

Beschluss vom 19. Dezember 2023

Kleine Anfrage Nr. 2023/18

betreffend «Stark steigende Kosten im Flüchtlingsbereich. Ist ein Ende in Sicht?»

In einer Kleinen Anfrage vom 6. September 2023 stellt Kantonsrätin Corinne Ullmann Fragen betreffend die Kosten des Kantons Schaffhausen im Flüchtlingsbereich.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t:

Der Beantwortung der Fragen schicken wir folgende Erläuterungen zur Asylsozialhilfe, zur Integrationsagenda Schweiz (IAS) und zur Finanzierung durch Bund, Kanton und Gemeinden voraus:

Personen des Asylbereichs: Der Asylbereich umfasst Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben. Ende Dezember 2022 zählte der Asylbereich gemäss Asylstatistik¹ des Staatssekretariats für Migration (SEM) insgesamt 204'374 Personen (Vorjahr: 130'997). Dazu gehören 76'195 anerkannte Flüchtlinge, 44'779 vorläufig aufgenommene Personen (davon 8'950 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) sowie 14'894 Personen im Asylprozess (Asylsuchende). Ferner waren Ende 2022 62'820 Personen mit vorübergehendem Schutz (Status S) in der Schweiz. Der Rest zum Total bilden Spezialfälle und diverse andere Kategorien. Nicht in der Asylstatistik erfasst sind zudem 3'814 Personen, die im Jahr 2022 Nothilfe beansprucht haben. Dazu zählen Personen mit rechtskräftig abgewiesenem Asylgesuch sowie Personen mit einem Nichteintretensentscheid (Dublin-Fälle). Die Zahlen zum Kanton Schaffhausen (Bestand) können dem Verwaltungsbericht² entnommen werden.

Finanzierung des Asylbereichs: Die Sozial- und Nothilfekosten werden den Kantonen vom Bund in Form von Pauschalen abgegolten. Die Kantone erhalten eine Globalpauschale in unterschiedlicher Höhe für Asylsuchende (GP 1a), für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung³ (GP 1b) sowie für Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, Resettlement-Flüchtlinge, Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung, Staatenlose, vorläufig aufgenommene Staatenlose, Staatenlose mit einer rechtskräftigen Landesverweisung sowie Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung (GP 2). Mit diesen Globalpauschalen werden sämtliche vergütbaren Sozialhilfeleistungen abgegolten. Gemäss Art. 38

¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/asylstatistik/2022/stat-jahr-2022-kommentar.pdf>

² <https://sh.ch/CMS/get/file/379d78cd-ace8-4ed3-8020-bc13782f1e00>

³ hierzu zählen Personen mit Status S (Ukraine)

Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG; SHR 850.100) wird der Kostenüberschuss (Defizit) über das Lastenausgleichsverfahren (LAV) mit den Gemeinden abgerechnet. 75% des Defizits tragen die Gemeinden, 25% der Kanton.

Finanzielle Unterstützung (Sozialhilfe): Der Umfang der materiellen Unterstützung von Personen des Asylbereichs erfolgt in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus. Während anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge den Schweizerinnen und Schweizern sozialhilferechtlich gleichgestellt sind und demnach im Rahmen der ordentlichen Sozialhilfe unterstützt werden⁴, haben Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen mit Status S lediglich Zugang zur Asylsozialhilfe. Beiträge werden gemäss dem *Praxisleitfaden für die Ausrichtung der Asylsozialhilfe und Nothilfe*, den das Departement des Innern erlässt, ausgerichtet. Die Ansätze der Asylsozialhilfe liegen deutlich unter jenen der ordentlichen Sozialhilfe. Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende sowie Personen mit Nichteintretensentscheid werden im Rahmen der Nothilfe (Art. 12 Bundesverfassung) unterstützt. Die Unterstützungsansätze liegen nochmals tiefer als jene in der Asylsozialhilfe.

Innerkantonale Zuständigkeiten: Die Sozialhilfe ist im Kanton Schaffhausen eine kommunale Aufgabe. Sie wird von den Sozialhilfebehörden der Gemeinden wahrgenommen. Die Asyl- und Flüchtlingsbetreuung und damit einhergehend auch der Vollzug der Asylsozialhilfe im Kanton Schaffhausen werden per 1. Januar 2020 durch das kantonale Sozialamt wahrgenommen. Das Sozialamt begleitet und unterstützt Personen des Asylbereichs in Abstimmung mit der Integrationsagenda Schweiz während der Dauer der Erstintegration (7 Jahre ab Einreise bzw. Datum des Asylgesuchs). Die Zuständigkeit für Dossiers, die nach Ende der Erstintegration nicht von der Sozialhilfe abgelöst werden können, geht an die Wohnsitzgemeinde über. Die Sozialhilfekosten von Personen aus dem Asylbereich können bis 10 Jahre (seit Einreise / Datum Asylgesuch), in gewissen Fällen auch darüber hinaus über den LAV abgerechnet werden.

Zu den konkret gestellten Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- 1) Wie sehen die durchschnittlichen Kosten des Kantons Schaffhausen im Vergleich mit den übrigen Kantonen in der Schweiz im Flüchtlingsbereich aus (Kosten pro Flüchtling, im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Durchschnitt)?

Zu den Kosten der Kantone im Asyl- und Flüchtlingsbereich bestehen keine umfassenden Vergleichszahlen. Dies liegt am Umstand, dass keine einheitlichen Verrechnungsstandards bestehen. Als Anhaltspunkt für einen Vergleich der Asylkosten in den Kantonen wird auf die Resultate der 2021 durchgeführten Umfrage der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu den Tagespauschalen in der Asylsozialhilfe abgestellt. Gemäss

⁴ Schaffhauser Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe, vgl. <https://sh.ch/CMS/get/file/da62277f-4f57-404b-89cb-fa88f291cb4c>

dieser Umfrage liegt die Tagespauschale in einer individuellen Unterkunft zwischen Fr. 9.70 und Fr. 26.80 für Einzelpersonen und zwischen Fr. 35.-- und Fr. 62.40 für eine vierköpfige Familie⁵. Im Kanton Schaffhausen liegen die Ansätze zwischen diesen beiden Extremwerten (Fr. 16.-- für Einzelperson, Fr. 53.20 für eine vierköpfige Familie)⁶. Verglichen mit dem SKOS-Grundbedarf liegt die Asylsozialhilfe somit bei Einzelpersonen um 19 bis 71% unter den Ansätzen für die einheimische Bevölkerung, bei einer vierköpfigen Familie um 10 bis 50% (vgl. die nachfolgende tabellarische Übersicht betreffend Pauschalen Grundbedarf für den Lebensunterhalt [GBL] in der Asylsozialhilfe im interkantonalen Vergleich und im Vergleich zum SKOS GBL [Stand: September 2022]). Die Resultate des Vergleichs ergeben keine Hinweise, dass die Kosten im Kanton Schaffhausen für die Asyl- und Flüchtlingsbetreuung überdurchschnittlich hoch sind.

	CHF/Tag	Tage/Monat	CHF/Monat	SKOS GBL	Differenz
Einzelperson Min.	9.70	30.42	295	1'006	-71%
Einzelperson Max.	26.80		815		-19%
Einzelperson SH	16.00		487		-52%

Familie, 4 Pers., Min.	35.00	30.42	1'065	2'110	-50%
Familie, 4 Pers., Max.	62.40		1'898		-10%
Familie, 4 Pers., SH	53.20		1'618		-23%

2) Wie hoch ist die Bundespauschale an den Kanton Schaffhausen pro Flüchtling im Asyl- und Flüchtlingsbereich?

Die Globalpauschalen für den Kanton Schaffhausen belaufen sich 2023 auf folgende Beträge⁷:

GP 1a: Fr. 1'614.55

GP 1b: Fr. 1'431.--

GP 2: Fr. 1'415.92

Die Globalpauschalen (GP 1a, GP 1b, GP 2) werden pro Monat und pro Person ausbezahlt. Die Zahlungen enden mit der Ablösung von der Sozialhilfe bzw. der Asylsozialhilfe, spätestens aber nach fünf Jahren Aufenthalt (anerkannte Flüchtlinge) bzw. nach sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz (vorläufig aufgenommene Personen). Überdies zahlt der Bund den Kantonen

⁵ Vgl. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Positionen_Kommentare/2023_01_SKOS_Positionspapier_Grundbedarf_in_der_Asylsozialhilfe.pdf

⁶ Bei der Berechnung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt wurden neben der Pauschale (Grundbetrag) für den Lebensunterhalt (Essen und Trinken, Reinigungsmittel, Hygiene- und Pflegeprodukte u.a.) das Taschengeld, die Entschädigung für die Abfallentsorgung, das Kleidergeld sowie die Auslagen für das ÖV-Abo berücksichtigt.

⁷ [file://userdata.ktst.shnet.ch/akunz/Downloads/AVAM/anh3-ansaeetze-2023-d%20\(1\).pdf](file://userdata.ktst.shnet.ch/akunz/Downloads/AVAM/anh3-ansaeetze-2023-d%20(1).pdf)

für jede Person mit Bleiberecht (Asyl und vorläufige Aufnahme) eine einmalige Integrationspauschale in der Höhe von Fr. 18'000.–. Diese ist zweckgebunden und bedarfsgerecht einzusetzen. Sie dient namentlich zur Förderung der beruflichen Integration sowie des Erlernens einer Landessprache.

- 3) Sollten die Aufwände des Kantons Schaffhausen höher ausfallen als die Bundespauschale, stellen sich folgende Fragen:
- a. Wodurch entstehen diese höheren Kosten im Kanton Schaffhausen?
 - e. Was sind die grössten Kostentreiber?

Ein Aufwandüberschuss im Asylbereich resultiert nicht nur dem Kanton Schaffhausen. Das strukturelle Defizit hängt wesentlich mit dem Finanzierungssystem zwischen Bund und Kantone zusammen. Hauptgrund bildet der Umstand, dass die Globalpauschalen des Bundes nicht kostendeckend sind. So enthalten die Pauschalen lediglich einen *Beitrag* an die Betreuungskosten (Kostenbeteiligung). Aber auch die Anteile der Pauschale für die Sozialhilfe sowie an die Wohn- und Gesundheitskosten decken die Kosten der Kantone nicht. Dies gilt umso mehr, als seit der Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (ab Mai 2019) zusätzliche Anforderungen an die Kantone gestellt werden (z.B. reduzierter Dossierschlüssel, Intensivierung der Integrationsförderung, durchgehende Fallführung), ohne die Globalpauschalen zu erhöhen, was zu Mehrkosten zulasten der Kantone und Gemeinden führte.

Zu den wesentlichen Kostentreibern zählen neben den Gesundheits- und Wohnkosten die Kosten für das Personal. Diese Kosten korrelieren stark mit der Anzahl der Personen, für die das kantonale Sozialamt zuständig ist. Für die Fallführung gilt ein verbindlicher Caseload von 70 Dossiers pro FTE.⁸ Für unbegleitete Minderjährige gilt ein reduzierter Fallschlüssel (25 Personen pro FTE). Nimmt die Fallzahl zu, wird neues Personal angestellt, bei einer Reduktion der Fallzahl wird Personal abgebaut.

- b. Erhalten die Flüchtlinge in unserem Kanton mehr Leistungen/Unterstützungen zum Beispiel im Integrationsbereich als in anderen Kantonen?
- c. Wenn ja, welche?

Nein, im Kanton Schaffhausen erhalten Flüchtlinge nicht generell mehr Leistungen respektive Unterstützungen als in anderen Kantonen.

- d. Sind all diese Leistungen gesetzlich vom Bund vorgeschrieben?

Die allgemeinen Bestimmungen zu den Finanzierungsfragen im Asylbereich finden sich im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) und in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2;

⁸ Ein Dossier umfasst den Unterstützungshaushalt und kann mehrere Personen umfassen (z.B. bei einer Familie)

SR 142.312). Die konkrete Bemessung der Leistungen für Personen des Asylbereichs richtet sich nach kantonalem Recht. Im Kanton Schaffhausen bilden das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG) sowie die vom Departement des Innern erlassenen Unterstützungsrichtlinien die Grundlage für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. der Asylsozialhilfe/Nothilfe. Auf Ebene Richtlinie und vor allem auch bei der Anwendung der Bestimmungen im Einzelfall bestehen für die zuständigen Sozialhilfebehörden je nach Art der Leistung mehr oder weniger grosse Entscheidungs- bzw. Ermessensspielräume. Aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention haben Flüchtlinge in Bezug auf Sozialhilfe Anrecht auf Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung.

f. Wo sieht das DI Einsparmöglichkeiten?

Es obliegt dem Regierungsrat, die generelle Ausrichtung der Asyl- und Flüchtlingsbetreuung, die Strategie sowie Grundsätze für die materielle Unterstützung der verschiedenen Anspruchsgruppen festzulegen. Der Regierungsrat hat sich letztmals am 31. Oktober 2023 umfassend über die organisatorische und finanzielle Situation im Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie zur Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz im Kanton Schaffhausen informieren lassen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die kantonale Asyl- und Flüchtlingsbetreuung kostengünstig organisiert ist und gute Arbeit leistet. Die Anstrengungen des Kantons, Geflüchtete über den Bildungsweg nachhaltig in die Arbeitswelt und in die Gesellschaft zu integrieren und damit ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, zahlen sich aus. Die diesbezüglichen Kosten sind als Investitionen zu verstehen, die allen Beteiligten und insbesondere auch den Gemeinden zugutekommen. Laufend werden kostengünstigere Lösungen bzw. Einsparmöglichkeiten im Asyl- und Flüchtlingsbereich geprüft und wo möglich umgesetzt. Der Kanton Schaffhausen hat sich diesbezüglich mit innovativen Ansätzen und beispielhaften Angeboten schweizweit einen Namen gemacht.

g. Wird diese Kostenspirale so weitergehen?

h. Wenn ja, wie gedenkt das DI die Kostensteigerung zu bremsen?

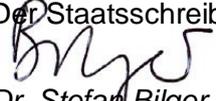
Die Kostenentwicklung im Asyl- und Flüchtlingsbereich hängt wesentlich von Faktoren ab, auf die der Kanton keinen oder nur sehr beschränkten Einfluss hat. Dazu zählen namentlich die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz, die Zusammensetzung der Geflüchteten (unbegleitete Minderjährige, Kinder, Betagte etc.) sowie die Kostenentwicklungen im Gesundheits- und Wohnbereich. Der Regierungsrat ist überzeugt, mit der gegenwärtigen Organisation der Asyl- und Flüchtlingsbetreuung im Kanton Schaffhausen eine für die spezifischen Voraussetzungen im Kanton sehr gute Lösung realisiert zu haben, die kostenbewusst und effizient ist und Arbeit in guter Qualität garantiert. Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, dass sich der Bund in angemessener Weise an den Kosten der Kantone im Asyl- und Flüchtlingsbereich beteiligt.

Er wird sich für eine Überprüfung der Kostendeckung stark machen und – je nach Resultat dieser Analyse – Verhandlungen über die Anpassung der Globalpauschalen beim Bund einfordern.

- i. Nimmt der Kanton Schaffhausen mehr Flüchtlinge auf, als er anteilmässig müsste?
- j. Wenn ja, weshalb?

Nein, der Kanton Schaffhausen nimmt nicht mehr Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf, als er gemäss Verteilschlüssel des Bundes verpflichtet ist. Dies ist gemäss den bundesgesetzlichen Bestimmungen auch nicht zulässig. Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich werden bevölkerungsproportional auf die Kantone zugewiesen. Der Kanton Schaffhausen erhält rund 1 % aller Zuweisungen auf die Kantone. Die Verteilzahlen werden regelmässig veröffentlicht und überprüft.

Schaffhausen, 19. Dezember 2023

Der Staatsschreiber

Dr. Stefan Bilger