Kantone vor allem davon, wenn sie viele Jugendliche in den Arbeitsmarkt integrieren können.

Demgegenüber ergeben sich beim **Status Quo** und beim **Kantonsmodell** keine zusätzlichen finanziellen Anreize bei der Erhöhung der Erwerbstätigkeit. Sofern der Medianlohn mit der Steigerung der Erwerbstätigkeit unter die Höhe der Globalpauschale fällt, entstehen unterjährig sogar finanzielle Hemmnisse.

⁶⁸ Im Sinne eines kontinuierlichen Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen könnte auch in der Gruppe der 18- bis 25-jährigen VA / FL in Bezug auf die Erwerbstätigkeit ein jährlicher Ausgleich vorgenommen werden, wie dies im Bestandesmodell vorgesehen ist. Es wurde jedoch entschieden, auf diese Nachführung zu verzichten, mit der Idee, dass die Integration von Jugendlichen in den kommenden Jahren möglichst gefördert werden soll und der finanzielle Anreiz hierfür gross gehalten werden soll.

3.6 Beurteilung der Modelle

In der folgenden Abbildung werden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle anhand der in Kapitel 3.1 definierten Anforderungen einander gegenübergestellt. Ergänzend wird auch darauf eingegangen, ob es auf der Ebene der einzelnen Kantone bei den Auszahlungen zu wesentlichen Veränderungen gegenüber dem heutigen System kommt. Aus der Gegenüberstellung ergeben sich die folgenden Erkenntnisse:

- Das heutige Abgeltungsmodell (**Status Quo**) funktioniert grundsätzlich gut und verfügt über einen Anreiz zur Integration in die Erwerbstätigkeit. Es beinhaltet zudem eine Bonus-Malus-Komponente. Es sorgt weitgehend für einen fairen Ausgleich zwischen Bund und Kantonen (mit Ausnahme der Berücksichtigung des Anteils Niedriglohnarbeitende). Hingegen zeigt sich auch nach der durchgeführten Analyse, dass das heutige Modell gerade in Bezug auf die mit der Integrationsagenda verbundenen Ziele (Anreize setzen bzw. Fehlanreize vermeiden) im Quervergleich schlechter abschneidet. Kritisiert werden auch die eher komplexe Berechnungsformel für die Herleitung des anrechenbaren Bestandes und die in Bezug auf die Maxime «Arbeit dank Bildung» eher geringe Kohärenz mit der IAS.
- Das Modell «**Berufsbildung**» bietet hier eine gezielte Weiterentwicklung des Status Quo, ohne sich vollends von der heutigen Abgeltungslogik zu entfernen. Durch die Abgeltung für alle 18- bis 25-jährigen VA / FL unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit wird ein zusätzlicher finanzieller Anreiz und ein klares Zeichen für die Berufsausbildung dieser jungen Erwachsenen gesetzt und die Wirkung der Integrationsagenda besser berücksichtigt. Damit diese Grenze bei älteren VA / FL nicht zu einem Hindernis für die Erstausbildung führt, könnte mit der Berücksichtigung eines Korrekturfaktors für den Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen der Druck auf eine direkte Integration dieser Personen in vergleichsweise höher bezahlte Tätigkeiten gemildert werden. Je nach Jahr und Kanton ergeben sich gegenüber dem Status Quo zum Teil spürbare Veränderungen in den Auszahlungssummen. Der von den Kantonen kritisch beurteilte Bonus-Malus-Effekt wird mit der Berücksichtigung der «Berufsförderung für junge Erwachsene» in der Wirkung etwas abgedeutet. Für unter 25-Jährige gilt faktisch ein Bestandesmodell, da für diese in jedem Fall eine Pauschale ausbezahlt wird. Dies gibt den Kantonen mehr Handlungsspielraum, um in die Ausbildung dieser jungen Personen zu investieren.
- Das **Kantonsmodell** schneidet auf den ersten Blick sehr gut ab. Unter Berücksichtigung des Integrationserfolgs deckt es die Sozialhilfekosten jedes einzelnen Kantons weitgehend ab. Der Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen ist sichergestellt und Unterschiede zwischen den Kantonen werden weitgehend ausgeglichen. Zudem beruht es im Vergleich zu den anderen Modellen auf einer sehr einfachen Berechnungsformel (für alle nicht erwerbstätigen VA / FL wird eine Globalpauschale ausbezahlt). Problematisch ist, dass das Modell nicht nur strukturell bedingte Unterschiede behebt, sondern auch Unterschiede in Intensität und Erfolg der Integrationsarbeit, was der Zielsetzung der Projektgruppe widerspricht. Kritisch zu beurteilen ist die Anreizwirkung des Modells: Sobald ein VA / FL er-

werbstätig wird, verliert der integrierende Kanton im Normalfall eine volle Globalpauschale.⁶⁹ Es besteht somit für den Kanton während der Dauer der Bundeszuständigkeit kein finanzieller Anreiz, VA / FL in Praktika, Berufsbildung oder andere tiefbezahlte Arbeits- oder Teilzeitstellen zu integrieren – es beinhaltet eine Art «Defizitgarantie». Dies im Unterschied zur Anreizwirkung in allen anderen untersuchten Modellen (Status Quo, Berufsbildungs- und Bestandesmodell). Das Modell führt zwischen den Kantonen zu markanten Veränderungen in den ausbezahlten Abgeltungen.⁷⁰

- Das **Bestandesmodell** schneidet in Bezug auf die Anreize zur Integration am besten ab. Insbesondere vermag es im Vergleich zu den übrigen Modellen unterjährig noch zusätzliche Integrationsanreize zu setzen.⁷¹ Im Vergleich zu einem «reinen» Bestandesmodell, in welchem die Monatspauschale pro Kanton nach der erstmaligen Festlegung grundsätzlich fixiert und nur bei grösseren Verwerfungen korrigiert wird, ist die hier untersuchte Variante wesentlich komplizierter. Um den Ansprüchen an die Fairness sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen gerecht zu werden, müssen Veränderungen in verschiedenen wichtigen Faktoren (Anzahl Erwerbsfähige, Erwerbsquote, Unterschiede im Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen) regelmässig nachgeführt werden, was zu grossen und entsprechend erklärungsbedürftigen Veränderungen in der Höhe der Pauschale pro Kanton führen kann. Insgesamt führt das Modell zwischen den Kantonen je nach Jahr zum Teil zu spürbaren Veränderungen bei den Abgeltungen im Vergleich zum Status Quo.

⁶⁹ Liegt der Medianlohn von allen, in einem Kanton erwerbstätigen VA unterhalb der kantonalen Globalpauschale, so wird der Abzug zwar reduziert. Das Ausmass dieser Reduktion lässt sich aber für die Kantone im Voraus nicht abschätzen und hängt sehr stark davon ab, wie sich die Löhne der Erwerbstätigen auf tiefe, mittlere und hohe Einkommen verteilen.

⁷⁰ In der Projektgruppe wurde ein Vorschlag zu einer alternativen Ausgestaltung des Kantonsmodells mit einer wirkungs- und erfolgsorientierten Komponente eingebracht. Das Hauptanliegen dieses Modells bestand darin, den negativ empfundenen Wettbewerb unter den Kantonen zu korrigieren. Bei der Vertiefung dieser Variante im Teilprojektoffice hat sich allerdings ergeben, dass sowohl hinsichtlich der Kostenneutralität als auch der Wirkungsmessung ein solches Modell als nicht zielführend erachtet wird. Zudem nimmt das Modell Berufsbildung und der Korrekturfaktor für das Erwerbseinkommen das ursprüngliche Anliegen weitgehend auf.

⁷¹ Auch im Modell Berufsbildung besteht dieser zusätzliche finanzielle Anreiz: Er beschränkt sich aber auf die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen, ist aber gemäss der vorgesehenen Modellvariante permanent und wird nicht jährlich ausgeglichen.

Abbildung 26: Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile pro Modell

Kriterium	Status Quo	Modell Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell
Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration setzen bzw. Fehlanreize vermeiden	Grundsätzlich starker Anreiz zur beruflichen Integration im Abgeltungssystem, allerdings beinhaltet das System einen Wettbewerb zwischen den Kantonen Bei Vermittlung in Berufslehren, Praktika, kurzfristig nur geringe oder keine Nettoentlastung des Kantons	Bei 18 bis 25-Jährigen führt Erwerbstätigkeit nicht zu einer Reduktion der Globalpauschalen. Die effektive Be-/Entlastung der Kantone im Vergleich zum Status Quo hängt von verschiedenen Faktoren ab, dennoch wird ein starkes Zeichen für die Berufsbildung von 18- bis 25-Jährigen gesetzt. Bei über 25-jährigen wären Berufsbildungsmassnahmen ebenfalls erwünscht.	Kurzfristig kein Anreiz zur beruflichen Integration, da der Kanton für alle nicht erwerbstätigen Personen eine volle Pauschale erhält und somit die Sozialhilfekosten gedeckt sind. Mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit verliert der jeweilige Kanton je nach Reaktion des Korrekturfaktors für den Niedriglohnanteil bis zu einer vollen Globalpauschale. Damit besteht kein oder nur ein geringer finanzieller Anreiz, VA / FL in Praktika, Berufsbildung oder andere tiefbezahlte Arbeits- oder Teilzeitstellen zu integrieren	Anzahl Globalpauschalen unabhängig vom gewählten Integrationsansatz und vom Integrationserfolg.
Fairer Ausgleich zwischen Bund und Kantonen	Bestandesentwicklung, unterschiedliche Anteile an Erwerbsfähigen und sich daraus verändernde Sozialhilfekosten pro VA / FL (via Erwerbsquote) werden monatlich aktualisiert Keine Berücksichtigung der effektiv erzielten Einkommen der VA / FL	Bestandesentwicklung, unterschiedliche Anteile an Erwerbsfähigen und sich daraus verändernde Sozialhilfekosten pro VA / FL (via Erwerbsquote) werden monatlich aktualisiert Mit Abgeltung von 18 bis 25-jährige unabhängig von Erwerbstätigkeit Annäherung an Bestandesmodell und damit weniger genaue Abgeltung der Sozialhilfekosten. Dafür aber Berücksichtigung der Entwicklung der effektiv erzielten Einkommen der VA / FL, sofern diese unter die Höhe der GP fallen. Allerdings ist Ausmass der Berücksichtigung mit Verwendung des Medianlohns nicht vorhersehbar.	Bestandesentwicklung, unterschiedliche Anteile an Erwerbsfähigen und sich daraus verändernder Sozialhilfekosten pro VA / FL (via Erwerbsquote) werden monatlich aktualisiert Entwicklung der effektiv erzielten Einkommen der VA / FL wird berücksichtigt, sofern diese unter die Höhe der GP fallen. Allerdings ist Ausmass der Berücksichtigung mit Verwendung des Medianlohns nicht vorhersehbar.	Bestandesentwicklung wird unmittelbar abgebildet, <u>aber</u> nicht der Anteil der Erwerbsfähigen oder die Erwerbsquote Der Ausgleich der Entwicklung der Anteil Erwerbsfähige, Erwerbsquote und der effektiv erzielten Einkommen erfolgt im Rahmen der <u>jährlichen</u> Aktualisierung. In Bezug auf die Berücksichtigung der erzielten Einkommen erfolgt nur eine (im Ausmass nicht vorhersehbare) Anpassung, sofern der Medianlohn unter die Höhe der GP fällt.

Kriterium	Status Quo	Modell Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell
Fairer Ausgleich zwischen den Kantonen				
– Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird automatisch und <u>monatlich</u> aktualisiert	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird automatisch und <u>monatlich</u> aktualisiert	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird automatisch und <u>monatlich</u> aktualisiert	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter wird <u>jährlich</u> aktualisiert. Modellrechnungen zeigen, dass im Jahresverlauf Abweichungen von bis zu 5 % möglich sind.
– Absorptionsfähigkeit kantonaler Arbeitsmarkt	Korrektur erfolgt via Berücksichtigung der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung <u>monatlich</u> Aber: Modellauswertungen zeigen, dass es sich um einen schwachen Korrekturfaktor handelt. «Korrektes» Ausmass der Korrektur würde vertiefte Analysen bedingen.	Korrektur erfolgt via Berücksichtigung der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung <u>monatlich</u> Aber: Modellauswertungen zeigen, dass es sich um einen schwachen Korrekturfaktor handelt. «Korrektes» Ausmass der Korrektur würde vertiefte Analysen bedingen.	Verwendung der kantonalen Erwerbsquote der VA/FL spiegelt die effektive Absorption in den Arbeitsmarkt monatlich wider. Aber: Es wird nicht nur die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ausgeglichen, sondern auch unterschiedlich intensive und erfolgreiche Integrationsbemühungen der Kantone	Korrektur erfolgt via Berücksichtigung der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung <u>jährlich</u> Aber: Modellauswertungen zeigen, dass es sich um einen schwachen Korrekturfaktor handelt. «Korrektes» Ausmass der Korrektur würde vertiefte Analysen bedingen.
– Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen	Keine Korrektur vorgesehen	Korrektur bei Kantonen, die einen Medianlohn pro erwerbstätigen VA / FL von unter 1'500 CHF aufweisen, ist nicht zielführend Lösung: Korrektur um den Anteil von Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF. ⁷²	Korrektur bei Kantonen, die einen Medianlohn pro erwerbstätigen VA / FL von unter 1'500 CHF aufweisen, ist nicht zielführend Lösung: Korrektur um den Anteil von Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF.	Korrektur bei Kantonen, die einen Medianlohn pro erwerbstätigen VA / FL von unter 1'500 CHF aufweisen, ist nicht zielführend Lösung: Korrektur um den Anteil von Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF.
Einfaches und kohärentes System	Abgeltungsrelevanter Bestand ist nur eine virtuelle Grösse und für Kantone nur mit Zusatzinformationen nachvollziehbar	Abgeltungsrelevanter Bestand ist nur eine virtuelle Grösse und für Kantone nur mit Zusatzinformationen nachvollziehbar, betrifft aber gegenüber Status Quo weniger Personen	Kantonale Auszahlung nur von eigenen Grössen (Bestand, Erwerbstätige) abhängig. Dies ist auch mit der Medianlohnkorrektur möglich.	Durch die Berücksichtigung der Anforderungen an fairen Ausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen sind jährlich komplizierte Neuberechnungen der Pauschalhöhe notwendig. Aufgrund der potenziell grossen jährlichen Veränderungen ist der Kommunikationsbedarf hoch und die Planbarkeit für die Budgetprozesse der Kantone wird eher verringert.
Veränderung in den Auszahlungen für die einzelnen Kantone	Keine Veränderung	Spürbare Verschiebungen zwischen den Kantonen je nach Jahr (von -3 % bis +4 %)	Markante Verschiebungen zwischen den Kantonen (von -20 % bis +9 %)	Spürbare Verschiebungen zwischen den Kantonen je nach Jahr (von -2 % bis +6 %)

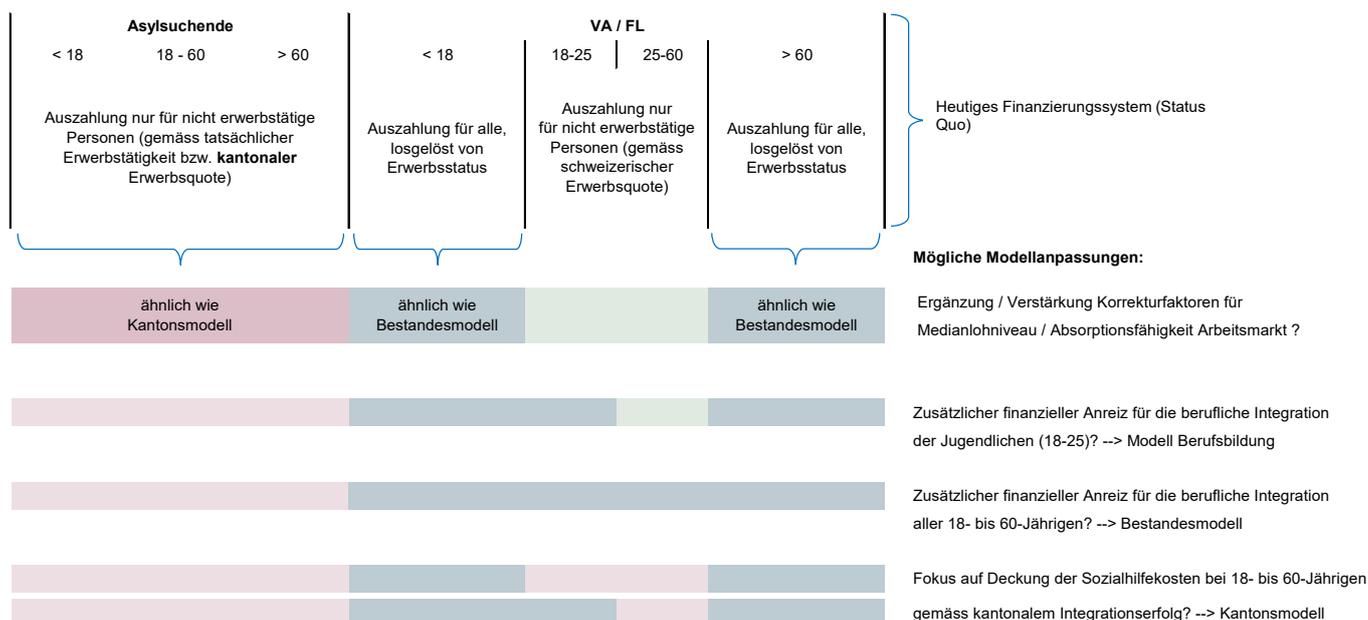
⁷² Die Modellaufbereitungen in den vorangehenden Kapiteln beruhen auf dem Korrekturfaktor Medianlohn. Die Beurteilung der Modelle bezieht sich auf die Umsetzung dieses Korrekturfaktors. Im Rahmen der weiteren Ausführungen wird auf die definitiv gewählte Lösung «Anteil Personen mit monatlichen Einkommen unter 600 CHF» eingegangen.

3.7 Empfehlungen zur Ausgestaltung eines neuen Finanzierungssystems

3.7.1 Generelle Überlegungen

Als Hilfestellung für Modellwahl greifen wir nochmals auf die Darstellung in Kapitel 3.2.5 zurück und zeigen im oberen Teil das heutige Finanzierungsmodell (Status Quo) wie es sich für Asylsuchende und VA / FL sowie für die verschiedenen Altersgruppen präsentiert.

Abbildung 27: Fragestellungen für die Modellwahl



Anhand dieser Darstellung lassen sich die zu klärenden Fragen für die Modellwahl wie folgt zusammenfassen:

- Will man das heutige Finanzierungssystem, welches im Grundsatz funktioniert, überhaupt in einem grösseren Ausmass verändern? Oder soll es durch den Einbau eines Korrekturfaktors für die Berücksichtigung des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen sowie evtl. einer Verstärkung des Korrekturfaktors für die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts verbessert werden?
- Will man bei den jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige) bewusst einen zusätzlichen finanziellen Anreiz schaffen, indem künftig für alle in dieser Altersgruppe – losgelöst von ihrem Erwerbsstatus – eine Globalpauschale entrichtet wird (--> **Modell Berufsbildung** bzw. Ausdehnung der Komponente «Bestandesmodell im heutigen Status Quo» von 0-18 auf 0-25 Jahre)?

- Will man generell für alle 18- bis 60-jährigen VA / FL einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für die berufliche Integration während der Dauer der Bundeszuständigkeit schaffen und daher auf ein **Bestandesmodell** wechseln, in welchem für alle VA / FL unabhängig von ihrem Alter und Erwerbsstatus eine Globalpauschale ausgerichtet wird?
- Steht bei der Altersgruppe der 18- bis 60-jährigen bzw. 25- bis 60-jährigen VA / FL in erster Linie im Vordergrund, dass unter Berücksichtigung des kantonalen Integrationserfolgs die im jeweiligen Kanton verbleibenden Sozialhilfekosten abgedeckt werden? Soll also für diese Altersgruppe auf ein **Kantonsmodell** gewechselt werden?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt davon ab, wie die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle gemäss der bisherigen Analyse und der Zusammenstellung in Kapitel 3.6 gewichtet werden.

3.7.2 Empfehlungen zur Modellwahl

Auf Basis der durchgeführten Analysen und unter Berücksichtigung der Anforderungen an ein neues Finanzierungssystem kommt die Projektgruppe aus fachlicher Sicht zu folgenden Einschätzungen:

- **Nicht weiterzuverfolgen** ist das **Kantonsmodell**. Es weist zwar verschiedene Vorteile auf, indem es auf einfache Weise für einen Kostenausgleich zwischen Bund und Kanton sorgt und die Sozialhilfekosten der Kantone weitgehend abdeckt. Das Kantonsmodell verfehlt jedoch *die zentrale Anforderung*, da es während der Dauer der Bundeszuständigkeit keine finanziellen Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration setzt. Sobald ein VA / FL erwerbstätig wird, verliert der integrierende Kanton bis zu einer vollen Globalpauschale. Sofern eine Korrektur für den Anteil erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen eingebaut wird, kann sich zwar der Abzug vermindern, allerdings nur dann, wenn das Einkommen der erwerbstätigen VA / FL unterhalb der kantonalen Globalpauschale liegt. Es besteht für den einzelnen Kanton während der Dauer der Bundeszuständigkeit kein finanzieller Anreiz, VA / FL in Praktika, Berufsbildung oder andere tiefbezahlte Arbeitsstellen zu integrieren.
- Ebenfalls **nicht weiterzuverfolgen** ist das **Bestandesmodell**. Es besticht zwar auf den ersten Blick durch seine Anreizwirkung und die eingängige Parole «für jeden VA / FL eine Pauschale». Jedoch erfordert es für einen fairen Ausgleich zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen die Berücksichtigung vieler Korrekturfaktoren. Ihr Einbau ins Modell führt dazu, dass zur Bestimmung der kantonal abgestuften Pauschalen komplizierte Berechnungen erforderlich sind, die im Vergleich zum Status Quo sicher nicht einfacher, sondern eher komplexer sind und de facto letztlich nur einen Umbau der heutigen Berechnungsformel darstellen. Zudem zeigen die Modellrechnungen, dass sich die Höhe der ausbezahlten Globalpauschale pro VA / FL jährlich stark verändern kann, was voraussichtlich mit grossem politischen Erklärungsbedarf sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch innerhalb der Kantone verbunden sein würde.
- **Zur Umsetzung empfohlen** wird das Modell **Berufsbildung**. Es stellt eine gezielte und anreizorientierte Weiterentwicklung des heutigen Finanzierungssystems dar und setzt ganz

im Sinne der IAS vor allem bei der beruflichen Integration von jungen Erwachsenen (18- bis 25-jährige VA / FL) zusätzliche finanzielle Anreize. Zudem kann mit einer geeigneten Berücksichtigung des Anteils von erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen bei den übrigen VA / FL der Druck auf eine direkte Integration in den Arbeitsmarkt anstelle von Praktika und Berufslehre gemildert werden. Entsprechend wird es den Kantonen überlassen, welchen Integrationsweg sie als langfristig erfolgsversprechend beschreiten wollen.

- Will man aus Gründen der Durchlässigkeit auf eine Trennung zwischen 18- bis 25-Jährigen und 25- bis 60-Jährigen im Abgeltungssystem verzichten, so könnte das heutige Finanzierungssystem (**Status Quo**) mit den Empfehlungen zu den Korrekturfaktoren und zum Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen gemäss den folgenden beiden Abschnitten ergänzt werden. Diese Option ist aber zugunsten des Modells «Berufsbildung» nicht zu empfehlen.

3.7.3 Empfehlungen zu den Korrekturfaktoren

Bezüglich der kantonalen Korrekturfaktoren ergeben sich aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse folgende Empfehlungen:

- **Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter:** Dieser Korrekturfaktor ist insbesondere notwendig, wenn die Wahl auf das Bestandesmodellen fallen sollte. In den anderen Modellen ist der Ausgleich bereits mit der Berechnung vollständig enthalten und bedarf keiner zusätzlichen Korrektur.
- **Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes:** Für einen fairen Ausgleich von strukturellen Unterschieden in der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist weiterhin eine Korrektur vorzusehen. Die bereits im Status Quo enthaltene Korrektur über die Berücksichtigung der kantonalen Arbeitslosenquote in der ausländischen Wohnbevölkerung funktioniert, auch wenn die Wirkung eher bescheiden ist. Angesichts der übrigen Anpassungen und des neu vorgeschlagenen Korrekturfaktors zum Ausgleich unterschiedlicher Anteile von erwerbstätigen Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (vgl. nachstehende Ausführungen) kann jedoch auf eine Verstärkung der Ausgleichswirkung verzichtet werden.
- **Anteil erwerbstätige Personen mit tiefem Erwerbseinkommen:** Ein Ausgleich unterschiedlicher Anteile von Personen mit tiefem Erwerbseinkommen fördert die Umsetzung der IAS. Dies vor dem Hintergrund, dass mit der Umsetzung der IAS in Zukunft in noch grösserem Ausmass vorwiegend Jugendliche und junge Erwachsene in Praktika und Berufsbildung mit tiefem Erwerbseinkommen integriert werden. Zudem könnte mit diesem Korrekturfaktor bei der Wahl des Modells Berufsbildung für die über 25-Jährigen der Druck auf eine direkte Integration dieser Personengruppe in vergleichsweise höher bezahlte Tätigkeiten gemindert werden. Diese Vorteile wiegen nach Einschätzung der Projektgruppe den Nachteil auf, dass mit diesem Korrekturfaktor auch ein gewisser Ausgleich zwischen unterschiedlich intensiven und erfolgreichen Integrationsansätzen erfolgt.

Zur Umsetzung des Korrekturfaktors empfiehlt die Projektgruppe aufgrund der vertiefenden Analysen vom Anteil tiefer Erwerbseinkommen auszugehen.⁷³ Die Anzahl erwerbstätiger Personen gemäss schweizerischer Erwerbsquote soll also um den kantonsspezifischen Anteil von Personen mit einem monatlichen Einkommen unter 600 CHF vermindert werden.⁷⁴ Die Überlegungen, welche zu diesem Grenzwert geführt haben, sind im Kapitel 3.4.5c) detailliert ausgeführt. Die ebenfalls untersuchten Ansätze über den kantonalen Durchschnitts- oder Medianlohn sind nicht zu empfehlen. Sie unterliegen vor allem in kleinen Kantonen zufälligen Schwankungen. Der Durchschnittslohn-Ansatz hätte in den Jahre 2014-2018 keine Wirkung entfaltet und der Medianlohn-Ansatz kann abhängig von der realen Verteilung der Lohneinkommen zu einer Über- oder Unterkompensation des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs führen.

Der gewählte Korrekturfaktor mit einer Grenze von 600 CHF entspricht den Zielen der IAS, Anreize für die Arbeitsmarktintegration zu setzen und gleichzeitig in Praktika und Berufsbildung zu investieren, welche über eine gewisse Zeit zu tiefen Erwerbseinkommen führen können. Mit dem Verzicht auf den Abzug einer Globalpauschale bei verhältnismässig tiefen Löhnen werden auch bei VA / FL über 25 Jahren die finanziellen Hemmnisse gegen einen Praktikumseinsatz abgebaut. Das Modell entlastet einzelne Kantone finanziell, namentlich bei Teilzeiterwerbstätigkeit, bei Ersteinsätzen im ersten Arbeitsmarkt oder bei Gewährung von Einarbeitungszuschüssen, ohne die Anreizwirkung für eine Integration in den Arbeitsmarkt zu verlieren.

3.7.4 Empfehlung zum Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen

Der Risikoausgleich zwischen Bund und Kantonen ist wichtig. Er wurde in allen untersuchten Modellen berücksichtigt und funktioniert insgesamt sehr gut. Er wird mit der zusätzlichen Einführung eines Korrekturfaktors für den Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen weiter verstärkt.

3.7.5 Auswirkungen der Empfehlungen

Im vorliegenden Kapitel wird dargelegt, welche Auswirkungen sich aus den Empfehlungen zum neuen Finanzierungssystem Asyl auf die Höhe der Auszahlungen sowie die Ausgestaltung der Globalpauschalen ergeben.

a) Finanzielle Auswirkungen im Vergleich zum Status Quo

Die Umstellung auf das neue Finanzierungssystem soll grundsätzlich kostenneutral erfolgen. Da die relevanten Faktoren zur Berechnung der Globalpauschale, Absorptionsfähigkeit des

⁷³ Vgl. hierzu den Exkurs «Korrekturfaktor für den Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen» im Anhang Kapitel 9.6

⁷⁴ Denkbar wäre auch der Ansatz A) mit einer Staffelung der anrechenbaren, erwerbstätigen Personen nach zwei Einkommensgruppen (≤ 500 CHF, $500 - 1'000$ CHF). Er entfaltet praktisch die gleiche Korrekturwirkung wie Ansatz B) (vgl. Abbildung 57, S.156), ist aber in der technischen Handhabung leicht schwieriger und in der kommunikativen Umsetzung etwas aufwendiger.

Arbeitsmarkts und Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen im Zeitverlauf gewissen Schwankungen unterliegen, ändert sich je nach Umstellungsjahr die Auszahlungssumme über die gesamte Zeitdauer 2012 bis 2018 im Vergleich zum Status Quo um -1.3 % (wenn im Jahr 2013 umgestellt wird) bis +1.2 % (wenn im Jahr 2016 umgestellt wird). Bei der Analyse der Auswirkungen einer allfälligen Verkürzung der Abgeltungsdauer der VA und VAFL im Kapitel 5 hat sich gezeigt, dass diese relevanten Faktoren noch stärker ins Gewicht fallen. Aus diesem Grund ist entschieden worden, für die kostenneutrale Umstellung auf das Modell Berufsbildung den Durchschnitt der gesamten Periode 2012 bis 2018 zu verwenden. Durch eine kostenneutrale Umstellung über mehrere Jahre wird den Schwankungen im Zeitverlauf Rechnung getragen und Ausreisser in einzelnen Jahren fallen weniger stark ins Gewicht. Bei einer solchen kostenneutralen Umstellung über den Zeitraum 2012-2018 verringert sich die Globalpauschale 1 von 1'496 CHF im Status Quo auf 1'368 CHF im Modell Berufsbildung. Die Globalpauschale 2 verringert sich von 1'476 CHF auf 1'405 CHF.⁷⁵ Zum Zeitpunkt der tatsächlichen Umstellung müssen die Bestandteile der Globalpauschale im Modell Berufsbildung gemäss der Entwicklung der Gesundheitskosten und der übrigen Kosten angepasst werden, identisch zur Anpassung wie sie zurzeit im Status Quo vorgenommen wird.

Die nachfolgende Abbildung 28 zeigt die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Finanzierungsmodells im Vergleich zum Status quo je Kanton über den gesamten Zeitraum 2012 bis 2018.⁷⁶ Es ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Das Modell Berufsbildung mit den Korrekturfaktoren Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes und niedrigem Erwerbseinkommen erfüllt im Quervergleich zum Status Quo die Anforderung, wonach es zu keinen Kostenabwälzungen zu Lasten einer Staatsebene kommen soll.
- Im Vergleich zwischen den Kantonen zeigt sich, dass die zusätzlichen Elemente des neuen Finanzierungssystems Asyl (Abgeltung für alle 18 bis 25-Jährige sowie Berücksichtigung des Anteils Personen mit tiefen Einkommen unter 600 CHF) zu keinen grösseren Verschiebungen führt. Bei den meisten Kantonen führt das Modell Berufsbildung mit Korrektur der Erwerbseinkommen zu Justierungen im Bereich von +/- 1 % im Vergleich zum Status Quo, nur bei kleineren Kantonen können diese bis zu 3 % ausmachen. Das Ergebnis je Kanton hängt dabei wiederum von der spezifischen Ausgangssituation und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, des Anteils der 18 bis 25-Jährigen sowie des Anteils Personen mit tiefem Erwerbseinkommen unter 600 CHF ab. Zu berücksichtigen ist, dass die ausgewiesenen Ergebnisse auf Vergangenheitsdaten (2012-2018) beruhen. In dieser Zeitspanne wiesen verschiedene Kantone (Romandie) in der Tendenz eine niedrigere Erwerbsquote als der Schweizer Durchschnitt aus, was sich entsprechend negativ auf die Vergleichsberechnungen auswirkt. Die zukünftige Wirkung des Modells ist damit nicht präjudiziert.

⁷⁵ Die Pauschalen im Status Quo sind ein Durchschnitt über die Jahre 2012-2018. Im Jahr 2018 betragen die Pauschalen 1'515 (GP1) respektive 1'475 (GP2).

⁷⁶ Die jährlichen Auszahlungssummen finden sich im Anhang Kapitel 9.7.

Abbildung 28: Finanzielle Auswirkungen Modell Berufsbildung mit Korrektur Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes und Erwerbseinkommen im Vergleich zum Status Quo, Summe 2012 bis 2018

Kanton	Auszahlung in Mio. CHF 2012-2018			Höhe der Globalpauschale			
	Status Quo	Modell Berufsbildung		Staus Qou		Modell Berufsbildung	
	Auszahlung	Auszahlung	Δ zum Status Quo in %	GP 1	GP2	GP 1	GP2
AG	277.6	277.8	0.1%	1'498	1'495	1'375	1'424
AI	7.9	8.2	3.5%	1'469	1'475	1'355	1'407
AR	30.1	30.6	1.6%	1'487	1'466	1'340	1'395
BE	540.0	543.8	0.7%	1'491	1'453	1'369	1'383
BL	137.0	137.5	0.4%	1'531	1'501	1'404	1'427
BS	78.1	78.6	0.6%	1'555	1'461	1'453	1'387
FR	120.2	119.4	-0.7%	1'470	1'457	1'343	1'388
GE	219.0	214.9	-1.9%	1'572	1'487	1'414	1'416
GL	22.3	22.5	0.9%	1'495	1'465	1'360	1'394
GR	86.3	86.5	0.2%	1'465	1'483	1'338	1'413
JU	36.3	35.8	-1.3%	1'511	1'418	1'352	1'350
LU	204.5	204.3	-0.1%	1'464	1'482	1'343	1'411
NE	85.3	85.5	0.1%	1'483	1'415	1'341	1'347
NW	17.8	18.1	1.8%	1'516	1'540	1'372	1'463
OW	17.1	17.2	0.5%	1'467	1'488	1'354	1'415
SG	206.6	207.2	0.3%	1'464	1'466	1'341	1'396
SH	44.8	44.8	0.2%	1'496	1'441	1'385	1'371
SO	128.6	128.6	0.0%	1'475	1'451	1'337	1'382
SZ	70.6	71.5	1.4%	1'507	1'528	1'385	1'453
TG	73.2	74.1	1.3%	1'449	1'463	1'346	1'392
TI	107.0	107.1	0.1%	1'489	1'442	1'364	1'376
UR	20.2	20.3	0.4%	1'448	1'449	1'326	1'379
VD	347.9	343.1	-1.4%	1'513	1'464	1'374	1'396
VS	131.5	130.4	-0.9%	1'391	1'413	1'268	1'347
ZG	53.8	54.3	1.0%	1'507	1'545	1'392	1'470
ZH	656.5	658.0	0.2%	1'510	1'524	1'383	1'450
CH	3'720.3	3'720.3	0.0%	1'496	1'476	1'368	1'405

Anmerkung: Die Pauschalen im Status Quo beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2018. Die Pauschalen betragen im Jahr 2018 1'517 (GP1) respektive 1'475 (GP2).

b) Trennung der Pauschale der Asylsuchenden von der Pauschale der VA

Die Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene bezieht sich auf zwei Personengruppen in grundsätzlich unterschiedlichen Situationen und mit unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Zielsetzungen. Während sich Asylsuchende in einem laufenden Asylverfahren befinden, verfügen vorläufig Aufgenommene über einen geregelten Aufenthaltsstatus und sind gemäss den gültigen Bestimmungen gleich wie anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge rasch und nachhaltig zu integrieren. Mit der IAS wurde

zwar die Verwendung der Integrationspauschale für die Sprachförderung auch von Asylsuchenden geöffnet, die Ausrichtung der Integrationspauschale erfolgt aber weiterhin erst nach erfolgtem Asylentscheid mit einem Bleiberecht. Auch in Bezug auf die Sozialhilfe unterscheidet sich die Situation zwischen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen: Asylsuchende sind in den meisten Kantonen in der Regel in Kollektivstrukturen untergebracht. Vorläufig Aufgenommene sowie Flüchtlinge werden mittelfristig vorwiegend in individuellen Unterkünften untergebracht, die auch weniger betreuungsintensiv sind.

Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen, wonach vorläufig Aufgenommene analog der Asylsuchenden nur reduzierte Sozialhilfeleistungen erhalten, wird die Pauschalhöhe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene heute gleich hoch angesetzt. Lediglich bei der Berechnung der Anzahl der anrechenbaren Personen wird bei den Asylsuchenden die durchschnittliche Erwerbsquote nicht berücksichtigt, sondern es werden bei der Bemessung der GP die effektiv erwerbstätigen Asylsuchenden je Kanton abgezogen. Damit wird bei den Asylsuchenden im Gegensatz zu den vorläufig Aufgenommenen kein Anreiz zur Erwerbsintegration gesetzt. Kantone, welche Asylsuchende arbeiten lassen, sollen finanziell weder bestraft noch belohnt werden. Die Kantone können aber für Asylsuchende im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen.

Die gemeinsame Pauschale erschwert statistische Auswertungen, die zwischen diesen beiden Gruppen differenzieren sollen. Seit der Umsetzung der beschleunigten Asylverfahren wird die Problematik akzentuiert: Die Asylverfahren werden wesentlich verkürzt und Personen mit negativen Entscheiden in beschleunigten und in Dublin-Verfahren verbleiben häufig bis zur Ausreise in Bundesasylzentren, wodurch deutlich weniger Asylsuchende während laufender Asylverfahren in den Kantonen untergebracht werden. Infolge des Kompensationsmodells werden die Asylsuchenden im erweiterten Verfahren zudem stärker konzentriert in Kantone ohne Bundesasylzentren zugewiesen. Eine Trennung der Pauschalen würde also insgesamt zu mehr Transparenz führen und würde auch den Budgetprozess vereinfachen.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Finanzierungssystems drängt sich eine Auftrennung der Globalpauschale geradezu auf: Eine kostenneutrale Umstellung vom Status Quo auf ein neues Finanzierungssystem mit allen Korrekturfaktoren erfordert, dass sowohl die Pauschale für die vorläufig Aufgenommenen wie auch jene für die Flüchtlinge angepasst bzw. leicht reduziert werden. Um den Anpassungsbedarf möglichst transparent ausweisen zu können, wurde den Berechnungen im vorangehenden Kapitel 3 bereits die Arbeitshypothese zugrunde gelegt, dass eine Anpassung der Globalpauschale für die vorläufig Aufgenommenen die Höhe der Globalpauschale für die Asylsuchenden nicht tangiert. Soll dieses Konzept beibehalten werden, muss die bisherige Globalpauschale 1, welche in gleicher Höhe sowohl für die vorläufig Aufgenommenen wie auch für die Asylsuchenden ausgerichtet wird, in zwei voneinander unabhängige Globalpauschalen getrennt werden.

Rein technisch wäre es zwar möglich, den in Kapitel 3.4 ermittelten Anpassungsbedarf bei den vorläufig Aufgenommenen nochmals umzurechnen in eine Globalpauschale 1, die wie bisher

sowohl für vorläufig Aufgenommene wie auch für Asylsuchende ausbezahlt wird. Wir würden aber von einer solchen zweiten Umrechnungen aus folgenden Gründen dringend abraten:

- Die Komplexität der Berechnungen zur kostenneutralen Überführung vom heutigen in ein neues Finanzierungssystem würde nochmals deutlich erhöht.
- Der Nachvollzug und die Transparenz wären für Aussenstehende kaum mehr gewährleistet.
- Besonders kritisch ist jedoch der Umstand, dass ein solches Vorgehen zwischen den Kantonen zu Ungerechtigkeiten führen könnte. Kantone mit einem bisher überdurchschnittlich grossen Anteil von Asylsuchenden am Gesamtbestand des Empfängerkreises der heutigen Globalpauschale 1 würden im Vergleich zu Kantonen mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von Asylsuchenden benachteiligt (und umgekehrt: Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Anteil würden bevorteilt).
- Hinzu kommt, dass bei einem raschen Anstieg der Asylgesuche im erweiterten Verfahren eine generell reduzierte Globalpauschale 1 für die Kantone nachteilig wäre, da sich für diese Personengruppe im vorgeschlagenen neuen Finanzierungssystem eigentlich nichts geändert hat, aber die Kantone trotzdem mit einer geringeren Bundesabgeltung auskommen müssten.

Die folgende Tabelle listet stichwortartig auf, wieso aus Sicht des Teilprojektoffice eine Auftrennung der GP1 in je eine Pauschale für Asylsuchende und für vorläufig Aufgenommenen sinnvoll ist bzw. welche Argumente allenfalls dagegensprechen. Bei einer Aufteilung der Globalpauschale 1 würde die Höhe der heutigen Abgeltung für Asylsuchende beibehalten.

Abbildung 29: Argumente pro und contra eine Auftrennung der GP1

Argumente für eine Aufteilung	Argumente gegen eine Aufteilung
<ul style="list-style-type: none"> – Zwei verschiedenen Personengruppen in statusrechtlich unterschiedlichen Situationen (Asylverfahren / Bleiberecht) – Ziel der beruflichen Integration gemäss IAS bezieht sich auf VA und FL, nicht auf AS – Gemeinsame Pauschale erschwert statistische Auswertungen – Mehr Transparenz im Budgetprozess bei Aufteilung – Getrennte Pauschale berücksichtigt unterschiedliche Aufgabenteilung von Standortkantonen und Kantonen ohne BAZ – Eine einheitliche Pauschale würde bei sich veränderndem Anteil von Asylsuchenden am Gesamtbestand zu unbegründeten Veränderungen im Kostendeckungsgrad führen – Kostenneutrale Umrechnung in neues Finanzierungssystem würde (noch) komplizierter – Unterschiedliches Finanzierungssystem für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene Dem im AIG für VA verankerten Integrationsauftrag wird Rechnung getragen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Bewährtes System – Auftrennung führt zu einer zusätzlichen, dritten Globalpauschale – Rückgang der Anzahl Asylsuchenden in Kanton schränkt Relevanz ein – Status VA ist teilweise umstritten – Kein Anreiz zu einer Arbeitsintegration bei Asylsuchenden

Im Workshop 5 vom 3. Dezember 2019 wurden in der Projektgruppe unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf die Auftrennung der GP1 vertreten. Insbesondere war ein Teil der Projektgruppe der Ansicht, wonach der Einfachheit halber auf eine Auftrennung der GP1 zu verzichten sei. Das Teilprojektoffice hat deshalb die Argumente für und gegen eine Auftrennung der GP1 weiter vertieft und schlägt der Projektgruppe eine entsprechende Auftrennung vor. Die Koordinationsgruppe hat an ihrer Sitzung vom 2. März 2020 zustimmend von einer solchen Auftrennung Kenntnis genommen.

c) Finanzierungsmodell für Asylsuchende

Das Ziel der beruflichen Integration besteht gemäss den gesetzlichen Grundlagen nur für VA und FL, nicht aber bei Asylsuchenden. Die IAS öffnet die Verwendung der Integrationspauschale für die Sprachförderung bei Asylsuchenden, aber nicht für weitergehende Massnahmen der beruflichen Integration. Entsprechend der angepassten Regelung, wonach Asylsuchende bereits unmittelbar nach der Kantonszuweisung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können (und nicht mehr einem Arbeitsverbot unterliegen), sollen arbeitsfähige Asylsuchende nach Möglichkeit auch arbeiten.

Heute ist nur ein sehr geringer Anteil der Asylsuchenden erwerbstätig und durch die Beschleunigung der Asylverfahren, wie sie mit der Neustrukturierung des Asylbereichs erreicht werden soll, wird die Anzahl der Asylsuchenden in den Kantonen verhältnismässig weiter zurückgehen. Da der Status «Asylsuchend» nur noch für eine kurze Übergangszeit gelten soll, nimmt auch der Bedarf, schon bei den Asylsuchenden möglichst rasch mit Integrationsmassnahmen, die

über die Sprachförderung hinausgehen, zu beginnen. Zudem erzielen erwerbstätige Asylsuchende in aller Regel ein Erwerbseinkommen von über 600 CHF. Deshalb ist das Teilprojektoffice der Ansicht, dass die Anwendung des vorgeschlagenen Modells Berufsbildung sowie der schweizerischen Erwerbsquote für 25- bis 60-jährige mit einer Korrektur für Personen mit tiefem Erwerbseinkommen bei der Gruppe der Asylsuchende wenig sinnvoll ist.

Aus diesen Gründen soll am heutigen Finanzierungssystem für Asylsuchende festgehalten werden, welches keine finanziellen Anreize für die Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt vorsieht. Kantone, welche Asylsuchende arbeiten lassen, sollen finanziell weder bestraft noch belohnt werden. Konkret soll jeder Kanton also für alle nicht erwerbstätigen Asylsuchenden in seiner Zuständigkeit eine Globalpauschale erhalten, für erwerbstätige Asylsuchende wird hingegen keine Globalpauschale ausgerichtet. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die Kantone Asylsuchende im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen.

Im Workshop 5 vom 3. Dezember 2019 wurden in der Projektgruppe unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf das Finanzierungsmodell für Asylsuchende vertreten. Insbesondere war ein Teil der Projektgruppe der Ansicht, dass für Asylsuchende das gleiche Anreizmodell wie für VA und FL anzuwenden sei. Das Teilprojektoffice hat deshalb diese Fragestellung weiter vertieft und schlägt vor, das heutige Finanzierungssystem für Asylsuchende beizubehalten. Die Koordinationsgruppe hat an ihrer Sitzung vom 2. März 2020 zustimmend davon Kenntnis genommen.

4 Schnittstellen Globalpauschale-Integrationspauschale-Regelstrukturen

Im Alltag stellen sich an der Schnittstelle zwischen der Integrationsförderung und der Sozialhilfe sowie bezüglich der von den Pauschalabteilungen (IP und GP) mitfinanzierten Massnahmen immer wieder konkrete Fragen der Zuständigkeit für die Erbringung der Leistungen und deren Finanzierung. Ähnliche Spannungsfelder bestehen auch in Bezug auf die Zuständigkeit für die Erbringung und die Finanzierung von integrationsfördernden Leistungen weiterer Regelstrukturen, insbesondere im Gesundheitsbereich.

Aus diesem Grund hat sich die Projektgruppe in einem Workshop vom 18. September 2019 vertieft mit den Herausforderungen der Schnittstellen in den Bereichen 1) Unterbringung/Wohnen, 2) Tagesstruktur/ Beschäftigung, 3) Sozialhilfe, Betreuung und Begleitung, 4) Anreize und Sanktionen (Regelstruktur Sozialhilfe- und Migrationsbereich) sowie 5) Gesundheit befasst und konkrete Empfehlungen zur Verbesserung des Systems formuliert. Ziel dieser Überlegungen ist es einerseits, die mit den bestehenden Pauschalen finanzierten Leistungen konsequent auf einen erfolgreichen Erstintegrationsprozess auszurichten, indem sie optimal aufeinander abgestimmt werden (Kapitel 4.1 bis 4.3). Dabei geht es nicht um eine Erhöhung der Pauschalen, sondern um eine Optimierung der bestehenden Massnahmen und damit verbunden einen wirkungsvolleren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Auftragsgemäss ist auch hier vom heutigen Abteilungsvolumen auszugehen (Maxime der Kostenneutralität; vgl. Kapitel 3.1. Bst e). Die nachfolgenden Empfehlungen zielen daher in erster Linie darauf ab, Synergieeffekte im neuen Finanzierungssystem von Unterbringung, Betreuung, wirtschaftlicher Sozialhilfe und Integrationsförderung zu bewirken. Die Kantone sind im Rahmen der bestehenden bundesrechtlichen Regelungen frei, die Bundesmittel aus den verschiedenen Pauschalzahlungen zweckbestimmt und wirkungsorientiert einzusetzen.

Andererseits ist zu klären, welchen Beitrag die Regelstrukturen, allen voran die Sozialhilfe und der Migrationsbereich, zur Unterstützung der spezifischen Integrationsförderung von VA/FL leisten können, um die durch die IP und GP finanzierten Massnahmen zu unterstützen, Integrationshemmnisse abzubauen und widersprüchliche Anforderungen der Systeme möglichst aufzulösen, um so auch zu einer Stärkung der Eigenverantwortung von VA/FL beizutragen (Kapitel 4.4 und 4.5).

Daraus ergibt sich folgende Zielsetzung für das durch den Bund mittels Global- und Integrationspauschale mitfinanzierte Gesamtsystem:

Es gilt, die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen und das gesamte Unterstützungssystem im Asylbereich von der Sozialhilfe, über die Integrationsförderung bis hin zu den weiteren betroffenen Regelstrukturen kohärent, koordiniert und möglichst widerspruchsfrei auf eine rasche und nachhaltige Integration von VA/FL auszurichten. Ziel ist, dass möglichst viele VA/FL ein von der Sozialhilfe unabhängiges und selbstbestimmtes Leben führen können.

4.1 Unterbringung/Wohnen

Die Unterbringungs- resp. Wohnsituation hat Auswirkungen auf den Integrationsprozess. Das Wohnen in einer Umgebung, die Sicherheit und Stabilität bietet, ist zentral für die Stärkung der Eigenverantwortung sowie die Motivation zur Integration und stellt somit eine wichtige Grundlage für die persönliche Entwicklung dar. Dies gilt insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, wo die Art der Unterbringung entscheidende Auswirkungen auf das Lernen und damit auf den Bildungserfolg hat.

Bei der Unterbringung und Betreuung ist weiter auf die besondere Situation von Frauen, Familien und vulnerablen Personen zu achten. Denn Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Unterbringungssituation eine wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung und Verbesserung der physischen und psychischen Gesundheit und damit für eine erfolgreiche Integration insgesamt ist.

Der Bund bezahlt mit einem Anteil der Globalpauschale 1 (GP 1, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene) und der Globalpauschale 2 (anerkannte Flüchtlinge) die im Kanton (resp. der Gemeinde) anfallenden Kosten für die Unterbringung (Art. 88 AsylG). Für die Unterbringung macht der Bund den Kantonen keine materiellen Vorgaben, die Kantone sind einzig angehalten, für kostengünstige Lösungen im Rahmen der ausländer- und asylrechtlichen Vorgaben zu sorgen (Art. 82 und 89 Abs. 1 AsylG bzw. Art. 86 AIG). Darüber hinaus kann das SEM die Ausrichtung einzelner Bestandteile der Pauschalen von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig machen (Art 89 Abs. 3 AsylG).

4.1.1 Stand der Umsetzung

Als Folge der beschleunigten Asylverfahren verfügt heute ein beachtlicher Teil der Personen, die in den Kantonen ankommen, bereits über eine vorläufige Aufnahme oder eine Asylgewährung. Zudem haben Personen, die den Kantonen als Asylsuchende im so genannten erweiterten Verfahren zugewiesen werden, teilweise gute Aussicht auf Schutzgewährung. Nach Zuweisung an einen Kanton werden FL, VA und Asylsuchende im erweiterten Verfahren grossmehrheitlich zunächst in Kollektivunterkünften untergebracht. Wie lange sie dort bleiben, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Kriterien für einen Wechsel in eine individuelle Wohnform sind je nach Kanton bspw. der aufenthaltsrechtliche Status, die Familiensituation und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Unterbringung erfolgt also in der Regel zweistufig, zuerst in einer Kollektivunterkunft (mehrere Wochen oder Monate) sowie anschliessend im Falle von VA/FL in einer Individualunterkunft.

Alle Kantone verfügen über Konzepte zur Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich. Aus fachlicher Sicht stellen die beschleunigten Asylverfahren und die Integrationsagenda eine gute Gelegenheit dar, diese Konzepte zu aktualisieren resp. weiterzuentwickeln. Insbesondere bei vulnerablen Personen könnte eine regionale Zusammenarbeit verschiedener

Kantone und die Schaffung regionaler Unterbringungsstrukturen für spezifische Personengruppen eine gute Lösung darstellen.⁷⁷ Die SODK ist im Rahmen der Umsetzung der Empfehlung zum Bericht des Bundesrats „Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen“ derzeit daran, zusammen mit Fachpersonen der Kantone und Gemeinden praktische Leitlinien zur gendersensiblen Unterbringung und zur Identifikation von traumatisierten und vulnerablen Personen zu erarbeiten. Bereits 2016 verabschiedete die SODK Empfehlungen zur Unterbringung, Betreuung und gesetzlichen Vertretung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA).⁷⁸

4.1.2 Handlungsbedarf

Schaffung möglichst stabiler Wohnsituationen: Aufgrund der verschiedenen Unterbringungsphasen nach der Kantonszuteilung ist eine stabile und längerfristige Wohnsituation teilweise erst nach mehreren Jahren möglich. Wohnungswechsel bergen jedoch immer auch Risiken für den Erstintegrationsprozess und müssen entsprechend sorgfältig begleitet werden. Nicht immer wird heute diesem Umstand Rechnung getragen, bspw. bei Familien mit Kindern, die bereits in eine Spielgruppe, Kita oder eine Schulklasse integriert sind.

Förderung einer bildungsfreundlichen Umgebung: Die IAS postuliert das Prinzip „Arbeit dank Bildung“. Gerade bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Ausbildung sollte deshalb sichergestellt werden, dass genügend Rückzugsmöglichkeiten und die notwendige Lerninfrastruktur für die persönliche Entwicklung vorhanden sind und die Wohnsituation bildungsunterstützend und lernfördernd ist. Diese Rahmenbedingungen sind heute nicht überall gegeben.

4.1.3 Empfehlung

Empfehlung 1: Die für die Unterbringung zuständigen Behörden sorgen dafür, dass die Rahmenbedingungen für eine bildungsfreundliche Umgebung gewährleistet sind (Lerngelegenheiten, Rückzugsmöglichkeiten, Betreuungspersonen etc.). Die SODK und die KdK entwickeln ein Konzept, das den Kantonen als Orientierungsrahmen zur Sicherstellung einer lernfördernden Unterbringung und Betreuung dient.

4.2 Tagesstruktur/Beschäftigung

Die Gewährleistung einer Tagesstruktur sowie Massnahmen zur Beschäftigung tragen massgeblich zur Stärkung der Autonomie, der Eigenverantwortung sowie zur Aktivierung bzw. Aufrechterhaltung der intrinsischen Motivation der Geflüchteten bei. Ein geregelter Tagesablauf hilft bei der Bewältigung des Alltags und trägt nachweislich zur Stärkung der psychischen Gesundheit bei. Ein möglichst zeitnah bei der Einreise beginnender Start entsprechender Angebote stellt einen entscheidenden Faktor für eine erfolgreiche Integration und eine Erhaltung der Rückkehrfähigkeit dar.

⁷⁷ Vgl. S. 18 des Berichts zum Postulat 16.3407

⁷⁸ Vgl. https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_farbig_d.pdf

4.2.1 Stand der Umsetzung:

Mit der Verabschiedung der Integrationsagenda haben sich Bund und Kantone darauf geeinigt, dass Massnahmen zur Erstintegration bei der Einreise in den Kanton so rasch wie möglich einsetzen. Auch Asylsuchende im erweiterten Verfahren sollen im Rahmen der Integrationsagenda bereits von Massnahmen zur Förderung von Sprache und Bildung profitieren können.⁷⁹ Die Kantone machen von dieser Möglichkeit unterschiedlich Gebrauch.

Beschäftigungsprogramme hingegen werden von allen Kantonen und zahlreichen Gemeinden angeboten, die Palette reicht von Wald- und Alparbeiten, Bachbett- und Wanderwegsanierungen, Neophytenbekämpfung, Recycling, Einsätzen als Schülerlotsen, Mitarbeit bei der Durchführung von kulturellen und anderen Volksanlässen bis hin zu Dienstleistungen für den eigenen Asylbereich (Umzüge und Transporte, Renovations- und Unterhaltsarbeiten sowie Wäscherei).

In der Praxis als besonders wertvoll erwiesen haben sich dabei Beschäftigungsprogramme, die über eine simple Beschäftigung hinausgehen und mit Elementen der Ausbildung und der Kompetenzförderung kombiniert werden.

4.2.2 Handlungsbedarf

Qualitative Aufwertung der Beschäftigungsmassnahmen für Asylsuchende: Nur wenige Asylsuchende sind erwerbstätig. Um den späteren Erfolg der Integration bei einem positiven Entscheid oder den Erhalt der Rückkehrfähigkeit bei einem negativen Entscheid nicht zu gefährden, ist es deshalb zentral, dass alle Kantone den ihnen zugewiesenen Asylsuchenden eine Tagesstruktur und Beschäftigung bereitstellen. Diese Massnahmen sollen immer einen „dual-intent-Ansatz“ verfolgen, d.h. sie sollen Kompetenzen vermitteln, die sowohl mit Blick auf eine allfällige Rückkehr ins Heimatland wie auch auf die Integration in der Schweiz hilfreich sind.

Heute werden zwar in den meisten Kollektivunterkünften bereits Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende sowie für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge angeboten. Erstens sind sie aber oft nicht mit dem Erwerb von basalen Kompetenzen verbunden. Verschiedene Studien zeigen jedoch, dass die Aktivierung bzw. Aufrechterhaltung der intrinsischen Motivation sowie die Aneignung basaler Kompetenzen in der ersten Zeit nach der Einreise für den späteren Verlauf des Integrationsprozesses entscheidend sind. Zweitens verfügen nicht alle Kollektivunterkünfte über geeignetes Fachpersonal, um Asylsuchende bedarfsgerecht beim Erwerb solcher Kompetenzen zu unterstützen. Hierbei könnte drittens das Potenzial von Freiwilligen noch besser genutzt werden.

4.2.3 Empfehlung

Empfehlung 2: Die Kantone sorgen für bedarfsgerechte strukturgebende Massnahmen in Form von Beschäftigungsprogrammen und anderen Angeboten für Asylsuchende. Sie verbinden diese wo möglich und sinnvoll mit dem Erwerb basaler Kompetenzen, um die Autonomie und

⁷⁹ Art. 14 Abs. 5 VIntA. Vgl. Bericht der Koordinationsgruppe S. 5 und 6 sowie SEM-Rundschreiben vom 4. Dezember 2018, S. 4.

Eigenverantwortung zu erhöhen und die Asylsuchenden so optimal auf die spätere Erstintegration oder eine freiwillige Rückkehr vorzubereiten. Die Kantone bemühen sich ebenso um bedarfsgerechte Unterstützung für Personen im Asylbereich (entsprechendes Betreuungspersonal, Freiwilligenunterstützung). Bei Personen, die nach einer positiven Entscheidung weiterhin in der Kollektivunterkunft verbleiben, weil z.B. deren künftige Wohnsituation noch nicht klar ist, stellen die Kantone die Beschäftigungsmassnahmen so rasch als möglich ein und stellen den Beginn des Erstintegrationsprozesses und der Ressourcenabklärung von Asylsuchenden sicher (Fallführung, Sprachkurse, Potenzialabklärung etc.).

4.3 Sozialhilfe, Betreuung und Begleitung

Da Personen aus dem Asylbereich in der Regel mittellos in die Schweiz kommen, sind sie beinahe ausnahmslos unterstützungsbedürftig. Der Bund gilt den Kantonen die Sozialhilfekosten mit Pauschalen ab. Die GP 1 muss namentlich die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie die obligatorische Krankenpflegeversicherung decken, die GP 2 die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Sowohl die GP 1 wie auch die GP 2 enthalten zudem einen Beitrag des Bundes an die Betreuungskosten (persönliche Sozialhilfe).

Zuständig für die Existenzsicherung, die Betreuung und Begleitung von VA/FL sind die kantonalen, regionalen oder kommunalen Sozialdienste respektive die Asylsozialhilfestellen, da diese die grundlegende Regelstruktur zur Gewährleistung der Existenzsicherung darstellen.⁸⁰ Da auch die Sozialhilfe einen Integrationsauftrag hat, ist dieser Schnittstelle bei der Umsetzung der Integrationsagenda besondere Beachtung zu schenken.

4.3.1 Stand der Umsetzung

Für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen gilt grundsätzlich kantonales Recht (Art. 82 AsylG und Art. 86 AIG). Das AsylG und das AIG schreiben den Kantonen jedoch vor, dass die Unterstützung für Asylsuchende und VA nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist; der Ansatz für die Unterstützung muss zudem unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen, wobei das AsylG und das AIG nicht vorgeben, wieviel tiefer der Ansatz sein muss. Bei der Ausgestaltung und der Berechnung der Sozialhilfe für anerkannte Flüchtlinge orientieren sich die Kantone weitgehend an den SKOS-Richtlinien – diese Personengruppe hat demnach auch Anspruch auf situationsbedingte Leistungen (SIL), die im Falle einer Arbeits- oder Bildungstätigkeit gewisse zusätzliche Kosten abdecken (z.B. Reisekosten, Verpflegung oder spezielle Arbeitsausrüstung).

Für vorläufig Aufgenommene sehen heute etliche Kantone keine oder nur geringfügige SIL vor, da ja die Unterstützung für diese Personengruppe gemäss AIG unter den Ansätzen für die einheimische Bevölkerung liegen muss. Bisher wurden solche Unterstützungsleistungen teilweise aus der Integrationspauschale bezahlt. Gemäss SEM-Rundschreiben zur Umsetzung

⁸⁰ Im Folgenden wird zwischen Asylsozialhilfe (VA) und ordentlicher Sozialhilfe (FL/VAFL) unterschieden. Während für FL/VAFL in der Regel die Ansätze gemäss SKOS-Richtlinien massgebend sind, liegen die Ansätze für VA in der Regel tiefer und sind in kantonalen Erlassen geregelt.

der Integrationsagenda können jedoch solche Unterstützungsleistungen wie Reisekosten, Verpflegung oder spezielle Ausrüstung grundsätzlich nicht über die Integrationspauschale finanziert werden. Falls der Kanton aber nachweisen kann, dass er die Finanzierung mangels Grundlage in der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung zurzeit nicht anders lösen kann, so können diese Unterstützungsleistungen für VA bis längstens Ende 2021 über die IP finanziert werden.⁸¹

In der Vergangenheit hat sich eine gute Betreuung/Begleitung von VA/FL als einer der Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Integration und Ablösung von der Sozialhilfe erwiesen. Mit der Verabschiedung der Integrationsagenda haben alle Kantone deshalb ein System der durchgehenden Fallführung etabliert. Diese beginnt idealerweise mit der Zuweisung in den Kanton, spätestens aber unmittelbar nach dem Asylentscheid VA/FL. In ihren IAS-Umsetzungseingaben an das SEM mussten die Kantone aufzeigen, wie die VA/FL während der Phase der Erstintegration gemäss ihren individuellen Bedürfnissen bedarfsgerecht begleitet und unterstützt werden. Ebenso dargelegt werden musste, wie die Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen der durchgehenden Fallführung im Integrationsbereich und der Fallführung im Rahmen der (Asyl-)Sozialhilfe geregelt sind.⁸² Darüber hinaus haben das SEM und das Generalsekretariat der KdK auf der Grundlage verschiedener Workshops mit Fachleuten diverse Empfehlungen zur Steuerung des Erstintegrationsprozesses und zur durchgehenden Fallführung formuliert.⁸³

4.3.2 Handlungsbedarf

Abbau von Integrationshemmnissen für vorläufig Aufgenommene: VA erhalten teilweise keine oder nur reduzierte situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge wie sie in den von der SKOS erarbeiteten Richtlinien für Inländerinnen und Inländer sowie Flüchtlinge vorgesehen sind (vgl. Ziff. C SKOS). Diese Unterstützungsleistungen stellen aber in vielen Fällen eine wichtige Grundvoraussetzung dar für eine effektive Integrationsförderung. Für die Integration wesentliche Leistungen wie Reisekosten, Verpflegung oder spezielle Ausrüstung für berufliche Tätigkeiten sind für VA oftmals gar nicht oder nur teilweise gedeckt. Auch die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung werden bei VA häufig nicht übernommen, was sich negativ auf die Integration sowohl der Kinder wie meistens auch der Eltern auswirkt, da aus finanziellen Gründen auf ein Kita- oder Spielgruppenbesuch verzichtet werden muss.

Intensivierung der Betreuung und Begleitung: Eine lückenlose und gut koordinierte Beratung, Betreuung und Begleitung ab Einreise ist gemäss Rückmeldungen der Projektgruppe heute noch nicht in jedem Fall gewährleistet. In vielen Kantonen kommt es mit dem Asylentscheid zu einem Zuständigkeitswechsel und damit zu einem Bruch in der durchgehenden Fallführung.

⁸¹ Art. 17 VIntA. Vgl. SEM-Rundschreiben vom 4. Dezember 2018.

⁸² Vgl. SEM-Rundschreiben vom 4. Dezember 2018, S. 7. Aufgezeigt werden musste zudem auch der Übergang bei einem Wechsel der Zuständigkeit bei Abschluss der Phase der Erstintegration.

⁸³ Vgl. Anhang 4 zum SEM-Rundschreiben vom 4. Dezember 2018, S. 1-3.

4.3.3 Empfehlungen

Sowohl der Ausbau der situationsbedingten Leistungen für VA wie auch eine Intensivierung der Betreuung und Begleitung von Asylsuchenden bzw. VA/FL zu Beginn ihres Aufenthalts würde bei den Kantonen zu höheren finanziellen Aufwendungen führen, was der Maxime der Kostenneutralität widerspricht.

Im Rahmen der Prüfung verschiedener Finanzierungsmodelle schlägt das Teilprojektoffice jedoch u.a. auch eine Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer von GP 1 und GP 2 vor: Konkret soll die bisher siebenjährige Ausrichtungszeit der GP 1 auf eine fünfjährige Ausrichtungszeit verkürzt werden. Diese Verkürzung der Ausrichtungszeit würde vom Bund – wiederum der Maxime der Kostenneutralität folgend – durch eine Erhöhung der Globalpauschale kompensiert (vgl. nachfolgend Kapitel 5.2, insbesondere 5.2.2). Den Kantonen stünden bei diesem Modell während den ersten 5 Jahren der Erstintegration mehr finanzielle Mittel zur Verfügung. Die Regelungen des Bundes schränken die Kantone nicht ein, die Pauschalen auch so einzusetzen, dass die Betreuung und Begleitung in dieser ersten Phase intensiviert werden.

Vor diesem Hintergrund formuliert die Projektgruppe folgende Empfehlungen im Bereich " Sozialhilfe/Betreuung/Begleitung"

Empfehlung 3: Die Kantone gewährleisten integrative situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige, die sie gemäss SKOS-Richtlinien für FL erbringen, grundsätzlich auch für VA und finanzieren diese über die Asylsozialhilfe (Globalpauschale 1). Dies gilt namentlich auch für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung.⁸⁴

Empfehlung 4: Die Kantone lancieren ab Zuweisung in den Kanton ohne Verzögerung eine rasche und verbindliche Fallführung. Diese ist durchgehend zu gestalten, in diesem Sinne sind Zuständigkeitswechsel in der Fallführung weit möglichst zu vermeiden. Die individuelle Begleitung wird zu Beginn des Erstintegrationsprozesses intensiver und mit zunehmender Übernahme von Eigenverantwortung weniger intensiv ausgestaltet. Die Kantone sind frei, die Pauschalen so einzusetzen, dass die Betreuung und Begleitung in dieser ersten Phase intensiviert werden können.

4.4 Anreize und Sanktionen (Regelstruktur Sozialhilfe- und Migrationsbereich)

Die Schweizer Integrationspolitik setzt grundsätzlich auf die Eigenverantwortung der Migrantinnen und Migranten (AIG Art. 53 Abs. 2): Integriert werden kann letztlich nur, wer das selbst will und sich dafür einsetzt. Zudem verläuft der Integrationsprozess in den wenigsten Fällen linear: Aufgrund persönlicher Probleme und Krisen kann die Integration ins Stocken geraten. Die durchgehende Fallführung, wie sie im vorhergehenden Kapitel beschrieben worden ist, spielt hier eine entscheidende Rolle, indem sie eine motivierende, zielorientierte Beratung und

⁸⁴ Gemäss C 1.3 wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt werden.

Begleitung sicherstellt sowie eine flexible, bedarfsgerechte individuelle Integrationsplanung gewährleistet.

Die Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass die Motivation der VA/FL zur Integration auch durch ausländer- und sozialhilferechtliche Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Individuelle Anreize (bspw. im Rahmen Sozialhilferechts mittels IZU oder Gewährung von Individualunterkunft, im Rahmen des Ausländerrechts bei der Berücksichtigung bei künftigen ausländerrechtlichen Bewilligungen etc.) sowie Sanktionsmöglichkeiten (bspw. im Rahmen des Sozialhilferechts mittels Auflagen oder Leistungskürzungen oder der Umplatzierung in eine andere Unterbringung, im Rahmen des Ausländerrechts bei der Berücksichtigung bei künftigen ausländerrechtlichen Bewilligungen etc.) stellen dabei wichtige Steuerungselemente der Behörden dar. Sanktionen sollen jedoch erst zum Zuge kommen, wenn die Anreize nicht funktionieren.

Schliesslich sind auch eine klare und widerspruchsfreie Information und Kommunikation sowie die Klärung von gegenseitigen Erwartungen („fördern und fordern“) zentrale Voraussetzungen für das eigenverantwortliche Handeln von VA/FL. Die Personen müssen sowohl über ihre Rechte wie auch ihre Pflichten informiert sein, damit sie eigenverantwortlich handeln können.

4.4.1 Stand der Umsetzung

Gemäss Rückmeldungen der Fachleute ist bei den meisten Personen im Asylbereich zum Zeitpunkt der Einreise die Motivation gross, sich zu integrieren und wirtschaftlich unabhängig zu werden. Sowohl die Migrationsbehörden wie auch die Sozialhilfebehörden haben die Instrumente und die Erfahrung, Anreiz- und Sanktionsmechanismen anzuwenden und sie wissen diese auch bedarfsgerecht aufgrund individueller Einzelfallprüfungen einzusetzen⁸⁵: Wenn eine Person ohne entschuldigen Grund die Mitwirkung verweigert, veranlassen sie die zur Verfügung stehenden Sanktionen.

Bund und Kantone haben sich mit der Integrationsagenda darauf verständigt, das Prinzip "Arbeit dank Bildung" zu verfolgen. Diesem Prinzip haben bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung sowie beim Familiennachzug auch die Migrationsbehörden Rechnung zu tragen. Die Kantone verfügen hier über einen Ermessensspielraum bei der Anwendung des Ausländer- und Integrationsgesetz AIG.

Der Bundesrat hat am 15. Januar 2020 das EJPD beauftragt, verschiedene Handlungsoptionen aus dem Bericht vom 7. Juni 2019 zum Postulat "Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten" (SPK-S 17.3260) umzusetzen. Das EJPD hat u.a. den Auftrag, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die eine Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen vorsieht. Durch einen expliziten Verweis auf die Integrati-

⁸⁵ Etliche Kantone haben entsprechende Bestimmungen geschaffen. Als Einzelbeispiel aus dem Bereich der Sozialhilfe siehe Art. 43 Abs. 2 SHG-BE.

onskriterien von Artikel 58a AIG sollen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen direkt in Artikel 84 Absatz 5 AIG konkretisiert werden. Eine solche Konkretisierung bei der Rechtsanwendung soll für mehr Klarheit bei den Vollzugsbehörden sorgen: insbesondere der Anreiz zur Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung als Integrationskriterium soll verbessert werden, indem diese dem Integrationskriterium der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird. Diese Präzisierung ändert jedoch nichts an der heutigen Rechtslage. Die Vernehmlassung zu dieser neuen Gesetzesvorlage ist für 2021 vorgesehen.

Des Weiteren hat der Bundesrat das EJPD bzw. das SEM auch beauftragt, zusammen mit den betroffenen Organisationen (KKJPD, VKM, SODK, SKOS, KdK, KID) Empfehlungen zu erarbeiten, damit künftig in allen Kantonen ein einheitlicher Begriff der Sozialhilfekosten bei der Anordnung ausländerrechtlicher Massnahmen verwendet wird. Bei diesen Arbeiten soll auch geprüft werden, wie Fehlanreize bezüglich der Teilnahme an Integrations- und Bildungsmassnahmen behoben werden können. Namentlich ist dabei zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Dauer und die während Integrations- und Ausbildungsmassnahmen anfallenden Sozialhilfekosten bei der Erteilung von Bewilligungen nicht berücksichtigt werden.

Was die Information betrifft, so sind das SEM und die KdK aktuell daran, bei der Erarbeitung des Rundschreibens KIP 2bis (Jahre 2022-23) eine Empfehlung an die Kantone einzubauen: Die Ansprechstellen für Integration sollen mit den Asyl-, Migrations- und Sozialbehörden die Kommunikation über Rechte und Pflichten, Anreize und Sanktionen überprüfen und soweit wie möglich koordinieren und abstimmen.

4.4.2 Handlungsbedarf

Bessere Abstimmungen zwischen den Behörden: Auch wenn die Kantone bereits heute über die entsprechenden Instrumente verfügen, um Anreize und Sanktionen gezielt einzusetzen, besteht ein Optimierungsbedarf im Vollzug im Einzelfall. Dieser betrifft insbesondere das Zusammenwirken und die Abstimmung zwischen der fallführenden Stelle und den die Sanktionen aussprechenden oder Anreize setzenden Sozialhilfebehörden bzw. Migrationsbehörden.⁸⁶ Diese Zusammenarbeit kann beispielsweise durch eine proaktive Information von erreichten Integrationskriterien an die Migrationsbehörden bestehen, welche ein Härtefallgesuch eines vorläufig Aufgenommenen prüfen. Die Information kann auch den termingerechten Einbezug der zuständigen Sozialhilfebehörden beim Anwenden von Leistungskürzungen betreffen, wenn VA/FL den individuell vereinbarten Massnahmen wiederholt und ohne entschuldbaren Grund ferngeblieben sind.

Zielkonflikt „Arbeit dank Bildung“: Mit der IAS soll das Prinzip „Arbeit dank Bildung“ umgesetzt werden. Das bedeutet, dass eine nachhaltige und längerfristige wirtschaftliche Unabhängigkeit durch Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen einer kurzzeitigen Arbeitsaufnahme vorzu-

⁸⁶ In gewissen Kantonen ist die fallführende Stelle die zuständige Sozialhilfebehörde. In dieser Konstellation geht es folglich nur um die Schnittstelle zwischen der fallführenden Stelle (Sozialhilfebehörde) und der Migrationsbehörde.

ziehen ist. In der Realität sieht es aber oftmals so aus, dass VA/FL, die aufgrund entsprechender Bildungsmassnahmen länger von der Sozialhilfe abhängig sind, im Ausländerrecht (Statuswechsel) und im Sozialhilferecht (Rückerstattung) mit Benachteiligungen aufgrund ihres Sozialhilfebezugs rechnen müssen.

4.4.3 Empfehlung

Empfehlung 5: Die Kantone sorgen dafür, dass die verschiedenen Instrumente zu sozialhilferechtlichen oder ausländerrechtlichen Anreizen und Sanktionen mit den Fördermassnahmen abgestimmt werden. Namentlich stellen sie im Einzelfall eine proaktive Information zwischen den beteiligten Stellen sicher.

Empfehlung 6: Die SODK prüft unter Einbezug der SKOS, wie die während der Teilnahme an Integrations- und Ausbildungsmassnahmen angefallenen Sozialhilfekosten von der Rückerstattung von Sozialhilfe befreit werden können.

4.5 Gesundheit

Gute Gesundheit ist eine zentrale Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und damit für die Integration. VA/FL sind häufiger mit Gesundheitsproblemen konfrontiert als die einheimische Bevölkerung resp. als andere Migrationsgruppen. Viele VA/FL leiden unter den Folgen der traumatischen, häufig gewaltgeprägten Erfahrungen im Zusammenhang mit ihrer Migration. Bis zu 50% der Personen im Asylbereich weisen klinisch relevante Symptome einer psychischen Erkrankung auf.⁸⁷ Für eine erfolgreiche Behandlung ist schliesslich die Kommunikation zwischen Gesundheitsfachpersonen und den Patientinnen und Patienten von zentraler Bedeutung. Der Einsatz von interkulturell Dolmetschenden ist oftmals nötig, denn nur so können unnötige Abklärungen sowie Fehldiagnosen und -behandlungen vermieden werden.

Die Schnittstelle zum Gesundheitssystem wurde am Workshop der Projektgruppe besonders intensiv diskutiert. Die Regelstrukturen des Gesundheitsbereichs fallen jedoch nicht in den Zuständigkeitsbereich des vorliegenden Projekts. Die Integrationsagenda wird erfolgreicher umgesetzt werden können, wenn auch hier die wichtigsten Herausforderungen in nächster Zeit angegangen werden. In den nachfolgenden Ausführungen finden sich deshalb sowohl Empfehlungen, die von den Asyl- und Integrationsfachstellen von Bund und Kantonen direkt umgesetzt werden können, als auch Empfehlungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gesundheits- und der IV-Behörden fallen.

⁸⁷ Thomas Maier: Psychische Gesundheit von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Epidemiologie, Psychopathologie, Prävention, in: Asyl 4/2018, S. 8-13.

4.5.1 Stand der Umsetzung

Sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene gibt es zahlreiche Bemühungen, um die Qualität der Gesundheitsversorgung von Personen im Asylbereich zu verbessern.⁸⁸ So hat das BAG 2018 eine Studie zur psychischen Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden publiziert. Diese gibt Einblick, wie Expertinnen und Experten die Versorgungssituation im Bereich psychische Gesundheit beurteilen und liefert Empfehlungen für eine verbesserte Betreuung und Versorgung von traumatisierten Asylsuchenden sowie VA/FL. Aus Sicht der Projektgruppe ist die Umsetzung dieser Empfehlungen nach wie vor dringlich.

Was das interkulturelle Dolmetschen betrifft, so hat die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) 2019 im stationären Bereich (auch in der Psychiatrie!) empfohlen, Übersetzungs- und Dolmetschkosten als Voraussetzung der Indikations- und Behandlungsqualität zu garantieren und die entsprechenden Dienstleistungen als Bestandteil der Fallpauschalen zu betrachten. Für die Dolmetschkosten im ambulanten Bereich ist der gesamtschweizerische Einzelleistungstarif (TARMED) massgebend. Eine Vergütung vom Dolmetschleistungen ist bis heute im Rahmen dieser Tarifstruktur jedoch noch nicht vorgesehen.

4.5.2 Handlungsbedarf

Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich: In diesem Bereich zeigen sich grosse Unterschiede zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz: In der Westschweiz ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung über spezialisierte Zentren geregelt, die auch über Zugang zu interkulturellen Dolmetschdiensten verfügen. Zudem werden alle Personen nach dem Eintrittsgespräch einem Arzt oder einer Ärztin überwiesen. In vielen Deutschschweizer Kantonen laufen die Eintrittsgespräche hingegen über (nicht immer medizinisch ausgebildete) Gesundheitsverantwortliche in den Unterkünften, welche die Patient/innen bei Bedarf an niedergelassene Hausärzt/innen und Gynäkolog/innen verweisen. Diese Erstkonsultationen finden in der Regel ohne interkulturelle Übersetzung statt. Besondere Herausforderungen bestehen bei der psychiatrischen Versorgung: Zwar stellen fehlende Fachkräfte in der Psychiatrie generell eine Herausforderung dar, im Hinblick auf die Behandlung von Asylsuchenden jedoch verschärft sich das Problem zusätzlich. Es braucht mehr Anstrengungen, damit neue Angebote geschaffen und kostendeckend betrieben resp. bestehende Angebote der Regelstrukturen stärker auf die Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet werden könnten. Schliesslich fehlt es an vielen Orten an niedrigschwelligen psychosozialen Angeboten (sog. low level interventions).

Optimierung der Abklärung und Massnahmen bei psychischen und physischen Erkrankungen: Die Invalidenversicherung (IV) verfügt über verschiedene Instrumente zur Abklärung des Arbeitspotenzials von Menschen mit (psychischen) gesundheitlichen Einschränkungen. Ebenso kennt die IV verschiedene Massnahmen zur Eingliederung vulnerabler Menschen. Diese Instrumente könnten (in adaptierter Form) auch bei der Potenzialabklärung von VA/FL einen

⁸⁸ Vgl. dazu z.B. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/gesundheits-asylbereich.html>.

grossen Mehrwert bringen. Für direkte Leistungen der IV an VA/FL (Massnahmen zur beruflichen und sozialen Eingliederung) sind allerdings die versicherungsmässigen Voraussetzungen gemäss IVG zu berücksichtigen. So haben VA/FL mit vorbestandenen gesundheitlichen Einschränkungen keinen Zugang zu Leistungen der IV (Eingliederungsmassnahmen und Renten).

Abklärung der gesundheitlichen Situation für eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration. Im Bereich Gesundheit fehlen zurzeit geeignete Screening-Instrumente zur raschen Beurteilung der psychischen und physischen Gesundheit mit Blick auf die Integrationsförderung.

Interkulturelles Dolmetschen: Anders als in den Bundeszentren haben Personen aus dem Asylbereich in vielen Kantonen keinen Anspruch auf unabhängige interkulturelle Dolmetschdienste – diese werden aber im Einzelfall in spezifischen Situationen hinzugezogen. Während entsprechende Dienstleistungen im stationären Bereich gemäss Empfehlungen der GDK über Fallpauschalen finanziert werden können, fehlt eine vergleichbare Lösung für den ambulanten Bereich: Hier sieht die geltende Tarifstruktur noch keine entsprechende Tarifposition vor.

4.5.3 Empfehlungen

Empfehlung 7: Die Koordinationsgruppe lädt das Bundesamt für Gesundheit BAG, die Gesundheitsdirektorinnen und -direktorenkonferenz GDK und Gesundheitsförderung Schweiz GFS ein, den Handlungsbedarf unter Beizug der betroffenen Stellen beim Bund und den Kantonen zu analysieren und Massnahmen in den folgenden Bereichen zu prüfen:

- Interkulturelles Dolmetschen ermöglichen (Finanzierung)
- Versorgungssituation verbessern (Weiterbildung von Fachkräften, Netzwerkbildung, z.B. hospitals for equity).

Empfehlung 8: Das SEM und die KdK prüfen in Zusammenarbeit mit dem BAG, der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und unter Beizug der betroffenen Stellen, wie über niedrigschwellige psychosoziale Angebote Personen aus dem Asylbereich vermehrt im Integrationsprozess unterstützt werden können (sog. low level interventions⁸⁹).

Empfehlung 9: Das SEM prüft in Zusammenarbeit mit dem BSV und unter Beizug der betroffenen Stellen, in welchen Bereichen die Zusammenarbeit mit der Invalidenversicherung unter Berücksichtigung des IVG eine Verbesserung der Integrationsförderung bewirken kann. Es stellt im Rahmen der nationalen IIZ Antrag für ein entsprechendes Projekt.

Empfehlung 10: Das SEM klärt in Zusammenarbeit mit dem BAG und unter Beizug der betroffenen Stellen, wie das Instrumentarium der Potenzialabklärung im Rahmen der Fallführung auf die Abklärung der Gesundheitssituation ausgeweitet oder ergänzt werden kann (Screening-Instrumente). Es stellt im Rahmen der nationalen IIZ einen entsprechenden Projektantrag.

⁸⁹ z.B. im Rahmen der Weiterentwicklung bestehender KIP-Massnahmen im Bereich der sozialen Integration oder im Rahmen der Kantonalen Aktionsprogramme (KAP), welche die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz seit 2017 zusammen mit den Kantonen umsetzt.

4.6 Ausblick

Die Projektgruppe hat 10 Empfehlungen formuliert, wie die Pauschalen des Bundes im Sinne der Integrationsagenda Schweiz unter Wahrung der Kostenneutralität zielgerichteter eingesetzt werden können (vgl. Kapitel 3.1.e). Ausserdem wird empfohlen, das Gespräch zu suchen mit den zuständigen Regelstrukturen (vgl. Angaben in den einzelnen Empfehlungen), da hier ebenfalls wichtige Grundlagen für den späteren Integrationserfolg gelegt werden.

Ein Überblick über die Empfehlungen findet sich am Schluss des Berichts im Synthesekapitel (Kapitel 5), das die Grundlage für den Bericht und die Anträge der Koordinationsgruppe an das politische Steuergremium darstellt. Es ist somit vorgesehen, dass die Empfehlung vom politischen Steuergremium verabschiedet werden.

Schliesslich schlägt die Projektgruppe vor, dass die bereits bestehende Begleitgruppe KIP/IAS⁹⁰ damit beauftragt wird, die Umsetzung der Empfehlungen nach Auflösung der IAS-Projektstrukturen zu überprüfen und bei Bedarf zuhanden ihrer Auftraggeber (Staatssekretär für Migration, Präsident KdK) wieder aktiv zu werden, falls die Umsetzung ins Stocken gerät.

⁹⁰ Die vom Staatssekretär SEM und dem Präsidenten der KdK 2019 mandatierte Begleitgruppe KIP/IAS setzt sich aus Vertretungen des Bundes (SEM Abteilungen Subventionen und Integration, FRB) und der Kantone (KdK, KID, SODK, KASY) zusammen: Die Begleitgruppe KIP/IAS stellt die Koordination in Planungs- und Umsetzungsfragen der KIP und der Integrationsagenda sicher, dient zur Konsultation der Rundschreiben des SEM und begleitet Qualitätsentwicklungen und Informationsaufgaben. Findet die Begleitgruppe keinen Konsens, so informiert sie die Auftraggeber und unterbreitet Vorschläge zum weiteren Vorgehen.

5 Gesamtpaket

5.1 Elemente des Gesamtpakets Finanzierungssystem

Die Projektgruppe hat sich in einem ersten Schritt intensiv mit der Ausgestaltung des neuen Finanzierungssystems Asyl beschäftigt und empfiehlt unter Berücksichtigung der durchgeführten Modellrechnungen und umfassender Analyse der Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten eine gezielte Weiterentwicklung des bestehenden Finanzierungssystems, das «Modell «Berufsbildung inkl. eines neuen Korrekturfaktors «Erwerbseinkommen» (Kapitel 3).

In einem zweiten Schritt soll nun die **Höhe der Pauschalen** festgelegt werden. Eine Anpassung der heutigen Pauschalbeträge ist erforderlich, weil mit den vorgeschlagenen technischen Änderungen des Finanzierungssystems der abgeltungsrelevante Bestand an VA und FL ansteigt.⁹¹ Die Höhe der Pauschale muss daher reduziert werden, wenn die Umstellung gemäss der vorgegebenen Zielsetzung kostenneutral erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Koordinationsgruppe das TPO zu prüfen, ob weitere Elemente des heutigen Finanzierungssystems im Sinne eines Gesamtpakets einzubeziehen sind. Dies betrifft insbesondere die beiden folgenden Elemente:

- **Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer:** Während die Abgeltungsdauer für anerkannte Flüchtlinge bei 5 Jahren liegt, ist sie bei vorläufig Aufgenommenen (Globalpauschale 1) und bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Globalpauschale 2) bei 7 Jahren. Der Grund für die zeitlich unterschiedliche Subventionsdauer zwischen den VA und FL ist im Kapitel 2.1.1 S.14 dargelegt. Eine Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer würde sich sowohl bei einer Verkürzung auf 5 Jahre wie auch bei einer Verlängerung auf 7 Jahre wiederum auf die Höhe der Pauschale auswirken, da der abgeltungsrelevante Bestand entweder ab- oder zunimmt.

Mit einer Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer wird auch der Zeitpunkt der Systemumstellung relevant, da je nach Umstellungsjahr die Kohorten der Jahrgänge 6 und 7, welche bei einer Verkürzung wegfallen, unterschiedlich gross sind. Die Grösse der wegfallenden Kohorte wirkt sich auch auf die Höhe der Globalpauschale aus.⁹²

Im nachstehenden Abschnitt 5.2 werden die technischen Grundlagen einer Verkürzung respektive Verlängerung der Abgeltungsdauer dargelegt und die Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status Quo aufgeführt.

- **Umgang mit dem Sockelbeitrag:** Im Rahmen der Umstellung stellt sich auch die Frage, ob im neuen Finanzierungssystem weiterhin ein Sockelbeitrag an die Kantone ausgerichtet

⁹¹ Die Erhöhung des abgeltungsberechtigten Bestands ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Einerseits wird im neuen Finanzierungssystem für alle 18- bis 25-Jährigen unabhängig von ihrem Erwerbsstatus eine Globalpauschale ausbezahlt (bisher wurde vom Bund nur die nicht erwerbstätigen 18- bis 25-Jährigen eine Pauschale geleistet). Andererseits wird für 25- bis 60-jährige, erwerbstätige Personen nur noch dann eine Pauschale abgezogen, wenn sie monatlich mehr als 600 CHF (bisher wurde für jede erwerbstätige Person unabhängig von ihrem Einkommen eine Pauschale abgezogen).

⁹² Umgekehrt gilt bei einer Verlängerung auf einheitlich 7 Jahre, dass der Anteil der Kohorte mit 5 Jahren bei den anerkannten Flüchtlingen die Höhe der künftigen Pauschale massgeblich beeinflussen würde.

wird oder ob darauf verzichtet werden könnte. Hierzu wird in Abschnitt 5.3 die Bedeutung des Sockelbeitrags für die verschiedenen Kantone geprüft. Zudem werden die Argumente für die Abschaffung respektive Beibehaltung des Sockelbeitrags dargelegt.

5.2 Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer

Bei einer Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer muss beachtet werden, dass diese, wie bei der Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem, kostenneutral erfolgt. Bei einer Verkürzung der Abgeltungsdauer wird die Pauschale entsprechend erhöht, bei einer Verlängerung der Abgeltungsdauer fällt die Pauschale entsprechend tiefer aus. In der Summe wird somit sowohl bei einer Verkürzung wie auch einer Verlängerung vom Bund an die Gesamtheit der Kantone gleich viel Geld ausbezahlt.

5.2.1 Technische Grundlagen

a) Verkürzung der Abgeltungsdauer

Bei einer Verkürzung der Abgeltungsdauer würde die Globalpauschale 1 für VA und die Globalpauschale 2 für VAFL von 7 auf 5 Jahre gekürzt. Mit dieser Verkürzung würde die Abgeltungsdauer an diejenige für Flüchtlinge angeglichen. Eine Verkürzung der Abgeltungsdauer hat zur Folge, dass der relevante Bestand um die Jahrgänge 6 und 7 gekürzt wird. In Abbildung 30 ist die Veränderung des Bestandes im Vergleich zum Status Quo sowie zum Modell Berufsbildung mit bisheriger Abgeltungsdauer abgebildet sowie die Grösse der Jahrgänge 6 und 7 für die verschiedenen Jahre dargestellt.

Je nach Jahr ändert sich der **abgeltungsberechtigte Bestand** im Vergleich zum Status Quo um -3 bis -14 %. Im Vergleich zum Modell Berufsbildung mit bisheriger Abgeltungsdauer fallen die Änderungen noch etwas grösser aus und liegen zwischen -10 und -19 %. Dies hängt mit dem Anteil der Jahrgänge 6 und 7 am **Gesamtbestand** zusammen, die bei einer Verkürzung wegfallen. Dieser Anteil variiert über den gesamten Beobachtungszeitraum stark. Er liegt beispielsweise im Jahr 2016 bei 11 %, im Jahr 2014 hingegen bei 27 %.

Abbildung 30: Auswirkungen einer Verkürzung auf den abgeltungsberechtigten Bestand und Anteile der Jahrgänge 6 und 7

Bestände / Abweichungen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anrechenbare Bestände							
Status Quo	18'138	17'345	21'204	29'718	35'101	40'975	46'344
Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung	19'617	18'777	22'596	31'380	37'014	43'467	50'273
Δ in % zum Status Quo	8%	8%	7%	6%	5%	6%	8%
Modell Berufsbildung 5 Jahre Abgeltung	17'223	15'696	18'325	27'554	33'801	38'921	45'040
Δ in % zum Status Quo	-5%	-10%	-14%	-7%	-4%	-5%	-3%
Δ in % zum Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung	-12%	-16%	-19%	-12%	-9%	-10%	-10%
Gesamtbestand							
Jahrgänge 6 und 7	2'977	3'390	5'660	5'489	3'662	4'719	6'581
Anteil am Gesamtbestand	14%	16%	27%	18%	10%	11%	13%

Anmerkung: Die ausgewiesenen Bestände der Modelle sind inkl. Korrekturfaktoren und beziehen sich auf den Bestand an VA und FL/VAFL. Die Bestände für die Berechnung des Anteils der Jahrgänge 6 und 7 ergeben sich durch den Gesamtbestand (VA und VAFL 7 Jahre, FL 5 Jahre).

Durch eine Verkürzung der Abgeltungsdauer ändert sich nicht nur der relevante Bestand durch den Wegfall der Jahrgänge 6 und 7, sondern dies führt auch zu einer Veränderung bei der Erwerbsquote und beim Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen. Dies aus dem Grund, dass die Erwerbsquote bei den Jahrgängen 6 und 7 im Vergleich zu den anderen Jahrgängen überdurchschnittlich hoch und umgekehrt der Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen überdurchschnittlich klein ist.

Wie sich ein solcher Wegfall auf die Erwerbsquote und den Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen auswirkt, ist in Abbildung 31 ersichtlich. Insbesondere bei der Erwerbsquote der VA sind über den relevanten Beobachtungszeitraum die Veränderungen vergleichsweise grossen Schwankungen unterworfen. Während sich diese im Jahr 2012 nur um 0.5 % Punkte verändert, beträgt die Veränderung im Jahr 2014 13.2 %-Punkte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Jahrgänge 6 und 7, welche tendenziell eine höhere Erwerbsquote aufweisen als der Durchschnitt, im Jahr 2014 sehr hoch ist. In Abbildung 30 ist dies ersichtlich, indem sich der Bestand im verkürzten gegenüber dem unverkürzten Modell Berufsbildung um 19 % vermindert.

Abbildung 31: Veränderung der Erwerbsquote und Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen aufgrund des Wegfalls der Jahrgänge 6 und 7

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veränderung der Erwerbsquote der 25 bis 60-jährigen in % Punkten							
VA	-0.5%	-4.1%	-13.2%	-9.5%	-4.9%	-4.9%	-4.6%
VAFL	-2.2%	-2.5%	-3.2%	-2.3%	-2.0%	-3.0%	-3.2%
Veränderung des Anteils an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (unter 600 CHF) in %-Punkten							
VA	-	-	4.7%	4.6%	2.2%	4.4%	-
VAFL	-	-	1.8%	2.0%	1.5%	2.3%	-

Anmerkung: Die ZAS-Daten sind nur von 2014 bis 2017 verfügbar, weshalb der Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen nur für diese Jahre ausgewiesen werden kann.

Diese Veränderungen (relevanter Bestand, Erwerbsquote, Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen) wirken sich auf die Höhe der Pauschale aus. Wie in

Abbildung 32 illustrativ zusammengefasst, hat die Verringerung des relevanten Bestands durch den Wegfall der Jahrgänge 6 und 7 eine Erhöhung der Pauschale zur Folge. Die tiefere Erwerbsquote sowie der erhöhte Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen bei den 25- 65-jährigen erhöht hingegen den anrechenbaren Bestand und führt somit wieder zu einer leichten Senkung der Pauschale.

Abbildung 32: Zusammenfassung Effekte einer Verkürzung der Abgeltungsdauer auf die relevanten Variable des Modells

Variable	Entwicklung	Auswirkung auf anrechenbaren Bestand	Auswirkung auf GP
Wegfall Jahrgänge 6 und 7		↓	↑
Auswirkung Wegfall auf Erwerbsquote	↓	↑	↓
Auswirkung Wegfall auf Anteil tiefes Erwerbseinkommen	↑	↑	↓

Umstellungszeitpunkt

Wie in Abbildung 30 und Abbildung 31 dargestellt, schwanken die relevanten Variablen zur Berechnung der Höhe der Pauschale zwischen den Jahren 2012 bis 2018. Diese Schwankun-

gen zwischen den verschiedenen Jahren führen dazu, dass der Zeitpunkt der Systemumstellung mit einer Verkürzung der Abgeltungsdauer relevant wird. Je nach Grösse der Jahrgänge 6 und 7 und den daran verknüpften Änderungen der Erwerbsquote und des Anteils an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen zum Zeitpunkt der Umstellung, fallen die Auszahlungen in den vorangehenden oder nachfolgenden Jahren im Vergleich zum Status Quo massiv höher oder tiefer aus. Auch bei einer Beibehaltung der bisherigen Abgeltungsdauer bestehen bei einer Umstellung auf das Modell Berufsbildung gewisse Abweichungen zur Auszahlungssumme im Status Quo.⁹³

Als Illustration sind in Abbildung 34 beispielhaft die Auszahlungssummen bei einer kostenneutralen Umstellung über drei 5-Jahresdurchschnitte sowie über die gesamte Periode 2012-2018 abgebildet. Zudem werden in Abbildung 34 die prozentualen Abweichungen gegenüber den Auszahlungssummen (jährlich für die Periode 2012-2018) im Status Quo dargestellt. Die Zahlen zeigen, dass mit einer kostenneutralen Umstellung über einen mehrjährigen Durchschnitt die Schwankungen weniger stark ins Gewicht fallen und somit der Relevanz des Umstellungszeitpunkts entgegengewirkt werden kann. Die Auszahlungssummen weichen im Jahr 2014 am stärksten vom Status Quo ab, da erstens die in diesem Jahr wegfallenden Kohorten der Jahrgänge 6 und 7 besonderes gross sind und zweitens sich dadurch die Erwerbsquote und der Anteil an Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen am stärksten verändern.

Um den Schwankungen möglichst gerecht zu werden, bietet sich an, über die gesamte Zeitperiode von 2012 bis 2018 kostenneutral umzustellen, da hierfür alle relevanten Daten vorhanden sind. Auf eine Aktualisierung des Zeitraums soll beim Zeitpunkt der tatsächlichen Umstellung verzichtet werden.⁹⁴

Bei einer kostenneutralen Umstellung über den Zeitraum 2012-2018, wie dies auch bei einer Umstellung auf das Modell Berufsbildung mit bisheriger Abgeltungsdauer vorgeschlagen wird⁹⁵, erhöht sich die Globalpauschale durch die Verkürzung der Abgeltungsdauer von 1'368 CHF (respektive 1'496 im Status Quo⁹⁶) auf 1'719 CHF. Die Globalpauschale 2 erhöht sich von 1'405 (respektive 1'476 im Status Quo) auf 1'487 CHF.⁹⁷

⁹³ Bei der Umstellung auf das Modell Berufsbildung ergeben sich ohne Verkürzung der Abgeltungsdauer je nach Zeitpunkt der Umstellung Abweichungen von -1.3 % bis +1.2 % gegenüber dem Status Quo in der Gesamtsumme der Auszahlungen (2012 - 2018).

⁹⁴ Bezüglich des Umstellungszeitpunkts lässt generell feststellen, dass bei einer Verkürzung der Auszahlungsdauer die Kompensation bzw. die Erhöhung der Globalpauschale umso grösser ausfällt, wie grösser der Anteil der Jahrgänge 6 und 7 am Gesamtbestand ist und je tiefer ihre Erwerbsquote ist. Die beschlossenen Massnahmen in der IAS sollten dazu führen, dass es bei den vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in den kommenden Jahren zu einer deutlichen Zunahme in der Erwerbsquote kommt. Vor diesem Hintergrund ist es für die Kantone vorteilhaft – sofern sie überhaupt einer Verkürzung der Auszahlungsdauer zustimmen wollen –, wenn die Umstellung möglichst rasch erfolgt, bevor die IAS ihre volle Wirkung entfaltet hat.

⁹⁵ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.7.5a) S. 89.

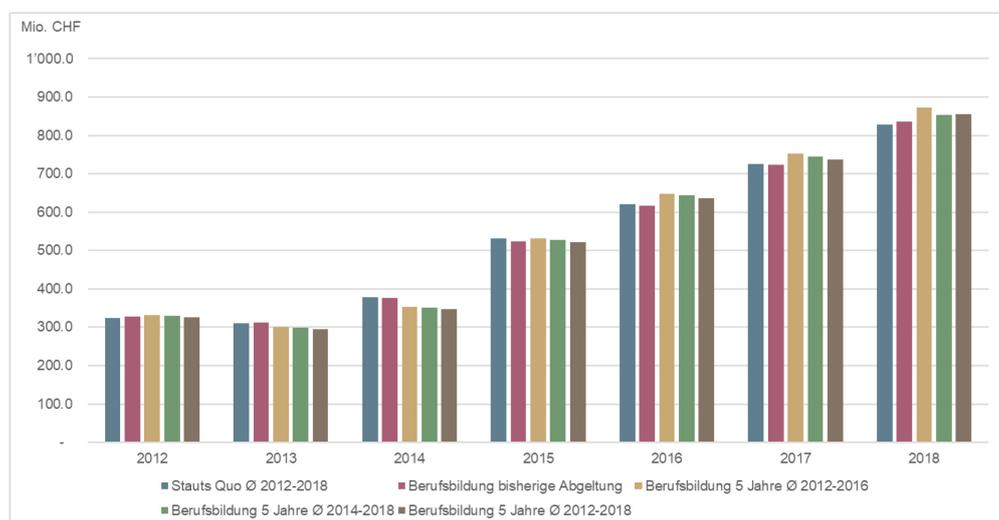
⁹⁶ Die angegebene Pauschale im Status Quo bezieht sich auf den Durchschnitt der Jahre 2012-2018, die Pauschale im Jahr 2018 beträgt 1'517 (GP1) respektive 1'475 (GP2).

⁹⁷ Bei der Globalpauschale 2 gilt es zu beachten, dass sich die Verkürzung der Abgeltungsdauer von 7 auf 5 Jahre nur auf die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (22 % am Bestand FL/VAFL) auswirkt. Für die anerkannten Flüchtlinge wird bereits im heutigen System nur während 5 Jahren eine Pauschale entrichtet. Prozentual nimmt daher der anrechenbare Bestand bei der Globalpauschale 2 wesentlich weniger stark ab als bei der Globalpauschale 1.

Abbildung 33: Höhe der Globalpauschalen mit und ohne Verkürzung

Modell	Globalpauschale 1	Globalpauschale 2
Status Quo	1'496	1'476
Berufsbildung ohne Verkürzung	1'368	1'405
Berufsbildung mit Verkürzung	1'719	1'487

Anmerkung: Die Pauschale des Status Quo bezieht sich auf den schweizerischen Durchschnitt der Jahre 2012-2018.

Abbildung 34: Auszahlungssummen im Status Quo und im Modell Berufsbildung mit und ohne Verkürzung der Auszahlungsdauer⁹⁸

Dementsprechend muss für eine kostenneutrale Ausgestaltung der Verkürzung die Globalpauschale 2 auch um einen prozentual wesentlich geringeren Betrag angehoben werden als die Globalpauschale 1.

⁹⁸ Die jährlichen Auszahlungssummen pro Kanton finden sich im Anhang im Kapitel 9.7.

Abbildung 35: Summer der Auszahlungen über den Zeitraum 2012-2018 in den verschiedenen Modellen

Kanton	Auszahlung in Mio. CHF 2012-2018					Höhe der Globalpauschale					
	Status Quo	Modell Berufsbildung unverkürzt		Modell Berufsbildung verkürzte Abgeltung		Staus Quo		Modell Berufsbildung unverkürzt		Modell Berufsbildung verkürzte Abgeltung	
	Auszahlung	Auszahlung	Δ zum Status Quo in %	Auszahlung	Δ zum Status Quo in %	GP 1	GP2	GP 1	GP2	GP 1	GP2
AG	277.6	277.8	0.1%	282.1	1.6%	1'498	1'495	1'375	1'424	1'728	1'507
AI	7.9	8.2	3.5%	8.4	5.8%	1'469	1'475	1'355	1'407	1'703	1'490
AR	30.1	30.6	1.6%	30.5	1.2%	1'487	1'466	1'340	1'395	1'684	1'476
BE	540.0	543.8	0.7%	543.1	0.6%	1'491	1'453	1'369	1'383	1'720	1'464
BL	137.0	137.5	0.4%	133.8	-2.3%	1'531	1'501	1'404	1'427	1'765	1'510
BS	78.1	78.6	0.6%	78.8	0.9%	1'555	1'461	1'453	1'387	1'826	1'468
FR	120.2	119.4	-0.7%	120.2	0.0%	1'470	1'457	1'343	1'388	1'688	1'469
GE	219.0	214.9	-1.9%	210.4	-3.9%	1'572	1'487	1'414	1'416	1'777	1'499
GL	22.3	22.5	0.9%	22.7	1.6%	1'495	1'465	1'360	1'394	1'710	1'476
GR	86.3	86.5	0.2%	89.3	3.5%	1'465	1'483	1'338	1'413	1'682	1'495
JU	36.3	35.8	-1.3%	36.5	0.5%	1'511	1'418	1'352	1'350	1'699	1'429
LU	204.5	204.3	-0.1%	202.9	-0.8%	1'464	1'482	1'343	1'411	1'687	1'494
NE	85.3	85.5	0.1%	84.9	-0.5%	1'483	1'415	1'341	1'347	1'686	1'426
NW	17.8	18.1	1.8%	18.8	5.7%	1'516	1'540	1'372	1'463	1'724	1'548
OW	17.1	17.2	0.5%	16.8	-2.2%	1'467	1'488	1'354	1'415	1'701	1'498
SG	206.6	207.2	0.3%	214.5	3.8%	1'464	1'466	1'341	1'396	1'686	1'477
SH	44.8	44.8	0.2%	46.9	4.7%	1'496	1'441	1'385	1'371	1'741	1'451
SO	128.6	128.6	0.0%	131.0	1.9%	1'475	1'451	1'337	1'382	1'681	1'463
SZ	70.6	71.5	1.4%	71.9	1.9%	1'507	1'528	1'385	1'453	1'741	1'538
TG	73.2	74.1	1.3%	75.2	2.8%	1'449	1'463	1'346	1'392	1'691	1'473
TI	107.0	107.1	0.1%	106.8	-0.1%	1'489	1'442	1'364	1'376	1'714	1'456
UR	20.2	20.3	0.4%	21.4	5.8%	1'448	1'449	1'326	1'379	1'666	1'459
VD	347.9	343.1	-1.4%	338.7	-2.6%	1'513	1'464	1'374	1'396	1'727	1'477
VS	131.5	130.4	-0.9%	128.3	-2.5%	1'391	1'413	1'268	1'347	1'594	1'426
ZG	53.8	54.3	1.0%	53.4	-0.8%	1'507	1'545	1'392	1'470	1'750	1'556
ZH	656.5	658.0	0.2%	653.0	-0.5%	1'510	1'524	1'383	1'450	1'738	1'535
CH	3'720.3	3'720.3	0.0%	3'720.3	0.0%	1'496	1'476	1'368	1'405	1'719	1'487

Anmerkung: Bei einer Verkürzung der Auszahlungsdauer werden nicht nur die Globalpauschalen erhöht, sondern es wird zusätzlich eine Ausgleichszahlung für all jene Personen ausgerichtet, die sich zum Zeitpunkt der Umstellung bereits im System befinden (siehe Ausführungen auf der nächsten Seite). Die Höhe der Globalpauschalen im Modell Berufsbildung unverkürzt und verkürzt wurde so ermittelt, dass die Auszahlungssummen über die gesamte Periode 2012-2018 kostenneutral zum Status Quo sind

Die Verkürzung der Abgeltungsdauer erfolgt über den Zeitraum 2012-2018 kostenneutral, d.h. in der Summe wird den Kantonen gleich viel ausbezahlt wie im Status Quo respektive im Modell ohne Verkürzung. Für die einzelnen Kantone ergeben sich allerdings Abweichungen im Vergleich zum Status Quo. Diese Abweichungen fallen in der Tendenz beim verkürzten Modell grösser aus als beim unverkürzten Modell. Diese Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass die Kantone unterschiedlich grosse Anteile der Jahrgänge 6 und 7 aufweisen und diese Jahrgänge in den Kantonen unterschiedlich hohe Erwerbsquoten und niedrige Erwerbseinkommen aufweisen. Die Unterschiede in der Auszahlungssumme für die einzelnen Kantone zwischen den Modellen mit und ohne Verkürzung ergeben sich durch das Zusammenspiel dieser Faktoren. Zu berücksichtigen ist, dass die ausgewiesenen Ergebnisse auf Vergangenheitsdaten (2012-2018) beruhen. In dieser Zeitspanne weisen die Kantone unterschiedliche Zusammensetzungen der Jahrganggruppen auf, was sich je nachdem positiv oder negativ auf die Vergleichsberechnungen auswirkt. Wie das zukünftige Finanzierungsmodell mit verkürzter Auszahlungsdauer auf die einzelnen Kantone wirken wird, ist damit nicht präjudiziert.

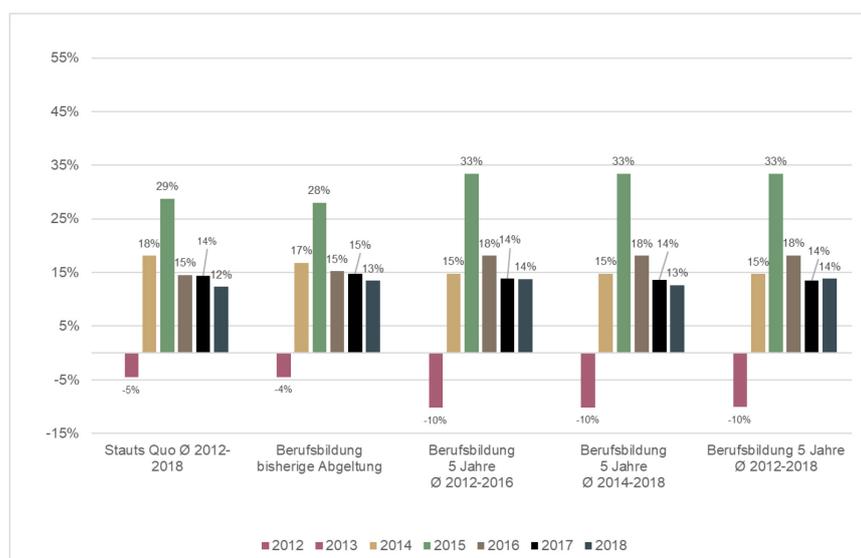
Abbildung 36: Unterschiede in den Auszahlungssummen bei kostenneutraler Umstellung mittels 5-Jahresdurchschnitten im Vergleich zum Status Quo

Kostenneutrale Umstellung für:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ø2012-2016	2.35%	-2.90%	-6.65%	-0.06%	4.32%	3.57%	5.29%	1.88%
Ø2014-2018	1.68%	-3.50%	-7.26%	-0.72%	3.66%	2.67%	3.00%	0.82%
Ø2012-2018	0.54%	-4.53%	-8.32%	-1.84%	2.54%	1.47%	3.26%	0.00%

Anmerkung: In der Zeile 1 und 2 wird die Kostenneutralität über 5 Jahre gerechnet (2012-2016 respektive 2014-2018), in der Zeile 3 über 7 Jahre.

In der Abbildung 37 ist dargestellt, wie die Auszahlungssummen zwischen den einzelnen Jahren im Status Quo und im Modell Berufsbildung mit und ohne Verkürzung der Auszahlungsdauer schwanken. Der Vergleich zwischen dem Status Quo (Block ganz links) mit dem Modell Berufsbildung ohne Verkürzung der Abgeltungsdauer (zweiter Block von links) zeigt, dass die jährlichen Schwankungen praktisch gleich sind. Mit einer Verkürzung der Abgeltungsdauer auf 5 Jahre (dritter, vierter und fünfter Block von links) fallen in einzelnen Jahren die Schwankungen spürbar grösser aus (vgl. Jahr 2013 und 2015), die Volatilität nimmt aber nicht generell zu.

Abbildung 37: Schwankungen in den Auszahlungssummen zwischen den einzelnen Jahren im Status Quo und im Modell Berufsbildung ohne und mit Verkürzung der Auszahlungsdauer



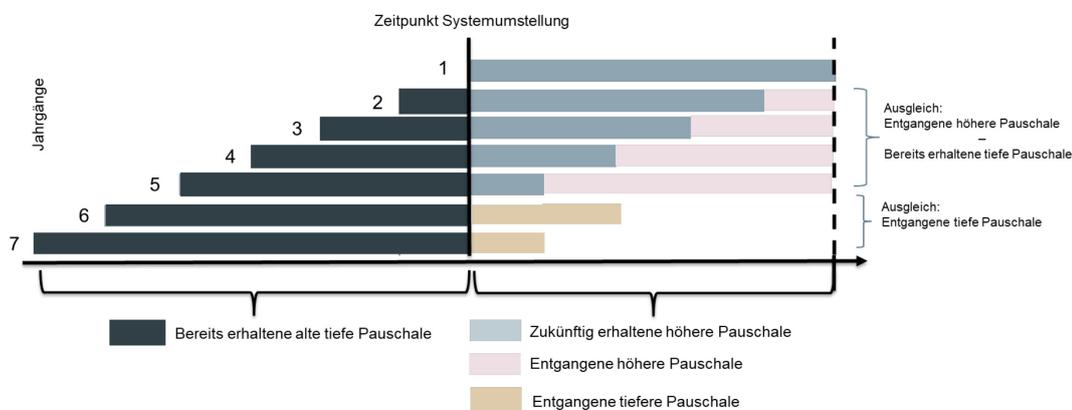
Anmerkung: Die Differenz bezieht sich jeweils auf die Veränderung der Auszahlungssumme im Vergleich zum Vorjahr.

Ausgleichszahlungen

Eine Verkürzung der Abgeltungsdauer hat zur Folge, dass die Jahrgänge, welche sich zum Zeitpunkt der Systemumstellung bereits im System befinden, nicht für die volle Dauer von 5 Jahren über die neue höhere Pauschale abgegolten werden. Dafür haben sie für eine bestimmte Dauer bereits die tiefere alte Pauschale bezogen (vgl. die nachstehende Abbildung 38). Da das System für alle Personen, auch diejenigen welche sich bereits im System befinden, umgestellt werden soll, müsste bei einer Verkürzung der Abgeltungsdauer die Differenz zwischen der entgangenen höheren Pauschale und der bereits bezogenen tieferen Pauschale vom Bund in einer einmaligen Ausgleichszahlung ausgeglichen werden. Zusätzlich müssen für die Jahrgänge 6 und 7, welche mit einer Verkürzung der Abgeltungsdauer überhaupt keine Pauschalen mehr erhalten würden, die entgangenen tieferen Pauschalen ebenfalls einmalig in der Ausgleichszahlung berücksichtigt werden.

Die Kantone sollen demnach für alle VA und VAFL, welche sich im Zeitpunkt der Umstellung in der Zuständigkeit des Bundes befinden (Aufenthaltsdauer beträgt höchstens sieben Jahre seit ihrer Einreise) eine Ausgleichszahlung erhalten. Diese würde voraussichtlich in mehreren, voraussichtlich fünf Jahrestrenchen ausbezahlt.

Abbildung 38: System der Ausgleichszahlungen



Für die konkrete Umsetzung dieses Systems wurde folgende Möglichkeit gewählt (gerechnet wurde dabei mit den Zahlenwerten, die für eine Umstellung per 1.1.2020 massgebend gewesen wären):

- Für Personen, für welche seit der Einreise **weniger als fünf Jahre** vergangen sind, wird die Differenz zwischen den in den vorangehenden Jahren bereits ausbezahlten Pauschalen

und der neuen höheren Pauschale ausgeglichen. Diese Pauschalen werden kantonal abgestuft, gestützt auf die Verhältniszahlen der alten Pauschalen in den letzten fünf Jahren.⁹⁹ Für die Berechnung der Ausgleichszahlung wird davon ausgegangen, dass die Verkürzung auf 5 Jahre zum gleichen Zeitpunkt wie die Umstellung auf das neue Modell Berufsbildung erfolgt.¹⁰⁰ Die höhere Pauschale, zu der die Differenz ausgezahlt wird, bezieht sich daher auf einen auf 5 Jahre verkürzten Status Quo und nicht auf die ermittelte neue Pauschale im verkürzten Modell Berufsbildung.

Für die Ausgleichszahlung sind die der Umstellung vorangehenden fünf Kalenderjahre (bei der hier berechneten Umstellung am 1. Januar 2020, die Jahre 2015 bis 2019) massgebend. Für die Ausgleichszahlung wird pro Kanton die Anzahl Monate ermittelt, in welchen im jeweiligen Kalenderjahr für die entsprechende Personengruppe keine Erwerbstätigkeit erfasst war. Die Anzahl Monate pro Kalenderjahr wird mit der Differenz zwischen der jeweiligen alten und der neuen verkürzten Pauschale des Status Quo multipliziert.

- Für die Ausgleichszahlung von VA und VAFL, welche sich im Zeitpunkt der Umstellung **länger als fünf und kürzer als sieben Jahre** seit der Einreise in der Schweiz befinden und nicht erwerbstätig sind, werden die fehlenden Monate bis zum Ende der Bundeszuständigkeit abgegolten. Diese Abgeltung basiert auf der im Umstellungszeitpunkt geltenden kantonalen Pauschale des zu diesem Zeitpunkt gültigen Modells.¹⁰¹

Die hier vorgeschlagene Umsetzung der Ausgleichszahlungen basiert auf einem reinen Kantonsmodell. Das heisst, die Kantone erhalten eine Ausgleichszahlung für alle zum relevanten Zeitpunkt nicht erwerbstätigen Personen. Über den gesamtschweizerischen Durchschnitt ist die Summe der Ausgleichszahlungen gleich hoch, wie im Modell Status Quo, in welchem pro Kanton die Zahl der erwerbstätigen Personen anhand der schweizerischen Erwerbsquote sowie der Absorptionsfähigkeit des kantonalen Arbeitsmarktes bestimmt wird. Für die Kantone können sich allerdings Abweichungen ergeben: Kantone mit einer hohen Erwerbsquote erhalten für weniger Fälle eine Ausgleichszahlung, als sie bei einer unverkürzten Abgeltungsdauer eine Pauschale erhalten hätten, Kantone mit einer tiefen Erwerbsquote erhalten hingegen für

⁹⁹ Die neue Pauschale im verkürzten Status Quo beträgt unter Berücksichtigung der verkürzten Abgeltungsdauer für VA 1'862 Franken und für VAFL 1'840 Franken. Zur Illustration des Berechnungshergangs sowie der Grössenordnung der Ausgleichszahlung wurde dem Bericht der Umstellungszeitpunkt 1.1.2020 zugrunde gelegt. (Im Zeitpunkt der tatsächlichen Umstellung muss die Summe auf dem dann aktuellen Bestand neu ermittelt werden). Für die Berechnung der neuen kantonalen Pauschale wurde entsprechend der Durchschnitt der kantonalen Pauschalen der letzten fünf Jahre (2015-2019) im Verhältnis zum Durchschnitt der gesamtschweizerischen Pauschalen der letzten 5 Jahre berücksichtigt. Dieses Verhältnis wird für die Ermittlung der neuen kantonalen Pauschale mit der neuen gesamtschweizerischen Pauschale multipliziert. Am Beispiel des Kantons Aargau illustriert: Die durchschnittliche gesamtschweizerische Pauschale für die Jahre 2015-2019 beträgt 1'515 CHF, für den Kanton Aargau beträgt sie 1'507 CHF, das entspricht einem Verhältnis von 0.99. Die durchschnittliche gesamtschweizerische Pauschale bei einer Verkürzung des Status Quo beträgt über die gesamte Periode 2012-2018 1'862 CHF. Für die Ermittlung der Pauschale des Kantons Aargaus wird diese Pauschale mit dem vorher errechneten Verhältnis multipliziert ($1'862 \cdot 0.99$), was für die verkürzte Auszahlungsdauer von 5 Jahren eine Pauschale von 1'852 CHF ergibt.

¹⁰⁰ Würde im Rahmen dieses Projektes «nur» eine Umstellung auf das Modell Berufsbildung ohne Verkürzung der Auszahlungsdauer vorgenommen und erst in einem späteren Zeitpunkt die Verkürzung beschlossen, müssten für die Berechnung der Ausgleichszahlung die dazumaligen Bestände im Modell Berufsbildung mit den entsprechenden Pauschalen im Modell Berufsbildung zugrunde gelegt werden.

¹⁰¹ Wenn die Verkürzung zum gleichen Zeitpunkt wie die Umstellung auf das Berufsbildungsmodell erfolgt ist es die Pauschale des Status Quo. Wenn die Verkürzung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, ist es die Pauschale des Berufsbildungsmodells.

Personen eine Ausgleichszahlung, für die sie bei einer unverkürzten Abgeltung keine Pauschale erhalten hätten. Bei der Ausgleichszahlung könnte jedoch auf ein Bonus-Malus System verzichtet werden, da nicht voraussehbar ist, ob sich die kantonalen Abweichungen bei den Erwerbsquoten im gleichen Umfang wie bis anhin fortsetzen würden.

Wäre das System auf den 1. Januar 2020 umgestellt worden, wären Ausgleichszahlungen in der Höhe von insgesamt rund **312** Millionen Franken an die Kantone ausgerichtet worden. Diese sollen in mehreren Tranchen ausbezahlt werden. Die Höhe der Ausgleichszahlungen pro Kanton finden sich im Anhang im Kapitel 9.9.

Exkurs: Resettlement-Flüchtlinge

Bei den Resettlement-Flüchtlingen handelt es sich um besonders verletzbare, vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge, die weder in ihren Heimatstaat zurückkehren noch im Erstaufnahmeland bleiben können. Nach Ankunft in der Schweiz erhalten die Resettlement-Flüchtlinge Asyl und die mit einer Aufenthaltsbewilligung verbundenen Rechte und Pflichten. Die Resettlement-Flüchtlinge werden grundsätzlich nach dem für Asylsuchende geltenden Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt (vgl. Art. 27 AsylG i.V.m. Art. 21 AsylV 1).

Gemäss Artikel 24a des AsylV2 vergütet der Bund während einer Dauer von 7 Jahren den Kantonen Globalpauschalen für alle Flüchtlinge, die einer Flüchtlingsgruppe nach Artikel 56 AsylG angehören (Resettlement-Flüchtlinge). Ursprünglich galt eine Dauer von 5 Jahren mit der Möglichkeit, dass Kantone auf Gesuch hin für vulnerable Personen die Globalpauschale 2 zeitlich unbegrenzt ausbezahlt wird. Um zu vermeiden, dass eine grosse Anzahl Gesuche im Einzelfall behandeln werden muss, ist die Abgeltungsdauer stattdessen für alle Resettlement-Flüchtlinge auf 7 Jahre festgelegt worden – mit der Idee, dass die Kantone so durch die erhöhte Auszahlungsdauer für leicht zu integrierende Fälle eine Art Reserve bilden können für die Personen mit grossen Problemen.

Für diese Finanzierung der Resettlement-Flüchtlinge über eine Dauer von 7 Jahren wurde die gesetzliche Grundlage¹⁰² erst kürzlich angepasst und erst per März 2019 in Kraft gesetzt. Entsprechend soll die Abgeltungsdauer von 7 Jahren für Resettlement-Flüchtlinge beibehalten werden, auch wenn sie für VA und VAFL auf 5 Jahre verkürzt werden sollte.

b) Verlängerung der Abgeltungsdauer

Analog zu einer Verkürzung sollen auch die Auswirkungen einer Verlängerung der Abgeltungsdauer auf 7 Jahre bei der Globalpauschale 2 geprüft werden. In Absprache mit dem TPO wird hierfür auf detaillierte Modellrechnungen verzichtet. Stattdessen wird eine grobe Abschätzung der Auswirkung auf die Höhe der Pauschale vorgenommen, welche sich am Vorgehen zur Verkürzung der Pauschale orientiert.

Wie in Abbildung 39 dargestellt, wird der Betrag, um den sich die Höhe der Pauschale bei einer Verlängerung verringern wird, analog zu den Berechnungen einer Verkürzung ermittelt. Eine

¹⁰² Asylverordnung 2 (AsylV2), Art. 24a, Abs. 1.

Verkürzung um 2 Jahre hat eine Erhöhung der Globalpauschale 2 um 82 CHF zur Folge. Folglich verringert sich bei einer Verlängerung der Abgeltungsdauer die Pauschale um denselben Betrag, dies unter der Annahme gleicher Verhältnisse bezüglich Erwerbsquote und Anteil Personen mit tiefem Erwerbsquote bei den Jahrgängen 6 und 7 wie bei den vorläufig Aufgenommenen.¹⁰³ Für die Globalpauschale 2 ist dafür allerdings nur der Anteil der FL relevant, da die VAFL bereits eine Abgeltungsdauer von 7 Jahren aufweisen. Die Erhöhung um 82 CHF bei einer Verkürzung bezieht sich wiederum nur auf den Anteil der VAFL. Bei einem Bestand an VAFL von 22 % (78 % FL) ergibt sich daraus ein Betrag von 291 CHF, um welche die Globalpauschale 2 infolge einer Verlängerung der Abgeltungsdauer gekürzt würde. Bei der Globalpauschale 1 ergeben sich keine Änderungen, da die VA bereits über 7 Jahre abgegolten werden.

Analog zur Verkürzung der Abgeltungsdauer ist bei einer Verlängerung eine Ausgleichszahlung der zuvor höheren Pauschale von den Kantonen an den Bund zu leisten. D.h. für die Jahrgänge 1 bis 5 der FL und der VAFL muss jeweils die Differenz zwischen der alten höheren Pauschale und der neuen tieferen Pauschale für die relevanten Jahre von den Kantonen an den Bund abgegolten werden.

Abbildung 39: Ansatz zur Berechnung der Höhe der Pauschale bei einer Verlängerung der Abgeltungsdauer für das Modelle Berufsbildung

Ansatz	Globalpauschale 2	Globalpauschale 1
(1) Pauschale verkürzt auf 5 Jahre	1'487	1'719
(2) Pauschale bisherige Abgeltungsdauer	1'405	1'368
(3) Differenz (1)-(2)	82	351
Anteil VAFL	22%	0%
(4) Kosten Verlängerung FL von 5 auf 7 Jahre	291	0
	(82 *78%/22%)	
Pauschale 7 Jahre Abgeltung (2)-(4)	1'405-291	1'368-0
=	1'115	1'368

Anmerkung: Höhe der Pauschale bei einer kostenneutralen Umstellung mit einem gleitenden Durchschnitt 2012-2018

¹⁰³ Für die Jahrgänge 6 und 7 der anerkannten Flüchtlinge stehen keine direkt beobachtbaren Angaben zur ihrer Erwerbsquote und ihrem Anteil von Personen mit tiefem Erwerbseinkommen zur Verfügung. Daher muss vereinfacht von den gleichen Anteilen wie bei den vorläufig Aufgenommenen ausgegangen werden.

5.2.2 Umsetzung

Mit der Umstellung auf das Modell Berufsbildung erhöht sich die Anzahl Personen, für welche eine Globalpauschale ausgerichtet wird. Um die Kostenneutralität gewährleisten zu können, muss die Pauschale entsprechend reduziert werden.

Wird nachgelagert zu dieser Umstellung auch die Abgeltungsdauer für vorläufig Aufgenommene und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge von 7 auf 5 Jahre gekürzt, so vermindert sich im Vergleich zum Modell ohne Kürzung die Anzahl Personen wieder, was mit einer Erhöhung der Pauschale kompensiert werden muss.

Es stellt sich nun sowohl mit als auch ohne Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer die Frage, wie die neuen Pauschalbeträge auf die einzelnen Bestandteile (diese sind in der Abbildung 40 im nachfolgenden Kapitel aufgelistet) der Globalpauschalen umgelegt werden sollen. Ohne Vereinheitlichung muss festgelegt werden, wie die Reduktion auf die einzelnen Bestandteile verteilt werden soll, mit Vereinheitlichung muss festgelegt werden, wie mit den freiwerdenden Mitteln aus dem sechsten und siebten Jahr der Abgeltung für die vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen umgegangen werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Höhe des Unterstützungsansatzes für vorläufig Aufgenommene von Gesetzes wegen unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen muss. Ausserdem leistet der Bund an die Betreuungskosten keine kostendeckende Abgeltung, sondern lediglich einen Beitrag, während die Kosten für die Bestandteile der Sozialhilfe, Miet- und Gesundheitskosten vom Bund bei kostengünstigen Lösungen voll abzugelten sind. Weiter sollte die gewählte Lösung den Zielen der IAS, einer raschen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt Rechnung tragen. Zudem muss die Umlegung so erfolgen, dass eine transparente Erhebung des Kostendeckungsgrades nach wie vor möglich ist.

Nachfolgend wird eine Lösung aufgezeigt, welche diesen Anforderungen Rechnung trägt.

a) Ausgestaltung der Pauschale

Ohne Vereinheitlichung (Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge)

Mit dem Modell Berufsbildung wird die Anzahl Personen, für welche eine Globalpauschale ausgerichtet wird, wie erwähnt erhöht. Um der Maxime der Kostenneutralität Rechnung zu tragen, ist deshalb die Höhe der Globalpauschale entsprechend zu vermindern. Diese Senkung soll sowohl bei der Globalpauschale 1 wie auch bei der Globalpauschale 2 anteilmässig über die Pauschalbestandteile Betreuung, wirtschaftliche Sozialhilfe und Unterbringung erfolgen. Auf eine Umlegung auf den Bestandteil der Gesundheitskosten ist zu verzichten, da dieser auf Basis der jährlich publizierten Zahlen des Bundesamtes für Gesundheit kantonal abgestuft

wird.¹⁰⁴ Die Umlegung müsste sonst jährlich neu erfolgen, was administrativ aufwändig und schwer kommunizierbar wäre.

In der nachfolgenden Abbildung 40 wird aufgezeigt, wie die Kürzung auf die Bestandteile der Globalpauschalen umgelegt werden sollen:

- Die Globalpauschale 1 muss beim Wechsel auf das Modell Berufsbildung gegenüber dem Status Quo um insgesamt 9.8 % gekürzt werden. Bei der Globalpauschale 2 beläuft sich die Kürzung auf 4.7 %.¹⁰⁵
- Die Kürzung soll anteilmässig über den ersten Block mit «nur» einer Beitragsleistung des Bundes (Betreuung) sowie über den zweiten Block mit voller Kostendeckung (Sozialhilfe Mietkosten, Gesundheitskosten) erfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass auch in Zukunft die Kostendeckung im zweiten Block in jedem Fall gewährleistet bleibt.
- Da im zweiten Block die Gesundheitskosten wegen der erwähnten kantonalen Abstufung nicht gekürzt werden sollen, bedingt dies bei den beiden anderen Positionen (Sozialhilfe, Mietkosten) eine leicht höhere Kürzung, um insgesamt die 9.8 % in der Globalpauschale 1 (bzw. 4.7 % in der Globalpauschale 2) erreichen zu können.

Abbildung 40: Umlegung der Kürzung auf die Bestandteile der Monatspauschale

Globalpauschale 1 (VA)				Globalpauschale 2 (VAFL FL)			
Bestandteile	Status Quo	Berufsbildung	Δ in % zum	Bestandteile	Status Quo	Berufsbildung	Δ in % zum
			Status Quo				Status Quo
Betreuung	274	247	-9.8%	Betreuung	269	256	-4.7%
ü. Sozialhilfe	617	527	-14.6%	ü. Sozialhilfe	828	787	-5.0%
Mietkosten	216	184	-14.6%	Mietkosten	314	298	-5.0%
Gesundheitskosten	410	410	0.0%	Gesundheitskosten	64	64	0.0%
Total	1'517	1'368	-9.8%	Total	1'475	1'405	-4.7%

Anmerkung: Zu Vergleichszwecken werden die Werte für die Pauschalen im Status Quo für den Stand 2018 ausgewiesen (und nicht für den Durchschnitt über die Jahre 2012-2018). Demgegenüber entsprechen die Angaben zur Monatspauschale im Modell Berufsbildung mit verkürzter Auszahlungsdauer dem kostenneutralen Durchschnitt der Jahre 2012-2018

Mit Vereinheitlichung Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Bei einer Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer muss nach der unter a) erläuterten Senkung nun bei der Verkürzung der Auszahlungsdauer eine kompensierende Erhöhung der Globalpauschale vorgenommen werden, da – wiederum der Maxime der Kostenneutralität folgend – die Subventionen, welche während der bisher 7-jährigen Ausrichtungszeit fliessen konnten, nun auf eine 5-jährige Ausrichtungszeit zu verteilen sind. Die Globalpauschalen im Modell Berufsbildung müssen bei einer Verkürzung auf 1'719 CHF (GP1) bzw. auf 1'487 CHF (GP2)

¹⁰⁴ Die Abstufung erfolgt nach den vom Bundesamt für Gesundheit publizierten Durchschnittsprämien, der vollen Beiträge der ordentlichen Franchise und des Selbstbehalts nach Art. 64 KVG sowie nach der Anzahl Kinder, junger Erwachsener und Erwachsener (vgl. dazu auch Asylverordnung 2 (AsylV2), Art. 22. Abs. 4 und Art. 26. Abs. 4.

¹⁰⁵ Die ausgewiesenen Prozentsätze ergeben sich, wenn für die kostenneutrale Umstellung nicht nur ein einzelnes Jahr, sondern die gesamte beobachtete Zeitperiode 2012-2018 zugrunde gelegt wird.

erhöht werden, was gegenüber dem Status Quo einer Zunahme von 13.3 % bzw. 0.8 % entspricht. Gegenüber dem Modell Berufsbildung mit bisheriger Abgeltungsdauer erhöhen sich die Pauschalen um 25.7 % bzw. 5.8 %.

Die Erhöhung wird wie folgt vorgenommen:

- Bei der **Globalpauschale 1** wird sie als zusätzlicher Bestandteil (Integrative situationsbedingte Leistungen, siehe Exkurs im Kasten S. 125) in die Globalpauschale integriert. Damit sollen die Kantone die Integration der vorläufig Aufgenommenen gleich wie bei den Regelstrukturen der Sozialhilfe fördern, wozu insbesondere die Übernahme von Erwerbsunkosten oder von Auslagen für die Fremdbetreuung von Kindern Erwerbstätiger gehört. Im Rahmen der Diskussionen zu den Schnittstellen (vgl. Kapitel 4) hat sich gezeigt, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht. Für die verbleibenden Jahrgänge 1-5 müssen zudem die bisherigen Beträge für Betreuung, Sozialhilfe und Miete leicht erhöht werden, damit trotz leicht tieferer Erwerbsquote (als im Durchschnitt der Jahrgänge 1-7) und höherem Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen die Kostendeckung gewährleistet werden kann (weiterführende Erläuterungen dazu finden sich im Exkurs im Kapitel 9.8 im Anhang).

Mit dieser Lösung (zusätzlicher GP-Bestandteil) wird sichergestellt, dass die gesetzlichen Vorgaben (Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe unter demjenigen für Einheimische sowie Beitrag an die Betreuungskosten und keine Volldeckung) eingehalten werden und sogar noch Konformität mit den Zielen der Integrationsagenda bewirkt wird.

- Bei der **Globalpauschale 2** wird die Erhöhung in der Abbildung 41 auf den Bestandteil der Sozialhilfe verteilt werden, da in diesem Bestandteil bereits situationsbedingte Leistungen im integrativen Bereich enthalten sind. Mit dieser Erhöhung soll namentlich dem Umstand Rechnung getragen werden, dass über die Regelstrukturen der Sozialhilfe künftig vermehrt situationsbedingte Leistungen erbracht werden sollen, welche die Erreichung der Ziele der Integrationsagenda aktiv unterstützen. Bei einer Kostendeckungsanalyse soll dieser zusätzliche Betrag, der sich durch die Umlegung ergibt, abgezogen werden.

Exkurs: situationsbedingte Leistungen im Integrationsbereich

Nach den SKOS-Richtlinien sind die situationsbedingten Leistungen «SIL» in grundversorgende und fördernde Leistungen aufgegliedert. Sowohl die grundversorgenden wie auch die fördernden Leistungen enthalten jeweils existenzsichernde wie auch integrative Leistungen. So sind beispielsweise bei den grundversorgenden Leistungen die Zahnbehandlungen, Sonderunterbringungen, Erstausrüstungen (Mobiliar) oder medizinische Hilfsmittel den existenzsichernden Leistungen zuzuordnen. Demgegenüber sind beispielsweise die Erwerbsunkosten (z.B. Mahlzeitenentschädigungen, Reisekosten) oder die Fremdbetreuung der Kinder wegen Erwerbstätigkeit der Eltern oder deren Teilnahme an Integrationsmassnahmen den integrativen Leistungen zuzuordnen. Gleiches gilt zum Beispiel auch für Bildungskurse im Rahmen der fördernden Leistungen. Die SKOS-Richtlinien unterscheiden jedoch nicht zwischen existenzsichernden und integrativen situationsbedingten Leistungen, sondern nach Lebensbereichen (Bildung, Erwerb, Familie, Gesundheit oder Wohnen und Umzug). Im Rahmen der

laufenden Arbeiten zur Modernisierung der Sozialhilfestatistik wird gegenwärtig die Aufgliederung der SIL in existenzsichernde und integrative Leistungen thematisiert. Wie das Kapitel zu den Schnittstellen (4.3) aufgezeigt hat, wäre es einer nachhaltigen Integration förderlich, wenn die ordentliche Regelstruktur der Sozialhilfe künftig auch für vorläufig Aufgenommene vermehrt situationsbedingte Leistungen im Bereich der Integration erbringen könnte. In der Folge werden diese SIL als «integrative SIL» bezeichnet.

Abbildung 41: Umlegung der Erhöhung auf die Bestandteile der Monatspauschale (bei verkürzter Auszahlungsdauer)

Monatspauschale (mit Vereinheitlichung)

Globalpauschale 1 (VA)

Bestandteile	Status Quo	Berufsbildung		Δ in % zu	
		unverkürzt	verkürzt	zum Status Quo	Berufsbildung unverkürzt
Integrative SIL	0		337	-	-
Betreuung	274	247	250	-8.9%	1.1%
ü. Sozialhilfe	617	527	535	-13.2%	1.6%
Mietkosten	216	184	187	-13.2%	1.6%
Gesundheitskosten	410	410	410	0.0%	0.0%
Total	1'517	1'368	1'719	13.3%	25.7%

Globalpauschale 2 (VAFL | FL)

Bestandteile	Status Quo	Berufsbildung		Δ in % zu	
		unverkürzt	verkürzt	zum Status Quo	Berufsbildung unverkürzt
Betreuung	269	256	257	-4.5%	0.3%
ü. Sozialhilfe	828	787	867	4.7%	10.2%
Mietkosten	314	298	299	-4.8%	0.2%
Gesundheitskosten	64	64	64	0.0%	0.0%
Total	1'475	1'405	1'487	0.8%	5.8%

Anmerkung: Zu Vergleichszwecken werden die Werte für die Pauschalen im Status Quo für den Stand 2018 ausgewiesen (und nicht für den gleitenden Durchschnitt über die Jahre 2012-2018). Demgegenüber entsprechen die Angaben zur Monatspauschale im Modell Berufsbildung mit und ohne verkürzter Auszahlungsdauer dem kostenneutralen Durchschnitt der Jahre 2012-2018

In Abbildung 42 ist dargestellt, dass sich die Auszahlungssummen über den gesamten Zeitraum in den Modellen Status Quo, Berufsbildung mit bisheriger Abgeltung und Berufsbildung verkürzt insgesamt nicht ändern.

Abbildung 42: Auszahlungssummen aus den Bestandteilen der Globalpauschalen**Globalpauschale 1**

Modell	Bestand anrechenbar 2012-2018	Bestandteile der Globalpauschale 1				Auszahlungssumme 2012-2018 in Milliarden CHF			
		Pauschale	Betreuung	Sozialhilfe + Mietkosten + Gesundheits- kosten	integrative SIL	Betreuung	Sozialhilfe + Mietkosten + Gesundheits- kosten	integrative SIL	Total
Status Quo	1'050'066	1'496	270	1'226	-	0.28	1.29	-	1.57
Berufsbildung ohne Vereinheitlichung	1'148'516	1'368	247	1'121	-	0.28	1.29	-	1.57
Berufsbildung mit Vereinheitlichung	914'015	1'719	250	1'133	337	0.23	1.04	0.31	1.57

Globalpauschale 2

Modell	Bestand anrechenbar 2012-2018	Bestandteile der Globalpauschale 2				Auszahlungssumme 2012-2018 in Milliarden CHF			
		Pauschale	Betreuung	Sozialhilfe + Mietkosten + Gesundheits- kosten		Betreuung	Sozialhilfe + Mietkosten + Gesundheits- kosten	Total	
Status Quo	1'455'831	1'476	269	1'207	-	0.39	1.76	-	2.15
Berufsbildung ohne Vereinheitlichung	1'528'975	1'405	256	1'149	-	0.39	1.76	-	2.15
Berufsbildung mit Vereinheitlichung	1'444'692	1'487	257	1'230	-	0.37	1.78	-	2.15

b) Erhebung Kostendeckungsgrad

Aufgrund des Umstandes, dass mit dieser Lösung die integrativen situationsbedingten Leistungen bei den vorläufig Aufgenommenen (GP1) separat ausgewiesen werden, kann der Kostendeckungsgrad der wirtschaftlichen Sozialhilfe weiterhin – wie heute – erhoben werden. In die Ermittlung des Kostendeckungsgrad fliessen die Bestandteile Sozialhilfe, Mietkosten und Gesundheitskosten mit ein. Der Bestandteil Betreuung und bei der GP1 zusätzlich der Bestandteil der integrativen SIL sind von der Ermittlung des Kostendeckungsgrad ausgenommen. Analog der GP1 sind auch bei der GP2 der Bestandteil der Betreuungs- und Verwaltungskosten von der Ermittlung des Kostendeckungsgrades ausgenommen. Zudem müsste bei der Ermittlung des Kostendeckungsgrades der gesamte Betrag (CHF 78.-), welcher auf den Bestandteil der Sozialhilfe gelegt würde, von der Auszahlungssumme in Abzug gebracht werden. Damit kann sichergestellt werden, dass keine ungerechtfertigten Kürzungen vorgenommen werden.

Im Rahmen der Modernisierung der Sozialhilfestatistik (SHS) wird zudem darüber diskutiert, die existenzsichernden und die integrativen SIL in der Statistik separat auszuweisen. Das hätte den Vorteil, dass die Qualität der Erhebung des Kostendeckungsgrades verbessert werden könnte.

Für die konkrete Ausgestaltung von künftigen Kostendeckungsgradanalysen im Nachgang zu dieser Neuausrichtung wird der Bund - in Koordination mit der SODK - die Kantone in geeigneter Form beiziehen.

5.2.3 Bewertung der Varianten

Nachfolgende Tabelle zeigt die Pro- und Kontra-Argumente für eine Verkürzung respektive Verlängerung der Abgeltungsdauer auf. Nicht in einer separaten Spalte dargestellt sind die Argumente für eine Beibehaltung des Status Quo, da sich diese aus den jeweiligen Kontra-Argumenten einer Verkürzung bzw. Verlängerung der Abgeltungsdauer ergeben.

Abbildung 43: Gründe für und gegen eine Verkürzung/ Verlängerung der Abgeltungsdauer

	Verkürzung der Abgeltungsdauer	Verlängerung der Abgeltungsdauer
Pro	<ul style="list-style-type: none"> – Kongruent zur Absicht der IAS einer raschen und nachhaltigen Integration.^{106 107} – Ungleichbehandlung bezüglich der Abgeltungsdauer zwischen VA und FL wird aufgehoben. – Die Verkürzung auf 5 Jahre entspricht der Bestimmung, wonach die Kantone bei guter Integration für VA 5 Jahre nach Einreise eine Härtefallregelung gem. Art. 84 Abs. 5 AIG (F- zu B-Ausweis) beantragen können. Damit besteht eine Kongruenz zum Anreiz zur Integration auf individueller Ebene. Zudem zahlt der Bund nach Erteilen der Bewilligung B aufgrund eines Härtefalls dem Kanton anschliessend keine GP mehr. Der Kanton hätte also mit einer erhöhten GP in den 5 Jahren gewonnen. – Bei einer Verkürzung stehen mehr Mittel für integrativ situationsbedingte Leistungen zur Verfügung. 	<ul style="list-style-type: none"> – Kantone haben mehr Zeit für die Integrationsarbeit, wenn sie diese aktiv nutzen, ist die finanzielle Belastung der Gemeinden nach Ende der Bundeszuständigkeit in der Tendenz weniger hoch. – Zwei der Wirkungsziele der IAS sind auf 7 Jahre angelegt. Darunter insbesondere das wichtigste Wirkungsziel der Arbeitsmarktintegration. – Ungleichbehandlung bezüglich der Abgeltungsdauer zwischen VA und FL wird aufgehoben. – FL sind häufig versehrt und deren Integration benötigt nachweislich länger. – Die Verlängerung könnte dem Grundsatz «nicht nur rasche, sondern nachhaltige Integration» zum Durchbruch verhelfen (Arbeit dank Bildung).

¹⁰⁶ Die Wirkungsziele der Integrationsagenda sind folgende: 1. VA/FL erreichen einen ihrem Potenzial entsprechenden Sprachstand. Drei Jahre nach Einreise verfügen alle mindestens über sprachliche Basiskenntnisse zur Bewältigung des Alltags (mind. A1). 2. 80 % der Kinder aus dem Asylbereich können sich beim Start der obligatorischen Schulzeit in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen. 3. Fünf Jahre nach Einreise befinden sich zwei Drittel aller VA/FL im Alter von 16-25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung. 4. Sieben Jahre nach Einreise sind die Hälfte aller erwachsenen VA/FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert. 5. Sieben Jahre nach Einreise sind VA/FL vertraut mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten und haben soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung.

¹⁰⁷ Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Wirkung der IAS zum Zeitpunkt der Einführung des neuen Finanzierungssystem Asyl noch nicht bekannt sind.

	Verkürzung der Abgeltungsdauer	Verlängerung der Abgeltungsdauer
Kontra	<ul style="list-style-type: none"> – Eine Verkürzung bedeutet, dass etliche teilweise ihre Gesetzgebung zur Sozialhilfe anpassen müssten. – In der Tendenz fallen die Schwankungen bei einer verkürzten Abgeltungsdauer etwas grösser aus. – Die Verkürzung könnte den Grundsatz der IAS einer nachhaltigen Integration tangieren. Schaffen es die Kantone trotz erhöhter GP in der kürzeren Zeit nicht, die VA und FL nachhaltig zu integrieren, ist dies mit höheren Sozialhilfekosten verbunden. – Eine höhere GP für VA im Vergleich zur GP für FL ist sachgerecht, aber politisch schwierig zu kommunizieren, da die Kantone bei VA eine geringere wirtschaftliche Hilfe auszahlen müssen als bei FL (Art. 86 Abs. 1 AIG).¹⁰⁸ – Eine Vereinheitlichung der Auszahlungsdauer erhöht die Auszahlungsschwankungen (kein gestaffelter Zuständigkeitswechsel vom Bund zu den Kantonen). 	<ul style="list-style-type: none"> – Eine Verlängerung der Auszahlungsdauer erfordert Gesetzgebungsanpassungen sowohl auf Bundesebene wie anschliessend in etlichen Kantonen. – Kantone haben weniger Anreize für eine rasche Integration. – Zur Berechnung der Auswirkungen einer Verlängerung sind zusätzliche Annahmen dazu erforderlich, wie sich der Anteil Personen mit tiefem Einkommen und Erwerbsquote entwickelt. – Die heutige Pauschale müsste gekürzt werden, wobei zu klären wäre, bei welchen Elementen eine solche Kürzung vertretbar wäre. – Eine Vereinheitlichung der Auszahlungsdauer erhöht die Auszahlungsschwankungen (kein gestaffelter Zuständigkeitswechsel vom Bund zu den Kantonen). – Fehlanreiz: Die Möglichkeit einer frühzeitigen Niederlassungserteilung an FL bei guter Integration wird geschmälert.

5.3 Umgang mit Sockelbeitrag

Im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen «Neuen Finanzierungssystem Asyl» stellt sich die Frage, ob der sogenannte Sockelbeitrag weiterhin beibehalten oder abgeschafft werden soll. Beim Sockelbeitrag handelt es sich um eine jährliche Pauschale von 336'000, die jedem Kanton unabhängig von seiner Bevölkerungsgrösse oder der Anzahl zugewiesenen Asylsuchenden und aufgenommenener VA ausbezahlt wird. Im Grundsatz haben sowohl der Bund wie auch die Kantone in ihrem Bereich die Schwankungstauglichkeit sicherzustellen. Der Sockelbeitrag dient gemäss den gesetzlichen Bestimmungen für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur für Asylsuchenden in den Kantonen.¹⁰⁹

Bei einer Abschaffung des Sockelbeitrages würden die freiwerdenden Mittel für eine kostenneutrale Ausgestaltung zur Erhöhung der Globalpauschale 1 verwendet. Im folgenden Abschnitt wird die Wirkung einer solchen Abschaffung und Umlegung auf die Globalpauschale 1 für die Kantone analysiert.

a) Wirkungsanalyse

Abbildung 44 zeigt den Anteil des Sockelbeitrags an der Globalpauschale 1 für die Jahre 2016 bis 219. Im Durchschnitt über die ganze Schweiz beträgt dieser zwischen 1 und 2 %. Allerdings

¹⁰⁸ Die höhere GP für VA ist sachlich dadurch begründet, dass die Krankenversicherungsprämien in der GP enthalten sind. Dies ist bei den FL nicht der Fall, da diese Anspruch haben auf individuelle Prämienverbilligungsbeiträge haben.

¹⁰⁹ Vgl. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), Art. 23, Abs. 3.

zeigt sich, dass dieser Anteil zwischen den Kantonen stark unterschiedlich ausfällt. Für kleine Kantone ist der Anteil des Sockelbeitrags von grösserer Bedeutung als für grosse Kantone mit einer grossen Auszahlungssumme. Am bedeutendsten ist der Sockelbeitrag für die Kantone Appenzell-Innerrhoden und Obwalden mit über 20 % im Jahr 2019. Berücksichtigt man nur den Bestand der Asylsuchenden, so erhöht sich der Anteil des Sockelbeitrages am Gesamtauszahlungsbetrag der GP um rund das Doppelte ¹¹⁰. Die Bedeutung des Sockelbeitrags nimmt mit einer Abnahme des Bestandes an Asylsuchenden und VA zu.

Abbildung 44: Anteil Sockelbeitrag an Globalpauschale 1

KT	2016	2017	2018	2019
AG	0.54%	0.57%	0.63%	0.74%
AI	17.99%	17.10%	19.59%	21.36%
AR	5.26%	5.82%	6.08%	6.80%
BE	0.28%	0.29%	0.32%	0.38%
BL	1.48%	1.68%	2.08%	2.59%
BS	2.82%	2.75%	2.97%	3.31%
FR	1.26%	1.28%	1.45%	1.90%
GE	0.63%	0.65%	0.73%	0.84%
GL	6.46%	6.86%	7.64%	8.57%
GR	1.78%	1.94%	2.18%	2.52%
JU	4.01%	4.19%	4.90%	5.87%
LU	0.75%	0.76%	0.85%	1.01%
NE	2.04%	2.18%	2.59%	3.19%
NW	8.15%	8.38%	8.90%	10.76%
OW	11.89%	14.66%	19.92%	24.39%
SG	0.72%	0.76%	0.84%	0.97%
SH	3.79%	3.92%	4.30%	5.11%
SO	1.12%	1.15%	1.26%	1.50%
SZ	1.98%	1.99%	2.20%	2.59%
TG	2.49%	2.80%	3.24%	3.83%
TI	1.53%	1.66%	1.94%	2.08%
UR	8.01%	8.04%	8.72%	9.12%
VD	0.46%	0.50%	0.57%	0.67%
VS	1.04%	1.04%	1.10%	1.24%
ZG	3.59%	4.09%	4.89%	5.81%
ZH	0.24%	0.24%	0.27%	0.33%
CH	1.09%	1.13%	1.27%	1.50%
Min	0.24%	0.24%	0.27%	0.33%
Max	17.99%	17.10%	19.92%	24.39%

¹¹⁰ Der Sockelbeitrag ist für Asylsuchende konzipiert worden, für diese wird im aktuellen Abgeltungssystem zusammen mit den VA die Globalpauschale 1 ausgerichtet. Das neue Finanzierungssystem Asyl beinhaltet auch die Auftrennung der Globalpauschale 1 für Asylsuchende und VA. Der Sockelbeitrag wird dabei dem Teil der Globalpauschale 1 für Asylsuchende zugeschlagen.

Eine Streichung des Sockelbeitrags und eine Umlagerung auf die Globalpauschale 1 wirkt sich je nach Bedeutung des Sockelbeitrags sehr unterschiedlich auf die Höhe der Auszahlungssumme der einzelnen Kantone aus, wie in Abbildung 45 ersichtlich ist. Die kleinen Kantone mit einem Verteilschlüssel von unter 4 % würden verlieren, während grosse Kantone mit einem Verteilschlüssel von über 4 % zu den Gewinnern gehören. Insgesamt würde eine Streichung des Sockelbeitrags bei 17 Kantonen zu weniger hohen Auszahlungssummen führen, 9 Kantone würden höhere Auszahlungssummen erhalten.

Abbildung 45: Auswirkungen Streichung des Sockelbeitrags und Umlagerung auf Globalpauschale 1

Kantone	Sockelbeitrag 2019	Streichung des Sockelbeitrags und Umlagerung auf GP1		Differenz in CHF	Modifikation der GP 1
		Verteilschlüssel	Betrag in CHF		
AG	335'100	7.9%	688'295	353'195	0.78%
AI	335'100	0.2%	17'425	- 317'675	-20.25%
AR	335'100	0.7%	60'988	- 274'112	-5.56%
BE	335'100	12.2%	1'062'937	727'837	0.83%
BL	335'100	3.4%	296'228	- 38'872	-0.30%
BS	335'100	2.3%	200'390	- 134'710	-1.33%
FR	335'100	3.7%	322'366	- 12'734	-0.07%
GE	335'100	5.8%	505'331	170'231	0.43%
GL	335'100	0.5%	43'563	- 291'537	-7.46%
GR	335'100	2.3%	200'390	- 134'710	-1.01%
JU	335'100	0.9%	78'413	- 256'687	-4.50%
LU	335'100	4.8%	418'205	83'105	0.25%
NE	335'100	2.1%	182'965	- 152'135	-1.45%
NW	335'100	0.5%	43'563	- 291'537	-9.36%
OW	335'100	0.4%	34'850	- 300'250	-21.85%
SG	335'100	5.9%	514'043	178'943	0.52%
SH	335'100	1.0%	87'126	- 247'974	-3.78%
SO	335'100	3.2%	278'803	- 56'297	-0.25%
SZ	335'100	1.9%	165'539	- 169'561	-1.31%
TG	335'100	3.2%	278'803	- 56'297	-0.64%
TI	335'100	4.2%	365'929	30'829	0.19%
UR	335'100	0.4%	34'850	- 300'250	-8.17%
VD	335'100	9.3%	810'272	475'172	0.95%
VS	335'100	4.0%	348'504	13'404	0.05%
ZG	335'100	1.5%	130'689	- 204'411	-3.54%
ZH	335'100	17.7%	1'542'130	1'207'030	1.18%
CH	8'712'600	100.0%	8'712'600	-	0.00%

Anmerkung: Die rot eingefärbten Zahlen bedeuten, dass die Auszahlungssumme aus der GP1 für diese Kantone bei der Abschaffung des Sockelbeitrags tiefer ausfallen würde.

b) Gründe für Beibehaltung / Streichung des Sockelbeitrags

Abbildung 46: Gründe Beibehaltung / Streichung des Sockelbeitrags

Gründe für Beibehaltung	Gründe für Streichung
<ul style="list-style-type: none"> – Gemäss Neustrukturierung sollen alle Kantone einen Mindestanteil an Asylsuchenden im erweiterten Verfahren übernehmen. – Durch die Abschaffung des Sockelbeitrages werden kleine Kantone gegenüber dem Status Quo in erheblicher Weise finanziell benachteiligt: Zur Aufrechterhaltung der Schwankungstauglichkeit ergeben sich gewisse bestandesunabhängige Fixkosten. Insbesondere bei geringem Zustrom und entsprechend tiefen Bestandeszahlen fallen die Vorhaltekosten pro zugewiesenen Asylsuchenden im erweiterten Verfahren bei kleinen Kantonen deutlich höher aus als bei grossen Kantonen. Der Sockelbeitrag dient zum Ausgleich dieser unterschiedlichen relativen Kostenbelastung. – Der Sockelbeitrag gibt kleinen Kantonen mit einem sehr geringen Bestand eine gewisse Budgetierungssicherheit. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grundsätzlich müssen Bund und Kantone je in ihrem Bereich die Schwankungstauglichkeit sicherstellen. – Mit der Neustrukturierung hat der Bund seine Strukturen ausgebaut und trägt damit entscheidend zur Schwankungstauglichkeit bei. – Kleine Kantone profitieren verhältnismässig mehr vom Sockelbeitrag als grosse Kantone, der Sockelbeitrag kann demgemäss als unfair empfunden werden. – Vereinfachung des Systems.

6 Synthese

Das Ziel des Folgemandats besteht darin, das gesamte Finanzierungssystem in den verschiedenen Bereichen des Asyl- und Flüchtlingswesens, von der Betreuung, über die Sozialhilfe bis zur Integrationsförderung, optimal aufeinander abzustimmen, so dass es insgesamt zu einer raschen und nachhaltigen Integration beiträgt und die Sozialhilfeabhängigkeit von VA / FL reduziert werden kann.

Die zur Bearbeitung des Folgemandats eingesetzte Projektgruppe hat sich unter dem Vorsitz von SODK-Generalsekretärin G. Szöllösy und SEM-Vizedirektorin C. Lüthy in insgesamt 5 Workshops im Zeitraum zwischen Dezember 2018 und 2020 intensiv mit dem Finanzierungssystem im Asyl- und Integrationsbereich – namentlich der Integrationspauschale und der Globalpauschale – auseinandergesetzt. Zur Vorbereitung der Workshops, der Durchführung der notwendigen Abklärungen, Modellrechnungen und Analysen stand der Arbeitsgruppe ein Teilprojektoffice bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des SEM, der KdK, der SODK und der EFV sowie Ecoplan zur Verfügung.

Die Projektgruppe hat zu Beginn der Arbeiten das Auftragsverständnis geschärft sowie die Grundzüge, die Anreizwirkungen und die bisherigen Erkenntnisse zur Kostendeckung im bestehenden Finanzierungssystem analysiert. Diese Zwischenergebnisse hat die Projektgruppe dem Koordinationsgremium vorgelegt und die Stossrichtungen für die Vertiefungsarbeiten festlegen lassen. In den vertiefenden Arbeiten wurden einerseits auf Basis der effektiven Entwicklung von 2012 bis 2018 umfassende Berechnungen zu ausgewählten Abgeltungsmodellen durchgeführt, um die Auswirkungen dieser Modelle im Detail nachvollziehen und mit Blick auf die Zielsetzungen des Mandats diskutieren zu können.

Andererseits hat sich gezeigt, dass die Integrationsförderung nur dann erfolgreich ist, wenn alle beteiligten Bereiche diese unterstützen. Es wurden daher die Schnittstellen der durch die Integrationspauschale finanzierten spezifischen Förderung mit der durch die Globalpauschale finanzierten Sozialhilfe in den Bereichen 1) Unterbringung/Wohnen, 2) Tagesstruktur/, Beschäftigung, 3) Sozialhilfe, Betreuung und Begleitung, 4) Anreize und Sanktionen (Regelstruktur Sozialhilfe- und Migrationsbereich) sowie 5) Gesundheit geprüft und Lösungsansätze in Form von Empfehlungen erarbeitet. Diese Empfehlungen sind als konkrete Anträge oder Aufträge zuhanden der zuständigen Stellen bei Bund und Kantonen adressiert bzw. gemeinsamen Gremien zugewiesen, namentlich der Begleitgruppe KIP/IAS, in welcher die KdK, die SODK, das SEM, die Asylkoordinatorinnen und –koordinatoren sowie die Integrationsdelegierten vertreten sind. Mit dem Kapitel Schnittstellen werden Integrationshemmnisse in der Praxis mit konkreten, gemeinsam getragenen Lösungsansätzen angegangen. Damit lassen sich die inhaltlich-politische Stossrichtung der Integrationsagenda von Bund und Kantonen bekräftigen und mit der Zielsetzung des neuen Finanzierungssystems verknüpfen.

6.1 Neues Finanzierungssystem Asyl

6.1.1 Vorschlag und Überlegungen Finanzierungsmodell und Korrekturfaktoren

Die Projektgruppe schlägt unter Berücksichtigung der durchgeführten Modellrechnungen und nach umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Varianten mit dem **Modell «Berufsbildung» mit Berücksichtigung eines neuen Korrekturfaktors «Erwerbseinkommen»** eine gezielte Weiterentwicklung des bestehenden Finanzierungssystems vor:

- Einerseits soll zukünftig für alle vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge eine Globalpauschale ausbezahlt werden, bis sie 25 Jahre alt sind. Im heutigen System wird die Erwerbstätigkeit bereits ab 18 Jahren berücksichtigt und führt dazu, dass die Kantone bei Aufnahme einer Ausbildung durch junge Erwachsene VA / FL finanziell benachteiligt werden.
- Andererseits soll bei den 25 bis 60-jährigen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen die Erwerbstätigkeit nur noch dann zu einem Abzug bei der Globalpauschale führen, wenn ein Einkommen von mindestens 600 CHF pro Monat erzielt wird. Im heutigen System führt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in dieser Altersgruppe in jedem Fall zu einem Abzug von schweizweit einer Globalpauschale, wodurch insbesondere Teilzeiterwerbstätigkeit und Ersteinsätze im ersten Arbeitsmarkt im heutigen System finanziell wenig interessant sind.

Nach Ansicht der Projektgruppe können mit diesen beiden Anpassungen **festgestellte Mängel behoben und gleichzeitig die Stärken des heutigen Systems erhalten** werden.

- Die Auszahlung einer Globalpauschale für alle VA / FL bis zum Alter von 25 Jahren trägt dem Wirkungsziel der IAS Rechnung, wonach zwei Drittel der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren sich nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung befinden sollen. Das Finanzierungssystem führt mit dieser Anpassung dazu, dass auch Ausbildungslöhne zu einer finanziellen Entlastung der Kantone führen und ein heute allfällig bestehender Fehlanreiz behoben wird.
- Mit dem Verzicht auf den Abzug einer Globalpauschale bei verhältnismässig tiefen Löhnen werden einerseits auch bei VA / FL über 25 Jahren mögliche Fehlanreize vermieden. Das Modell entlastet die Kantone, namentlich auch bei Teilzeiterwerbstätigkeit, bei Erstarbeitsinsätzen oder bei Gewährung von Einarbeitungszuschüssen finanziell. Eine ungerechtfertigte, durch das Finanzierungssystem forcierte Ungleichbehandlung von VA / FL unter und solchen über 25 Jahren wird weitgehend vermieden. Damit soll sichergestellt werden, dass auch bei Personen über 25 Jahren die Arbeitsintegration mittels Direkteinstieg oder Berufsbildung nicht durch das Finanzierungssystem vorentschieden wird.
- Andererseits wird mit dem Verzicht auf den Abzug einer Globalpauschale bei verhältnismässig tiefen Löhnen von VA / FL über 25 Jahren auch der Fairness zwischen den Kantonen besser Rechnung getragen. Bisher werden nämlich mit der kantonalen Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung nur kantonale Unterschiede in der Erwerbsquote berücksichtigt. Neu würden auch unterschiedlich hohe Einkommen der erwerbstätigen VA / FL je nach Kanton einbezogen. Insgesamt sollen damit die effektiven Sozialhilfekosten der Kantone besser abgebildet werden und damit der gesetzlichen Anforderung der

vollständigen Kostenabgeltung bei kostengünstigen Lösungen besser entsprochen werden, ohne dass die bestehenden Anreize geschwächt werden.

6.1.2 Durchgeführte Modellrechnungen

In umfassenden Berechnungen wurden anhand der effektiven Entwicklung der Bestandeszahlen sowie der Erwerbstätigkeit und der erzielten Einkommen der VA / FL im Zeitraum von 2012 bis 2018 die finanziellen Auswirkungen der diskutierten Modelle und Korrekturfaktoren auf das Abgeltungsvolumen pro Kanton im Vergleich zum heutigen System (Status Quo) analysiert. Aufgrund der grossen Schwankungen in den Asylzahlen von 2012 bis 2018 handelt es sich bei den durchgeführten Berechnungen gleichzeitig um einen Stresstest des neuen Finanzierungssystems Asyl. Es besteht diesen Stresstest:

- Mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell leistet der Bund im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2018 insgesamt fast die gleichen Abgeltungen wie im Status Quo (Abweichung je nach Umrechnungsjahr von -1.3 % bis +1.2 %).¹¹¹ Das neue Finanzierungssystem Asyl trägt also den grossen Schwankungen im Asylbereich und der effektiven Kostenentwicklung ebenso Rechnung wie das heutige System.
- Das Modell Berufsbildung mit dem Korrekturfaktor Erwerbseinkommen erfüllt im Quervergleich zum Status Quo die Anforderung, wonach es zu keinen Kostenabwälzungen zu Lasten des Bundes oder der Kantone kommen soll. Das Ergebnis je Staatsebene kann zwar je nach Ausgangskonstellation und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, dem Anteil der 18 bis 25-Jährigen sowie dem Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen unter 600 CHF leicht variieren. Von einer systematischen Lastenverschiebung kann aber nicht gesprochen werden.
- Im Vergleich zwischen den Kantonen zeigt sich, dass die zusätzlichen Elemente des neuen Finanzierungssystems Asyl (Abgeltung für alle 18 bis 25-Jährige sowie Berücksichtigung des Anteils der Personen mit tiefen Einkommen unter 600 CHF) zu keinen grösseren Verschiebungen führt. Bei den meisten Kantonen führt das Modell Berufsbildung mit Korrektur der Erwerbseinkommen zu Justierungen im Bereich von +/- 1 % im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt, bei kleineren Kantonen können diese bis zu maximal 3 % ausmachen. Das Ergebnis je Kanton hängt dabei wiederum von der spezifischen Ausgangssituation und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Anteil der 18 bis 25-Jährigen sowie dem Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen unter 600 CHF ab.

6.1.3 Finanzierungsmodell für Asylsuchende und Auftrennung GP 1

Bestandteil des neuen Finanzierungsmodells Asyl ist auch die Entschädigung der Kantone für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden. **Für Asylsuchende soll am heutigen Finanzierungssystem festgehalten werden.** Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass die Kantone Asylsuchende im erweiterten Verfahren unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage

¹¹¹ In einzelnen Jahren kann die Abweichung auch etwas grösser sein (gemäss Modellrechnungen bis zu +/- 3 %). Über einen längeren Zeitraum gleichen sich die Abweichungen vom Status Quo jedoch weitgehend aus.

und des Inländervorrangs eine Erwerbstätigkeit bewilligen. Das Finanzierungssystem soll den Kantonen hierfür weder positive noch negative Anreize setzen. Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene sind zwei Personengruppen mit unterschiedlichen ausländer- und integrationspolitischen Voraussetzungen. Aufgrund dieser Unterschiede, einer erhöhten Transparenz bei Budgetierung und Statistik, der unterschiedlichen Aufgabenteilung von Standortkantonen und Kantonen ohne Bundeszentrum sowie zur vereinfachten Umsetzung des neuen Finanzierungssystems Asyl soll die **Globalpauschale 1 für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene neu aufgetrennt** werden.

Die gezielte Weiterentwicklung des Finanzierungssystems vermag also wie dargelegt verschiedene Mängel im heutigen System zu beheben, führt aber weder zwischen Bund und Kantonen noch zwischen den Kantonen zu grösseren Verschiebungen in den Abgeltungen.

6.1.4 Fachliche Bewertung in Bezug auf Zielsetzungen und Prüfaufträge des Mandates TP1

Die Projektgruppe ist überzeugt, mit dieser Weiterentwicklung die Kohärenz des Finanzierungssystems in Bezug auf die Zielsetzungen der IAS zu erhöhen und gleichzeitig die teilweise in Konflikt stehenden Anforderungen an Anreize und Fairness zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen besser als im heutigen System auszutarieren. In Bezug auf die Zielsetzungen des Mandats liegen die Einschätzungen der Projektgruppe wie folgt (vgl. Kap. 1.3.1, S. 11):

- Das Finanzierungssystem wird kohärenter und ist administrativ relativ schlank. Es bleibt jedoch relativ komplex: Aufgrund der Anforderungen an das Finanzierungssystem erwies sich eine markante Vereinfachung als nicht machbar.
- Die Anreize für eine rasche und nachhaltige Integration werden mit den vorgeschlagenen Änderungen deutlich erhöht. Die Kantone insgesamt sowie die erfolgreichen Kantone im Besonderen profitieren bei erhöhter Erwerbstätigkeit. Fehlanreize werden vermieden.
- Ein Bonus-Malus-System wird in abgeschwächter Form beibehalten. Neu kommt bei den 18- bis 25-Jährigen jedoch kein Bonus-Malus mehr zur Anwendung. Dies gibt den Kantonen mehr Gestaltungsspielraum bezüglich der Integration dieser Gruppe. Eine Eingliederung in Praktika und Berufsbildung mit tiefem Erwerbseinkommen führt bei dieser Altersgruppe nicht mehr zu einem Abzug einer Globalpauschale. Zusätzlich wird für Personen über 25 Jahre und einem Einkommen unter 600 CHF ebenfalls eine volle Globalpauschale ausbezahlt. Dies setzt Anreize, auch bei über 25-Jährigen gezielt in die Ausbildung zu investieren, selbst wenn dies in einer Startphase mit tieferen Löhnen verbunden ist. Langfristig sollte sich diese Investitionsphase für die Kantone und Gemeinden mit höheren Einkommen und somit tieferen Sozialhilfekosten auszahlen.
- Die Wirkung der Investitionen in die Integration der Phase I werden berücksichtigt und führen zu Minderausgaben sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund, wenn die Wirkungsziele der IAS erreicht werden. Mit dem neuen Finanzierungsmodell Asyl werden die Kantone auch entlastet, wenn mehr VA / FL eine Berufsausbildung aufnehmen, sowie bei Teilzeiterwerbstätigkeit, bei Ersteinsätzen im ersten Arbeitsmarkt oder bei Gewährung von Einarbeitungszuschüssen.

Die Wirkung des neue Finanzierungssystems Asyl soll nach dessen Einführung in ein paar Jahren überprüft werden. Im Rahmen dieser Überprüfung wird unter anderem auch die Einkommensgrenze von 600 CHF zu evaluieren sein, bis zu der keine Globalpauschale abgezogen wird.

In Bezug auf die expliziten Prüfaufträge des Folgemandats kommt die Projektgruppe zu folgenden Einschätzungen:

- Die Erwerbsquote ist ein wichtiges Element, um die Erwerbstätigkeit der VA / FL und damit den fairen Kostenausgleich zwischen Bund und Kantonen zu bestimmen und soll mit den dargelegten Anpassungen beibehalten werden.
- Die Einführung eines Bestandesmodells wird nicht empfohlen. Zwar lässt sich argumentieren, dass ein Bestandesmodell die stärksten Anreize für eine rasche und nachhaltige berufliche Integration setzt. In der reinen Form führt das Modell je nach Entwicklung der Anzahl VA / FL und deren Erwerbstätigkeit zu einer Bevorteilung von Bund oder Kantonen zulasten der anderen Staatsebene und ein Risikoausgleich wäre mit sich wiederholenden, schwierigen Verhandlungen verbunden. Ein Bestandesmodell mit jährlicher Aktualisierung der wichtigsten Parameter wäre zwar technisch möglich und könnte der Fairness zwischen Bund und Kanton wie im heutigen Modell Rechnung tragen, käme de facto aber einer Formelumstellung des heutigen Systems gleich. Insbesondere bei kleineren Kantonen könnten sich bei der jährlichen Aktualisierung relativ grosse Veränderungen in der Höhe der Globalpauschale ergeben, was voraussichtlich regelmässig zu Diskussionen führen würde, bei denen nicht die Verbesserung der Integrationsförderung sondern vorwiegend Verteilfragen im Vordergrund stehen.
- Zusätzlich wurde auch die Einführung eines Kantonsmodells geprüft. Dieses würde vorsehen, künftig auf die Berücksichtigung der durchschnittlichen schweizerischen Erwerbsquote zu verzichten und stattdessen die effektive Erwerbstätigkeit der VA / FL je Kanton zu verwenden. Dieses Modell wurde verworfen, weil es den Fokus einseitig auf den Kostenausgleich legt und keine spezifischen Anreize setzt. Damit läuft es der Aufgabenstellung des Mandats zuwider und führt darüber hinaus zu grösseren Verwerfungen zwischen den Kantonen.

6.2 Schnittstellen Globalpauschale-Integrationspauschale-Regelstrukturen

In Ergänzung zur Weiterentwicklung des Finanzierungssystems schlägt die Projektgruppe 10 Empfehlungen vor (vgl. Abbildung 47), wie die Globalpauschalen und die Integrationspauschale im Sinne der Integrationsagenda Schweiz unter Wahrung der Kostenneutralität zielgerichteter eingesetzt werden können. Die Empfehlungen orientieren sich am Handlungsbedarf, wie ihn die Projektgruppe an den Schnittstellen zwischen der spezifischen Integrationsförderung und der Sozialhilfe sowie weiteren integrationsrelevanten Regelstrukturen festgestellt hat. Es wird vorgeschlagen (Kapitel 6.3a), die Abgeltungsdauer der GP 1 mit der GP 2 zu vereinheitlichen. Die dadurch freiwerdenden Mittel sollen für so genannte situationsbedingte Leistungen (integrative SIL) für VA verwendet werden. Die Kantone sind jedoch im Rahmen der be-

stehenden bundesrechtlichen Regelungen frei, die Bundesmittel aus den verschiedenen Pauschalzahlungen zweckbestimmt und wirkungsorientiert einzusetzen. Die nachfolgenden Empfehlungen zielen daher in erster Linie darauf ab, Synergieeffekte im neuen Finanzierungssystem von Unterbringung, Betreuung, wirtschaftlicher Sozialhilfe und Integrationsförderung zu bewirken. Es gilt die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen und das gesamte Unterstützungssystem im Asylbereich von der Sozialhilfe, über die Integrationsförderung bis hin zu den weiteren betroffenen Regelstrukturen kohärent, koordiniert und möglichst widerspruchsfrei auf eine rasche und nachhaltige Integration von VA/FL auszurichten.

Abbildung 47: Empfehlungen zur zielgerichteten Einsetzung der Global- und Integrationspauschale

Nr.	Empfehlung
1	Die für die Unterbringung zuständigen Behörden sorgen dafür, dass die Rahmenbedingungen für eine bildungsfreundliche Umgebung gewährleistet sind (Lerngelegenheiten, Rückzugsmöglichkeiten, Betreuungspersonen etc.). Die SODK und die KdK entwickeln ein Konzept, das den Kantonen als Orientierungsrahmen zur Sicherstellung einer lernfördernden Unterbringung und Betreuung dient.
2	Die Kantone sorgen für bedarfsgerechte strukturgebende Massnahmen in Form von Beschäftigungsprogrammen und anderen Angeboten für Asylsuchende. Sie verbinden diese wo möglich und sinnvoll mit dem Erwerb basaler Kompetenzen, um die Autonomie und Eigenverantwortung zu erhöhen und die Asylsuchenden so optimal auf die spätere Erstintegration oder eine freiwillige Rückkehr vorzubereiten. Die Kantone bemühen sich ebenso um bedarfsgerechte Unterstützung für Personen im Asylbereich (entsprechendes Betreuungspersonal, Freiwilligenunterstützung). Bei Personen, die nach einem positiven Entscheid weiterhin in der Kollektivunterkunft verbleiben, weil z.B. deren künftige Wohnsituation noch nicht klar ist, stellen die Kantone die Beschäftigungsmassnahmen so rasch als möglich ein und stellen den Beginn des Erstintegrationsprozesses und der Ressourcenabklärung von Asylsuchenden sicher (Fallführung, Sprachkurse, Potenzialabklärung etc.).
3	Die Kantone gewährleisten integrative situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige, die sie gemäss SKOS-Richtlinien für FL erbringen, grundsätzlich auch für VA und finanzieren diese über die Asylsozialhilfe (Globalpauschale 1). Dies gilt namentlich auch für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung.
4	Die Kantone lancieren ab Zuweisung in den Kanton ohne Verzögerung eine rasche und verbindliche Fallführung. Diese ist durchgehend zu gestalten, in diesem Sinne sind Zuständigkeitswechsel in der Fallführung weit möglichst zu vermeiden. Die individuelle Begleitung wird zu Beginn des Erstintegrationsprozesses intensiver und mit zunehmender Übernahme von Eigenverantwortung weniger intensiv ausgestaltet. Die Kantone sind frei, die Pauschalen so einzusetzen, dass die Betreuung und Begleitung in dieser ersten Phase intensiviert werden können.
5	Die Kantone sorgen dafür, dass die verschiedenen Instrumente zu sozialhilferechtlichen oder ausländerrechtlichen Anreizen und Sanktionen mit den Fördermassnahmen abgestimmt werden. Namentlich stellen sie im Einzelfall eine proaktive Information zwischen den beteiligten Stellen sicher.

-
- 6 Die SODK prüft unter Einbezug der SKOS, wie die während der Teilnahme an Integrations- und Ausbildungsmassnahmen angefallenen Sozialhilfekosten von der Rückerstattung von Sozialhilfe befreit werden können.
-
- 7 Die Koordinationsgruppe lädt das Bundesamt für Gesundheit BAG, die Gesundheitsdirektorinnen und -direktorenkonferenz GDK und Gesundheitsförderung Schweiz GFS ein, den Handlungsbedarf unter Beizug der betroffenen Stellen beim Bund und den Kantonen zu analysieren und Massnahmen in den folgenden Bereichen zu prüfen:
- Interkulturelles Dolmetschen ermöglichen (Finanzierung)
 - Versorgungssituation verbessern (Weiterbildung von Fachkräften, Netzwerkbildung, z.B. hospitals for equity)
-
- 8 Das SEM und die KdK prüfen in Zusammenarbeit mit dem BAG, der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und unter Beizug der betroffenen Stellen, wie über niedrigschwellige psychosoziale Angebote Personen aus dem Asylbereich vermehrt im Integrationsprozess unterstützt werden können (sog. low level interventions).
-
- 9 Das SEM prüft in Zusammenarbeit mit dem BSV und unter Beizug der betroffenen Stellen, in welchen Bereichen die Zusammenarbeit mit der Invalidenversicherung unter Berücksichtigung des IVG eine Verbesserung der Integrationsförderung bewirken kann. Es stellt im Rahmen der nationalen IIZ Antrag für ein entsprechendes Projekt.
-
- 10 Das SEM klärt in Zusammenarbeit mit dem BAG und unter Beizug der betroffenen Stellen, wie das Instrumentarium der Potenzialabklärung im Rahmen der Fallführung auf die Abklärung der Gesundheitssituation ausgeweitet oder ergänzt werden kann (Screening-Instrumente). Es stellt im Rahmen der nationalen IIZ einen entsprechenden Projektantrag.
-

6.3 Gesamtpaket

Der vorgesehene Wechsel vom heutigen Finanzierungssystem (Status Quo) in ein Modell «Berufsbildung» führt dazu, dass sich der abgeltungsberechtigte Bestand an vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erhöht. Die Höhe der künftigen Pauschalen oder die Abgeltungsdauer muss daher reduziert werden, wenn die Umstellung gemäss der vorgegebenen Zielsetzung kostenneutral erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund wurden weitere Elemente geprüft, die potenziell die notwendige Reduktion der Pauschalen vermindern und zusammen mit dem neuen Modell Berufsbildung zu einem ausgewogenen «Gesamtpaket» geschnürt werden könnten.

a) Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer

Nach geltender Verordnung beläuft sich die Abgeltungsdauer für anerkannte Flüchtlinge auf 5 Jahre, für vorläufig Aufgenommene und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge auf 7 Jahre. Bei einer Vereinheitlichung der Abgeltungsdauer auf 5 Jahre entstehen freie Mittel, welche zur Erhöhung der Globalpauschalen verwendet werden können. Bei einer Verlängerung auf generell 7 Jahre müssten die Pauschalen weiter gesenkt werden.

Für eine Verkürzung auf 5 Jahre sprechen vor allem folgende Gründe:

- Kongruent zur Absicht der IAS, eine rasche und nachhaltige Integration zu erreichen.
- Ungleichbehandlung zwischen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen wird in Bezug auf die Abgeltungsdauer aufgehoben.
- Kongruent zur Bestimmung wonach Kantone bei guter Integration für VA 5 Jahre nach Einreise eine Härtefallregelung beantragen können.
- Mit einer Verkürzung stehen zusätzliche Spielräume für integrativ situationsbedingte Leistungen zur Verfügung.

Gegen die Verkürzung sprechen folgende Gründe:

- Einige Kantone müssten in parlamentarischen Prozessen teilweise ihre Gesetzgebung zur Sozialhilfe anpassen.
- In der Tendenz ergeben sich in den jährlichen Auszahlungssummen grössere Schwankungen, wenn die Abgeltungsdauer auf 5 Jahre verkürzt wird und der Zuständigkeitswechsel vom Bund zu den Kantonen nicht mehr gestaffelt erfolgt.
- Der Grundsatz der IAS nach einer nachhaltigen Integration könnte aufgrund des höheren Zeitdrucks tangiert werden.
- Höhere GP für VA im Vergleich zu FL ist sachgerecht zwar richtig, aber politisch schwierig zu kommunizieren.

Für eine Verlängerung auf 7 Jahre sprechen vor allem folgende Gründe:

- Zwei der Wirkungsziele der IAS sind auf 7 Jahre angelegt.
- Ungleichbehandlung zwischen vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen wird in Bezug auf die Abgeltungsdauer aufgehoben.
- Die Verlängerung könnte dem Grundsatz «nicht nur rasche, sondern nachhaltige Integration» zum Durchbruch verhelfen.

Gegen eine Verlängerung sprechen vor allem folgende Gründe:

- Erfordert eine Anpassung der Gesetzgebung auf Bundesebene, was einen langwierigen Prozess unter Einbezug des Parlamentes nach sich zieht und einer raschen Umsetzung entgegensteht.
- Kantone haben weniger Anreize zur raschen Integration – dies wird aber von Kantonsseite zum Teil in Frage gestellt.
- Die heutige Pauschale müsste gekürzt werden. Zusätzlich müssten die Kantone in der Übergangsphase erhebliche Ausgleichszahlungen an den Bund leisten.
- Der gestaffelte Zuständigkeitswechsel vom Bund zu den Kantonen entfällt, was die Auszahlungsschwankungen erhöht.
- Fehlanreiz: Die Kantone haben weniger Anreiz um bei guter Integration um eine frühzeitigen Niederlassung eines FL zu ersuchen.

Das TPO empfiehlt, die Abgeltungsdauer auf 5 Jahre zu verkürzen, was gegenüber dem unverkürzten Modell Berufsbildung höhere Globalpauschalen zulässt. Die Erhöhung soll für integrativ situationsbedingte Leistungen verwendet werden, um die Wirkungsziele der IAS zu einer raschen und nachhaltigen Integration in optimaler Weise zu unterstützen. Gegen eine generelle Verlängerung auf 7 Jahre spricht, dass diese eine Gesetzesanpassung auf Bundesebene erfordern würde und die Pauschalen im Vergleich zum unverkürzten Modell Berufsbildung noch stärker reduziert werden müssten.

Von Seiten der Projektgruppe sind allerdings Bedenken gegenüber einer verkürzten Abgeltungsdauer geäußert worden. Diese beziehen sich vor allem darauf, dass 5 Jahre als zu kurz für eine nachhaltige Integration angesehen werden. Insbesondere die Vertreter der Gemeinden haben darauf hingewiesen, dass bei den Einführungs- und Umsetzungsarbeiten des neuen Finanzierungssystems Asyl in den Kantonen darauf zu achten ist, dass die innerkantonalen Finanzierungssysteme eine nachhaltige Integration im Bedarfsfall über fünf Jahre hinaus ermöglichen.

Die Umsetzung des Modells Berufsbildung wäre grundsätzlich auch ohne Verkürzung der Abgeltungsdauer möglich. In einem solchen Fall würde jedoch die Bundesseite sich gegen die Einführung des Korrekturfaktors für niedrige Erwerbseinkommen stellen.

b) Umgang mit Sockelbeitrag

Mit der Umstellung auf ein neues Finanzierungssystem stellt sich auch die Frage, ob weiterhin ein Sockelbeitrag für die Aufrechterhaltung einer minimalen Betreuungsstruktur für Asylsuchende in den Kantonen aufrechterhalten werden soll. Bei einem Verzicht könnten die freiwerdenden Mittel wiederum kostenneutral für eine Erhöhung der Globalpauschalen verwendet werden.

Für eine Beibehaltung des Sockelbeitrags spricht in erster Linie der Umstand, dass zur Aufrechterhaltung der Schwankungstauglichkeit ein permanenter Minimalbestand an Personaleinheiten (ca. 3-4 Mitarbeitende) in jedem Kanton erforderlich ist und dieser Minimalbestand einen Fixkostencharakter hat. Für bevölkerungsmässig kleine Kantone fallen bei geringen Asylgesuchszahlen diese Vorhaltekosten pro zugewiesenen Asylsuchenden im erweiterten Verfahren höher aus als für grosse Kantone. Dies kann mit einem Sockelbetrag aufgefangen werden und bietet kleinen Kantonen zugleich eine gewisse Budgetierungssicherheit.

Demgegenüber könnte mit einer Abschaffung des Sockelbeitrags das System vereinfacht werden. Ausserdem profitieren kleinere Kantone verhältnismässig mehr vom Sockelbeitrag als grosse Kantone. Zudem hat der Bund seine Strukturen ausgebaut und trägt damit erheblich zur Schwankungstauglichkeit bei.

Das TPO spricht sich dafür aus, den Sockelbeitrag beizubehalten.

c) Zeitpunkt und zeitlicher Bedarf für eine Umstellung des Finanzierungssystems

Für eine Umstellung des Finanzierungssystems werden ab Entscheid Bundesrat zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens bis zur Inkraftsetzung einer neuen Verordnung mindestens 1.5 Jahre benötigt (Vernehmlassung, Auswertung, Anpassung, praktische Umsetzung bei Bund und Kantonen).

Sofern mit der Umstellung auch eine Verkürzung der Auszahlungsdauer auf generell 5 Jahre beschlossen würde, muss zudem berücksichtigt werden, dass die Kantone nach Verabschiedung der Verordnungsanpassung durch den Bundesrat eine angemessene Frist für die Einführungs- und Umsetzungsarbeiten benötigen. In verschiedenen Kantonen müsste die Gesetzgebung zur Sozialhilfe an die verkürzte Zuständigkeitsdauer des Bundes angepasst werden.

Bei einer allfälligen Verkürzung der Auszahlungsdauer auf 5 Jahre ist darauf zu achten, dass als Grundlage für die Berechnung der neuen Globalpauschalen bei einer kostenneutralen Umstellung eine möglichst lange Betrachtungsperiode (2012 – 2018) berücksichtigt wird.

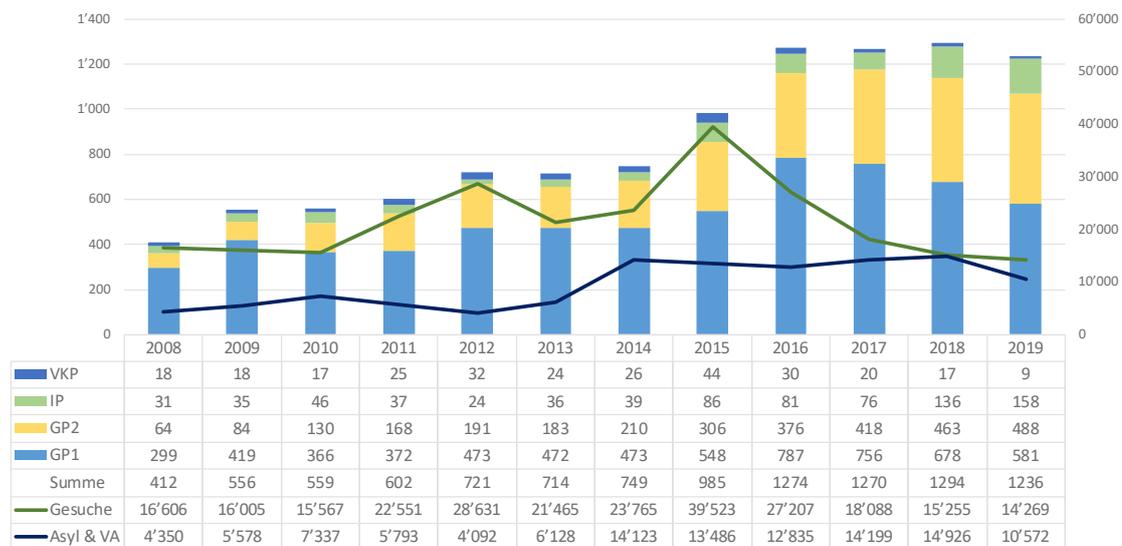
d) Ausgleichszahlungen

Im Falle einer Verkürzung der Abgeltungsdauer würden für Personen, welche sich zum Zeitpunkt der Umstellung bereits im System befinden, Ausgleichszahlungen ausgerichtet. In diesem Rahmen ist ebenfalls geprüft worden, ob eine weitere Übergangsregelung notwendig ist. Es hat sich gezeigt, dass dies nicht Fall ist und eine Übergangsregelung die Komplexität im System zusätzlich erhöhen würde.

7 Anhang: Entwicklung der Pauschalabgeltungen seit 2008

Das Volumen der Pauschalabgeltungen nahm seit 2008 in fast allen Jahren zu. GP 1 und GP 2 machen ca. 90 % des Volumens aller Abgeltungen aus. Ihre Höhe spiegelt weitgehend den Bestand. Dieser wiederum ist eine verzögerte Abbildung der Asylgesuche sowie der positiven Asylentscheide und der Entscheide über vorläufige Aufnahmen. Diese Entwicklung zeigte sich besonders deutlich seit 2014: Die Zunahme an Asylgesuchen von knapp 24 000 im Jahr 2014 auf 39 500 im Jahr 2015 bei einer stabilen Anzahl Entscheide führte zu einer Zunahme an GP 1 für Asylsuchende um 83 % zwischen 2014 und 2016. Durch die Abarbeitung dieser Pendenzen sank dieser Teil der GP 1 zwischen 2016 und 2018 wieder um 45 %. Die Ausgaben für GP 1 zugunsten von vorläufig Aufgenommenen war bis 2013 (als pro Jahr ca. 2500 solcher Entscheide fielen) weitgehend stabil, stieg seither (mit jährlich ca. 7500 Entscheiden) um ca. 20 % pro Jahr. Die Ausgaben für GP 2 stiegen von 2014 auf 2015 um 46 %; ebenfalls eine Folge der Anzahl Entscheide, die bis 2013 bei ca. 3000 pro Jahr lag, danach bei über 6000 pro Jahr.

Die Integrationspauschale spiegelt direkt die Anzahl der Entscheide mit Flüchtlingsanerkennung oder vorläufiger Aufnahme und macht jeweils zwischen 5 % und 8 % der Pauschalabgeltungen aus. Diese Anzahl Entscheide und damit die IP haben ab 2015 deutlich zugenommen und sich im Vergleich zu den relativ stabilen Abgeltungen von 2008 bis 2014 mehr als verdoppelt. Für 2018 wird nochmals ein deutlicher Anstieg im Zuge des Pendenzenabbaus erwartet. Die Verwaltungskostenpauschale hängt direkt von der Anzahl Asylgesuche ab. Sie hat sich über lange Zeit im niedrigen Prozentbereich bis max. rund 4 % der gesamten Abgeltungen bewegt. 2017 und 2018 hat sich ihr Anteil aufgrund der rückgehenden Asylzahlen deutlich verringert und liegt nun unter 2 %. Mit der Neustrukturierung wird die Verwaltungskostenpauschale halbiert, womit der Anteil an den Pauschalabgeltungen weiter zurückgeht.

Abbildung 48: Pauschalabgeltungen des Bundes seit 2008

* Angaben IP für 2018 gemäss Voranschlag

Die Entwicklung der entsprechenden Sozialhilfeausgaben verläuft weitgehend parallel zur Entwicklung der Globalpauschalen. In der längsten Periode, für die Zahlen vorliegen, stiegen die Sozialhilfeausgaben im Flüchtlingsbereich zwischen 2012 und 2017 um 124 %. Die Bundesabgeltungen für die GP 2 stiegen im gleichen Zeitraum um 118 %.

8 Anhang: Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Asylbereich

Die nachstehende Zusammenstellung gibt einen Überblick über verschiedene Typologien der Aufgabenteilung im Asylbereich zwischen Kanton und Gemeinden.

	Mit GP	Nach GP	Kommentar
AI	Kanton	Kanton	
GE	Kanton	Kanton	Mit/nach GP: Tout à charge du canton
GL	Kanton	Kanton	Nach GP: Kosten der SH nach der Bundeszuständigkeit zu Lasten des Kantons
LU	Kanton	Kanton	Nach GP: Kanton bis nach 10 Jahren zuständig
NW	Kanton	Kanton	Nach GP: Kanton bis nach 12 Jahren zuständig
UR	Kanton	Kanton	Nach GP: Kanton bis zum C-Ausweis
ZG	Kanton	Kanton	Nach GP: Kanton bis zum C-Ausweis
JU	Kanton	gemischt	/
NE	Kanton	gemischt	Nach GP: Kanton 60 % - Gemeinde 40 %
SO	Kanton	gemischt	/
VS	Kanton	gemischt	Nach GP: Kanton 70 % - Gemeinde 30 %
GR	Kanton / gemischt	gemischt	Mit GP: AS und VA → Kanton ist zuständig; FL → gemischte Zuständigkeit
AG	gemischt	gemischt	Mit GP: effektive Sozialhilfeausgaben + Verwaltungs- und Betreuungspauschale vom Kanton vergütet Nach GP: VA → Kanton zuständig; FL → horizontalen Lastenausgleich
BE	gemischt	gemischt	Mit GP: Soweit die Bundessubventionen die Kosten nicht decken, zahlen Gemeinden und Kanton die Restkosten 50:50 Nach GP: Die Gemeinden sind für die Sozialhilfe zuständig, teilen aber die Kosten über den Lastenausgleich Sozialhilfe 50:50 mit dem Kanton
FR	gemischt	gemischt	Mit/nach GP: VA/FL → Kanton 40 %, Gemeinden 60 % ; AS → Kanton
SH	gemischt	gemischt	/
AR	gemischt/Gemeinde	Gemeinde	Mit GP: für FL sind Gemeinden zuständig Nach GP: Gemeinden sind zuständig, mit horizontalem Lastenausgleich
SG	gemischt	Gemeinde	Mit GP: für AS und Resettlement-FL ist der Kanton (teilweise) zuständig
BL	Kanton	Gemeinde	Nach GP: Gemeinden zuständig ab Ende der GP
ZH	Kanton	Gemeinde	Mit GP: GP geht an Kanton, Gemeinden bekommen für VA eine Pauschale, für FL effektiven Kostenersatz, soweit die am längsten anwesende Person noch keine zehn Jahre Unterstützungswohnsitz im Kanton Zürich hat. Nach GP: --> VA Gemeinden zuständig ab Ende der GP; FL --> Gemeinden zuständig nach 10 Jahren (siehe oben)
OW	Kanton	Gemeinde	/
TG	Gemeinde	Gemeinde	/
BS	Kanton	Kanton	Gemeinden beteiligen sich gem. Asylvertrag bevölkerungsproportional an kantonalem Ausgabenüberschuss
SZ	???		

VD	???		
TI	Kanton	gemischt	Mit GP: 100% Kanton. Nach GP: AS + VA → 100% Kanton; FL → 75% Kanton, 25% Gemeinden

9 Anhang: Ergänzende Unterlagen zu den Berechnungen der Finanzierungsmodelle

9.1 Verwendete Indikatoren für die Modellberechnungen

Bezeichnung	Periodizität	Quelle
Höhe der GP1 je Kanton	Jährlich	ASUB
Höhe der GP2 je Kanton	Jährlich	ASUB
Anzahl N je Kanton	monatlich	ZEMIS
Anzahl erwerbstätige N je Kanton	monatlich	ZEMIS
Jeweils für VA und VAFL/FL, je Kanton:		
Anzahl	monatlich	ZEMIS
Anzahl U18 / Ü60	monatlich	ZEMIS
Anzahl Erwerbsfähige (18-59)	monatlich	ZEMIS
Anzahl Erwerbstätige (18-59)	monatlich	ZEMIS
Anzahl U25 / Ü60	monatlich	ZEMIS
Anzahl Erwerbsfähige (25-59)	monatlich	ZEMIS
Anzahl Erwerbstätige (25-59)	monatlich	ZEMIS
Jeweils je Kanton:		
Erwerbsquote VA	monatlich	ASUB, eigene Berechnung
Erwerbsquote VAFL/FL	monatlich	ASUB, eigene Berechnung
Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung	monatlich	SECO
Medianlohn pro erwerbstätigen VA	jährlich	ZAS-Daten, Auswertung Abgabe
Medianlohn pro erwerbstätigen VAFL/FL	jährlich	ZAS-Daten, Auswertung Abgabe
Durchschnittslohn pro erwerbstätigen VA	jährlich	ZAS-Daten, Auswertung Abgabe
Durchschnittslohn pro erwerbstätigen VAFL/FL	jährlich	ZAS-Daten, Auswertung Abgabe

9.2 Ergänzende Ergebnisse zu Beständen und Monatspauschalen

Abbildung 49: Höhe der Globalpauschale 2 für FL in den vier Modellen ohne Kantonale Korrekturfaktoren (Jahr 2012)

Kanton	Anrechenbarer Bestand FL (ohne kantonale Ausgleichsfaktoren)				Basis-Monatspauschalen FL (ohne kantonale Ausgleichsfaktoren)			
	Status Quo	Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell	Status Quo	Berufsbildung	Kantonsmodell	Bestandesmodell
AG	937	955	961	1'103	1'511	1'473	1'503	1'281
AI	26	28	22	32	1'493	1'456	1'486	1'266
AR	103	106	95	124	1'480	1'443	1'472	1'254
BE	1'674	1'713	1'737	1'966	1'468	1'431	1'460	1'244
BL	491	503	472	580	1'514	1'476	1'506	1'284
BS	266	273	271	313	1'471	1'434	1'464	1'247
FR	331	339	338	390	1'473	1'436	1'465	1'249
GE	496	507	528	584	1'502	1'465	1'495	1'274
GL	63	64	57	75	1'480	1'443	1'472	1'254
GR	281	287	267	332	1'499	1'461	1'491	1'271
JU	102	104	106	121	1'433	1'397	1'425	1'215
LU	643	658	588	753	1'498	1'460	1'490	1'270
NE	238	245	244	281	1'429	1'394	1'422	1'212
NW	59	61	59	70	1'552	1'513	1'544	1'316
OW	59	61	63	70	1'502	1'464	1'494	1'273
SG	631	650	605	746	1'481	1'444	1'473	1'255
SH	130	134	125	156	1'455	1'418	1'447	1'233
SO	389	397	384	455	1'467	1'430	1'459	1'243
SZ	253	260	228	299	1'542	1'503	1'534	1'307
TG	208	214	220	246	1'477	1'440	1'469	1'252
TI	206	213	206	246	1'460	1'423	1'452	1'237
UR	74	76	77	89	1'463	1'426	1'455	1'240
VD	670	684	710	778	1'481	1'444	1'473	1'256
VS	299	304	301	348	1'429	1'394	1'422	1'212
ZG	151	154	142	179	1'560	1'521	1'552	1'322
ZH	1'897	1'952	1'873	2'233	1'539	1'500	1'531	1'305
CH	10'679	10'943	10'679	12'569	1'495	1'456	1'486	1'267

Abbildung 50: Monatspauschale für FL im Bestandesmodell mit Korrektur des Anteils Personen im erwerbsfähigen Alter (ausgewählte Jahre)

Kanton	Globalpauschale FL in CHF						
	Ohne / mit Korrektur Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter						
	2012			2015		2018	
	ohne	mit	Δ in %	mit	Δ in %		Δ in %
AG	1'281	1'280	13.1%	1'316	16.3%	1'358	20.0%
AI	1'266	1'233	10.5%	1'270	13.9%	1'313	17.7%
AR	1'254	1'232	11.7%	1'259	14.2%	1'330	20.6%
BE	1'244	1'247	10.7%	1'272	12.9%	1'323	17.5%
BL	1'284	1'280	10.8%	1'310	13.4%	1'373	18.8%
BS	1'247	1'248	4.4%	1'267	6.0%	1'345	12.4%
FR	1'249	1'248	12.9%	1'270	15.0%	1'317	19.2%
GE	1'274	1'273	9.4%	1'299	11.6%	1'352	16.2%
GL	1'254	1'241	10.8%	1'230	9.9%	1'302	16.3%
GR	1'271	1'267	15.0%	1'295	17.6%	1'342	21.8%
JU	1'215	1'204	8.3%	1'235	11.1%	1'277	14.8%
LU	1'270	1'276	15.5%	1'297	17.4%	1'345	21.7%
NE	1'212	1'210	9.6%	1'232	11.7%	1'294	17.2%
NW	1'316	1'304	15.5%	1'296	14.8%	1'380	22.2%
OW	1'273	1'270	14.0%	1'284	15.2%	1'355	21.6%
SG	1'255	1'250	13.2%	1'277	15.7%	1'330	20.5%
SH	1'233	1'209	6.0%	1'245	9.2%	1'307	14.6%
SO	1'243	1'250	13.6%	1'257	14.2%	1'312	19.2%
SZ	1'307	1'303	14.3%	1'310	14.9%	1'376	20.7%
TG	1'252	1'245	12.4%	1'280	15.6%	1'330	20.1%
TI	1'237	1'223	9.0%	1'282	14.2%	1'322	17.8%
UR	1'240	1'220	11.8%	1'272	16.5%	1'320	21.0%
VD	1'256	1'271	12.4%	1'286	13.8%	1'335	18.1%
VS	1'212	1'225	17.3%	1'253	20.0%	1'296	24.1%
ZG	1'322	1'313	14.6%	1'327	15.9%	1'396	21.8%
ZH	1'305	1'304	14.6%	1'336	17.4%	1'385	21.7%
CH	1'267	1'267	12.5%	1'291	14.6%	1'341	19.0%

Abbildung 51: Höhe der Monatspauschale für FL im Bestandesmodell unter Berücksichtigung der kantonalen Korrekturfaktoren (Jahr 2012)

Kanton	Ohne / mit Korrektur Anteil Personen im erwerbsfähigen Alter			Mit Korrektur Absorptions- fähigkeit Arbeitsmarkt		Mit Korrektur Lohnniveau	
	ohne	mit	Δ in %		Δ in %		Δ in %
AG	1'281	1'280	0.0%	1'284	0.3%	1'281	-0.2%
AI	1'266	1'233	-2.6%	1'210	-1.9%	1'206	-0.3%
AR	1'254	1'232	-1.8%	1'213	-1.5%	1'209	-0.3%
BE	1'244	1'247	0.2%	1'243	-0.3%	1'253	0.8%
BL	1'284	1'280	-0.3%	1'275	-0.4%	1'275	0.0%
BS	1'247	1'248	0.1%	1'245	-0.3%	1'241	-0.3%
FR	1'249	1'248	-0.1%	1'252	0.3%	1'248	-0.3%
GE	1'274	1'273	-0.1%	1'279	0.5%	1'275	-0.3%
GL	1'254	1'241	-1.1%	1'237	-0.3%	1'233	-0.3%
GR	1'271	1'267	-0.3%	1'260	-0.5%	1'256	-0.3%
JU	1'215	1'204	-0.8%	1'227	1.9%	1'249	1.7%
LU	1'270	1'276	0.5%	1'271	-0.4%	1'267	-0.3%
NE	1'212	1'210	-0.1%	1'237	2.2%	1'264	2.2%
NW	1'316	1'304	-0.9%	1'273	-2.3%	1'269	-0.3%
OW	1'273	1'270	-0.2%	1'251	-1.5%	1'247	-0.3%
SG	1'255	1'250	-0.4%	1'245	-0.4%	1'241	-0.3%
SH	1'233	1'209	-2.0%	1'200	-0.7%	1'196	-0.3%
SO	1'243	1'250	0.6%	1'248	-0.1%	1'244	-0.3%
SZ	1'307	1'303	-0.3%	1'280	-1.8%	1'284	0.3%
TG	1'252	1'245	-0.5%	1'234	-0.9%	1'230	-0.3%
TI	1'237	1'223	-1.2%	1'245	1.8%	1'241	-0.3%
UR	1'240	1'220	-1.6%	1'244	2.0%	1'240	-0.3%
VD	1'256	1'271	1.3%	1'289	1.4%	1'285	-0.3%
VS	1'212	1'225	1.1%	1'251	2.1%	1'265	1.1%
ZG	1'322	1'313	-0.7%	1'293	-1.5%	1'289	-0.3%
ZH	1'305	1'304	0.0%	1'301	-0.2%	1'297	-0.3%
CH	1'267	1'267	0.0%	1'266	-0.1%	1'266	0.0%

9.3 Ergänzende Ergebnisse zu den Auszahlungen pro Modell

Abbildung 52: Anrechenbare Bestände VA / FL und Monatspauschalen in den Modellen unter Berücksichtigung aller kantonaler Korrekturfaktoren (2012-2018), kostenneutrale Umstellung im Jahr 2012

Kanton	Jahr 2012				Jahr 2013				Jahr 2014				Jahr 2015			
	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell
AG	1'390	1'460	1'377	1'722	1'350	1'419	1'334	1'678	1'625	1'688	1'577	1'926	2'276	2'354	2'239	2'614
AI	32	34	26	42	39	42	31	51	48	50	42	59	77	80	70	94
AR	139	146	122	181	128	134	122	166	158	167	156	196	252	265	252	303
BE	2'678	2'832	2'882	3'281	2'581	2'731	2'727	3'174	3'019	3'173	3'118	3'556	4'068	4'245	4'154	4'670
BL	757	791	722	934	763	803	748	955	895	936	908	1'066	1'157	1'202	1'176	1'342
BS	353	373	377	439	359	382	377	455	497	522	515	601	689	715	689	802
FR	590	622	599	729	561	589	567	692	642	668	648	757	903	933	924	1'036
GE	1'078	1'138	1'147	1'327	978	1'037	1'048	1'216	1'174	1'227	1'245	1'393	1'618	1'674	1'705	1'867
GL	102	106	83	134	89	93	69	118	127	134	112	161	191	203	179	236
GR	409	430	378	513	395	413	374	495	492	512	444	592	680	710	617	798
JU	178	189	197	221	174	184	190	214	189	198	203	222	267	279	276	302
LU	1'057	1'112	991	1'306	1'004	1'059	969	1'255	1'224	1'283	1'195	1'467	1'704	1'775	1'670	1'977
NE	414	441	437	503	379	403	388	465	468	488	476	549	672	696	678	761
NW	87	91	93	115	81	84	83	107	94	98	95	117	137	145	137	168
OW	100	106	103	127	94	99	97	120	118	124	115	145	147	154	136	176
SG	1'027	1'096	977	1'294	966	1'030	948	1'223	1'173	1'231	1'142	1'411	1'698	1'772	1'702	1'986
SH	187	199	178	244	178	188	168	229	227	237	223	273	379	393	370	441
SO	639	669	636	785	599	630	590	745	710	744	694	851	1'038	1'083	1'043	1'214
SZ	356	379	333	455	320	342	310	418	359	379	354	449	538	565	539	647
TG	302	320	312	379	338	356	343	422	478	501	465	572	685	713	661	796
TI	407	439	417	505	408	435	425	509	576	606	595	684	875	917	911	1'016
UR	107	112	105	134	113	118	115	140	137	142	131	162	184	189	185	211
VD	1'526	1'608	1'625	1'863	1'460	1'529	1'543	1'782	1'810	1'876	1'901	2'125	2'637	2'719	2'745	3'001
VS	614	643	621	736	570	596	579	678	688	709	687	786	1'005	1'033	1'013	1'124
ZG	260	272	251	331	250	265	233	323	290	307	267	357	422	445	387	505
ZH	3'349	3'543	3'416	4'118	3'169	3'355	3'234	3'915	3'985	4'173	4'150	4'716	5'417	5'626	5'543	6'232
CH Total	18'138	19'153	18'404	22'418	17'345	18'315	17'608	21'545	21'204	22'172	21'459	25'193	29'718	30'884	30'001	34'319
Ø Monats- pauschale in CHF	1'488	1'409	1'466	1'204	1'488	1'410	1'466	1'196	1'488	1'406	1'465	1'195	1'487	1'408	1'465	1'237
Auszahlung in Mio. CHF	323.8	323.8	323.8	323.8	309.6	309.8	309.8	309.1	378.5	374.1	377.3	361.3	530.3	521.9	527.5	509.6

Kanton	Jahr 2016				Jahr 2017				Jahr 2018			
	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell	Status Quo	Berufs- bildung	Kantons- modell	Bestandes- modell
AG	2'610	2'708	2'600	2'962	2'922	3'053	2'916	3'329	3'291	3'509	3'343	3'869
AI	84	89	76	101	82	89	74	100	88	96	79	108
AR	299	315	298	354	349	372	347	415	381	412	369	464
BE	5'104	5'323	5'202	5'791	6'198	6'495	6'333	7'043	6'976	7'534	7'358	8'182
BL	1'267	1'312	1'266	1'444	1'330	1'386	1'327	1'514	1'380	1'469	1'411	1'615
BS	756	783	747	859	810	840	814	917	873	926	914	1'006
FR	1'139	1'181	1'176	1'294	1'375	1'439	1'410	1'576	1'640	1'745	1'671	1'925
GE	1'885	1'951	1'993	2'144	2'363	2'456	2'525	2'691	2'840	3'005	3'080	3'325
GL	218	231	192	263	255	271	240	306	280	304	252	347
GR	814	856	776	946	954	1'014	921	1'117	1'127	1'224	1'044	1'356
JU	342	355	352	380	418	436	429	469	518	565	555	605
LU	1'927	2'005	1'918	2'208	2'201	2'311	2'183	2'535	2'443	2'612	2'371	2'889
NE	835	866	864	928	1'013	1'058	1'050	1'135	1'162	1'249	1'238	1'336
NW	171	181	166	207	189	203	177	229	209	229	195	259
OW	163	171	148	192	176	185	160	208	166	178	147	202
SG	1'956	2'036	1'943	2'256	2'283	2'391	2'269	2'637	2'644	2'817	2'650	3'136
SH	463	479	449	530	529	555	511	610	596	638	572	704
SO	1'235	1'286	1'232	1'420	1'451	1'520	1'429	1'669	1'666	1'779	1'627	1'972
SZ	625	656	631	737	759	801	751	896	914	984	956	1'102
TG	771	805	748	886	802	845	781	926	807	870	776	959
TI	1'100	1'154	1'151	1'256	1'305	1'378	1'367	1'499	1'419	1'515	1'536	1'670
UR	187	194	181	214	206	218	199	240	228	247	239	274
VD	3'349	3'464	3'495	3'772	4'062	4'228	4'265	4'607	4'663	4'930	4'920	5'429
VS	1'341	1'382	1'377	1'491	1'634	1'686	1'701	1'831	1'960	2'058	2'078	2'249
ZG	510	537	468	599	571	605	521	670	626	674	589	750
ZH	5'951	6'178	5'926	6'756	6'737	7'039	6'658	7'683	7'449	7'973	7'725	8'777
CH Total	35'101	36'499	35'377	39'990	40'975	42'874	41'357	46'852	46'344	49'544	47'695	54'510
Ø Monats- pauschale in CHF	1'486	1'410	1'465	1'265	1'485	1'407	1'463	1'283	1'485	1'404	1'463	1'294
Auszahlung in Mio. CHF	625.9	617.7	621.9	607.1	730.4	723.8	726.2	721.2	825.8	835.0	837.1	846.4

Abbildung 53: Auszahlungen für VA / FL in den Modellen nach Kantonen (2012 – 2015)

Kanton	2012						2013							
	Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell		Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
AG	25.0	25.0	0.1%	24.5	-2.1%	24.8	-0.8%	24.3	24.3	0.2%	23.7	-2.3%	24.1	-0.9%
AI	0.6	0.6	3.8%	0.5	-18.0%	0.6	0.0%	0.7	0.7	2.9%	0.5	-21.5%	0.7	-0.2%
AR	2.5	2.5	0.9%	2.1	-13.1%	2.4	-0.5%	2.3	2.3	0.4%	2.1	-5.6%	2.3	-0.7%
BE	47.3	47.5	0.3%	50.2	6.1%	48.3	2.0%	45.6	45.8	0.5%	47.5	4.2%	46.5	2.1%
BL	13.7	13.7	-0.6%	12.9	-5.9%	13.6	-0.9%	13.9	13.9	0.2%	13.4	-3.2%	13.8	-0.8%
BS	6.3	6.4	1.3%	6.7	5.8%	6.5	2.0%	6.5	6.6	1.8%	6.7	4.0%	6.6	2.5%
FR	10.4	10.3	-0.4%	10.4	-0.1%	10.2	-1.2%	9.9	9.8	-0.5%	9.8	-0.4%	9.7	-1.4%
GE	19.7	19.6	-0.8%	20.7	4.6%	19.4	-1.6%	17.9	17.8	-0.5%	18.9	5.3%	17.6	-2.0%
GL	1.8	1.8	-1.2%	1.4	-19.9%	1.8	-0.4%	1.6	1.6	-0.9%	1.2	-24.0%	1.6	-1.0%
GR	7.3	7.3	0.2%	6.6	-8.7%	7.2	-0.8%	7.0	7.0	-0.2%	6.6	-6.4%	6.9	-0.9%
JU	3.1	3.1	0.9%	3.4	9.2%	3.1	0.1%	3.0	3.0	0.3%	3.2	7.7%	3.0	0.0%
LU	18.7	18.7	-0.2%	17.3	-7.6%	18.5	-1.1%	17.8	17.7	-0.1%	16.9	-4.9%	17.5	-1.4%
NE	7.2	7.2	0.8%	7.5	4.0%	7.3	1.8%	6.6	6.6	0.9%	6.6	0.9%	6.7	1.9%
NW	1.6	1.6	0.1%	1.7	6.1%	1.7	5.0%	1.5	1.5	-0.9%	1.5	0.9%	1.6	4.2%
OW	1.8	1.8	0.5%	1.8	1.2%	1.8	-1.1%	1.7	1.7	0.2%	1.7	2.6%	1.7	-1.1%
SG	18.1	18.4	1.2%	17.0	-6.2%	18.0	-0.9%	17.1	17.3	1.1%	16.5	-3.3%	16.9	-1.3%
SH	3.3	3.3	1.2%	3.1	-6.4%	3.3	-0.5%	3.1	3.2	1.2%	2.9	-6.9%	3.1	-0.7%
SO	11.2	11.1	-0.7%	11.0	-1.9%	11.1	-1.2%	10.5	10.5	-0.4%	10.2	-3.0%	10.3	-1.4%
SZ	6.5	6.6	1.7%	6.0	-7.5%	6.7	2.2%	5.9	6.0	1.6%	5.6	-4.3%	6.0	2.5%
TG	5.3	5.4	0.7%	5.4	2.1%	5.3	-0.8%	5.9	6.0	0.6%	6.0	0.5%	5.9	-0.8%
TI	7.2	7.3	1.4%	7.2	0.8%	7.1	-1.3%	7.2	7.2	0.7%	7.3	2.6%	7.0	-1.6%
UR	1.9	1.9	0.3%	1.8	-2.4%	1.9	-0.5%	2.0	2.0	0.6%	2.0	0.9%	2.0	-0.7%
VD	27.2	26.9	-1.2%	28.5	4.6%	26.8	-1.6%	26.0	25.6	-1.7%	27.1	3.9%	25.5	-2.2%
VS	10.3	10.2	-1.5%	10.3	-0.5%	10.2	-0.8%	9.6	9.5	-1.4%	9.6	-0.1%	9.5	-1.1%
ZG	4.8	4.7	-0.8%	4.5	-4.7%	4.7	-1.1%	4.6	4.6	0.2%	4.2	-8.3%	4.5	-1.4%
ZH	61.0	61.1	0.0%	61.3	0.4%	61.7	1.0%	57.8	57.8	0.1%	58.0	0.4%	58.3	0.9%
CH	323.8	323.8	0.0%	323.8	0.0%	323.8	0.0%	309.6	309.8	0.1%	309.8	0.1%	309.1	-0.2%

Kanton	2014						2015							
	Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell		Status Quo in Mio. CHF	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
29.2	28.8	-1.3%	28.0	-4.2%	27.7	-5.4%	40.9	40.3	-1.6%	39.7	-2.9%	39.1	-4.4%	
0.8	0.9	0.8%	0.7	-13.1%	0.8	-5.9%	1.4	1.4	0.5%	1.2	-9.4%	1.3	-4.3%	
2.8	2.8	0.8%	2.7	-2.7%	2.6	-5.7%	4.5	4.5	0.7%	4.4	-1.1%	4.3	-4.5%	
53.4	53.0	-0.6%	54.3	1.7%	52.2	-2.2%	71.9	70.9	-1.3%	72.3	0.6%	70.3	-2.2%	
16.3	16.1	-0.8%	16.3	0.1%	15.4	-5.3%	21.0	20.7	-1.4%	21.1	0.2%	20.1	-4.4%	
9.0	9.0	-0.7%	9.3	2.3%	8.8	-2.4%	12.6	12.3	-1.9%	12.4	-1.4%	12.2	-2.4%	
11.3	11.1	-1.5%	11.2	-0.6%	10.7	-5.5%	15.9	15.6	-1.8%	16.0	1.0%	15.2	-4.4%	
21.5	21.1	-1.7%	22.4	4.2%	20.2	-6.2%	29.6	28.9	-2.5%	30.7	3.7%	28.0	-5.3%	
2.3	2.3	0.2%	2.0	-12.8%	2.1	-6.8%	3.4	3.4	1.3%	3.1	-7.9%	3.2	-5.1%	
8.7	8.6	-1.0%	7.8	-10.8%	8.2	-5.5%	12.0	12.0	-0.5%	10.8	-10.2%	11.5	-4.6%	
3.3	3.3	-0.8%	3.5	5.8%	3.1	-4.4%	4.6	4.6	-0.6%	4.7	2.1%	4.5	-3.7%	
21.7	21.5	-0.9%	20.8	-3.9%	20.4	-5.8%	30.1	29.7	-1.4%	29.1	-3.5%	28.7	-4.8%	
8.1	8.0	-1.2%	8.1	0.4%	7.9	-2.7%	11.6	11.5	-1.6%	11.6	-0.5%	11.4	-2.3%	
1.7	1.7	-0.9%	1.7	-0.6%	1.7	-2.1%	2.5	2.5	0.9%	2.5	-1.8%	2.5	-1.5%	
2.1	2.1	-0.8%	2.0	-4.0%	2.0	-5.9%	2.6	2.6	-0.1%	2.4	-8.4%	2.5	-4.5%	
20.7	20.6	-0.6%	19.9	-4.1%	19.5	-5.8%	30.0	29.7	-0.9%	29.6	-1.2%	28.6	-4.7%	
4.0	4.0	-0.1%	3.9	-2.9%	3.8	-5.4%	6.7	6.6	-1.2%	6.4	-3.6%	6.4	-4.3%	
12.4	12.3	-0.7%	12.0	-3.5%	11.7	-5.8%	18.2	18.0	-0.8%	18.0	-0.9%	17.3	-4.7%	
6.6	6.6	-0.2%	6.4	-2.8%	6.4	-2.7%	9.8	9.8	-0.3%	9.7	-1.2%	9.6	-2.5%	
8.4	8.4	-0.4%	8.1	-4.0%	7.9	-5.5%	12.0	11.9	-1.0%	11.4	-4.8%	11.5	-4.6%	
10.1	10.0	-0.7%	10.3	1.6%	9.5	-6.2%	15.4	15.2	-1.3%	15.7	2.4%	14.5	-5.5%	
2.4	2.4	-0.5%	2.3	-4.9%	2.3	-4.8%	3.2	3.2	-1.4%	3.2	-0.6%	3.1	-3.3%	
32.3	31.4	-2.8%	33.3	3.1%	30.3	-6.2%	47.0	45.7	-2.8%	48.2	2.4%	44.6	-5.1%	
11.6	11.3	-2.8%	11.4	-1.7%	11.0	-4.8%	16.9	16.5	-2.8%	16.8	-0.6%	16.3	-4.0%	
5.3	5.3	0.0%	4.8	-9.3%	5.0	-6.2%	7.8	7.8	0.5%	7.1	-9.4%	7.4	-4.8%	
72.5	71.6	-1.3%	74.3	2.4%	70.1	-3.3%	98.6	96.6	-2.1%	99.2	0.6%	95.6	-3.1%	
378.5	374.1	-1.2%	377.3	-0.3%	361.3	-4.5%	530.3	521.9	-1.6%	527.5	-0.5%	509.6	-3.9%	

Abbildung 54: Auszahlungen in den Modellen nach Kantonen (2016 – 2018)

2016	Jährliche Auszahlung in Mio. CHF					
	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
46.9	46.4	-1.1%	46.2	-1.6%	45.3	-3.5%
1.5	1.5	2.0%	1.3	-9.7%	1.4	-3.8%
5.3	5.3	1.0%	5.2	-1.3%	5.1	-3.6%
90.2	89.1	-1.3%	90.6	0.4%	88.7	-1.7%
23.0	22.7	-1.5%	22.7	-1.4%	22.2	-3.5%
13.8	13.5	-2.1%	13.4	-2.6%	13.5	-2.0%
20.0	19.8	-1.1%	20.4	2.1%	19.3	-3.5%
34.4	33.7	-2.2%	35.8	4.1%	33.1	-4.0%
3.8	3.9	1.6%	3.4	-12.6%	3.7	-3.8%
14.5	14.5	0.3%	13.6	-5.7%	13.9	-3.5%
5.9	5.9	-0.8%	6.0	1.8%	5.8	-2.6%
34.1	33.7	-1.3%	33.5	-1.9%	32.9	-3.7%
14.4	14.3	-1.0%	14.8	2.2%	14.2	-1.5%
3.1	3.2	1.3%	3.0	-4.2%	3.1	-1.2%
2.9	2.9	0.3%	2.6	-10.0%	2.8	-3.3%
34.6	34.2	-1.1%	33.9	-2.0%	33.3	-3.7%
8.1	8.0	-1.0%	7.8	-4.0%	7.8	-3.4%
21.6	21.5	-0.7%	21.3	-1.5%	20.8	-3.6%
11.4	11.4	-0.2%	11.4	-0.4%	11.2	-1.9%
13.6	13.5	-0.7%	13.0	-4.3%	13.1	-3.7%
19.3	19.2	-0.8%	19.9	3.1%	18.6	-3.8%
3.3	3.3	-0.3%	3.1	-4.2%	3.2	-3.1%
59.6	58.4	-2.0%	61.3	2.8%	57.4	-3.8%
22.6	22.2	-2.1%	22.9	1.4%	22.0	-2.8%
9.4	9.5	0.6%	8.6	-9.2%	9.1	-3.6%
108.4	106.3	-1.9%	106.2	-2.0%	105.7	-2.5%
625.9	617.7	-1.3%	621.9	-0.6%	607.1	-3.0%

2017	Jährliche Auszahlung in Mio. CHF					
	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
52.5	52.2	-0.7%	51.7	-1.5%	51.7	-1.7%
1.5	1.5	3.1%	1.3	-11.4%	1.4	-1.5%
6.2	6.3	1.7%	6.1	-1.7%	6.1	-1.5%
109.6	108.6	-0.9%	110.2	0.6%	109.6	0.0%
24.2	23.9	-1.1%	23.8	-1.6%	23.8	-1.7%
14.8	14.5	-2.3%	14.6	-1.1%	14.7	-0.5%
24.2	24.1	-0.3%	24.5	1.3%	23.8	-1.6%
43.2	42.4	-2.0%	45.4	5.1%	42.2	-2.4%
4.5	4.6	1.2%	4.2	-7.3%	4.4	-1.6%
16.9	17.1	1.1%	16.1	-4.7%	16.6	-1.7%
7.2	7.2	-0.8%	7.3	1.1%	7.2	-0.9%
38.9	38.7	-0.7%	38.0	-2.4%	38.1	-2.1%
17.5	17.4	-0.4%	17.9	2.4%	17.6	0.3%
3.5	3.6	2.3%	3.2	-8.0%	3.5	1.4%
3.1	3.1	0.5%	2.8	-10.0%	3.1	-1.4%
40.3	40.1	-0.7%	39.5	-2.0%	39.6	-1.9%
9.3	9.3	0.0%	8.9	-4.6%	9.1	-1.6%
25.4	25.3	-0.4%	24.7	-2.8%	25.0	-1.7%
13.9	13.9	0.0%	13.6	-2.4%	13.9	0.3%
14.1	14.0	-0.3%	13.5	-4.0%	13.8	-2.1%
22.9	22.8	-0.3%	23.6	3.1%	22.4	-2.2%
3.6	3.6	0.8%	3.4	-4.7%	3.5	-1.5%
72.3	71.3	-1.4%	74.8	3.5%	70.9	-2.0%
27.6	26.9	-2.2%	28.3	2.6%	27.2	-1.3%
10.5	10.6	1.0%	9.5	-9.8%	10.4	-1.5%
122.6	120.8	-1.5%	119.2	-2.8%	121.7	-0.8%
730.4	723.8	-0.9%	726.2	-0.6%	721.2	-1.3%

2018	Jährliche Auszahlung in Mio. CHF					
	Berufsbildung		Kantonsmodell		Bestandesmodell	
	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
59.2	59.9	1.2%	59.3	0.2%	60.5	2.3%
1.6	1.6	3.7%	1.4	-11.4%	1.6	3.3%
6.7	7.0	3.0%	6.5	-4.2%	6.9	1.9%
123.3	125.8	2.0%	128.1	3.9%	129.6	5.1%
25.1	25.3	1.0%	25.3	0.9%	25.6	2.0%
15.9	16.0	0.1%	16.4	3.1%	16.5	3.7%
28.8	29.2	1.2%	29.0	0.5%	29.1	0.8%
52.0	51.8	-0.3%	55.4	6.7%	51.9	-0.1%
5.0	5.1	3.0%	4.4	-11.3%	5.0	1.2%
19.9	20.5	2.9%	18.2	-8.6%	20.1	0.7%
9.0	9.3	3.6%	9.5	5.7%	9.3	4.0%
43.2	43.6	0.9%	41.2	-4.5%	43.2	0.1%
20.1	20.6	2.4%	21.1	5.2%	21.1	4.8%
3.8	4.0	3.8%	3.5	-8.4%	4.1	6.0%
3.0	3.0	2.4%	2.6	-12.1%	3.0	1.2%
46.7	47.1	0.8%	46.1	-1.3%	46.8	0.3%
10.5	10.7	1.9%	9.9	-5.3%	10.6	1.4%
29.2	29.5	1.3%	28.1	-3.7%	29.3	0.6%
16.7	17.0	1.9%	17.2	3.0%	17.7	6.0%
14.2	14.4	1.8%	13.4	-5.3%	14.2	0.1%
24.9	25.1	0.9%	26.5	6.6%	25.6	2.9%
4.0	4.1	2.8%	4.1	3.6%	4.1	2.2%
83.0	83.2	0.2%	86.3	4.0%	83.8	1.0%
33.0	32.8	-0.8%	34.5	4.4%	33.6	1.9%
11.5	11.8	2.6%	10.7	-7.2%	11.7	1.0%
135.6	136.6	0.8%	138.2	1.9%	141.4	4.3%
825.8	835.0	1.1%	837.1	1.4%	846.4	2.5%

9.4 Ergänzendes Zahlenmaterial zum Einkommen der erwerbstätigen VA / FL

Abbildung 55: Anzahl Personen mit einem durchschnittlichen Monatslohn in der jeweiligen Lohnkategorie (Jahr 2016)

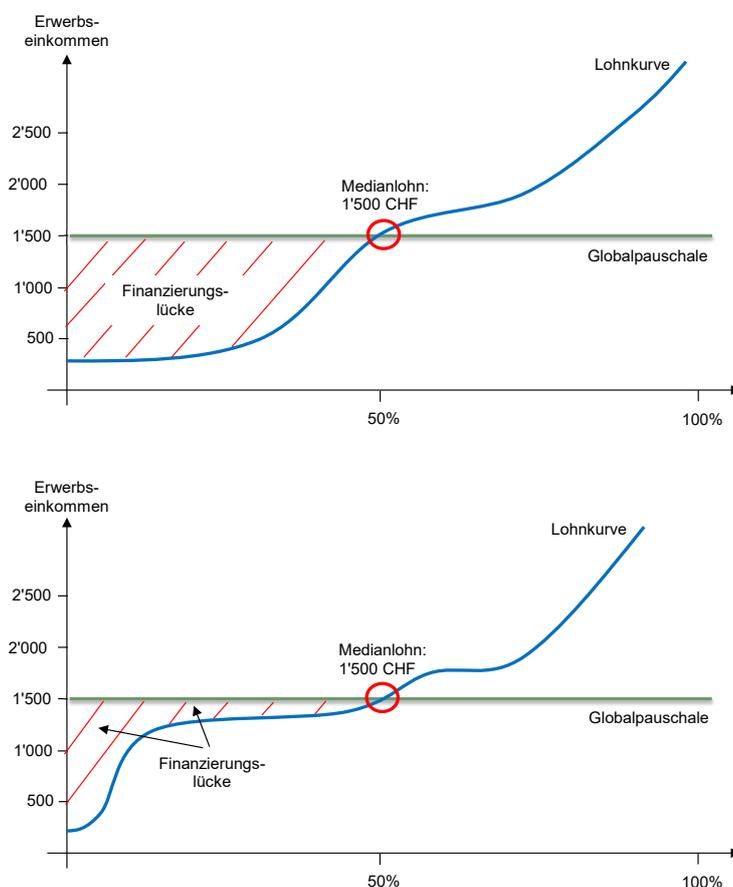
Kanton	Anzahl vorläufig Aufgenommene mit einem durchschnittlichen Monatslohn bis ... Franken										
	bis 500	bis 1000	bis 1500	bis 2000	bis 2500	bis 3000	bis 3500	bis 4000	bis 4500	bis 5000	> 5000
AG	36	40	22	22	10	7	21	26	10	8	4
AI	1	3	2	0	0	0	1	0	2	0	0
AR	2	5	2	5	1	4	3	1	2	0	0
BE	133	116	54	25	20	14	18	27	12	3	7
BL	18	18	9	5	8	10	7	11	4	1	2
BS	17	21	8	4	2	3	5	1	2	1	1
FR	7	18	5	3	6	3	7	10	5	3	1
GE	16	23	20	21	8	13	5	11	4	2	5
GL	1	8	2	9	1	5	3	1	0	0	2
GR	4	20	11	13	7	4	11	21	9	2	2
JU	2	4	3	2	1	2	2	0	1	0	0
LU	22	33	19	13	6	9	8	20	6	3	1
NE	13	11	3	6	3	3	1	4	1	1	1
NW	7	6	0	2	0	0	2	2	0	0	0
OW	3	5	3	0	3	0	2	5	2	1	0
SG	13	39	19	16	13	16	15	24	13	7	6
SH	7	6	5	3	1	3	1	0	3	1	1
SO	17	21	10	3	5	14	15	12	5	3	2
SZ	19	24	6	2	4	3	5	8	5	2	2
TG	1	8	6	9	7	4	12	13	3	5	1
TI	18	19	20	7	5	5	6	5	1	1	1
UR	1	2	0	1	5	1	0	3	1	0	1
VD	30	44	23	16	8	15	20	25	12	4	6
VS	15	25	13	13	7	3	5	7	7	1	2
ZG	4	7	2	11	9	4	6	11	3	2	3
ZH	114	186	52	31	19	17	34	48	32	7	9
CH	521	712	319	242	159	162	215	296	145	58	60

Kanton	Anzahl Flüchtlinge mit einem durchschnittlichen Monatslohn bis ... Franken										
	bis 500	bis 1000	bis 1500	bis 2000	bis 2500	bis 3000	bis 3500	bis 4000	bis 4500	bis 5000	> 5000
AG	64	83	39	19	16	16	24	30	19	11	8
AI	5	5	1	0	2	4	2	3	2	0	1
AR	10	9	4	5	2	4	3	2	4	1	1
BE	91	135	54	21	31	17	27	35	31	12	13
BL	25	47	12	22	8	7	10	7	10	3	3
BS	15	21	21	4	7	6	7	4	7	3	1
FR	13	15	7	6	6	4	4	7	7	4	5
GE	20	12	11	13	5	7	14	9	12	2	5
GL	10	17	6	1	5	7	9	10	3	3	4
GR	8	22	13	6	8	10	13	25	8	3	2
JU	4	13	3	3	2	0	3	4	0	0	0
LU	32	44	25	13	21	17	20	30	20	4	6
NE	29	21	6	9	5	8	4	2	1	1	1
NW	8	10	4	2	10	8	7	2	1	0	0
OW	5	7	6	3	3	3	3	5	1	1	0
SG	24	52	20	19	10	10	32	21	20	10	4
SH	13	22	5	6	3	4	6	8	9	3	2
SO	28	33	17	19	9	13	12	15	9	2	5
SZ	40	25	10	10	5	10	8	16	5	4	2
TG	19	18	13	7	9	5	11	12	2	2	2
TI	8	17	12	2	3	4	4	9	0	1	0
UR	7	8	10	2	2	2	1	3	1	1	2
VD	36	67	20	19	10	17	19	22	8	9	4
VS	27	39	9	9	6	5	7	14	8	2	1
ZG	18	24	12	10	11	8	8	15	12	6	5
ZH	151	165	73	51	30	30	48	84	54	14	24
CH	710	931	413	281	229	226	306	394	254	102	101

9.5 Medianlohn nicht geeignet als Korrekturfaktor für tiefe Erwerbseinkommen

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass das Medianlohniveau kein geeigneter Indikator ist, um beurteilen zu können, wie gross die Finanzierungslücke bei Personen mit tiefem Erwerbseinkommen (z.B. unter monatlich 600 CHF) tatsächlich ist. Obwohl in beiden Abbildungen der Medianlohn exakt bei 1'500 CHF auf der Höhe der Globalpauschale liegt (vgl. roter Kreis), fällt die resultierende Finanzierungslücke (rot schraffierte Einkommenslücke bis zur Höhe der Globalpauschale) bei der oberen Abbildung sehr viel grösser aus als bei der unteren Abbildung.

Abbildung 56: Unterschiedliche Finanzierungslücke bei gleichem Medianlohniveau



Um die Finanzierungslücke und somit den Korrekturbedarf pro Kanton beurteilen zu können, muss sowohl die Anzahl der erwerbstätigen VA / FL mit einem Einkommen unterhalb der Globalpauschale sowie deren (ungefähre) Verteilung auf die Einkommensklassen (z.B. unter / über 600 CHF) bekannt sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der VA / FL mit Einkommen über der Globalpauschale zu einer Senkung der Sozialhilfekosten um mehr als eine Globalpauschale beitragen (z.B. in Mehrpersonenhaushalten), aber immer nur eine Globalpauschale pro erwerbstätige Person abgezogen wird.

9.6 Exkurs zum Korrekturfaktor Anteil Personen mit tiefem Erwerbseinkommen

Mit der Umsetzung der IAS werden in Zukunft in noch grösserem Ausmass Personen in Praktika und Berufsbildung mit anfänglich tiefem Erwerbseinkommen integriert werden. Dieser Entwicklung soll im neuen Finanzierungssystem Rechnung getragen werden, weil sonst die Kantone bei einem vollen Abzug einer Globalpauschale Gefahr laufen, einen finanziellen Verlust zu erleiden, da Personen mit einem tiefen Erwerbseinkommen – das deutlich unter der Höhe der Globalpauschale liegt – die Sozialhilfekosten nicht im Ausmass einer wegfallenden Globalpauschale entlasten. Ohne Ausgleich würden nicht nur auf nationaler Ebene die Lasten einseitig auf die Gesamtheit der Kantone verschoben, sondern es würde auch die Gefahr bestehen, dass die direkte Arbeitsintegration mit (allenfalls) nachträglicher Nachholbildung für die Kantone kurzfristig attraktiver wäre als der Integrationsansatz «Arbeit dank Bildung» mit dem Weg über Praktika und Berufsbildung. Eine einseitige Priorisierung des einen oder anderen Integrationsansatzes würde der Zielsetzung der IAS zu wider laufen.

Beim bisher vorgeschlagenen Korrekturfaktor über das kantonale Medianlohniveau hat sich in der Analyse jedoch gezeigt, dass der Ansatz aus verschiedenen Gründen nicht geeignet ist, weil er unter anderem je nach der tatsächlichen Verteilung der Lohneinkommen zu einer Über- oder Unterkompensation der Einkommenslücke führen kann.¹¹² Daher wurden im Rahmen der vertiefenden Arbeiten drei weitere Ansätze untersucht:

- Ansatz Durchschnittslohn: Die Zahl der anrechenbaren erwerbstätigen Personen wird anteilmässig vermindert, wenn ihr Durchschnittslohn unterhalb der kantonalen Globalpauschale liegt.¹¹³
- Ansatz Anteil tiefe Erwerbseinkommen:
 - Ansatz A: Als voll erwerbstätig werden nur Personen mit einem monatlichen Erwerbseinkommen $\geq 1'000$ CHF gerechnet, Personen mit einem Einkommen zwischen 500 – 1'000 werden zur Hälfte angerechnet und Personen mit einem Einkommen ≤ 500 werden zu einem Sechstel gezählt.¹¹⁴

¹¹² Vgl. dazu die Erläuterungen im Abschnitt 3.4.5b) (S. 68) und im Exkurs zur Eignung bzw. Nichteignung des Medianlohns als Korrekturfaktor im Anhang Kapitel 9.5

¹¹³ Formal umgesetzt ergibt sich der anrechenbare Bestand wie folgt:

$$\text{Bestand}_{\text{KT}} - \text{EF}(25-60)_{\text{KT}} * (\text{EQ}_{\text{CH}} + \text{ALQ}_{\text{CH}} - \text{ALQ}_{\text{KT}}) * \text{MIN}(1; (\text{Durchschnittslohn}_{\text{KT}} / \text{GP}_{\text{KT}}))$$

¹¹⁴ Für die Umsetzung im Modell Berufsbildung werden jeweils die kantonalen Anteile der Personen (25- bis 60- jährig) in der ersten Gruppe (≤ 500 CHF) (bzw. zweiten Gruppe, 500-1'000 CHF) am Total aller erwerbstätigen 25- bis 60- jährigen VA/FL im jeweiligen Kanton ermittelt und mit dem Faktor 1/6 (bzw. 1/2) gewichtet. Der resultierende Prozentsatz wird von der Anzahl Erwerbstätigen abgezogen, die der Kanton gemäss der durchschnittlichen schweizerischen Erwerbsquote und unter Berücksichtigung der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erreichen müsste. In formaler Schreibweise lässt sich das wie folgt zusammenfassen:

$$\text{Bestand}_{\text{KT}} - \text{EF}(25-60)_{\text{KT}} * (\text{EQ}_{\text{CH}} + \text{ALQ}_{\text{CH}} - \text{ALQ}_{\text{KT}}) * (1 - \text{KFE}_{\text{KT}})$$

$\text{Bestand}_{\text{KT}}$	Anzahl VA / FL im Kanton
$\text{EF}(25-60)_{\text{KT}}$	Bestand Erwerbsfähige ohne Jugendliche (Personen im erwerbsfähigen Alter 25-60) im Kt.
EQ_{CH}	Erwerbsquote Schweiz (= Erwerbstätige / Bestand Erwerbsfähige)
ALQ_{CH}	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz
ALQ_{KT}	Arbeitslosenquote ausländische Wohnbevölkerung im Kanton
GP_{KT}	

- Ansatz B: Personen mit einem monatlichen Erwerbseinkommen ≤ 600 CHF werden nicht als Erwerbstätige gezählt, alle anderen Personen mit einem höheren Einkommen gelten als voll erwerbstätig.¹¹⁵

In der nachfolgenden Abbildung 57 haben wir die Korrekturwirkung der drei Ansätze für das Jahr 2012 im Modell Berufsbildung zusammengefasst.¹¹⁶ Um die Korrekturwirkung besser einordnen zu können, werden ergänzend auch die anrechenbaren Bestände für das Modell Berufsbildung ausgewiesen, wenn auf eine Korrektur des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen verzichtet würde (in der Abbildung als «PURE ohne Einkommenskorrektur» bezeichnet).

Abbildung 57: Anrechenbarer Bestand im Modell Berufsbildung mit den drei Ansätzen zur Korrektur des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen

Kanton	Alle VA/FL minus Erwerbstätige 25 - 60 gemäss CH-Erwerbsquote und Berücksichtigung des Anteils erwerbstätiger Personen mit tiefem Erwerbseinkommen			
	PURE ohne Einkommenskorrektur	Ansatz A 2 Gruppen (≤ 500 CHF; 500-1000 CHF)	Ansatz B 1 Gruppe (≤ 600 CHF)	Ansatz C Ø-Lohn
AG	1'460	1'502	1'498	1'460
AI	34	35	35	34
AR	146	152	151	146
BE	2'797	2'912	2'908	2'797
BL	791	816	817	791
BS	373	387	384	373
FR	622	633	631	622
GE	1'138	1'162	1'160	1'138
GL	106	108	108	106
GR	430	436	436	430
JU	188	192	192	188
LU	1'112	1'137	1'134	1'112
NE	436	453	453	436
NW	91	95	93	91
OW	106	109	108	106

EFQ_{KT} Globalpauschale für den jeweiligen Kanton (abgestuft gemäss Miet- und Gesundheitskosten)

KFE_{KT}

Erwerbsfähigenquote des Kantons (= Personen im erwerbsfähigen Alter 18-60 / Bestand)

Korrekturfaktor für Anteil Personen (25-60) mit tiefem Erwerbseinkommen = relativer Anteil erste Gruppe (Einkommen ≤ 500 CHF) \times 1/6 plus relativer Anteil zweite Gruppe (500 – 1'000 CHF) \times 1/2

¹¹⁵ Zur Begründung der Einkommensgrenze von monatlich 600 CHF vgl. die Erläuterungen in Abschnitt 3.4.5c) (insbesondere auf den Seiten 71 ff.). Die Umsetzung ist analog zur Berechnungsformel in obiger Fussnote 114. Der Korrekturfaktor für den Anteil mit tiefem Erwerbseinkommen ergibt sich wie folgt:

$$KFE_{KT} = \text{relativer Anteil erwerbstätige Personen (25-60) mit Einkommen } \leq 600 \text{ CHF}$$

¹¹⁶ Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es zu beachten, dass die ZAS-Daten zu den Lohneinkommen jeweils erst mit einer zeitlichen Verzögerung von 2 Jahren zur Verfügung stehen. Der Korrekturfaktor für das Jahr t beruht somit auf den tatsächlichen Lohnverhältnissen im Jahr t-2. Vorliegend kommt dazu, dass erstmals für das Jahr 2014 ZAS-Daten zur Verfügung stehen. Für die Modellberechnungen mussten daher für die Jahre 2012-2016 generell die Lohndaten aus dem Jahr 2014 verwendet werden.

SG	1'096	1'126	1'123	1'096
SH	199	204	201	199
SO	669	686	684	669
SZ	379	387	386	379
TG	320	330	331	320
TI	439	446	443	439
UR	112	115	115	112
VD	1'608	1'643	1'636	1'608
VS	643	665	666	643
ZG	272	278	276	272
ZH	3'543	3'658	3'648	3'543
Total anrechenbarer Bestand	19'112	19'667	19'617	19'112

Als erstes fällt auf, dass der Korrekturansatz „Durchschnittslohn“ im Jahr 2012 in keinem Kanton zu einer Veränderung führt, in diesem Sinne also „nicht wirksam“ ist.¹¹⁷ Dies widerspiegelt sich auch darin, dass die durchschnittliche Monatspauschale mit 1'413 CHF im Ansatz „Durchschnittslohn“ gleich bleibt wie in der Variante PURE ohne Korrekturfaktor für den Niedriglohnanteil.

Im Ansatz tiefe Erwerbseinkommen führen die Ansätze A (2 Gruppen) und B (1 Gruppe) gesamtschweizerisch zu einer Erhöhung des anrechenbaren Bestandes um rund 500 Personen oder knapp 3 %. Auch auf der Ebene der einzelnen Kantone ergeben sich zwischen Ansatz A und B kaum Unterschiede. Die Erhöhung des anrechenbaren Bestandes um rund 500 Personen hat für die kostenneutrale Umrechnung zur Folge, dass die Monatspauschale durch diese Korrektur um weitere rund 40 CHF gesenkt werden muss.

¹¹⁷ Auch für die anderen Jahre (ZAS-Daten 2014-2017) zeigt sich, dass der Durchschnittslohn-Ansatz in keinem Kanton zu einer Korrektur führt.

9.7 Auszahlungen im Status Quo und im Modell Berufsbildung mit und ohne Verkürzung der Auszahlungsdauer

Kanton	2012 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF										2013 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF									
	Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018		Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018			
		in Mio. CHF	in % zum SQ	Δ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF		in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	
AG	25.1	25.3	0.9%	25.6	2.3%	25.5	1.7%	25.3	0.8%	24.3	24.6	1.2%	24.0	-1.2%	23.9	-1.7%	23.7	-2.6%		
AI	0.6	0.6	4.8%	0.6	6.8%	0.6	6.4%	0.6	5.6%	0.7	0.7	3.9%	0.7	3.5%	0.7	3.1%	0.7	2.5%		
AR	2.5	2.5	1.9%	2.4	-2.0%	2.4	-2.5%	2.4	-3.2%	2.3	2.3	0.9%	2.2	-4.2%	2.2	-4.6%	2.2	-5.2%		
BE	47.4	48.1	1.5%	48.2	1.7%	47.9	1.1%	47.4	0.0%	45.6	46.4	1.8%	43.6	-4.4%	43.4	-4.9%	42.9	-5.8%		
BL	13.8	13.9	0.9%	14.2	3.4%	14.2	2.8%	14.0	1.8%	13.9	14.1	1.6%	13.6	-2.2%	13.5	-2.8%	13.4	-3.7%		
BS	6.3	6.5	2.0%	6.8	6.8%	6.7	6.2%	6.7	5.3%	6.5	6.7	2.8%	6.8	5.2%	6.8	4.6%	6.7	3.7%		
FR	10.4	10.4	-0.2%	10.5	0.9%	10.4	0.3%	10.3	-0.9%	9.9	9.8	-0.4%	9.4	-4.8%	9.3	-5.4%	9.2	-6.4%		
GE	19.6	19.7	0.4%	19.2	-2.1%	19.1	-2.9%	18.8	-4.3%	17.9	18.0	0.2%	16.6	-7.1%	16.5	-7.8%	16.3	-9.1%		
GL	1.8	1.8	-1.0%	1.9	3.5%	1.9	2.8%	1.8	1.7%	1.6	1.6	-0.9%	1.6	1.0%	1.6	0.4%	1.6	-0.6%		
GR	7.3	7.3	-0.2%	7.3	0.8%	7.3	0.2%	7.2	-0.7%	7.0	7.0	-0.5%	6.9	-2.2%	6.8	-2.7%	6.8	-3.4%		
JU	3.1	3.1	1.0%	3.2	4.3%	3.2	3.6%	3.2	2.4%	3.0	3.0	0.0%	2.9	-2.9%	2.9	-3.5%	2.9	-4.4%		
LU	18.8	18.8	0.2%	18.6	-0.8%	18.5	-1.4%	18.3	-2.5%	17.8	17.9	0.8%	16.8	-5.2%	16.7	-5.8%	16.5	-6.9%		
NE	7.2	7.3	2.2%	7.3	2.4%	7.3	1.7%	7.2	0.6%	6.6	6.7	2.1%	6.5	-0.9%	6.5	-1.5%	6.4	-2.6%		
NW	1.6	1.6	0.6%	1.7	3.9%	1.6	3.4%	1.6	2.5%	1.5	1.5	-0.3%	1.4	-5.0%	1.4	-5.4%	1.4	-5.9%		
OW	1.8	1.8	0.2%	1.8	3.1%	1.8	2.4%	1.8	1.3%	1.7	1.7	0.0%	1.7	-0.4%	1.7	-1.0%	1.6	-1.9%		
SG	18.1	18.5	2.1%	19.4	6.8%	19.2	6.2%	19.0	5.0%	17.1	17.4	1.9%	17.7	3.7%	17.6	3.1%	17.4	2.0%		
SH	3.3	3.3	0.6%	3.6	8.5%	3.6	7.9%	3.5	6.9%	3.1	3.1	0.4%	3.1	0.5%	3.1	0.0%	3.1	-0.8%		
SO	11.2	11.2	0.0%	11.6	3.4%	11.5	2.7%	11.4	1.6%	10.5	10.5	0.6%	10.1	-3.4%	10.1	-4.0%	10.0	-5.0%		
SZ	6.5	6.6	1.6%	6.5	-0.2%	6.5	-0.7%	6.4	-1.5%	5.9	6.0	1.8%	5.7	-3.5%	5.6	-4.0%	5.6	-4.8%		
TG	5.3	5.5	2.6%	6.1	13.6%	6.0	13.0%	6.0	11.9%	6.0	6.1	2.6%	6.4	7.1%	6.3	6.6%	6.3	5.7%		
TI	7.2	7.3	1.4%	7.9	10.1%	7.8	9.2%	7.7	7.7%	7.2	7.2	0.7%	7.2	0.4%	7.2	0.3%	7.1	-1.6%		
UR	1.9	1.9	0.7%	2.1	12.0%	2.1	11.4%	2.1	10.4%	2.0	2.0	0.6%	2.1	6.1%	2.1	5.7%	2.1	4.9%		
VD	27.2	27.2	-0.1%	27.2	-0.1%	26.9	-0.9%	26.6	-2.3%	26.0	25.9	-0.7%	24.4	-6.4%	24.2	-7.1%	23.9	-8.4%		
VS	10.3	10.4	1.0%	10.3	-0.1%	10.2	-0.8%	10.1	-2.1%	9.6	9.7	0.7%	9.0	-6.3%	8.9	-7.0%	8.8	-8.1%		
ZG	4.8	4.8	-0.6%	4.5	-5.0%	4.5	-5.6%	4.5	-6.7%	4.6	4.6	0.9%	4.2	-9.7%	4.1	-10.3%	4.1	-11.3%		
ZH	61.1	62.2	1.7%	63.2	3.3%	62.7	2.6%	62.0	1.4%	57.9	58.9	1.8%	56.3	-2.7%	55.9	-3.3%	55.3	-4.4%		
CH	324.0	327.4	1.0%	331.7	2.4%	329.5	1.7%	325.8	0.5%	310.0	313.4	1.1%	301.0	-2.9%	299.1	-3.5%	295.9	-4.5%		

Kanton	2014 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF										2015 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF									
	Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018		Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018			
		in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ		in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ		
AG	29.2	29.0	0.7%	27.5	-5.8%	27.4	-6.3%	27.1	-7.2%	41.0	40.4	-1.6%	41.4	0.8%	41.1	0.2%	40.7	-0.7%		
AI	0.8	0.9	-1.8%	0.8	-1.0%	0.8	-1.3%	0.8	-1.8%	1.4	1.4	1.1%	1.4	3.1%	1.4	2.7%	1.4	2.0%		
AR	2.8	2.8	-0.6%	2.6	-6.7%	2.6	-7.1%	2.6	-7.8%	4.5	4.5	-0.4%	4.6	1.7%	4.5	1.2%	4.5	0.4%		
BE	53.4	53.5	-0.2%	49.4	-7.4%	49.1	-8.0%	48.6	-9.0%	71.9	71.4	-0.8%	72.1	0.2%	71.6	-0.5%	70.7	-1.7%		
BL	16.3	16.3	-0.3%	14.7	-9.5%	14.6	-10.1%	14.5	-10.9%	21.1	20.9	-0.9%	20.5	-2.8%	20.3	-3.4%	20.1	-4.4%		
BS	9.0	9.1	-0.5%	9.2	1.3%	9.1	0.6%	9.0	-0.6%	12.5	12.4	-0.7%	12.9	3.4%	12.8	2.6%	12.7	1.4%		
FR	11.3	11.1	1.7%	10.1	-10.1%	10.1	-10.6%	10.0	-11.5%	15.9	15.5	-2.4%	15.6	-1.7%	15.5	-2.2%	15.4	-3.2%		
GE	21.5	21.2	1.6%	18.9	-12.2%	18.7	-12.9%	18.5	-14.0%	29.7	28.8	-3.0%	28.4	-4.3%	28.2	-5.0%	27.8	-6.2%		
GL	2.3	2.3	0.0%	2.1	-6.9%	2.1	-7.4%	2.1	-8.1%	3.4	3.4	-0.2%	3.4	-0.6%	3.4	-1.0%	3.4	-1.8%		
GR	8.7	8.6	1.2%	8.7	-0.2%	8.6	-0.8%	8.6	-1.8%	12.1	11.9	-1.3%	12.7	5.0%	12.6	4.4%	12.5	3.4%		
JU	3.3	3.2	1.4%	3.0	-8.4%	3.0	-8.9%	3.0	-9.7%	4.6	4.5	-1.9%	4.7	0.9%	4.7	0.3%	4.6	-0.6%		
LU	21.7	21.6	0.3%	20.1	-7.1%	20.0	-7.7%	19.8	-8.7%	30.2	29.8	-1.5%	30.0	-0.6%	29.8	-1.3%	29.5	-2.4%		
NE	8.1	8.1	0.4%	7.1	-12.2%	7.1	-12.7%	7.0	-13.6%	11.7	11.4	-2.0%	11.4	-2.5%	11.3	-3.0%	11.2	-4.0%		
NW	1.7	1.7	0.8%	1.8	0.9%	1.7	0.4%	1.7	-0.4%	2.5	2.5	0.1%	2.8	8.6%	2.7	8.0%	2.7	7.0%		
OW	2.1	2.1	0.7%	2.0	-5.8%	2.0	-6.4%	1.9	-7.3%	2.6	2.6	-0.7%	2.6	-1.3%	2.6	-1.8%	2.6	-2.6%		
SG	20.7	20.7	0.2%	20.5	-1.0%	20.4	-1.7%	20.1	-2.8%	30.0	29.7	-1.0%	31.4	4.5%	31.2	3.9%	30.9	2.8%		
SH	4.0	3.9	0.8%	4.0	1.2%	4.0	0.7%	4.0	-0.3%	6.7	6.5	-2.2%	7.0	5.3%	7.0	4.7%	6.9	3.7%		
SO	12.4	12.4	0.3%	11.4	-8.2%	11.3	-8.7%	11.2	-9.7%	18.3	18.0	-1.3%	18.3	0.1%	18.2	-0.5%	18.0	-1.4%		
SZ	6.6	6.6	0.0%	6.3	-4.8%	6.2	-5.3%	6.1	-6.3%	9.8	9.8	-0.6%	10.2	3.8%	10.2	3.2%	10.1	2.1%		
TG	8.4	8.5	-1.1%	8.8	4.4%	8.7	3.8%	8.6	2.7%	12.0	12.0	0.2%	12.3	2.7%	12.3	2.1%	12.1	1.0%		
TI	10.1	10.0	0.6%	9.0	-11.0%	8.9	-11.6%	8.8	-12.7%	15.4	15.2	-1.5%	15.5	0.5%	15.4	-0.3%	15.2	-1.6%		
UR	2.4	2.4	0.8%	2.3	-4.0%	2.3	-4.3%	2.3	-4.8%	3.2	3.2	-2.1%	3.3	2.8%	3.3	2.4%	3.3	1.7%		
VD	32.3	31.6	2.2%	29.0	-10.2%	28.8	-10.9%	28.4	-12.1%	47.1	45.8	-2.9%	45.3	-3.9%	45.0	-4.5%	44.4	-5.7%		
VS	11.6	11.4	1.4%	10.1	-12.6%	10.0	-13.3%	9.9	-14.3%	17.0	16.6	-2.3%	16.3	-4.1%	16.2	-4.8%	16.0	-5.8%		
ZG	5.3	5.3	-0.4%	4.9	-7.1%	4.9	-7.7%	4.9	-8.7%	7.8	7.8	-0.3%	8.1	3.1%	8.0	2.5%	7.9	1.6%		
ZH	72.5	72.6	-0.1%	68.9	-5.0%	68.4	-5.6%	67.6	-6.8%	98.7	97.5	-1.2%	98.8	0.1%	98.1	-0.6%	96.8	-1.9%		
CH	378.5	376.8	0.4%	353.3	-6.6%	351.0	-7.3%	347.0	-8.3%	531.2	523.5	-1.4%	530.9	-0.1%	527.4	-0.7%	521.4	-1.8%		

9. Anhang: Ergänzende Unterlagen zu den Berechnungen der Finanzierungsmodelle ECOPLAN, SEM, KdK, SODK

Kanton	2016 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF										2017 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF									
	Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018		Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018			
		in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ		in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ
AG	46.6	46.4	-0.4%	49.5	6.3%	49.3	5.7%	48.8	4.6%	52.2	52.0	-0.2%	55.1	5.6%	54.7	5.0%	54.2	3.8%		
AI	1.5	1.5	3.8%	1.7	14.5%	1.7	13.9%	1.7	13.0%	1.4	1.5	3.9%	1.6	11.4%	1.6	10.7%	1.6	9.5%		
AR	5.2	5.3	0.8%	5.6	5.9%	5.5	5.4%	5.5	4.5%	6.1	6.3	2.0%	6.4	4.6%	6.4	4.0%	6.3	3.0%		
BE	89.5	89.4	-0.1%	94.9	6.1%	94.3	5.3%	93.2	4.1%	108.8	109.0	0.2%	114.0	4.8%	113.2	4.1%	111.8	2.8%		
BL	22.8	22.8	-0.2%	22.9	0.5%	22.8	-0.1%	22.6	-1.1%	24.0	24.0	0.0%	24.2	0.5%	24.0	-0.1%	23.7	-1.2%		
BS	13.5	13.5	0.4%	14.2	5.5%	14.1	4.7%	13.9	3.4%	14.5	14.6	0.2%	14.6	0.3%	14.5	-0.5%	14.3	-1.9%		
FR	19.9	19.6	-1.1%	20.9	5.0%	20.7	4.4%	20.6	3.5%	24.0	24.0	-0.3%	25.0	4.0%	24.9	3.4%	24.6	2.4%		
GE	34.4	33.5	-2.6%	34.6	0.5%	34.3	-0.2%	33.9	-1.4%	43.3	42.2	-2.5%	43.5	0.6%	43.2	-0.2%	42.6	-1.5%		
GL	3.8	3.9	1.2%	4.1	6.6%	4.1	6.1%	4.0	5.3%	4.5	4.5	0.9%	4.7	5.2%	4.7	4.6%	4.7	3.6%		
GR	14.4	14.4	0.2%	15.3	6.8%	15.3	6.3%	15.1	5.3%	16.8	16.9	0.5%	17.9	6.4%	17.8	5.8%	17.6	4.7%		
JU	5.9	5.8	-2.0%	6.3	6.0%	6.2	5.4%	6.2	4.5%	7.3	7.1	-1.9%	7.5	3.3%	7.5	2.7%	7.4	1.6%		
LU	33.9	33.7	-0.8%	34.9	2.8%	34.6	2.1%	34.3	1.0%	38.8	38.8	0.0%	39.8	2.6%	39.5	1.9%	39.1	0.7%		
NE	14.4	14.2	-1.4%	15.1	5.4%	15.1	4.9%	14.9	3.9%	17.4	17.4	0.3%	17.9	3.0%	17.8	2.4%	17.6	1.4%		
NW	3.1	3.2	1.6%	3.4	9.8%	3.4	9.2%	3.4	8.3%	3.5	3.6	3.2%	3.9	12.2%	3.9	11.5%	3.8	10.3%		
OW	2.9	2.9	0.4%	2.9	-0.6%	2.9	-1.0%	2.8	-1.8%	3.1	3.1	0.5%	3.0	-3.0%	3.0	-3.5%	3.0	-4.3%		
SG	34.2	34.1	-0.3%	36.4	6.4%	36.2	5.8%	35.8	4.7%	39.9	39.8	-0.1%	42.2	5.9%	42.0	5.2%	41.5	4.0%		
SH	8.0	7.9	-0.9%	8.6	7.1%	8.5	6.5%	8.5	5.6%	9.2	9.2	0.5%	9.9	7.6%	9.8	6.9%	9.7	5.9%		
SO	21.5	21.4	-0.5%	23.2	7.8%	23.1	7.2%	22.9	6.1%	25.3	25.3	-0.2%	27.2	7.2%	27.0	6.8%	26.7	5.5%		
TG	11.3	11.4	0.3%	12.1	7.1%	12.1	6.4%	11.9	5.3%	13.8	14.0	1.7%	14.5	5.3%	14.4	4.6%	14.2	3.4%		
SZ	13.4	13.6	1.3%	14.0	4.3%	13.9	3.7%	13.7	2.7%	13.9	14.0	0.4%	14.4	3.4%	14.3	2.7%	14.2	1.5%		
TI	19.2	19.1	-0.3%	20.3	5.9%	20.1	5.2%	19.9	3.9%	22.8	22.9	0.1%	23.4	2.5%	23.3	1.8%	23.0	0.5%		
UR	3.2	3.2	0.3%	3.5	8.1%	3.5	7.7%	3.5	6.9%	3.6	3.6	2.0%	3.9	10.8%	3.9	10.2%	3.9	9.2%		
VD	59.4	58.3	-1.9%	60.1	1.2%	59.8	0.6%	59.1	-0.5%	72.1	71.1	-1.4%	72.8	1.0%	72.3	0.3%	71.5	-0.8%		
VS	22.5	22.3	-0.9%	22.8	1.6%	22.7	1.0%	22.5	0.0%	27.4	27.1	-1.1%	27.7	1.2%	27.5	0.6%	27.2	-0.6%		
ZG	9.3	9.4	0.7%	9.9	5.4%	9.8	4.8%	9.7	3.9%	10.4	10.6	1.4%	10.6	1.9%	10.6	1.3%	10.5	0.4%		
ZH	107.7	107.0	-0.6%	111.2	3.3%	110.4	2.6%	109.1	1.3%	122.2	121.8	-0.3%	125.1	2.4%	124.0	1.5%	122.4	0.2%		
CH	621.5	617.7	-0.6%	648.4	4.3%	644.3	3.7%	637.3	2.5%	726.4	724.4	-0.3%	752.3	3.6%	745.8	2.7%	737.1	1.5%		

Kanton	2018 Jährliche Auszahlung in Mio. CHF									
	Status Quo in Mio. CHF	Modell Berufsbildung bisherige Abgeltung		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2016		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2014-2018		Modell Berufsbildung verkürzt Ø 2012-2018		
		in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	in Mio. CHF	in % zum SQ	
AG	59.2	60.1	1.5%	63.5	7.3%	63.1	6.6%	62.4	5.4%	
AI	1.6	1.6	5.3%	1.7	6.4%	1.6	5.7%	1.6	4.5%	
AR	6.7	7.0	3.8%	7.2	6.7%	7.2	6.1%	7.1	5.0%	
BE	123.5	126.1	2.2%	131.2	6.3%	130.2	5.5%	128.6	4.1%	
BL	25.2	25.5	1.4%	25.9	3.0%	25.8	2.3%	25.5	1.2%	
BS	15.8	15.9	1.1%	15.9	1.1%	15.8	0.3%	15.6	-1.0%	
FR	28.9	29.0	0.4%	30.6	6.0%	30.4	5.4%	30.1	4.3%	
GE	52.6	51.5	-2.0%	53.5	1.8%	53.1	1.0%	52.4	-0.3%	
GL	5.0	5.1	3.1%	5.3	6.4%	5.2	5.7%	5.2	4.4%	
GR	20.0	20.4	1.9%	21.9	9.6%	21.8	8.9%	21.5	7.6%	
JU	9.1	9.0	-1.3%	9.5	4.1%	9.4	3.4%	9.3	2.2%	
LU	43.4	43.8	0.9%	46.4	6.9%	46.0	6.1%	45.4	4.7%	
NE	20.1	20.4	1.1%	20.9	3.9%	20.8	3.3%	20.6	2.3%	
NW	3.9	4.0	4.3%	4.2	9.2%	4.2	8.5%	4.1	7.3%	
OW	3.0	3.0	3.1%	3.0	2.6%	3.0	2.0%	3.0	1.1%	
SG	46.5	46.9	0.7%	50.7	8.9%	50.3	8.1%	49.7	6.8%	
SH	10.5	10.7	2.4%	11.3	8.2%	11.3	7.5%	11.1	6.3%	
SO	29.3	29.8	1.5%	31.4	7.2%	31.2	6.5%	30.9	5.2%	
SZ	16.7	17.2	3.3%	17.9	7.1%	17.7	6.4%	17.5	5.1%	
TG	14.1	14.5	2.9%	14.6	3.1%	14.5	2.3%	14.3	1.0%	
TI	25.1	25.4	1.3%	25.7	2.4%	25.5	1.7%	25.2	0.4%	
UR	4.0	4.0	1.5%	4.4	12.1%	4.4	11.4%	4.4	10.1%	
VD	83.7	83.4	-0.4%	86.4	3.2%	85.8	2.5%	84.9	1.3%	
VS	33.2	32.9	-0.8%	34.4	3.8%	34.1	3.0%	33.7	1.7%	
ZG	11.5	11.8	2.6%	12.0	4.6%	12.0	4.0%	11.9	3.0%	
ZH	136.4	138.0	1.2%	142.9	4.8%	141.8	4.0%	139.8	2.5%	
CH	828.7	837.0	1.0%	872.5	5.3%	853.6	3.0%	855.8	3.3%	

9.8 Exkurs: Berechnungen der Elemente der Globalpauschale bei verkürzter Abgeltungsdauer

Exkurs: Berechnung der einzelnen Elemente der Globalpauschale bei verkürzter Auszahlungsdauer

Durch eine Kürzung der Abgeltungsdauer verkleinert sich aufgrund des Wegfalls der Jahrgänge 6 und 7 der anrechenbare Bestand. Allerdings führt der Wegfall auch dazu, dass sich die durchschnittliche Erwerbsquote verkleinert und sich der Anteil an Personen mit tiefem Erwerbseinkommen erhöht. Aus diesem Grund, kann bei der Globalpauschale 1 nicht der gesamte freiwerdende Betrag aus der Verkürzung auf den neuen Bestandteil «situationsbedingte Leistungen im Integrationsbereich» geschlagen werden, sondern ein Teil davon muss zur Erhöhung der Bestandteile «Betreuung» und «Sozialhilfe (inkl. Mietkosten und Gesundheitskosten)» genutzt werden. In der Folge werden diese Bestandteile im Vergleich zum Status Quo weniger stark verkürzt als im Modell Berufsbildung mit bisheriger Abgeltung.

Um das Ausmass der Kürzung ermitteln zu können, wird in einem ersten Berechnungsschritt der Status Quo auf 5 Jahre verkürzt. Die Auszahlungssumme in diesem verkürzten Status Quo muss gleich hoch sein, wie im verkürzten Modell Berufsbildung, da die Umrechnung zwischen den beiden Modellen kostenneutral erfolgen soll. Zur Ermittlung der Pauschale im verkürzten Modell Berufsbildung wird die Pauschale des Status Quo um das Verhältnis zwischen dem anrechenbaren Bestand im verkürzten Status Quo und dem Bestand im verkürzten Modell Berufsbildung gekürzt (untenstehende Formel). Daraus ergibt sich die Höhe der Pauschale im verkürzten Modell Berufsbildung ohne den zusätzlichen Bestandteil der integrativen SIL (bzw. ohne die Kompensation für den Wegfall der Jahrgänge 6 und 7). Die Umlegung auf die einzelnen Elemente der Globalpauschale ergibt sich analog zum Vorgehen ohne Vereinheitlichung gekürzt.

$$\begin{aligned} & \text{Pauschale Berufsbildung für Jahrgang 1 – 5 (ohne Kompensation für Verkürzung)} \\ & = \text{Pauschale Status Quo} * \frac{\text{Bestand Status Quo 5 Jahre}}{\text{Bestand Berufsbildung 5 Jahre}} \end{aligned}$$

Im zweiten Berechnungsschritte ist nun noch die Differenz zwischen der Höhe der kostenneutralen Pauschale für das verkürzte Modell Berufsbildung und der vorangehend ermittelten Pauschale Berufsbildung für Jahrgänge 1-5 (ohne Kompensation für Verkürzung) zu ermitteln. Diese Differenz wird in der Globalpauschale 1 als Bestandteil «situationsbedingte Leistung im Sozialbereich» ausbezahlt. In der Globalpauschale 2 wird der Betrag auf den Bestand der Sozialhilfe gelegt.

Wie in Abbildung 41 dargestellt, fallen die Verkürzungen der bisherigen Bestandteile gegenüber dem Status Quo etwas geringer aus als ohne Vereinheitlichung. Das heisst im Vergleich zum Modell Berufsbildung ohne Vereinheitlichung steigen diese Bestandteile etwas an.

9.9 Kantonale Ausgleichszahlungen

Abbildung 58: Höhe der Ausgleichszahlungen pro Kanton bei einer Verkürzung auf 5 Jahre

Kanton	Ausgleichszahlung		
	VA	VAFL	Total
AG	15'281'604	4'839'615	20'121'219
AI	292'103	182'241	474'344
AR	1'301'149	709'634	2'010'782
BE	35'654'903	13'148'544	48'803'446
BL	6'708'054	2'037'897	8'745'951
BS	5'072'518	1'147'820	6'220'339
FR	6'890'876	2'994'535	9'885'411
GE	18'977'231	4'435'780	23'413'011
GL	1'081'195	462'669	1'543'864
GR	4'320'660	1'923'729	6'244'388
JU	2'459'754	669'888	3'129'642
LU	13'819'063	4'052'182	17'871'246
NE	4'805'186	1'686'260	6'491'447
NW	732'399	256'646	989'045
OW	423'636	217'038	640'674
SG	12'780'575	3'827'587	16'608'162
SH	2'418'864	945'770	3'364'634
SO	7'406'014	2'619'644	10'025'658
SZ	4'548'630	1'086'854	5'635'484
TG	3'671'435	1'077'879	4'749'313
TI	9'236'980	2'964'862	12'201'842
UR	982'122	217'110	1'199'232
VD	23'251'443	7'231'988	30'483'431
VS	10'787'451	2'678'630	13'466'082
ZG	2'352'595	1'212'117	3'564'712
ZH	45'056'514	9'589'366	54'645'880
Total	240'312'952	72'518'232	312'831'184

10 Anhang: Abgeltungssysteme der Arbeitsvermittlung und Berufsbildung

Es wurde die Idee aufgeworfen, das Finanzierungssystem analog zur Arbeitsvermittlung oder Berufsbildung auszurichten. In der folgenden Tabelle werden die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Finanzierungssysteme im Asyl- und Flüchtlingswesen mit den getroffenen Lösungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Berufsbildung verglichen.

Abbildung 59: Vergleich Asyl- und Flüchtlingswesen, Arbeitsvermittlung und Berufsbildung

Merkmal	Asyl- und Flüchtlingswesen		Arbeitsvermittlung ¹¹⁸	Berufsbildung ¹¹⁹
	Sozialhilfe und Betreuung (GP)	Spezifische Integration (IP)		
Aufgabe	Sozialhilfe und Betreuung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen	Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen mittels Integrationsmassnahmen	Öffentliche Arbeitsvermittlung mit dem Ziel, die Stellensuchenden rasch wieder einzugliedern	Arbeitsmarktorientierte Berufsbildung sicherstellen und weiterentwickeln
Aufgabenteilung Bund / Kantone	<p>Bund weist Asylsuchende den Kantonen zu, führt das Asylverfahren durch und trifft Asylentscheid</p> <p>Kantone richten die Sozialhilfe an N, VA und FL aus und betreuen diese solange notwendig. Häufig an Gemeinden / ext. Leistungserbringer delegiert</p>	<p>Gemeinsam Rahmen für KIP</p> <p>Bund unterstützt strategische Steuerung mittels KIP setzt Impulse durch Programme Professionalisierung und Qualitätssicherung</p> <p>Kantone setzen Integrationsmassnahmen gemäss KIP um Häufig an Gemeinden / ext. Leistungserbringer delegiert</p>	<p>Bund definiert die Rahmenbedingungen für die öffentliche Arbeitsvermittlung Kontrolliert im Rahmen einer wirkungsorientierten Steuerung</p> <p>Kantone Umsetzung im kantonalen Kontext mit RAV Weitgehende Autonomie im Bereich Organisation und Schwerpunkte</p>	<p>Gemeinsam Masterplan Berufsbildung</p> <p>Bund steuert die Berufsbildung strategisch, entwickelt sie weiter und genehmigt oder erlässt Rahmenlehrpläne</p> <p>Kantone sind für die Umsetzung und Aufsicht verantwortlich</p> <p>Organisationen der Arbeitswelt (OdA) eingebunden für Bildungsinhalte und Ausbildungsplätze</p>
Bundesabgeltungen				
Wofür?	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialhilfe – Unterbringung – Krankenversicherung – Betreuung 	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung von spezifischen Integrationsmassnahmen gemäss KIP 	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) – Verwaltungskosten (Betriebs- und Investitionskosten) 	<ul style="list-style-type: none"> – Angebote der Berufsbildung – Besondere Leistungen der Kantone und Dritter – Durchführung von eidg. Prüfungen

¹¹⁸ Vgl. auch Bundesrat (2016), Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3361 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR vom 22. April 2013.

¹¹⁹ Vgl. auch SBFJ, EDK (2018), Bildung, Forschung und Innovation (BFI): Finanzierung durch die Kantone und den Bund. Reporting 2018 auf der Grundlage der Staatsrechnungen 2017 von Bund und Kantonen und der Finanzstatistik 2016.

Merkmal	Asyl- und Flüchtlingswesen		Arbeitsvermittlung ¹¹⁸	Berufsbildung ¹¹⁹
	Sozialhilfe und Betreuung (GP)	Spezifische Integration (IP)		
Mechanismus	Monatliche Pauschale pro sozialhilfeabhängigen N, VA, FL in Bundeszuständigkeit (bis 5/7 Jahre)	Einmalige Pauschale pro Asylentscheid mit VA oder Asyl	<ul style="list-style-type: none"> – Jährliche Pauschale pro Stellensuchende – abnehmende Beiträge mit steigender Quote Stellensuchender – Massgebende Anzahl Stellensuchenden: höherer Wert aus letzten beiden Jahren 	<ul style="list-style-type: none"> – Jährliche Pauschale je Lehrvertrag (differenziert nach Art der Ausbildung) und pro Prüfung – Gesamtvolumen wird im Zahlungsrahmen definiert – Rund 10 % für Projekte reserviert
Wie viel? (Finanzierungsanteil Bund)	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialhilfe, Unterbringung, Krankenversicherung: vollständige Abgeltung bei kostengünstigen Lösungen – Betreuung: Beitrag (Anteil nicht definiert) 	<ul style="list-style-type: none"> – Einmaliger Beitrag von 18 000 Fr. (ab Mai 2019) – Finanzierungsanteil Bund nicht fix definiert 	<ul style="list-style-type: none"> – AMM: 1700 bis 3500 Fr. pro Stellensuchendem pro Jahr – Verwaltung: vollständige Abgeltung gemäss Richtwerten (3182 bis 3650 Fr. pro Stellensuchendem pro Jahr) 	<ul style="list-style-type: none"> – Bund trägt 25 % der Kosten der öffentlichen Hand (Richtwert) – Rund 3000 bis 5000 Fr. pro Lernenden
Controlling / Anreize	<ul style="list-style-type: none"> – Fokus auf Kontrolle der ZEMIS-Einträge und korrekten Verwendung durch Kantone – Kantone profitieren bei sinkenden Sozialhilfekosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Mitteleinsatz und Ausschöpfung wird im Rahmen KIP-Reporting geprüft – Keine performance-abhängige finanzielle Auswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Benchmarking der Kantone mit Wirkungsindex (unter Berücksichtigung Konjunktur, Arbeitsmarkt, etc.) – Keine performance-abhängige finanzielle Auswirkungen 	Überprüfung des Finanzierungsanteils des Bundes anhand der offiziellen Staatsrechnung

Aus dem Vergleich fallen folgende Punkte auf:

- Nur im Bereich der Berufsbildung werden die ausgerichteten Pauschalbeiträge effektiv an eine nachweisbare Leistung gekoppelt (Anzahl Lehrverträge). GP und IP sowie die Abgeltungen in der Arbeitsvermittlung sind eher bedarfsorientiert (Anzahl Personen mit Bedarf). Dabei kennt die Arbeitsvermittlung vergleichbar wie die Anwendung der Erwerbsquote bei der Globalpauschale einen Anreiz, die Quote der Stellensuchenden gering zu halten.
- Entsprechend des eigenen Kostenrisikos der Kantone und der pauschalen Abgeltung bei der Sozialhilfe für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, in der Arbeitsvermittlung und in der Berufsbildung wird den Kantonen in diesen Bereichen auch eine grosse Freiheit in der effektiven Ausgestaltung der Leistungserbringung überlassen.
- Dies ist im Quervergleich bei der spezifischen Integrationsförderung etwas anders: Die Kantone sind nicht verpflichtet, über die Integrationspauschale hinaus eigene Mittel zu investieren. Entsprechend basiert die (pauschale) Abgeltung durch den Bund auf einer Programmvereinbarung mit klar definierten Leistungen und die Kantone müssen im Rahmen des Reporting nachweisen, die Mittel gemäss Vereinbarung einzusetzen.
- In diesem Sinne wäre denkbar, die klar definierten bzw. quantifizierbaren Wirkungsziele der Integrationsagenda zu nutzen, um eine wirkungsorientierte Abgeltung im Integrationsbe-

reich mit entsprechendem Kostenrisiko der Kantone vorzusehen und dafür allenfalls im Gegenzug die Vorgaben an die Leistungserbringung im Rahmen der Programmvereinbarungen zu reduzieren.