



Bern-Wabern, 05.03.2024

---

# Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Entlastungspaket 27

## Stellungnahme der EKM

---

### Ausgangslage

Ende Januar 2025 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement EFD, ein Vernehmlassungsverfahren zum Entlastungspaket 27 durchzuführen. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM nimmt die Gelegenheit gerne wahr, zu diesem Paket Stellung zu nehmen.

Migration ist ein Querschnittsthema, das Sozial- und Bildungspolitik ebenso betrifft wie Kultur- oder Sicherheitspolitik. Deshalb gibt es im Massnahmenpaket 27 zahlreiche Anknüpfungspunkte zu den Arbeitsschwerpunkten der EKM. Aufgrund ihres Mandats<sup>1</sup> und der in der Kommission vertretenen Expertise ist es der EKM an dieser Stelle jedoch ein Anliegen, sich insbesondere zur geplanten Massnahme im Asylbereich zu äussern.

Die EKM hofft, dass der Bundesrat ihren Bedenken bei der Ausarbeitung der Botschaft zum Entlastungspaket 27 an das Parlament Rechnung tragen wird.

### Das Entlastungspaket 27 und die zu erwartenden Einsparungen auf Bundesebene

Wegen steigender Ausgaben, unter anderem für die Armee und die Altersvorsorge, sieht sich der Bundesrat unter Spardruck gesetzt. Mit dem Entlastungspaket 27, einem Mantelerlass, sollen die strukturellen Defizite des Bundeshaushalts reduziert und der Bundeshaushalt ins Gleichgewicht gebracht werden. Die im Mantelerlass enthaltenen Massnahmen sollen den Bundeshaushalt in den Jahren 2027/2028 um 6,3 Milliarden Franken entlasten.<sup>2</sup>

Teil dieser Massnahmen sind auch die geplanten Kürzungen im Asylbereich. Die Spareffekte, die der Bundesrat im Asylbereich erwartet, werden für die Jahre 2027/2028 mit 941,2 Millionen Franken veranschlagt.<sup>3</sup> Die EKM sieht dies kritisch: Denn der Plan des Bundesrats, die Mehrausgaben, etwa für die Armee und die Altersvorsorge, durch Sparmassnahmen im Sozialwesen zu kompensieren, kann für die schwächsten Glieder der Gesellschaft, zu denen auch die Personen im Asylbereich gehören, existenzielle und folgenschwere Auswirkungen haben.

---

<sup>1</sup> Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist eine ausserparlamentarische Verwaltungskommission, die sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen beschäftigt, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländer, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich, ergeben. In Erfüllung ihres Mandats arbeitet die EKM eng mit den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit den in der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammen.

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht S. 9.

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht S. 40.

## Beiträge des Bundes zur Entlastung der Kantone im Asylbereich

Der Bund entrichtet den Kantonen zwei Arten von Pauschalen:

- **Globalpauschale**

Mit der Globalpauschale leistet der Bund einen Beitrag an die Kosten, die den Kantonen mit der Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen, anerkannten Flüchtlingen, Staatenlosen sowie Schutzsuchenden mit Status S entstehen. Dabei handelt es sich um Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung und der obligatorischen Krankenversicherung und um Betreuungskosten, welche die Kantone im Asylbereich erbringen.

Aktuell beträgt die Abgeltungsdauer:

- **5 Jahre** für Flüchtlinge und Staatenlose
- **7 Jahre** für vorläufig Aufgenommene (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene staatenlose Personen)
- **5 Jahre** für Schutzsuchende ohne Aufenthaltsbewilligung. Für Schutzsuchende mit Aufenthaltsbewilligung richtet der Bund den Kantonen während bis zu fünf weiteren Jahren eine halbe Globalpauschale aus.

Globalpauschalen folgen einer Bedarfslogik. Sie werden unter Berücksichtigung der Erwerbstätigenquote entrichtet: höhere Erwerbstätigenquoten führen zu geringeren Pauschalen, da die Kantone weniger finanzielle Unterstützungsleistungen zu erbringen haben; niedrigere Erwerbstätigenquote führen zu höheren Pauschalen, damit die Kantone mehr Mittel erhalten, um die zusätzlichen Kosten, die ihnen im Sozialbereich entstehen, zu decken.

- **Integrationspauschalen**

Mit den Integrationspauschalen leistet der Bund Beiträge an die Kosten, die den Kantonen mit der Integration in den Arbeitsmarkt und in die Bildung, einschliesslich des Erlernens einer Landessprache, entstehen.

Mit der Integrationsagenda Schweiz (IAS) haben Bund und Kantone gemeinsam ambitionierte Integrationsziele entwickelt:

- **5 Jahre** nach der Einreise befinden sich **zwei Drittel** aller vorläufig aufgenommenen Personen und der anerkannten Flüchtlinge im Alter von 16–25 Jahren in einer postobligatorischen Ausbildung.
- **7 Jahre** nach Einreise sind **50 Prozent** aller erwachsenen vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert.<sup>4</sup>

Die IAS trat 2019 in Kraft. Der Bund zahlt den Kantonen für vorläufig aufgenommene Personen und für anerkannte Flüchtlinge seither eine einmalige Integrationspauschale von 18 000 Franken. Für Personen mit Schutzstatus S stellt der Bund eine monatliche Integrationspauschale von 250 Franken zur Verfügung, was einem jährlichen Beitrag von 3000 Franken entspricht.

---

<sup>4</sup> Als die IAS in Kraft trat, war nicht absehbar, dass der Bund zwei Jahre später den Schutzstatus S in Kraft setzen würde. Die Bestrebungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration wurden auf Personen mit Schutzstatus S ausgedehnt. Im Mai 2024 hat sich der Bundesrat das Ziel gesetzt, die Erwerbsquote von Personen mit Schutzstatus S bis Ende 2024 auf 40 Prozent zu erhöhen: [Bundesrat stärkt Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S](#)

Das Monitoring der IAS zeigt, dass die Investitionen, die der Bund bisher getätigt hat, Wirkung zeigen und die Bildungs- und Arbeitsmarktintegration markant verbessert werden konnten.

## **Entlastungspaket 27: Geplante Massnahmen im Asylbereich**

Die im Entlastungspaket 27 enthaltene Massnahme im Asylbereich will die Globalpauschale – mit welcher der Bund Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung, der obligatorischen Krankenversicherung und der Betreuungskosten durch die Kantone abdeckt – einschränken. Ihre Abgeltungsdauer soll auf 4 Jahre verkürzt werden.

Künftig soll der Zweck der Globalpauschale darin bestehen, die Integration von anerkannten Flüchtlingen, Staatenlosen, vorläufig aufgenommenen Personen sowie Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt zu beschleunigen.. . «Die Integrationspolitik soll auf das prioritäre Ziel hin ausgerichtet werden, dass Personen im erwerbsfähigen Alter (25–60 Jahre) **drei Jahre** nach Einreichung ihres Asyl- bzw. Schutzgesuchs oder ihrer Einreise erwerbstätig sind oder im Falle von Arbeitslosigkeit von den Regelstrukturen betreut werden können. Gleiches gilt für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren, welche sich spätestens nach **drei Jahren** in einer Berufsbildung oder im Erwerbsleben befinden sollen».<sup>5</sup>

Zudem sieht der Vorschlag des Bundesrats bei der Globalpauschale den Wechsel zum sogenannten Bestandesmodell vor. Beim Bestandesmodell kommt eine Berechnungsmethode zum Einsatz, welche die Höhe der Pauschalen auf der Grundlage der Anzahl der betreuten Personen berechnet. Das Bestandesmodell soll die Anreizwirkung erhöhen: Gelingt den Kantonen eine rasche Arbeitsmarktintegration, sollen für sie Mehreinnahmen resultieren; gelingt sie nicht, resultiert eine Verlagerung der Kosten vom Bund auf die Kantone.

Das Entlastungspaket des Bundes sieht also bei den Globalpauschalen in den Jahren 2027/2028 nicht nur Einsparungen von fast einer Milliarde Franken vor. Es ändert auch den Zweck der Globalpauschale und nimmt gleichzeitig einen Richtungswechsel vor: Der Bund will die Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung, der obligatorischen Krankenversicherung und der Betreuungskosten kürzen. Gleichzeitig will er eine schnellstmögliche Integration in den Arbeitsmarkt. Zusätzlich will der Bund weg vom jetzigen Bedarfsmodell, hin zu einem Bestandesmodell, wie es bereits jetzt bei der Integrationspauschale zur Anwendung kommt.

## **Vorbehalte der EKM**

Je nach Ausgestaltung kann die Verkürzung der Abgeltungspflicht für die Globalpauschale auf vier Jahre für den Bund einen Spareffekt haben. Wie hoch dieser jedoch ist, bleibt vorerst unklar.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist der Ansicht, dass nicht die Sanierung des Bundeshaushalts der Ausgangspunkt für Einsparungen bei der Globalpauschale sein sollte, sondern dass die Finanzflüsse vom Bund an die Kantone im Asylbereich von strategischen Überlegungen geleitet sein sollten.

Die EKM hat grosse Vorbehalte gegenüber der Effektivität der vorgeschlagenen Massnahme, denn sie rechnet mit möglichen negativen Auswirkungen auf die aus ihrer Sicht notwendige nachhaltige Integration von Personen im Asylbereich, insbesondere hinsichtlich Bildung, Arbeit und sozialer Integration. Die EKM befürchtet, dass die Verkürzung der Abgeltungsdauer in den

---

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht S.49. Hervorhebungen durch die EKM.

Kantone zu weiteren Kürzungen in der Asylsozialhilfe führen wird. Studien zeigen, dass die Folgen solcher Kürzungen für Kinder und Jugendliche gravierend sind und dass sie die nachhaltige Arbeitsmarktintegration erschweren.<sup>6</sup>

Was auf Bundesebene als Sparmassnahme angedacht ist, wird zudem für die Kantone, für die Städte und für die Gemeinden zur Kostenverlagerung. Sie sind es, welche die Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung, der obligatorischen Krankenversicherung und der Betreuung bezahlen müssen, ungeachtet der Beitragshöhe oder der Abgeltungsdauer.

Bund und Kantone arbeiten im Asylbereich eng zusammen. Bei den Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Unterbringung, der obligatorischen Krankenversicherung und der Betreuungskosten, welche bisher über Globalpauschalen abgegolten werden, wie auch bei den Leistungen zum Erlernen einer Landessprache, zur Integration in die Bildung und den Arbeitsmarkt, welche mit Integrationspauschalen abgegolten werden, handelt es sich um Verbundsaufgaben, welche der Bund, die Kantone und die Städte und Gemeinden gemeinsam wahrzunehmen haben. Aus Sicht der EKM kann der Bund den Verwendungszweck der Globalpauschale nicht einfach ändern, ohne dass die Verbundspartner diese Änderung mittragen. Auch dem geplanten Richtungswechsel von einem Bedarfs- zu einem Bestandesmodell müssten die Verbundspartner aus Sicht der EKM gemeinsam positiv gegenüberstehen, ansonsten ist dieses Vorgehen nicht zielführend.

Die Gesamtstrategie Asyl, an der zur Zeit im Verbund gearbeitet wird und in deren Lenkungsausschuss Vertreterinnen und Vertreter des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), der Präsidien der kantonalen Konferenzen der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) sowie der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vertreten sind, wird bis zum Sommer 2025 die Herausforderungen im Asylbereich auf allen Staatsebenen analysieren und einen weitergehenden Aktionsplan erarbeiten.

Auch aus diesem Grund plädiert die EKM dafür, die geplanten Massnahmen hinsichtlich ihrer möglichen negativen Langzeitwirkung auf die Integration von Personen im Asylbereich nochmals mit allen Partnern zu diskutieren. Die «Verkürzung der Abgeltungspflicht für die Globalpauschalen auf 4 Jahre» sollte aus Sicht der EKM, wenn überhaupt, Bestandteil des Aktionsplans zur Gesamtstrategie Asyl sein.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli  
Präsident



Bettina Looser  
Geschäftsführerin

---

<sup>6</sup> Büro Bass (2024): Die Materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe.