

001.5
 755.29.14 PC/sa

3003 Bern, 14. Mai 1980

Herrn Direktor Hess

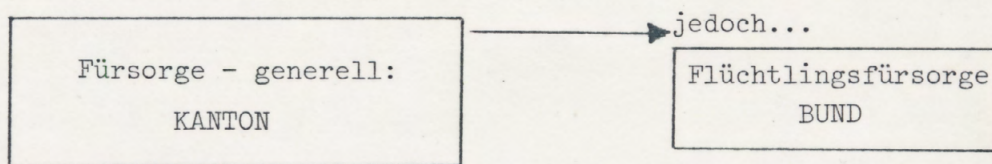
Neu-Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

I. Allgemeines

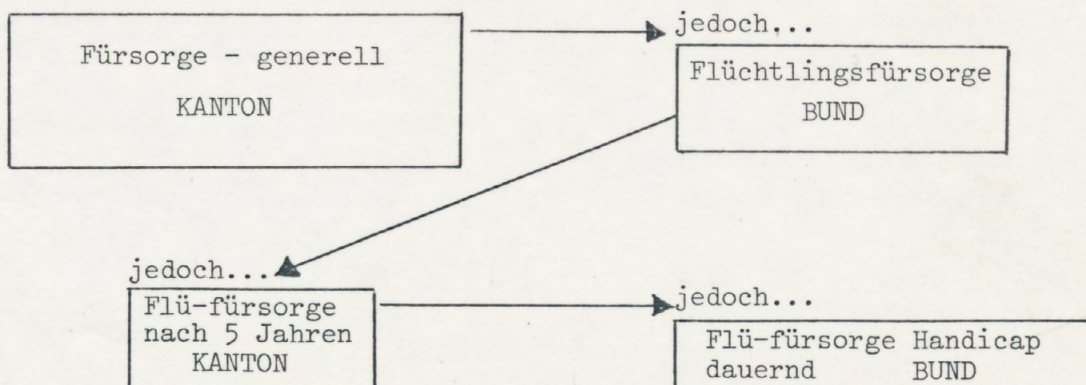
1. Hauptziele der Neuverteilung:
 - Entflechtung
 - Stärkung der Selbständigkeit der Kantone
2. Nebenziel:
 - Finanzielle Einsparungen beim Bund
3. Auswahlkriterien für die "Ersten Vorschläge":
 - Sachliche oder politische Dringlichkeit und Reife, finanzpolitische Bedeutung

II. Unterstützung von Flüchtlingen

1. Ist-Zustand:



2. Vorschlag der Studiengruppe:



3. Beurteilung des Vorschlags durch BAP

3.1. Entflechtung?

- Ist-Zustand: Klare Kompetenzregelung
- Neuer Vorschlag: Komplizierter als bisher

3.2. Stärkung der Selbständigkeit der Kantone?

- Kaum, wenn die Kantone neben der finanziellen Verpflichtung nicht auch Entscheidungsbefugnis oder zum mindesten Mitspracherecht für Aufnahme von Flüchtlingen haben.

3.3. Sachliche oder politische Dringlichkeit und Reife?

- Sind zu verneinen. Jedenfalls nicht erste Priorität.

3.4. Finanzpolitische Bedeutung?

- Für die Bundesfinanzen gering im Vergleich zu den übrigen Massnahmen des Neuverteilungs-"Pakets" wie Strafvollzug, AHV usw.

- Finanzielle Folgen:

Grobe Schätzung 1977 3,5 Mio. (Gesamtaufwand Bund 8 Mio.)

Grobe Schätzung ab 1984/85 7 - 10 Mio.

(Aufnahme von 6'000 Indochina-Flüchtlingen 1979/80, Finanzplan 1983 25 Mio.)

3.5. Sachliche und politische Zweckmässigkeit des neuen Vorschlags?

3.5.1. Auswirkungen auf die Asylpolitik im allgemeinen

- Asyl- und Flüchtlingspolitik ist Bundesaufgabe

- Alleiniges Entscheidungsrecht des Bundes für Asylgewährung im Einzelfall und Aufnahme von Flüchtlingsgruppen.
- Bei Notlagen in Krisengebieten ist rascher Entscheid des Bundesrates über Aufnahme von Flüchtlingen notwendig; vorherige Anhörung der Kantone meist nicht möglich. Anhörung der Kantone nur hinsichtlich Verteilung der Flüchtlingsgruppen im Asylgesetz vorgesehen.
- Es ist nicht immer leicht, bei den kantonalen Stellen auf allen Stufen Verständnis für die Asylpolitik des Bundes zu finden. Dieses Verständnis könnte mindestens hier und da fehlen, wenn die Kantone wissen, dass ihnen daraus nach einigen Jahren Fürsorgelasten erwachsen. Die ohnehin sehr aufreibende Arbeit und ganz allgemein die Lösung der Aufgabe durch die Bundesbehörden wäre wesentlich erschwert, wenn sich bei Gruppen oder im Einzelfall die kantonalen Verwaltungen (Fremdenpolizei, Fürsorgeämter) wegen der möglichen späteren finanziellen Lasten wenig kooperativ zeigen hinsichtlich Aufnahme der Flüchtlinge auf dem Kantonsgebiet.

3.5.2. Auswirkungen für den einzelnen Flüchtling

- Gefahr der Abschiebung von Asylbewerbern von Kanton zu Kanton, indem das Asylgesuch von untergeordneten Verwaltungs- oder Polizeistellen gar nicht entgegengenommen wird.

- Auch nach fünf Jahren Aufenthalt ist die Verbundenheit eines Flüchtlings mit dem Wohnort nicht immer so eng, dass die Ausrichtung einer Unterstützung durch Gemeindeverwaltungen ohne demütigende Hinweise auf die fremdländische Herkunft der Unterstützten überall möglich wäre.

4. Stellungnahmen anderer Gremien

4.1. Kantone

Uns ist bekannt, dass der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren dieser beantragt hat, den Vorschlag betr. Flüchtlingsunterstützung abzulehnen. Gleiche Stellungnahme der Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs; es ist anzunehmen, dass auch die Justiz- und Polizeidirektoren-Konferenz sich im gleichen Sinne geäußert hat, ebenfalls die einzelnen Kantone.

Stellungnahme aufgefasst werden.

(9.9.80)

4.2. Nationalrat

- Minderheitsantrag Müller-Luzern zu Art. 31 AsylG:
"In jedem Fall ist nach Ablauf von fünf Jahren seit der Asylgewährung die Fürsorge ganz den Kantonen zu übertragen."

Antrag vom Bundesrat bekämpft, nachdem sich die Leiter der Hilfswerke ausdrücklich zur weiteren Uebernahme der Flüchtlingsfürsorge ohne zeitliche Begrenzung bereit erklärt hatten. Vom Nationalrat mit 73 : 46 Stimmen abgelehnt.

- Es ging dabei um die Uebertragung der Betreuung durch den Bund an die Kantone, also mit Vergütung der Kosten durch den Bund, und nicht um die Uebernahme der finanziellen Lasten.

4.3. Hilfswerke

Der Vorstand der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe hat sich gegen die vorgeschlagene Neuverteilung geäußert.

ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladen; Beschl. (9.9.80)
durch ihre Asylrechtskommission am 28. Mai 1980.

und allenfalls durch den Vorstand am 6. Juni 1980.

- In Kreisen von Sozialarbeitern der Hilfswerke würde man nicht ungern die Behandlung von Unterstützungsfällen nach einiger Zeit abtreten, teils aus grundsätzlichen Gründen (Gleichbehandlung der Flüchtlinge und der Schweizerbürger, auch hinsichtlich Zuständigkeit, was Integration unterstreichen soll), teils wegen Arbeitsüberlastung.

Wie die Stellungnahme der Hilfswerke schliesslich lautet, kann kaum vorausgesagt werden.

5. Schlussfolgerungen

5.1. Es stellt sich somit die Frage, was wichtiger, notwendiger und richtiger ist?

- Von der Fürsorge als Einheitsaufgabe der Kantone auszugehen und für Flüchtlinge Ausnahme vom Grundsatz und wiederum Ausnahme von der Ausnahme zu machen? Oder
- von der Asyl- und Flüchtlingspolitik als Einheitsaufgabe des Bundes auszugehen und die für Flüchtlinge nötige Fürsorge dieser Aufgabe zu unterordnen?

5.2. Die vorgeschlagene Neuverteilung verkennt die Notwendigkeit optimaler Verhältnisse für die Verfolgung einer weitherzigen Asylpolitik, insbesondere die Wichtigkeit einer bereitwilligen Mitarbeit der kantonalen Instanzen auf allen Stufen. Der Goodwill der Kantone in dieser äusserst heiklen und emotionsgeladenen Materie ist ausserordentlich wichtig; er ist jedenfalls die wenigen Millionen Franken wert, die der Bund durch die Neuverteilung einsparen könnte, insbesondere wenn - wie hier offensichtlich - weder eine echte Entflechtung noch eine wirkliche Stärkung der Selbständigkeit der Kantone erreicht wird.

Diese Bedenken wurden bereits in einem frühern Stadium dem BJ gegenüber betont. Sie werden durch kürzliche Aeusserungen kantonaler Chefbeamter bestätigt.

5.3. In diesem Zusammenhang dürfen die Verhältnisse im Stipendienwesen nicht ausseracht gelassen werden. Dieses wird durch die Neuverteilung der Aufgaben ebenfalls den Kantonen zugewiesen.

- Keine bundesrechtliche Verpflichtung, weder für den Bund noch für die Kantone, Stipendien an Flüchtlinge auszurichten.
- Bisher freiwillige Ausrichtung von Stipendien an Flüchtlingsstudenten durch die Kantone mit den üblichen Subventionen des Bundes (EDI).
- Vor einigen Jahren zwei Volksabstimmungen im Kanton Zürich: Ablehnung der Ausrichtung von Stipendien an Flüchtlingsstudenten.
- Kanton Schaffhausen ähnliche Regelung.

- Durch die gänzliche Zuweisung des Stipendienwesens an die Kantone bis 1985 müssten diese ihre Stipendienkredite im Durchschnitt verdoppeln. Die Kantone werden daher die Stipendiengesuche von Schweizerbürgern, allenfalls von niedergelassenen Ausländern in erster Linie berücksichtigen. Ob dann noch Geld für Flüchtlingsstudenten übrig bleibt, ist nicht sicher. Jedenfalls hat die Interkantonale Konferenz der Stipendienbearbeiter angedeutet, von den Kantonen sei ein Vorstoss zu erwarten, wonach der Bund als Träger der Asylpolitik ebenfalls die Stipendien für Flüchtlingsstudenten ganz übernehmen sollte. - Der Vorstand der Schweiz. Zentralstelle für Flüchtlingshilfe hat beantragt, das Stipendienwesen für Flüchtlinge ganz dem Bund zuzuweisen.

(9.9.80)

6. Allfällige Zwischenlösung

6.1. Früher geltende Regelung

Nach Ende des zweiten Weltkrieges hoffte man, dass sich das Flüchtlingsproblem allmählich lösen werde und dass die Unterstützung von Flüchtlingen nach einer gewissen Zeitspanne wiederum den Kantonen überlassen werden könne. Art. 10 des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen lautete wie folgt:

"Nach dem 1. Januar 1970 werden Bundesbeiträge an die Unterstützung der dannzumal noch minderjährigen Flüchtlinge bis längstens zum 20. Altersjahr und ferner nur für solche Flüchtlinge ausgerichtet, die vorher schon öffentliche Hilfe haben in Anspruch nehmen müssen."

Bei der Aenderung dieses Bundesbeschlusses am 11. März 1960 - vor allem als Folge der Aufnahme von über 10'000 ungarischen Flüchtlingen im Jahre 1956 - wurde Art. 10 gestrichen. Die Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 1959 äussert sich darüber wie folgt:

"Die Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes gestattete den für die Betreuung der Flüchtlinge zuständigen eidgenössischen Behörden, ihre Aufgabe mit mehr Erfolg zu erfüllen als unter den früheren Verhältnissen, bei denen die Unterstützungspflicht bei den Kantonen oder den Gemeinden lag. Seitdem die Kantone nicht mehr damit rechnen müssen, bei der Aufnahme von Flüchtlingen allfällige Unterstützungskosten zu übernehmen, ist die Bereitschaft zur positiven Mitwirkung grösser geworden. Eine Rückkehr zu der früheren Auffassung hätte zweifellos eine empfindliche einschränkende Wirkung auf die Flüchtlingspolitik zur Folge. Die parlamentarischen Verhandlungen über den Bericht von Professor Ludwig über "Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart" zeigten eindrücklich, dass dies nicht möglich wäre... Der Art. 10 des bisherigen Beschlusses sieht eine zeitliche Beschränkung der Beteiligung des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen vor. Aufgrund der Entwicklung ist es undenkbar, dass der Bund sich in der Frage der Unterstützung von Flüchtlingen völlig zurückziehen könnte, in der Annahme, dass die Kantone diese Unterstützungspflicht übernehmen würden. Die Folge davon wäre eine unverhältnismässig starke Zurückhaltung bei den Kantonen in der Frage der Aufnahme von Flüchtlingen. Die Bewilligung des Asyls ist nach der Bundesverfassung ein Recht des

Bundes. Daraus ergeben sich auch entsprechende Verpflichtungen. Es rechtfertigt sich deshalb, die zeitliche Beschränkung aufzugeben und den Art. 10 zu streichen."

6.2. In den letzten 20 Jahren haben sich die Auffassungen in der Fürsorge, insbesondere gegenüber Ausländern, wesentlich geändert. Immerhin geht aus dem früher Gesagten hervor, dass nicht überall eine weitherzige Aufnahmepraxis seitens der Kantone erwartet werden könnte, wenn diese nach relativ kurzer Zeit die Fürsorgelasten übernehmen müssten.

6.3. Sollte sich anlässlich der weiteren Behandlung dieses Geschäftes herausstellen, dass eine Uebertragung der Fürsorge (-lasten) an die Kantone mehrheitlich gewünscht wird, könnte allenfalls eine Zwischenlösung im Sinne der Regelung des früheren Art. 10 des BB vom 26.4.1951 erwogen werden. Beispielsweise:

- Grundsätzlich ist der Bund (mit den Hilfswerken) für die Unterstützung von Flüchtlingen zuständig.
- Nach 10 Jahren Aufenthalt geht die Unterstützungspflicht an den Kanton über,
 - sofern der Flüchtling in den letzten fünf Jahren nicht während längerer Zeit unterstützt werden musste.
- In den übrigen Fällen bleibt der Bund auch nach dem zehnten Aufenthaltsjahr für die Unterstützung verantwortlich.

Die Frist von 10 Jahren lehnt sich an diejenige im Entwurf zum Ausländergesetz, wonach ein Aus-

länder nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr wegen Hilfsbedürftigkeit heimgeschafft werden kann. /

Die nationalrätliche Kommission hat kürzlich beschlossen, diese Frist auf 5 Jahre zu reduzieren. - Dabei ist der Unterschied in der Zuständigkeit deutlich: Flüchtlinge - Entscheid über Aufnahme beim Bund; übrige Ausländer - Entscheid über Aufnahme beim Kanton. kann davon ausgegangen werden, dass seine er-

neute Hilfsbedürftigkeit nicht mehr auf (9.9.80)

Flüchtlingseigenschaft, sondern auf andere Ur-

sachen zurückzuführen ist.

Eine leichte Verkürzung der Fristen wäre an sich denkbar, dürfte jedoch nicht so weit gehen, dass die Kantone wiederum berechtigte Bedenken haben könnten.

- 6.4. Eine andere Zwischenlösung könnte darin bestehen, dass die Betreuung und Unterstützung in der Regel nach fünf Jahren an die Kantone überginge, soweit ein Flüchtling nicht laufend von einem Hilfswerk betreut werden musste, der Bund jedoch vom fünften bis zehnten Aufenthaltsjahr die Unterstützungsleistungen zurückerstatten könnte. Sie würde den Strömungen bei den Hilfswerken entgegenkommen, die sich auf die Eingliederungsphase beschränken möchten. Die Uebertragung der Fürsorge an die Kantone nach einer gewissen Zeitspanne, mit mehr Flexibilität als im seinerzeitigen Antrag von NR Müller-Luzern vorgesehen war, könnte vielleicht vermeiden helfen, den Hilfswerken für ihre Betreuungskosten Subventionen auszurichten.

Maipatte