Appenzell Ausserrhoden

Regierungsrat

Obstmarkt 3
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 10. November 2026

4000.398
Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen, Teilrevision (Asylsozialhilfe); 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. November 2026

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Frauen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Bundesrechtliche Ausgangslage

Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren (Art. 4 Asylgesetz [AsylG; SR 142.31]). Der Bundesrat entscheidet darüber, welchen Gruppen dieser vorübergehende Schutz (Schutzstatus S) gewährt wird. Der Schutzstatus S ist ein rückkehrorientierter Status. Er soll bei Massenflucht rasch Schutz ohne ordentliches Asylverfahren bieten und das Asylsystem entlasten. Das Bundesrecht sieht vor, dass Schutzbedürftige nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz automatisch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten – diese ist bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet (Art. 74 Abs. 2 AsylG).

Der Bundesrat hat den Schutzstatus S am 12. März 2022 erstmals seit dessen Einführung für geflüchtete Personen aus der Ukraine aktiviert. Am 19. August 2026 hat er beschlossen, den Schutzstatus S für ukrainische Staatsangehörige nicht vor dem 4. März 2028 aufzuheben. Ab März 2027 werden deshalb auch im Kanton Ap-

penzell Ausserrhoden die ersten Schutzbedürftigen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und des Kriegsverlaufs in der Ukraine erscheint eine erneute Verlängerung des Schutzstatus S über den 4. März 2028 hinaus wahrscheinlich.

Nach geltendem Bundesrecht haben Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung im Bedarfsfall einen Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe wie die einheimische Bevölkerung (Art. 3 Abs. 1 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen [AsylV 2; SR 142.312]). Da die Sozialhilfe für Personen im Asylbereich («Asylsozialhilfe») mit tieferen Bemessungsansätzen rechnet, hat die Überführung in die ausschliesslich durch die Gemeinden finanzierte ordentliche Sozialhilfe eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung für diese zur Folge.

Dazu kommt, dass die Kantone aufgrund des vom Bund am 20. März 2026 beschlossenen Entlastungspakets 27 ab dem 1. Januar 2027 keine Pauschalen mehr zur Finanzierung der Sozialhilfe für Personen mit Schutzstatus S erhalten, sofern diese während mehr als fünf Jahren in der Schweiz sind.

Der Bundesrat will deshalb Art. 3 Abs. 1 AsylV 2 per 1. März 2027 anpassen und darauf verzichten, dass Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung bei den Sozialhilfeleistungen gleich wie die einheimische Bevölkerung behandelt werden müssen. Die entsprechende Vernehmlassung wurde am 15. Oktober 2026 beendet. Die Verabschiedung der Teilrevision der AsylV 2 durch den Bundesrat wird demnächst erwartet.

2. Kantonalrechtliche Ausgangslage

Das kantonale Sozialhilfegesetz (SHG; bGS 851.1) regelt die Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs in zwei Grundsatzartikeln:

- **Art. 39 SHG** erfasst Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene. Der Kantonsrat ist befugt, für diese Personengruppe durch Verordnung vom SHG abweichende Vorschriften zu erlassen. Davon hat er mit der KR AsylVo Gebrauch gemacht. Entsprechend dürfen die Ansätze für diese Personengruppe tiefer sein als die Ansätze der ordentlichen Sozialhilfe (Art. 13 Abs. 2 KR AsylVo).
- **Art. 40 SHG** erfasst anerkannte Flüchtlinge sowie Schutzbedürftige mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Ihre Unterstützung richtet sich nach dem SHG, soweit das Bundesrecht nichts anderes vorsieht. Der Kantonsrat ist nicht befugt, vom SHG abweichende Vorschriften zu erlassen. Abs. 2 erlaubt dem Kanton, den Vollzug mit einer Leistungsvereinbarung zu übernehmen, wenn mindestens drei Viertel der Gemeinden zustimmen. Abs. 3 regelt die Weiterleitung von Bundesabgeltungen.

Das Sozialhilfegesetz unterscheidet also danach, ob Schutzbedürftige über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen oder nicht. Nach geltendem kantonalem Recht unterstehen sozialhilfebeziehende Schutzbedürftige daher mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung von Gesetzes wegen den Tarifen und Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe und nicht mehr der Asylsozialhilfe. Dies gilt unabhängig von der erwähnten Änderung der AsylV 2 durch den Bundesrat. Derzeit kann der Kantonsrat nur für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung vom SHG abweichende Vorschriften erlassen.

3. Sozialhilfe beziehende Personen mit Schutzstatus S in Appenzell Ausserrhoden

In Appenzell Ausserrhoden halten sich derzeit 433 Personen mit Schutzstatus S auf (Stand: 30. Juni 2026). Davon beziehen 255 Personen Sozialhilfe. Ab März 2027 werden voraussichtlich 120 sozialhilfebeziehende Personen die genannte Fünfjahresgrenze erreichen und eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Nicht vollständig auszuschliessen ist zudem, dass die Zahl der unterstützten Personen weiter ansteigt, falls Schutzbedürftige nach einer zwischenzeitlichen Rückkehr in die Ukraine erneut in die Schweiz einreisen und in der Folge einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erwerben, sofern ihnen frühere Schutzzeiten angerechnet werden.

4. Änderungen im Bundesrecht

Der Bund beschränkt mit dem am 20. März 2026 verabschiedeten Entlastungspaket 27 die Abgeltung der Sozialhilfekosten an die Kantone für alle Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich auf fünf Jahre. Diese Regelungen treten am 1. Januar 2027 in Kraft und betreffen auch alle sozialhilfebedürftigen Personen mit Schutzstatus S, die sich ab März 2027 mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhalten. Ohne diese Änderungen aus dem Entlastungspaket 27 hätte der Bund für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, die Sozialhilfeleistungen beziehen, während weiterer fünf Jahre Pauschalen an die Kantone entrichtet.

Weil der Bund diese Kosten nicht mehr mitfinanziert, entfallen nach Auffassung des Bundesrates die Voraussetzungen für bundesrechtliche Vorgaben zur Höhe der Sozialhilfe für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung. Die im geltenden Art. 3 Abs. 1 AsylV 2 vorgesehene sozialhilferechtliche Gleichbehandlung von Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung und der einheimischen Bevölkerung soll daher entfallen. Der definitive Beschluss des Bundesrates zur entsprechenden Verordnungsanpassung steht noch aus (Stand: 3. November 2026), das Inkrafttreten ist per 1. März 2027 vorgesehen.

Von der Änderung nicht betroffen sind Sozialhilfeleistungen für anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Anerkannte Flüchtlinge sind in der Sozialhilfe weiterhin der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt (Art. 3 Abs. 1 AsylV 2; Art. 23 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [SR 0.142.30]). Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung liegt der Unterstützungsansatz unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung (Art. 82 Abs. 3 AsylG); für vorläufig Aufgenommene gilt dasselbe (Art. 86 Abs. 1 Ausländer- und Integrationsgesetzes [AIG; SR 142.20]). Das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen bleibt in jedem Fall gewahrt.

5. Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene

Unter dem geltenden kantonalen Recht hätten Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung ab März 2027 Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe, wohingegen Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nur Anspruch auf Asylsozialhilfe haben. Dies gilt unabhängig davon, dass der Bund die Gleichbehandlung aufhebt. Die Kosten für die ordentliche Sozialhilfe trüge die jeweilige Wohnsitzgemeinde allein (Art. 35 SHG); der solidarische Verteilschlüssel zwischen Kanton (10 %) und Gemeinden (90 %) nach Art. 20 Abs. 4 KR AsylVo, welcher nur für die Asylsozialhilfe gilt, wäre nicht mehr anwendbar. Gleichzeitig entfällt aufgrund des Entlastungspakets 27 für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung die Mitfinanzierung durch den Bund für diejenigen Personen, die sich länger als fünf Jahre in der Schweiz aufhalten.

Aus Sicht des Regierungsrates fehlt eine sachliche Rechtfertigung, Schutzbedürftige allein aufgrund des Zeitablaufs finanziell besserzustellen. Ihr Status bleibt vorübergehend und rückkehrorientiert. Eine Besserstellung würde zudem die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schwächen. Für Appenzell Ausserrhoden beträgt die Erwerbstätigenquote über alle Personen mit Schutzstatus S 44,4 % (schweizweit 37,8 % [Stand: Juni 2026]), für Schutzbedürftige, die 2022 eingereist sind, liegt sie bei 56,1 %. Zahlreiche Kantone passen ihr Recht entsprechend an, darunter Zürich, St. Gallen, Aargau, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Zug und Basel-Landschaft.

Folglich soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es erlaubt, Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung weiterhin Leistungen nach den Ansätzen der Asylsozialhilfe anstelle der ordentlichen Sozialhilfe auszurichten. Hierfür bedürfen Art. 39 und 40 SHG einer Anpassung, die es dem Kantonsrat erlaubt, für alle Personengruppen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs abweichende Regelungen zur Unterstützung zu treffen. Damit wird die gesetzgeberische Flexibilität geschaffen, um zeitnah auf Änderungen des Bundesrechts im Asylbereich reagieren zu können. Das Ziel der Teilrevision ist es, den für sozialhilfebeziehende Personen mit Schutzstatus S geltenden Asylsozialtarif auch unter der neuen Rechtslage aufrechtzuerhalten. Die Änderung des SHG beschränkt sich dabei auf die Schaffung der Delegationsgrundlage, während die beabsichtigte Rechtsfolge mit der parallelen Anpassung der Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVo; bGS 122.24) eintritt.

Das SHG und die KR AsylVo sind als Einheit zu beraten. Die Änderung der KR AsylVo erlaubt es, den bisher geltenden Asylsozialtarif für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung fortzuführen. Die seitens des Bundes ab Sommer 2026 äusserst kurzfristig geplante Änderung der Asylverordnung 2 setzt die Kantone unter enormen Zugzwang. Damit eine Regelung im Kanton Appenzell Ausserrhoden rechtzeitig Wirkung entfaltet, sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen im SHG und in der KR AsylVo umgehend anzupassen.

B. Grundzüge der Vorlage

1. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

Die Vorlage fasst die Regelungen zur Sozialhilfe für sämtliche Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs in einem einzigen Grundsatzartikel zusammen und hebt die Unterscheidung nach dem Aufenthaltstitel auf Gesetzesstufe auf. Sie umfasst drei Elemente:

- **Einheitlicher Grundsatz (Art. 39 Abs. 1):** Die Unterstützung von Asylsuchenden, Schutzbedürftigen, vorläufig Aufgenommenen sowie anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach dem SHG, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht nichts anderes vorsehen.
- **Verordnungskompetenz des Kantonsrates (Art. 39 Abs. 2):** Der Kantonsrat regelt das Nähere auf dem Verordnungsweg und kann abweichende Vorschriften namentlich zu Zuständigkeit, Verfahren, individueller Sozialhilfe, Nothilfe, Kostentragung und Finanzierung erlassen.
- **Aufhebung von Art. 40:** Die Sonderbestimmung für anerkannte Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, nämlich die Gleichstellung mit der einheimischen Bevölkerung auf Gesetzesstufe, entfällt. Wo einzelne Regelungen weiterhin nötig sind, sollen diese in Art. 22 KR AsylVo überführt werden.

2. Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen

Die Änderung erfolgt ausschliesslich in Art. 22 KR AsylVo. Sie stützt sich auf den neuen Art. 39 Abs. 2 SHG und verfolgt zwei Ziele:

- Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung werden bei der Bemessung der Unterstützung und bei der Kostentragung durch den Kanton und die Gemeinden den Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung gleichgestellt. Der bisher geltende Asylsozialhilfeansatz gilt neu auch für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung.
- Die bisherigen Bestimmungen von Art. 40 Abs. 2 und 3 SHG zur Leistungsvereinbarung und zur Weiterleitung der Bundesabgeltungen sollen neu sinngemäss auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Die Vorlage legt keine neuen Ansätze fest. Die Unterstützung von Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung bemisst sich künftig nach den bisherigen Ansätzen der Asylsozialhilfe gemäss der KR AsylVo in Verbindung mit Art. 2 der Verordnung des Regierungsrates zum Asylwesen (RR AsylVo; bGS 122.241). Die regierungsrätliche Verordnung muss dafür nicht angepasst werden, weil sie für die Ansätze auf Art. 13 KR AsylVo Bezug nimmt.

Die bisherige solidarische Kostentragung durch die Gemeinden soll zukünftig für alle Personen mit Schutzstatus S Bestand haben. Zudem übernimmt der Kanton auch zukünftig 10 % der Sozialhilfekosten für diese Personengruppe.

C. Verzicht auf eine Vernehmlassung

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit wurde ausnahmsweise auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Nach Art. 57 Abs. 1 KV sind die interessierten Kreise bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Gegenständen zur Vernehmlassung einzuladen. Der Verzicht rechtfertigt sich vorliegend aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit. Der Bund eröffnete die Vernehmlassung zur Änderung der AsylV 2 erst am 12. August 2026, während die ersten Schutzbedürftigen bereits ab März 2027 eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Ein Vernehmlassungsverfahren hätte die rechtzeitige Beschlussfassung verunmöglicht. Darüber hinaus müssen zahlreiche weitere Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen in ähnlicher Weise anpassen.

Dem Zweck der Vernehmlassung wurde auf andere Weise Rechnung getragen. Die Vorlage wahrt für die betroffenen Personen den Status quo und betrifft in erster Linie die Gemeinden, welche laufend über das Vorhaben orientiert wurden. Am 3. November 2026 wurden die Synopsen und der Zeitplan im Steuergremium KIP & Asyl (mit den Gemeindepräsidien von Herisau, Schönengrund, Bühler und Heiden sowie der Geschäftsführung der Gemeindepräsidienkonferenz AR [GPAR]) näher erläutert. Das Gremium beurteilte die Lösung einhellig als gut und unterstützenswert.

D. Erläuterungen zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

Art. 39 (Sachüberschrift)
Die Sachüberschrift wird gestrichen. Nach der Aufhebung von Art. 40 verbleibt Art. 39 als einzige Bestimmung des 6. Abschnitts. Der Abschnittstitel umschreibt den Personenkreis bereits vollständig.

Art. 39 Abs. 1
Abs. 1 nennt neu alle Personengruppen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs. Erfasst sind:

- Asylsuchende (Ausweis N);
- Schutzbedürftige, unabhängig davon, ob sie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen (Ausweis S, B oder C);
- vorläufig Aufgenommene (Ausweis F);
- anerkannte Flüchtlinge; vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind mitumfasst (Ausweis B, C oder F).

Für alle diese Personen gilt das SHG, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht nichts anderes vorsehen. Der Vorbehalt des Bundesrechts umfasst namentlich etwa Art. 82 AsylG, die AsylV 2, Art. 86 AIG sowie die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Der Vorbehalt des kantonalen Rechts verweist auf die KR AsylVo. Dass anerkannte Flüchtlinge neu in Art. 39 genannt werden, ändert an ihrem Anspruch nichts. Sie sind nach Art. 3 Abs. 1 AsylV 2 und Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt. Das Bundes- und Völkerrecht geht einer etwaigen kantonalen Abweichung vor.

Die Einbindung aller Personengruppen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs in Abs. 1 ist sachgerecht. Damit wird die erforderliche gesetzgeberische Flexibilität geschaffen, um zeitnah auf Änderungen des Bundesrechts im Asyl- und Flüchtlingsbereich reagieren zu können.

Das Wort «grundsätzlich» im geltenden Abs. 1 wird gestrichen. Es hat neben dem ausdrücklichen Vorbehalt des Bundesrechts und des kantonalen Rechts keine eigenständige Bedeutung.

Art. 39 Abs. 2
Abs. 2 überträgt dem Kantonsrat neu ausdrücklich den Auftrag, das Nähere auf dem Verordnungsweg zu regeln. Wie bisher ist er befugt, abweichende Vorschriften zu erlassen. Die Aufzählung der Bereiche (Zuständigkeit, Verfahren, individuelle Sozialhilfe, Nothilfe, Kostentragung und Finanzierung) bleibt unverändert und begrenzt die Delegation inhaltlich. Die Bestimmungen der KR AsylVo gelten deshalb zukünftig für alle unter Abs. 1 genannten Personengruppen.

Die Wendung «aufgrund der besonderen Verhältnisse im Asylwesen» entfällt, weil sie sprachlich nicht auf anerkannte Flüchtlinge passt. Materiell erfolgt dadurch keine Änderung. Abweichungen von der ordentlichen Sozialhilfe bedürfen weiterhin sachlicher Gründe (Art. 7 KV, Art. 8 BV) und müssen das Recht auf Hilfe in Notlagen wahren (Art. 50 KV, Art. 12 BV).

Gestützt auf Abs. 2 kann der Kantonsrat Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung künftig gleich behandeln wie Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Voraussetzung ist, dass der Bund Art. 3 Abs. 1 AsylV 2 wie angekündigt ändert.

Art. 40
Art. 40 wird aufgehoben:

- **Abs. 1** wird auf Art. 39 Abs. 1 übertragen. Der Zusatz «oder Niederlassungsbewilligung» entfällt dabei, da es hierfür an einer bundesrechtlichen Grundlage fehlt.
- **Abs. 2** wird sinngemäss in Art. 22 Abs. 2 KR AsylVo überführt. Die heutige Zusammenarbeit der Gemeinden in der Beratungsstelle für Flüchtlinge bleibt davon unberührt.
- **Abs. 3** wird in Art. 22 Abs. 3 KR AsylVo überführt; auf Gesetzesstufe ist sie entbehrlich.

Ziff. IV. (Referendum und Inkrafttreten)

Die Änderung untersteht als Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Er strebt ein schnellstmögliches Inkrafttreten an. Sollte der Bund die AsylV 2 später oder nicht ändern, bleibt der neue Art. 39 dank des Vorbehalts zugunsten des Bundesrechts trotzdem rechtskonform.

E. Erläuterungen zur Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen

Vorbemerkung
Die Änderung der KR AsylVo beschränkt sich auf Art. 22 KR AsylVo. Die Überführung der Regelungen von Art. 40 SHG in die KR AsylVo ist zulässig, weil die Delegationsnorm in Art. 39 Abs. 2 SHG in der Fassung der Teilrevision alle Personengruppen des Asylbereichs und damit Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung miterfasst und Zuständigkeit, Kostentragung und Finanzierung ausdrücklich nennt.

VII. Abschnittstitel
Der Titel von Abschnitt VII. wird angepasst. Der Zusatz «oder Niederlassungsbewilligung» entfällt ersatzlos, da hierfür keine bundesrechtliche Grundlage besteht.

Art. 22 Abs. 1 (Grundsatz)
Abs. 1 hält neu fest, dass sich die Unterstützung von anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung unter Vorbehalt der nachstehenden Bestimmungen nach dem SHG richtet. Damit wird klar umschrieben, dass sich Art. 22 nur auf die besonderen Bestimmungen zu Sozialhilfeleistungen für alle Schutzbedürftigen sowie für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bezieht.

Für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge ergeben sich daraus keine Änderungen. Sie sind nach Art. 3 Abs. 1 AsylV 2 und Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt. Das Bundes- und Völkerrecht geht einer etwaigen kantonalen Abweichung vor.

Art. 22 Abs. 2 (Leistungsvereinbarung)
Abs. 2 überführt die bisherige Regelung in Art. 40 Abs. 2 SHG in die KR AsylVo. Der Kanton kann den Vollzug weiterhin mit einer Leistungsvereinbarung ganz oder teilweise übernehmen, wenn sich mindestens drei Viertel aller Gemeinden daran beteiligen. Diese Möglichkeit soll beibehalten werden, auch wenn sie derzeit nicht ge-

nutzt wird. Zudem erfolgt eine Bereinigung hinsichtlich der Kostenteilung. Zukünftig soll eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden können, bei der die Kostenverteilung dynamisch erfolgen kann – die Festlegung eines 10 % Kantonsanteils entfällt. Ferner wird die Kostentragung weiterer Leistungen mittels Leistungsvereinbarung, wie sie heute in Abs. 2 festgehalten ist, mangels eigenständiger Bedeutung nicht übernommen. Die heutige Zusammenarbeit der Gemeinden in der Beratungsstelle für Flüchtlinge bleibt indessen unberührt.

Art. 22 Abs. 3 (Bundesabgeltungen)
Abs. 3 überführt die bisherige Regelung von Art. 40 Abs. 3 SHG in die KR AsylVo. Bundesabgeltungen («Pauschalen») für Sozialhilfeleistungen werden an die Gemeinden weitergeleitet, sofern keine Leistungsvereinbarung nach Abs. 2 abgeschlossen wurde. Der Verweis auf das Asylgesetz im bisherigen Art. 40 Abs. 3 SHG entfällt mangels Relevanz für die innerkantonale Regelung.

Die Änderung betrifft vorderhand nur noch Pauschalen für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, da die Kantone für Personen mit Schutzstatus S und Aufenthaltsbewilligung nach Inkrafttreten des Entlastungspakets 27 am 1. Januar 2027 keine solchen mehr erhalten.

Art. 22 Abs. 4 (Bemessung und Kostentragung für Schutzbedürftige)
Abs. 4 bildet den Kern der Vorlage und stützt sich auf die in Art. 39 Abs. 2 SHG genannten Bereiche der individuellen Sozialhilfe sowie der Kostentragung und Finanzierung. Er regelt drei Punkte:

- **Bemessung (Satz 1):** Die Unterstützung bemisst sich nach Art. 13 KR AsylVo. Für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung gelten damit dieselben Ansätze wie für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Die Ansätze dürfen tiefer sein als die Ansätze der ordentlichen Sozialhilfe (Art. 13 Abs. 2 KR AsylVo).
- **Kostentragung (Satz 2):** Der Kanton beteiligt sich mit 10 % an den Kosten. Die restlichen Kosten werden nach Art. 20 Abs. 4 KR AsylVo auf die Gemeinden verteilt. Sie liegen damit nicht allein bei der Wohnsitzgemeinde. Damit wird das bisherige System zur Kostenteilung bei Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung explizit weitergeführt.
- **Einzelne Unterstützungsleistungen (Satz 3):** Der Kanton kann nach Massgabe von Art. 12 Abs. 2 KR AsylVo – bei Satz 3 handelt es sich daher um eine explizite Klarstellung für Schutzbedürftige – einzelne Unterstützungsleistungen erbringen. Dies setzt begründete Fälle voraus. Zuvor hört das Departement Gesundheit und Soziales die Gemeinden an. Derzeit betrifft dies insbesondere das Gesundheitskostenmanagement für alle Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Personen mit Schutzstatus S (ohne Aufenthaltsbewilligung).

Art. 22 Abs. 5 (Betreuung)
Abs. 5 ist neu. Die Gemeinden können die Betreuung für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung einem gemeinsamen Sozialdienst übertragen. Der Vollzug verbleibt wie bisher bei den Gemeinden, sie können den bestehenden Asylsozialdienst nun aber explizit gemeinsam organisieren.

Ziff. IV. (Referendum und Inkrafttreten)

Die Teilrevision der KR AsylVO tritt am 1. März 2027 und damit gleichzeitig mit der zu erwartenden Änderung der AsylV 2 in Kraft. Damit kann das bestehende System zur Asylsozialhilfe für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung auch unter der neuen bundesrechtlichen Rechtslage nahtlos fortbestehen. Als Verordnung des Kantonsrates untersteht die Änderung nicht dem fakultativen Referendum.

Vorliegend rechtfertigt es sich ausnahmsweise, die Änderung der KR AsylVo schnellstmöglich und vor der Teilrevision des SHG in Kraft zu setzen. Der Bund eröffnete die der SHG-Revision zugrundeliegende Vernehmlassung zur AsylV 2 am 12. August 2026, während die Änderung bereits per 1. März 2027 in Kraft treten soll. Die damit verbleibende Anpassungsfrist reicht für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht aus. Ohne vorgezogene Inkraftsetzung der KR AsylVo würden sozialhilfebeziehende Schutzbedürftige mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung vorübergehend der ordentlichen Sozialhilfe unterstehen und kurz darauf wieder in die Asylsozialhilfe überführt werden. Eine solche zweifache Umstellung widerspräche der Rechtssicherheit und der Verwaltungsökonomie. Die vorgezogene Inkraftsetzung der KR AsylVo entspricht zudem dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers und umfasst nur einen kurzen Zeitraum von wenigen Monaten.

Das Referendumsrecht bleibt gewahrt. Die Verordnungsänderung fällt dahin, falls die Teilrevision des SHG in einer Volksabstimmung abgelehnt würde.

F. Auswirkungen

1. Finanziell

a) Kanton

Der Kanton wird sich weiterhin mit 10 % an den Gesamtkosten der Asylsozialhilfe beteiligen. Die Teilrevision schafft die Grundlage, um übermässige Mehrkosten bei den Gemeinden zu vermeiden, die ab März 2027 mit Anwendung des höheren Sozialhilfetarifs entstünden.

Den ab 2027 infolge des Entlastungspakets 27 eintretenden Wegfall der Bundesbeiträge für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung vermag sie hingegen nicht auszugleichen. Die entsprechenden Kosten verbleiben in jedem Fall bei Kanton und Gemeinden.

Gemäss vorläufiger Berechnung dürften im Jahr 2027 zwischen März und Dezember 2027 Pauschalen von gerundet Fr. 870'000 wegfallen. Dies bezieht sich auf die halbe Globalpauschale 2 im Umfang von Fr. 730.–, welche ohne das Entlastungspaket 27 ab März 2027 für ca. 120 Personen mit Schutzstatus S (voraussichtliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Jahr 2027) für fünf weitere Jahre durch den Bund ausgezahlt worden wäre (siehe auch Abschnitt A.2., oben). Für ein ganzes Kalenderjahr (ab 2028) würden mit den gleichen Kennzahlen Mehrkosten von rund Fr. 1,05 Mio. entstehen. Davon trägt der Kanton 10 % (2027: Fr. 87'000; 2028: Fr. 105'000), die Gemeinden 90 % (2027: Fr. 780'000; 2028: Fr. 945'000).

b) Gemeinden

Die Gemeinden werden gegenüber dem Szenario ohne Revision entlastet. Der Wechsel von der Asylsozialhilfe zur ordentlichen Sozialhilfe und die damit verbundenen Fallübergaben entfallen.

Ohne Revision schätzt das Departement Gesundheit und Soziales die Mehrkosten für die Gemeinden zurückhaltend auf rund Fr. 915'000 pro Jahr. Dies ergibt sich aus der Differenz zwischen der Bemessung der Asylsozialhilfe und der ordentlichen Sozialhilfe nach den SKOS-Richtlinien gemäss nachfolgender Berechnung:

Grundbedarf pro Person gemäss	Fr. pro Monat	Fr. pro Jahr
Ordentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)	1'061.00	12'732.00
Asylsozialhilfe (KR AsylVo i.V.m. RR AsylVo)	425.80	5'109.60
Differenz	635.20	7'622.40

x 120 Personen (gemäss Schätzung, oben) = Fr. 914'688 pro Jahr

Sowohl in der Sozialhilfe nach den SKOS-Richtlinien als auch in der Asylsozialhilfe werden die Leistungen für Mehrpersonenhaushalte anhand sogenannter Äquivalenzskalen bemessen. Die Leistungen steigen somit nicht proportional zur Anzahl Personen im Haushalt, sondern richten sich nach dem in der Skala festgelegten Wert. Bei Mehrpersonenhaushalten fällt der Grundbedarf pro Person daher zwar tiefer aus; dieser Effekt konnte in der vorliegenden Schätzung jedoch nicht berücksichtigt werden. Ebenso wenig lassen sich die Wohnmehrkosten beziffern, die entstünden, falls Personen beim Wechsel in die ordentliche Sozialhilfe aus den von den Gemeinden gestellten Wohnungen in Wohnungen, die über die ordentliche Sozialhilfe finanziert werden, umziehen müssten. Diese allfälligen Mehrkosten können nur die Gemeinden bemessen. Sie wären der vorstehenden Schätzung hinzuzurechnen.

Für den Kostenanteil der Gemeinden, der durch den Wegfall der Pauschalen entsteht, wird auf die Berechnungen für den Kanton verwiesen.

2. Betroffene Personen

Für die Schutzbedürftigen ändert sich gegenüber der geltenden Situation nichts. Sie werden auch nach Erhalt der Aufenthaltsbewilligung nach den bisherigen Ansätzen unterstützt. Das Recht auf Hilfe in Notlagen bleibt gewahrt. Die Integrationsmassnahmen des Bundes für sämtliche Personen mit Schutzstatus S (Programm S) laufen bis zum 4. März 2028 weiter.

3. Organisatorisch und personell

Der Vollzug erfordert keine organisatorischen Änderungen in der kantonalen Verwaltung und keine zusätzlichen Personalressourcen.

G. Weiteres Vorgehen

Die 1. Lesung der Teilrevision des SHG ist im Kantonsrat für Februar 2027 geplant, die 2. Lesung spätestens für Juni 2027. Die Teilrevision des SHG soll nach Ablauf der Referendumsfrist schnellstmöglich in Kraft treten.

Die Teilrevision der KR AsylVo wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit der 1. Lesung des SHG vorgelegt und soll per 1. März 2027 in Kraft treten.

H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,

2. der Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe zuzustimmen,

3. der Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Hansueli Reutegger	*sign. Roger Nobs*
Hansueli Reutegger, Landammann	Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf (SHG); 1. Lesung
Beilage 1.2	Verordnungsentwurf (KR AsylVo)
Beilage 1.3	Synopse (SHG); 1. Lesung
Beilage 1.4	Synopse (KR AsylVo)