

Beschluss Nr. 129/2019
Schwyz, 19. Februar 2019 / pf

Interpellation I 29/18: Erwerbstätige Flüchtlinge: Eine zusätzliche Last für die Gemeinden?
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 19. September 2018 hat Kantonsrat Sepp Marty folgende Interpellation eingereicht:

„Das Integrationsprogramm des Kantons Schwyz legt einen Schwerpunkt darauf, Personen aus dem Asylbereich so bald wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wird grundsätzlich begrüsst, da eine sinnvolle Beschäftigung die Zeit der Untätigkeit verkürzt und die sich daraus ergebenden Kosten und Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit senkt. Der Bund erstattet den Kantonen u.a. die Sozial- und Nothilfekosten für Personen im Asylbereich. Bei der Berechnung des Gesamtbetrags wird die Anzahl der erwerbstätigen Personen aus dem Asylbereich berücksichtigt. Je mehr erwerbstätige Flüchtlinge, desto kleiner der vom Bund geschuldete Gesamtbeitrag.

Im Kanton Schwyz finanzieren die Gemeinden die Unterstützung und Unterbringung der ihnen zugewiesenen Personen im Asylbereich. Wird ein Asylsuchender oder eine vorläufig Aufgenommene einer Gemeinde zugewiesen, so ist die Wohnsitzgemeinde für deren Sozialhilfe zuständig. Dafür erhält die Gemeinde vom Kanton Pauschalbeiträge, die ebenfalls die Anzahl erwerbstätiger Personen im Asylbereich berücksichtigen. Auch hier gilt wieder, dass die Beiträge umso kleiner sind, je mehr erwerbstätige Flüchtlinge es in einer Gemeinde gibt.

So lange ein erwerbstätiger Flüchtling mit seinem Lohn für den Unterhalt selber aufkommen kann, scheint das oben beschriebene Finanzierungsvorgehen zweckmässig zu sein. In diesem Falle sollten ja die Kosten des Flüchtlings für die Gemeinden geringer ausfallen. Tatsächlich sieht die Situation aber anders aus. Erwerbstätige Flüchtlinge sind häufig im Teilzeit-Pensum angestellt und tragen nicht wesentlich zu ihren eigenen Lebenshaltungskosten bei. Gleichzeitig verrin-

gern sich aber durch ihre Erwerbstätigkeit die Beiträge an die Gemeinden übermässig, sodass unter dem Strich die finanzielle Belastung der Gemeinden steigt.

Diese Situation ist unbefriedigend. Die Förderung der Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich sollte auf allen Staatsebenen Sinn machen. Momentan scheint das aus finanzieller Sicht aber bei den Gemeinden nicht der Fall zu sein. Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat höflich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Wie hoch ist der Anteil* an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen im Kanton Schwyz?*
- 2. Wie hoch ist der Anteil* an Voll- und Teilzeit erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen im Kanton Schwyz aufgeführt nach Beschäftigungsgraden bis 20%, 21-50%, 51-80% und über 80%?*
- 3. Wie hoch ist der Anteil* an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen, die ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde im Kanton Schwyz arbeiten?*
- 4. Wie hoch ist der Anteil* an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen, die ausserhalb des Kantons Schwyz arbeiten?*
- 5. Nach welchen Kriterien erteilt das zuständige Amt die Arbeitserlaubnis?*
- 6. Wie hoch sind die Beiträge, die den Gemeinden aufgrund der Erwerbstätigkeit der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen entgehen?*
- 7. Welche korrigierenden Massnahmen können angewendet werden?*
- 8. Beabsichtigt der Regierungsrat korrigierende Massnahmen durchzuführen?*

**absolute und prozentuale Angaben der letzten fünf verfügbaren Jahre“*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Das Asylwesen wird weitgehend durch folgende Bundeserlasse geregelt:

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31);
- Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1, SR 134.311);
- Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 2, AsylV 2, SR 142.312);
- Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999 (Asylverordnung 3, AsylV 3, SR 142.314).

Auf kantonaler Ebene regelt das Kantonale Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 21. Mai 2008 (Migrationsgesetz, MigG, SRSZ 111.200) sowie die Vollzugsverordnung zum Kantonalen Gesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 2. Dezember 2008 (Migrationsverordnung, MigV, SRSZ 111.211) ergänzend die Erfüllung der kantonalen und kommunalen Aufgaben im Bereich des Asylwesens, soweit dies nicht durch Bundesrecht geregelt ist. Diese kantonalen Vorschriften sind insbesondere bei der Weitergabe der Bundespauschalen vom Kanton an die Gemeinden massgeblich.

Im Asylbereich des Amtes für Migration steht der finanzielle Aufwand in direktem Zusammenhang mit den vom Bund für den Vollzug ausgerichteten Pauschalen an die Kantone. Die Regelungen der Pauschalen vom Bund an die Kantone werden in der Asylverordnung 2 festgelegt. Bei den

vom Bund an die Kantone ausgerichteten Pauschalen handelt es sich um zweckgebundene Zahlungen, d.h. die Gelder dürfen nur im zugedachten Bereich verwendet werden.

Gemäss § 24 Abs. 1 MigG erhalten die Gemeinden vom Kanton pauschale Beiträge an die Sozialhilfekosten für die ihnen zugewiesenen Personen. Dabei sind die Kategorien der Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländer (Globalpauschale 1, GP1) sowie der Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (Globalpauschale 2, GP2) analog Bundesrecht zu unterscheiden.

Der Regierungsrat legt nach § 24 Abs. 3 MigG die Voraussetzungen sowie die Berechnungsgrundlagen für die Pauschalen fest. Nach Abzug der kantonalen Kosten im Bereich des Asylwesens (Asylkoordination, kantonale Durchgangszentren) wird der Rest der Bundespauschale für die Sozialhilfe im Asylbereich auf die Gemeinden aufgeteilt. Im Grundsatz gilt: Die Beiträge des Kantons an die Gemeinden sollen die Aufwendungen der Gemeinden für die Sozialhilfekosten im Asylbereich decken, sofern die Gemeinden kosteneffizient arbeiten. Mit RRB Nr. 477/2017 hat der Regierungsrat die Pauschalansätze für die Sozialhilfe an Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer zugunsten der Gemeinden im Bereich Gesundheit angehoben. Dieses langjährig bewährte System mit der Weitergabe von rund zwei Dritteln der GP1 an die Gemeinden wird auch in Zukunft unverändert weitergeführt, die Beträge werden periodisch überprüft.

Die GP2 für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge des Bundes leitet der Kanton den Gemeinden vollumfänglich weiter.

Nach Ablauf der fünf (GP2) bzw. sieben Jahre (GP1) endet die Ausrichtung der Pauschalen durch den Bund. Die Finanzierung geht vollumfänglich zulasten der wirtschaftlichen Sozialhilfe der Gemeinden, sofern die Personen ihren Lebensunterhalt noch nicht selber finanzieren können.

Die Zahlungen des Bundes an die Kantone im Asylbereich setzen sich aus fünf verschiedenen Pauschalen zusammen:

1. Der Bund bezahlt den Kantonen für Asylsuchende einen Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten. Verwaltungskosten sind Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden. Die Auszahlung der Verwaltungskostenpauschale erfolgt jährlich.
2. Die Nothilfepauschale für Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid oder einem Nichteintretensentscheid. Sie wird einmalig entrichtet.
3. Die GP1, welche für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer für maximal sieben Jahren entrichtet wird.
4. Die GP2, welche für Flüchtlinge für maximal fünf Jahre ab Asylgesuch und für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge für maximal sieben Jahre ab Einreise entrichtet wird.
5. Der Bund bezahlt den Kantonen für jede Person mit einem Bleiberecht (Asyl und vorläufige Aufnahme) eine einmalige Integrationspauschale.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie hoch ist der Anteil an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen im Kanton Schwyz?

<i>Erwerbsquoten</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Erwerbstätige Asylsuchende (N)	33	19	7	10	19	18
Prozent (%)	9.5%	6.1%	1.3%	1.8%	4.2%	6.5%
Erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (F)	148	164	181	207	232	273
Prozent (%)	51.7%	42.8%	38.6%	42.3%	41.4%	42.8%
Erwerbstätige Flüchtlinge (B)	12	41	57	79	111	159
Prozent (%)	11.8%	25.2%	24.1%	26.2%	29.0%	35.4%

Bei den Erwerbsquoten der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge nimmt der Kanton Schwyz im interkantonalen Vergleich stets einen der vordersten Plätze ein. Die unterschiedliche Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen rührt daher, dass die Bemessungsgrundlage bei den vorläufig Aufgenommenen die ersten sieben Jahre und bei den Flüchtlingen nur die ersten fünf Jahre ist (analog Ausrichtdauer der GP). Da die Erwerbsquote mit zunehmender Bleibedauer ansteigt, ergibt sich hier eine gewisse Verzerrung.

2.2.2 Wie hoch ist der Anteil an Voll- und Teilzeit erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen im Kanton Schwyz aufgeführt nach Beschäftigungsgraden bis 20%, 21-50%, 51-80% und über 80%?

Jede erwerbsorientierte Tätigkeit ist Erwerbstätigkeit im Sinne des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 412.20) und somit bewilligungs- und im Zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS) eintragungspflichtig. Der Beschäftigungsgrad und/oder Lohn werden im ZEMIS statistisch nicht erfasst. Somit kann die Frage nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand mittels Recherchen beantwortet werden, zumal Beschäftigungsgrad und/oder Lohn nicht relevant für den Auszahlungsentscheid des Bundes sind.

2.2.3 Wie hoch ist der Anteil an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen, die ausserhalb ihrer Wohnsitzgemeinde im Kanton Schwyz arbeiten?

<i>Erwerbstätige mit Arbeitsort ausserhalb Wohnsitzgemeinde</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Erwerbstätige Asylsuchende (N)	25	15	5	8	13	11
Prozent (%)	6.0%	4.0%	0.7%	1.1%	2.3%	3.1%
Erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (F)	54	62	66	85	91	109
Prozent (%)	14.1%	11.8%	10.3%	12.5%	11.5%	12.0%
Erwerbstätige Flüchtlinge (B)	6	20	28	31	40	66
Prozent (%)	4.0%	8.6%	8.3%	7.3%	7.1%	9.5%

2.2.4 Wie hoch ist der Anteil an erwerbstätigen Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen, die ausserhalb des Kantons Schwyz arbeiten?

<i>Erwerbstätige mit Arbeitsort ausserhalb des Kantons Schwyz</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Erwerbstätige Asylsuchende (N)	0	0	0	0	0	0
Prozent (%)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (F)	45	50	55	61	67	78
Prozent (%)	11.7%	9.5%	8.6%	9.0%	8.5%	8.6%
Erwerbstätige Flüchtlinge (B)	6	10	12	16	24	30
Prozent (%)	4.0%	4.3%	3.6%	3.8%	4.2%	4.3%

2.2.5 Nach welchen Kriterien erteilt das zuständige Amt die Arbeitserlaubnis?

Die Arbeitserlaubnis wird dann erteilt, wenn die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden, insbesondere die Lohnvorgaben gemäss Gesamtarbeitsverträgen.

2.2.6 Wie hoch sind die Beiträge, die den Gemeinden aufgrund der Erwerbstätigkeit der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen entgehen?

Die Zahlungen des Bundes an die Kantone im Asylbereich setzen sich aus den fünf in Ziffer 2.1 (Ausgangslage) aufgeführten Pauschalen zusammen. Relevant für die Beantwortung der Fragen sind hier die:

Die Globalpauschale 1 (GP1), welche für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Ausländer für maximal sieben Jahren entrichtet wird, und die Globalpauschale 2 (GP2), welche bei Flüchtlingen für maximal fünf Jahre ab Asylgesuch und bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen für maximal sieben Jahre ab Einreise ausbezahlt wird. Diese Zahlungen des Bundes fallen weg, sobald eine Person als erwerbstätig gilt.

Wie bereits unter 2.2.2 aufgezeigt, gilt jede erwerbsorientierte Tätigkeit als Erwerbstätigkeit im Sinne des AuG und ist somit bewilligungs- und im Zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS) eintragungspflichtig. Dies gilt auch für diejenigen Arbeitsverhältnisse (sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor) bei denen der Lohn von den Sozialhilfebehörden bezahlt wird. Ausgenommen von der Eintragungspflicht sind Arbeitseinsätze, die im Rahmen von kantonally genehmigten Systemen und Programmen geleistet werden, sofern sie nicht primär erwerbsorientiert sind und sofern sie für die teilnehmende Person insgesamt eine Entschädigung von maximal 400 Franken brutto pro Monat einbringen (vgl. SECO-Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich, Kapitel 4 „Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit“, Ziffer 4.8.5.9, Version vom 1. Juli 2018).

Mit dem ZEMIS-Status „Erwerbstätig“ entfallen die Zahlungen des Bundes (GP1 und GP2) an die Kantone, dies unabhängig vom Beschäftigungsgrad und/oder vom erzielten Lohn. Der Kanton kann diese fehlenden Gelder darum auch nicht an die Gemeinden weitergeben.

Bei den aktuellen Zahlen entgehen den Gemeinden Bundesbeiträge von gesamthaft rund 6.45 Mio. Franken pro Jahr. Dies verteilte sich Mitte 2018 auf 153 erwerbstätige Flüchtlinge mit rund 2.75 Mio. Franken (Fr. 18 000.-- p.P.) und 307 erwerbstätige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene mit rund 3.7 Mio. Franken (Fr. 12 000.-- p.P.). Diese Summen sind ins Verhältnis zu setzen zu den eingesparten Sozialhilfebeiträgen, welche aufgrund des generierten Einkommens nicht oder weniger ausgerichtet werden müssen.

2.2.7 Welche korrigierenden Massnahmen können angewendet werden?

Da der Kanton für erwerbstätige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene keine Globalpauschalen erhält, kann er diese auch nicht an die Gemeinden weitergeben. Hierfür wäre eine Anpassung des Bundesrechts erforderlich.

Trotz Wegfall der Pauschalen bei Teilzeitarbeit sollte die Gemeinde in mittel- und langfristiger Perspektive ein grosses Interesse daran haben, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene frühzeitig im Erwerbsleben Fuss fassen – wenn auch nur im Teilzeitpensum. Damit ist ein wichtiger Schritt getan, dass diese Personen ihr Arbeitspensum und damit ihr Einkommen sukzessive erhöhen und selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Hierauf sollte der Fokus gelegt werden, denn spätestens nach fünf Jahren (Flüchtlinge) respektive sieben Jahren (vorläufig Aufgenommene) endet die Finanzierung des Bundes definitiv.

Die aktuelle Regelung im Asylrecht soll weiter einen Anreiz darstellen, die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in einer ersten Phase auszubilden. Die Erfahrung zeigt, dass viele dieser Personen nach Erreichen eines anerkannten Abschlusses gute Chancen haben, nachhaltig den Eintritt ins Erwerbsleben zu schaffen und damit wirtschaftlich unabhängig zu werden.

2.2.8 Beabsichtigt der Regierungsrat korrigierende Massnahmen durchzuführen?

Der Bund beabsichtigt, die einmalig ausgerichtete Integrationspauschale an die Kantone von heute Fr. 6000.-- auf zukünftig Fr. 18 000.-- p.P. mit einem Bleiberecht zu erhöhen. Das diesbezügliche Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der AsylV 2 und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer ist am 5. Dezember 2018 abgelaufen. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat sich in seiner Stellungnahme für die Erhöhung der Integrationspauschale ausgesprochen. Bei einer definitiven Erhöhung der Integrationspauschalen wird zu prüfen sein, wie die Gemeinden verstärkt unterstützt werden können, deren Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im Sinne einer nachhaltigen Integration eine geeignete Ausbildung absolvieren (z.B. Lehre EBA/EFZ).

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Migration.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

