



Sitzung vom: 22. August 2023

Beschluss Nr.: 21

## **Interpellation betreffend Arbeit muss sich lohnen auch im Asylbereich: Beantwortung.**

### **Der Regierungsrat beantwortet**

die Interpellation betreffend „Arbeit muss sich lohnen auch im Asylbereich“ (54.23.02), welche Kantonsrat Martin Hug, Alpnach, und Kantonsrätin Regula Gehrig, Alpnach, sowie 33 Mitunterzeichnende am 27. Juni 2023 eingereicht haben, wie folgt:

#### **1. Gegenstand der Interpellation**

Die Interpellanten ersuchen den Regierungsrat verschiedene Fragen zum Thema „Arbeit muss sich lohnen auch im Asylbereich“ zu beantworten. Sie führen aus, dass in der Folge der Ukraine Krise viele Personen aufgenommen wurden, welche gerne einer Arbeit nachgehen möchten und rechtlich auch dürfen. Diese Personen seien auf dem Arbeitsmarkt gefragt, da in gewissen Branchen ein Fachkräftemangel bestehe. Die Unterzeichnenden führen aus, dass Personen in der Wirtschaftlichen Hilfe, die ein Teilzeiteinkommen erzielen, aufgrund des Prinzips der Subsidiarität der Sozialhilfe den grössten Teil des Lohnes nicht behalten dürfen. Ein Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, sei damit zu wenig gegeben. Es seien sogar Arbeitseinsätze aus diesem Grund nicht angetreten oder wieder gekündigt worden.

#### **2. Vorbemerkungen**

##### **2.1 Rechtliche Grundlagen**

Der gesetzliche Rahmen für die Ausgestaltung der Sozialhilfe im Asylbereich (sogenannte Asylsozialhilfe) ist im Bundesrecht (Art. 86 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes [AIG; SR 142.20]) offen formuliert. Der Unterstützungsansatz muss einzig unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung liegen, d. h. tiefer sein als die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Ebenfalls besteht ein bundesrechtlicher Auftrag gemäss der Integrationsagenda Schweiz (IAS), anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer beruflich und sozial zu integrieren.

Die Asylsozialhilfe und weitere Kosten für Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden den Kantonen vom Bund während einer gewissen Dauer pauschal abgegolten. Der jeweilige Umfang und die Dauer der Abgeltung sind vom Status der jeweiligen Personengruppe abhängig. Integrationspauschalen werden vom Bund einmalig für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene gewährt. Sie sind zweckgebunden für die berufliche Integration sowie das Erlernen der Landessprache zu verwenden.

Für die Ausrichtung bzw. Höhe der Asylsozialhilfe gilt kantonales Recht. Die Unterstützungszuständigkeit für asylsuchende Personen liegt grundsätzlich beim Kanton, dem die Person zugewiesen wird. Im Kanton Obwalden bilden die Bestimmungen im Sozialhilfegesetz (SHG; GDB 870.1) sowie der Sozialhilfeverordnung (SHV; GDB 870.11) die Grundlage dafür.

Die Ansätze für die Asylsozialhilfe sind im Kanton in den Ausführungsbestimmungen über die wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Personen in Bundeszuständigkeit (GDB 113.213; nachfolgend als Ausführungsbestimmungen bezeichnet) geregelt. Darin wird festgehalten, dass - sofern die Ausführungsbestimmungen nichts Abweichendes regeln - die SKOS-Richtlinien und die Empfehlungen gemäss dem Obwaldner Handbuch Sozialwesen sinngemäss anwendbar sind (Art. 1). In den Ausführungsbestimmungen wird nicht zwischen den verschiedenen Aufenthaltsstatus unterschieden, vorbehältlich jenem der Nothilfe. Personen, welche einen rechtskräftigen Wegweisungsentscheid mit Ausreisefrist haben, sind von der Asylsozialhilfe ausgeschlossen und erhalten nur noch Nothilfe, d. h. einen minimalen Betrag (Fr. 10.– pro Tag), der das Überleben sichert und tiefer ist als die Asylsozialhilfe.

## 2.2 Schutzstatus S

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 und 66 ff des Asylgesetzes [AsylG; SR 142.31]). Dabei werden die Asylgründe von schutzsuchenden Personen nicht individuell geprüft. Schutz wird einzig aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gewährt. Die Zugehörigkeit zur definierten Gruppe wird in einem vereinfachten Verfahren festgestellt. Damit soll in einer Krisensituation die rasche Schutzgewährung gewährleistet und das Asylsystem entlastet werden.

Die Kantone erhalten vom Bund für Schutzbedürftige während der Dauer der vorübergehenden Schutzgewährung bis zu deren Erlöschen oder Aufhebung – längstens aber bis zu fünf Jahren nach Anordnung der Schutzgewährung – eine pauschale Abgeltung. Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung. Der Bund gewährt den Kantonen für sie nur noch eine reduzierte Pauschale.

Beim Schutzstatus S handelt es sich um einen rückkehrorientierten Status. Der Schutzstatus S ist daher nicht mit Integrationsleistungen verknüpft. Die Kantone erhalten vom Bund erst zum Zeitpunkt der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B eine Integrationspauschale zur Integrationsförderung im Sinne der Integrationsagenda.

Gemäss Asylgesetz dürfen die Schutzbedürftigen grundsätzlich frühestens drei Monate nach der Einreise eine Erwerbstätigkeit ausüben und sie brauchen dafür eine Bewilligung. Der Bundesrat kann jedoch günstigere Bedingungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorsehen, z. B. die Wartefrist verkürzen.

Für Personen mit dem gelten die gleichen Reisebeschränkungen wie für vorläufige Aufgenommene. Auslandsreisen sind bewilligungspflichtig und nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Personen mit Schutzstatus S sind beim Bezug von Sozialhilfe mit asylsuchenden Personen gleichgestellt. Entsprechend richtet sich die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht. (Art. 3 Abs. 2 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen [AsylV 2; SR 142.312]).

## 2.3 Anwendung Schutzstatus S im Kontext des Krieges in der Ukraine

Um den Geflüchteten aus der Ukraine schnell und möglichst rasch unbürokratisch Schutz zu gewähren, hat der Bundesrat am 12. März 2022 zum ersten Mal den Schutzstatus S aktiviert und ihn inzwischen bis Ende März 2024 verlängert.

Im Interesse einer möglichst einheitlichen Regelung im Schengen-Raum hat der Bundesrat dabei den Schutzstatus S mit besseren Bedingungen als in Ziffer 2.2. ausgeführt konkretisiert und im Rahmen des Asylgesetzes Anpassungen gemacht.

So können Personen mit Schutzstatus S ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und ohne Rückreisevisum in die Schweiz zurückkehren. Sie können sofort eine Arbeitstätigkeit aufnehmen (ohne Wartefrist) und auch eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben. Zudem gewährt der Bund den Kantonen für die Förderung, z. B. des Spracherwerbs, Jobcoaching, Massnahmen für Kleinkinder einen Unterstützungsbeitrag von Fr. 250.– pro Person und Monat.

#### 2.4 Berechnung Asylsozialhilfe allgemein

Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs werden finanziell unterstützt, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht durch eigene finanzielle Mittel sichern können. Personen, welche Asylsozialhilfe beantragen sind verpflichtet, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offen zu legen. Sie müssen nach eigenen Kräften zur Verminderung und Behebung der Bedürftigkeit beitragen und sich beruflich und sozial integrieren.

Die Höhe der Unterstützung hängt von der persönlichen Lebenssituation ab (z. B. Anzahl Familienmitglieder, private Unterbringung oder in einer Kollektivunterkunft, Erwerbstätigkeit). Für die Berechnung der Asylsozialhilfe werden die Einnahmen (z. B. Lohn, Renten, Unterhaltszahlungen) erfasst und den Ausgaben der materiellen Grundsicherung (Pauschale für den Grundbedarf, anrechenbare Wohnkosten, Gesundheitskosten, situationsbedingte Leistungen) gegenübergestellt. Im Grundbedarf enthalten sind Ausgaben für den Lebensunterhalt (insb. Lebensmittel, Bekleidung, Schuhe, Hygieneartikel, Reinigungsmittel, Telefonkosten, Energieverbrauch, Kehrrichtgebühren, Fahrkosten, Telefon-, Radio- und Fernsehgebühren, Taschengeld). Der Fehlbetrag wird als Asylsozialhilfe ausbezahlt. Mietkosten, Gesundheitskosten (Krankenkassenprämien, Franchisen, Selbstbehalt) und situationsbedingte Leistungen (z. B. Kosten für Brillen, Haftpflichtversicherung) werden separat berücksichtigt.

#### 2.5 Berechnung Asylsozialhilfe im Kanton

In den Ausführungsbestimmungen ist geregelt, dass es zwei Tarife für den Grundbedarf gibt, einer für Personen und Haushalte ohne Erwerbseinkommen (Vollfürsorge; Art. 2) und einer für Personen und Haushalte mit einem Erwerbseinkommen von mindestens 20 Stellenprozenten (Teilfürsorge; Art. 3). Dieses System mit zwei verschiedenen Tarifen gibt es nur im Kanton Obwalden.

##### *Vollfürsorge*

Der Grundbedarf für einen Haushalt mit einer Person beträgt im Rahmen der Vollfürsorge Fr. 321.– pro Monat. Dieser Grundbedarf gehört im Vergleich zu anderen Kantonen zu den tiefsten. Die Pauschalen für den Grundbedarf variieren in den Kantonen von Fr. 295.– bis zu Fr. 815.–. Die grossen Unterschiede werden teilweise ausgeglichen durch zusätzliche Leistungen (z. B. Bezug von Secondhandkleidung, WLAN, Taschengeld u.a.).

##### *Teilfürsorge*

Der Grundbedarf für einen Haushalt mit einer Person und einem Erwerbseinkommen ab 20 Prozent ist auf Fr. 739.– festgelegt. Mit dem höheren Grundbedarf, der Ausrichtung von Integrationszulagen sowie der Gewährung eines Einkommensfreibetrags wird der Anreiz zur Erwerbsaufnahme geschaffen, weil mehr Geld zur Verfügung steht.

Das System mit zwei Tarifen wurde eingeführt, um mit dem höheren Teilfürsorgetarif einen Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen und den Weg in die finanzielle Unab-

hängigkeit zu fördern. Je höher das Arbeitspensum ist, desto höher ist auch der Einkommensfreibetrag (bis maximal Fr. 425.– pro Monat bei einer Arbeitstätigkeit von 100 Prozent). Gleichzeitig spielt die Erwerbstätigkeit eine entscheidende Rolle bei der Integration.

In der nachfolgenden Tabelle wird aufgezeigt, wie die finanzielle Situation aussieht für eine erwachsene Person, wohnhaft in einer eigenen Wohnung oder in einer Kollektivunterkunft, ohne Erwerbstätigkeit (Vollfürsorge) und mit einer Erwerbstätigkeit ab 20 Prozent (Teilfürsorge), unter Berücksichtigung der Beiträge, die direkt vom Kanton bzw. den Sozialen Diensten Asyl (SDA) finanziert werden:

	Vollfürsorge in Franken pro Monat		Teilfürsorge in Franken pro Monat				
	Eigene Wohnung	Kollektivunterkunft Giswil	Eigene Wohnung			Kollektivunterkunft Giswil	
Arbeitspensum			20%	40%	60%	20%	30%
<b>Bedarf</b>							
Grundbedarf	321.–	90.–	739.–	739.–	739.–	*444.–	*444.–
Einkommensfreibetrag inkl. Integrationszulage**			124.–	202.–	280.–	124.–	163.–
Max. Integrationszulage**	90.–	90.–					
Miete i.d.R. von SDA bezahlt	SDA	SDA	600.–	600.–	600.–	SDA	SDA
Gesundheitskosten von SDA bezahlt	SDA	SDA	SDA	SDA	SDA	SDA	SDA
<b>Anrechenbarer Bedarf</b>	<b>411.–</b>	<b>180.–</b>	<b>1 463.–</b>	<b>1 541.–</b>	<b>1 619.–</b>	<b>568.–</b>	<b>607.–</b>
<b>Einkommen</b>							
Rente							
Alimente							
Nettolohn			550.–	1 100.–	1 650.–	550.–	825.–
<b>Asylsozialhilfe</b>	<b>411.–</b>	<b>180.–</b>	<b>913.–</b>	<b>441.–</b>	<b>0.–</b>	<b>18.–</b>	<b>0.–</b>

\*Grundbedarf wird um 40% auf Fr. 444.– gekürzt, weil in der Kollektivunterkunft Lebensmittel, Reinigungsmittel, Energie, Internet direkt vom SDA bezahlt werden

\*\*Integrationszulage bis Fr. 3.– pro Tag bzw. bis Fr. 90.– pro Monat z. B. bei aktiver Beteiligung an Integrationsmassnahmen wie Sprachkursen, Einhalten von Terminen und Hausordnung, Reinigungsarbeiten

Die Berechnungsbeispiele zeigen, dass mit dem höheren Grundbedarf bei Teilfürsorge und dem Einkommensfreibetrag ein Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen wurde. Personen in der Teilfürsorge steht mehr Geld zur Verfügung als Personen in der Vollfürsorge. Mit dem heutigen System besteht ein Anreiz mindestens 20 Prozent zu arbeiten, je höher das Arbeitspensum ist, desto mehr Geld steht zur Verfügung. Der verfügbare Betrag bei einem Arbeitspensum von 40 Prozent ist gegenüber einem Arbeitspensum von 20 Prozent nur wenig höher. Der Anreiz ein höheres Arbeitspensum anzunehmen ist nicht sehr gross. Es geht bei der Erwerbstätigkeit aber nicht nur darum, mehr Geld zur Verfügung zu haben, sondern

ganz wesentlich auch darum, dass Arbeit eine wichtige Integrationsmassnahme darstellt. Zudem besteht eine Pflicht und es wird auch erwartet, dass die Personen soweit möglich selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen.

Der Bezug von Asylsozialhilfe ist für alle Personen mit denselben Rechten und Pflichten verbunden. In dieser Hinsicht sind die Schutzsuchenden mit Schutzstatus S den anderen Personen gleichgestellt. Besondere Herausforderungen ergeben sich dadurch, dass es sich bei den Schutzsuchenden aus der Ukraine vorwiegend um Personen mit einer Ausbildung und Berufspraxis gemäss europäischen Standards handelt, die aus geordneten und stabilen finanziellen Verhältnissen kommen, eine mitteleuropäische Lebensführung gewohnt sind und keine lange Fluchtgeschichte hinter sich haben. Bei der Mehrheit der Schutzsuchenden aus der Ukraine handelt es sich zudem um Frauen mit Kindern, deren Betreuung bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sichergestellt sein muss.

## 2.6 Anpassungen der Asylsozialhilfe

Das Sicherheits- und Sozialdepartement hat aufgrund der Erfahrungen mit dem bisherigen System der Asylsozialhilfe bereits eine Überprüfung und allfällige Anpassung der Ausführungsbestimmungen initiiert.

Es werden insbesondere Anpassungen in folgenden Bereichen geprüft:

- Arbeit sowie neu auch Ausbildung sollen sich noch mehr lohnen. Der Schwerpunkt der Anpassung soll auf die berufliche Qualifikation und die Erwerbsarbeit gelegt werden, denn dieser Weg führt aus der Asylsozialhilfe in die finanzielle Selbständigkeit.
- Das Berechnungssystem soll sich weiterhin an den SKOS-Richtlinien orientieren und neu gewisse Automatismen (Anpassung an Teuerung) analog der ordentlichen Sozialhilfe gemäss Empfehlung der SODK übernehmen.

Der allfällige Nachtrag zu den Ausführungsbestimmungen soll dem Regierungsrat im Herbst 2023 unterbreitet werden, damit die Umsetzung auf 1. Januar 2024 erfolgen kann.

## 3. Beantwortung der Fragen

### 3.1 Wie gross ist der Spielraum der Kantone, um zusätzliche Anreize zum Arbeiten setzen zu können?

Der Regierungsrat kann im Rahmen einer Anpassung der bestehenden Ausführungsbestimmungen die Tarife für Asylsozialhilfe anpassen und noch stärkere Anreize für die Erwerbstätigkeit und neu auch Ausbildung prüfen und festlegen. Der Unterstützungsbeitrag muss jedoch unter jenem der ordentlichen Sozialhilfe bleiben. Es gilt jedoch nicht nur finanzielle Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen, sondern gleichzeitig auch das Bewusstsein zu fördern, dass Arbeit eine zentrale Rolle bei der Integration spielt.

Bei der Festlegung der Höhe des Einkommensfreibetrags, welcher als eigentlicher Anreiz für Arbeit und/oder Ausbildung dient, müssen die Schwelleneffekte beachtet werden. Der Übergang von der Asylsozialhilfe zur wirtschaftlichen Selbständigkeit soll so ausgestaltet werden, dass sich das verfügbare Einkommen möglichst nicht negativ verändert. Haushalte ohne Anspruch auf Asylsozialhilfe sollen nicht schlechter gestellt sein als Haushalte mit erwerbstätigen Personen und Asylsozialhilfe.

Grundsätzlich sind die Tarife für den Einkommensfreibetrag und die Integrationszulagen im Rahmen der SKOS-Richtlinien auf wissenschaftlicher Basis und auch in Anlehnung an andere Existenzminima, etwa im Rahmen der Ergänzungsleistungen oder des Betreibungsrechtes festgelegt worden. Je höher der Einkommensfreibetrag ausfällt, desto stärker werden von der öffentlichen Hand indirekt Arbeitsplätze „subventioniert“, welche nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Deshalb ist es wichtig, die Arbeitgebenden zu überzeugen, Arbeitsverträge anzubieten,

welche es den Angestellten erlauben, sich von der Sozialhilfe abzulösen, anstatt die Ausgaben der öffentlichen Hand zu erhöhen. Kleinstpensen, tiefe Stundenlöhne und Arbeit auf Abruf mit monatlich sehr unterschiedlichem, nicht existenzsicherndem Einkommen erschweren die Motivation der Arbeitnehmenden und verunmöglichen eine zukunftsgerichtete Planung.

### 3.2 Was wird der Regierungsrat unternehmen, um fehlende Anreize einer Arbeit als Schutzsuchender zu beseitigen?

Wie in den Vorbemerkungen dargelegt, bestehen bereits heute für alle Personen in der Asylsozialhilfe – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – Anreize eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Es ist vorgesehen das System dahingehend zu prüfen und soweit möglich zu optimieren, dass die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit höher werden. Gleichzeitig sollen sich die Integrationszulagen und der Erwerbsfreibetrag an den SKOS-Richtlinien orientieren.

### 3.3 Gibt es Änderungen/Verbesserungen, welche sofort umgesetzt werden können?

Eine allfällige Anpassung der Ausführungsbestimmungen kann auf den 1. Januar 2024 umgesetzt werden. Dafür braucht es eine Überprüfung des geltenden Systems und der Optimierungsmöglichkeiten. Am Grundsatz, dass Personen in der Asylsozialhilfe verpflichtet sind, soweit möglich selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und dies auch von ihnen erwartet wird, ist dabei festzuhalten.

### 3.4 Wie stehen wir im Vergleich mit anderen Kantonen da, was können wir besser machen?

Der bisherige Ansatz für den Grundbedarf in der Vollfürsorge (ohne Erwerbstätigkeit) ist im Vergleich zu anderen Kantonen sehr tief. Allerdings sind Vergleiche zwischen den Kantonen schwierig, da in den Asylansätzen einige Leistungen von den Sozialämtern direkt (Miete, Krankheitskosten, Serafe-Gebühren, Reinigungsmittel, Abfallgebühren, Strom, Nebenkosten etc.) oder zusätzlich (Fahrkosten, Vereinsbeiträge; Fremdbetreuung der Kinder und anderen Situationsbedingte Leistungen) übernommen werden. Zudem sind der Zugang zur ortsüblichen Infrastruktur in den Kollektivunterkünften oder in vom Kanton gemieteten Wohnung sowie die generellen Lebenshaltungskosten in den Kantonen unterschiedlich.

Gemäss Statistik des Staatssekretariats für Migration (SEM) waren am 30. Juni 2023 229 Schutzsuchende mit Schutzstatus S im Kanton gemeldet. Davon waren 138 Personen im erwerbsfähigen Alter und 54 Personen haben tatsächlich gearbeitet. Damit erreicht der Kanton im schweizerischen Vergleich Rang 2 mit einer Erwerbstätigenquote von 39,1 Prozent. Appenzell Innerrhoden belegte Rang 1 mit einer Quote von 47,7 Prozent. Schweizweit lag die Quote bei durchschnittlich 18,1 Prozent. Das SEM stellte eine Korrelation mit der tiefen Arbeitslosenquote beider Kantone fest (Obwalden 0,6 Prozent und Appenzell Innerrhoden 0,5 Prozent).

Mit einer Anpassung der Ausführungsbestimmungen im oben beschriebenen Sinne kann das Anreizsystem für eine berufliche Qualifikation und/oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbessert werden. Mit der Asylsozialhilfe wird sichergestellt, dass Personen in einer Notsituation unterstützt werden. Sie trägt damit zur gesellschaftlichen Stabilität bei. Es ist wichtig, die Asylsozialhilfe zukunftsgerichtet auszugestalten und den Betroffenen durch Unterstützung und Förderung in der Aus- oder Weiterbildung sowie Arbeitsvermittlung (wieder) eine Chance im Berufsleben zu verschaffen. Dabei sollen, wie bisher, keine Unterschiede zwischen einzelnen Personengruppen gemacht werden.

Protokollauszug an:

- Kantonsratsmitglieder sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (samt Interpellationstext)
- Sicherheits- und Sozialdepartement
- Sozialamt
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Versand: 31. August 2023