

Liestal, 5. Januar 2021

Stellungnahme

Vorstoss Nr. **2020/500**

Postulat von **Tania Cucè**

Titel: **Armutsstrategie I: Bezahlung für Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende**

Antrag Vorstoss ablehnen

1. Begründung

Die Postulantin verlangt, dass der Regierungsrat prüft, ob und in welcher Weise Asylsuchende, die an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen, entlohnt werden können. Zudem will sie wissen, welche die Vor- und Nachteile einer Entlohnung wären, welche Kosten anfallen würden und wie die Finanzierung aussehen könnte.

Sie begründet ihr Postulat damit, dass eine Entlohnung die Integration von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt fördern würde. Zudem gäbe es in der Region Basel kantonal unterschiedliche Regelungen in diesem Zusammenhang. So würden Asylsuchende aus Basel-Stadt für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm eine Entlohnung erhalten. Teilweise besuchen Asylsuchende aus beiden Kantonen die gleichen Programme und würden so bei Vollbringung der gleichen Tätigkeiten unterschiedlich behandelt.

Das Ansinnen der Postulantin ist auf den ersten Blick nachvollziehbar. Die Förderung der Integration im Asyl- und Flüchtlingsbereich ist von grosser Bedeutung. Bei genauerer Betrachtung bringen die Forderungen jedoch verschiedene Probleme und Unklarheiten mit sich:

- 1. Unklarheit bezüglich der Zielgruppe und der Zielsetzung:** Das Postulat verlangt, dass Asylsuchende im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen entlohnt und so bei der Integration unterstützt werden. Asylsuchende (Ausweis N) sind Personen auf deren Asylgesuch noch nicht eingetreten wurde. Das Bundesrecht unterscheidet klar zwischen Personen in einem laufenden Asylverfahren (Asylsuchende mit Ausweis N) und Personen, die aufgrund eines bereits vorliegenden Entscheids zum Aufenthalt in unserem Land berechtigt sind (anerkannte Flüchtlinge mit Ausweis B, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit Ausweis F und vorläufig aufgenommene Personen mit Ausweis F).¹

Die rechtliche Stellung von Asylsuchenden unterscheidet sich in Bezug auf Integration und Zugang zum Arbeitsmarkt von jener der vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F), vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (Ausweis F) und anerkannten Flüchtlinge (Ausweis B).

In der Regel verlassen vorläufig aufgenommene Personen genauso wie anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge die Schweiz nicht mehr. Deshalb ist die Förderung der beruflichen Integration dieser Personen ein erklärtes

¹ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/erwerbstaetige_asylbereich.html

Ziel des Bundesrats. Hingegen sind Asylsuchende (Ausweis N), die sich im laufenden Asylverfahren befinden keine Zielgruppe des vom Bund definierten Integrationsauftrages. Für sie steht beispielsweise keine Integrationspauschale² zur Verfügung.

→ Ein weiterer Ausbau der Integration von Asylsuchenden (Ausweis N) insb. die Arbeitsmarktintegration ist nicht im Sinne des Gesetzgebers.

- 2. Der Begriff „Entlöhnung“ führt zu Konflikten mit dem Arbeitsrecht:** Die Begriffe wie «Entlöhnung», «Lohn» oder «Entgelt» stellen einen unmittelbaren Bezug zum Arbeitsrecht her. Juristisch eröffnet die Entrichtung einer „Entlöhnung“ (= Lohn für eine Arbeit) ein Arbeitsverhältnis. Dies hat diverse rechtliche Implikationen (Arbeitnehmerschutz, Sozialversicherungsbeiträge, etc.).

Das würde durch die Einführung einer „Entlöhnung“ auch für Beschäftigungsprogramme gelten. Es würde eine Schnittstelle zum Arbeitsrecht eröffnet. Gerade für den Asylbereich ist die Überschneidung mit dem Arbeitsrecht kritisch. Denn wie erwähnt haben Personen im Asylverfahren (Ausweis N) keinen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Asylsuchenden, die sich im laufenden Verfahren befinden und sich noch keine 3 Monate in der Schweiz aufhalten, ist eine Arbeitstätigkeit nicht erlaubt. Nach 3 Monaten muss eine Arbeitsbewilligung ausgestellt werden. Eine Einführung einer „Entlöhnung“ würde möglicherweise dazu führen, dass für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm eine Arbeitsbewilligung nötig wird. Was ein zusätzliches Hindernis für die Teilnahme bedeuten würde. Auch ansonsten könnten so neue arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen für Beschäftigungsprogramme entstehen (Arbeitsvertrag, Sozialleistungen, Schutz vor Lohndumping, etc.).

→ Die Einführung einer Form von Bezahlung für geleistete Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm führt somit zu arbeitsrechtlichen Problemen.

- 3. Die Einführung einer Entlöhnung verändert den Charakter eines Beschäftigungsprogramms:** Im Anschluss an die obigen Bemerkungen zum Arbeitsrecht ist darauf zu verweisen, dass um diese Konflikte zu vermeiden, nach aktueller Auslegung der Charakter eines Beschäftigungsprogramms maßgeblich von jenem einer Anstellung resp. Arbeit abweicht. Beschäftigungsprogramme im Asylbereich haben den Zweck, eine Tätigkeit unabhängig vom Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In einem Beschäftigungsprogramm kommt es nicht zu einem Leistungstausch zwischen Teilnehmenden und Anbietenden, weshalb die Normen des Arbeitsrechts nicht anwendbar sind. Vielmehr generiert ein Beschäftigungsprogramm einen Nutzen für die betroffene Person (Tagestruktur, Anleitung zum Tätigsein, Erhalt der Grundarbeitsfähigkeit, etc.). Es handelt sich daher um eine Dienstleistung. Rechtlich gesprochen, handelt es sich somit eher um einen Auftrag (sui generis), der von den Gemeinden an die Anbietenden eines Programms ergeht. Der Nutzen des Auftrags fällt dabei in erster Linie der teilnehmenden Person zu. Sie profitiert persönlich von der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Der positive Effekt, der ein Beschäftigungsprogramm auf eine beschäftigte Person hat, führt dazu, dass diese sich dem öffentlichen Interesse entsprechend besser in den Asylprozess einbinden lässt. So dient der Erhalt der Grundarbeitsfähigkeit beispielsweise der späteren Integration. Strenggenommen liefe eine Einführung einer „Entlöhnung“ (= Lohn gegen Arbeit) bei Beschäftigungsprogrammen im Asylbereich dem vorgenannten Zweck entgegen. Denn dadurch würde die Teilnahme an den Programmen als Arbeit klassiert werden.

² Der Bund zahlt den Kantonen pro vorläufig aufgenommene Person, pro anerkanntem Flüchtling und pro schutzbedürftiger Person mit Aufenthaltsbewilligung eine einmalige Integrationspauschale (Art. 15 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), SR 142.205).

Dadurch würde fraglich, ob Beschäftigungsprogramme in der heutigen Form, wenn für sie das Arbeitsrecht gilt, angeboten werden könnten.

→ Eine Einführung einer Entlohnung stellt die heutige Form der Beschäftigungsprogramme in Frage.

- 4. Problem der Ungleichbehandlung:** Wie erwähnt, wird aus der Formulierung des Postulats nicht ganz klar für welche Personengruppen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich eine Entlohnung gefordert wird. Ein erklärtes Ziel ist es jedoch die Ungleichbehandlung von Asylsuchenden der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in Bezug auf die Entlohnung aufzuheben. Hier muss man aber vorsichtig sein, dass nicht weitere Ungleichbehandlungen eingeführt werden. D.h., wenn Formen der Entlohnung für Asylsuchende eingeführt würden, so müssten diese auch für alle anderen Personen in der Sozialhilfe gelten. Das wiederum hätte weitere rechtliche und finanzielle Auswirkungen, da ein viel grösserer Personenkreis betroffen wäre.

→ Eine Einführung einer Entlohnung für Asylsuchende führt möglicherweise zu weiteren Ungleichbehandlungen.

Aufgrund der Vielzahl von Problemen, die dieses Postulat stellen würde, geht der Regierungsrat davon aus, dass dies nicht das Ansinnen der Postulantin sein kann. Der Vorstoss scheint daher „ungeschickt“ formuliert. Vermutlich ist das Anliegen der Postulantin eher, dass eine Entrichtung eines zusätzlichen finanziellen Betrags für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm angezeigt wäre.³

Ein ähnlicher Beitrag wurde bereits 2019 im Vorstoss 2019/679 „Anreize für gemeinnützige und im öffentlichen Interesse stehende Arbeitseinsätze“ von Landrat Andreas Bammatter gefordert. Der Regierungsrat hat diesen Vorstoss entgegengenommen und prüft zurzeit einen zusätzlichen finanziellen Betrag für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm für alle sozialhilfebeziehenden Personen.

Ein solcher kann den Nutzen dieses Programms für die Teilnehmenden erhöhen, indem es die Bereitschaft zur Teilnahme stärkt und die Haltung gegenüber dem Programm verbessert. In diesem Sinne handelt es sich dann nicht um ein Entgelt für eine Leistung, sondern um einen finanziellen Anreiz. Der zusätzliche finanzielle Beitrag erhöht die Effektivität des Beschäftigungsprogramms.

Im Postulat wird festgehalten, dass es sich langfristig lohnt, Asylsuchende frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, damit sie nicht von der Sozialhilfe abhängig bleiben. Dies ist einerseits richtig andererseits ist auch klar zu betonen, dass Asylsuchende, die sich im laufenden Asylverfahren befinden, keine Zielgruppe des vom Bund definierten Integrationsauftrages sind.

Grundsätzlich gilt aber auch bei ihnen, dass eine rasche Integration wünschenswert ist, wenn ein Bleiberecht in der Schweiz wahrscheinlich ist. Gerade mit dem Spracherwerb sollte möglichst früh angefangen werden. Daher steht es den Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft frei, bereits Personen in Beschäftigungsprogramme und Deutschkurse zuzuweisen, die sich noch im Asylverfahren befinden.

Damit unterstützen Beschäftigungsprogramme die Vorbereitung auf eine eventuelle Integration von Personen, die ein Bleiberecht erhalten, oder aber die Rückkehrfähigkeit in das Herkunftsland. Darüber hinaus schaffen die Einsätze einen Mehrwert für die

³ Das ist auch der Weg, den der Kanton Basel-Stadt geht. Aufgrund der geschilderten arbeitsrechtlichen Probleme wird ein «Bonus» ausbezahlt und kein «Lohn» oder «Entlohnung».

Gesellschaft und tragen zu einer positiven Wahrnehmung von Menschen bei, die in der Schweiz einen Asylantrag gestellt haben.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass es sinnvoll ist, Asylsuchende frühzeitig in eine Beschäftigungsstruktur einzubinden. Das nützt in erster Linie den Personen selbst, aber es hat auch einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen. Je besser eine Person aus dem Asylbereich in eine Struktur eingebunden ist, umso weniger Folgekosten entstehen.

Die Entrichtung eines zusätzlichen finanziellen Betrags, eines sogenannten Beschäftigungszuschusses, für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint als sinnvoll und wird bereits vom Regierungsrat geprüft. Dies wird er wohl mit der Teilevision des Sozialhilfegesetzes dem Landrat unterbreiten. Doch ein solcher Zuschuss müsste für alle Personen in der Sozialhilfe gelten und nicht nur für Asylsuchende.

Zusammengefasst erscheint einerseits die Formulierung dieses Vorstosses problematisch, da sie zu erheblichen juristischen Problemen führt. Andererseits ist eine «entschärfte» Interpretation des Ansinnens redundant, da ein ähnlicher Vorstoss bereits überwiesen wurde und der Regierungsrat eine entsprechende Umsetzung ausarbeitet. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat diesen Vorstoss abzulehnen.