

DI / Interpellation SVP-Fraktion vom 4. Juni 2024

Einsatz der Personen des Asylbereichs für die Freiwilligenarbeit

Antwort der Regierung vom 3. September 2024

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 4. Juni 2024 nach der Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich sowie deren Engagement im Bereich der Freiwilligenarbeit.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Zusammenhang mit Zahlen und Fakten zu Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich ist es wichtig zu wissen, um welche Personengruppe es sich jeweils handelt.¹ Grundsätzlich unterscheidet das Bundesrecht bei Personen aus dem Asylbereich 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. Dazu gehören anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B oder C), vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F mit Flüchtlingseigenschaft) und vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F ohne Flüchtlingseigenschaft). Hinzu kommen seit dem Jahr 2022 Schutzbedürftige Personen (Ausweis S). Zusätzlich gibt es staatenlose Personen (Ausweis B, C oder F).

Je nach Status stehen diesen Personen verschiedene Rechte und Pflichten zu. Eine Erwerbstätigkeit ausüben können anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen in der ganzen Schweiz, wenn diese gemeldet wurden (sogenannte Meldepflicht). Schutzbedürftige Personen können einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sofern diese bewilligt ist (sogenannte Bewilligungspflicht). Auch Asylsuchende können erwerbstätig sein, sofern die Tätigkeit bewilligt ist und sie nicht (mehr) in den Zentren des Bundes untergebracht sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Ab welchem Beschäftigungsgrad gilt eine Person des Asylbereichs als erwerbstätig?*

Für den Asyl- bzw. Migrationsbereich gilt als Erwerbstätigkeit gemäss Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) jede üblicherweise gegen Entgelt ausgeübte unselbständige oder selbständige Tätigkeit, selbst wenn sie im konkreten Fall unentgeltlich erfolgt. Die eidgenössische Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201; abgekürzt VZAE) präzisiert in Art. 1a bzw. 2, was unter selbst- und unselbständiger Erwerbstätigkeit genau verstanden wird. Weder das AIG noch die VZAE definiert eine Grenze bezüglich Beschäftigungsgrad. Grundsätzlich ist für die Unterscheidung zwischen

¹ Je nach Definition der Personengruppen ergeben sich sehr unterschiedliche Zahlen und Schlussfolgerungen. So verstehen z.B. manche Statistiken unter «Personen des Asylbereichs» alle, die jemals ein Asylverfahren durchlaufen haben, auch wenn sie inzwischen einen B- oder C-Ausweis haben. In anderen Statistiken sind es nur diejenigen, die aktuell Anspruch haben auf die Globalpauschalen. In wieder anderen Statistiken sind es nur diejenigen Personen, die sich aktuell noch im laufenden Verfahren befinden. Da die Interpellation diesbezüglich keine Aussagen macht, wird in der vorliegenden Antwort entsprechend differenziert.

freiwilligem Engagement und Erwerbstätigkeit nicht nur die Quantität (also der Beschäftigungsgrad), sondern auch der Inhalt bzw. Zweck der Tätigkeit sowie die Dauer relevant.

2. *Wie viele Personen des Asylbereichs erhalten im Kanton St.Gallen Sozialhilfe und wie viele davon sind erwerbstätig?*

Die Sozialhilfe von Personen aus dem Asylbereich wird für eine gewisse Zeit durch den Bund finanziert (über die sogenannten Globalpauschalen). Das Bundesamt für Statistik (BFS) führt daher entsprechende Statistiken zum Thema. Das BFS unterscheidet die Statistiken zur Sozialhilfequote nach den drei Bereichen Schutzstatus S, Asylbereich (Asylsuchende [Ausweis N] und vorläufig aufgenommene Personen mit höchstens sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz [Ausweis F]) sowie Flüchtlingsbereich (anerkannte Flüchtlinge mit weniger als fünf Jahren Aufenthalt und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit höchstens sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz [Ausweis B bzw. F]).² Die Zahlen für das Jahr 2022 sind dabei wie folgt:

Personengruppe	Sozialhilfequote CH	Sozialhilfequote SG
Schutzstatus S	89,0 %	84,7 %
Asylbereich	77,9 %	72,2 %
Flüchtlingsbereich	81,2 %	71,7 %

Quelle: BFS, Sozialhilfeempfängerstatistik³

Die Erwerbsquote der erwerbsfähigen Personen (18- bis 64-Jährige) aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich ist wie folgt:

31. Mai 2024	Schweiz			St. Gallen		
	Erwerbsfähige	Erwerbstätige	Erwerbstätigenquote	Erwerbsfähige	Erwerbstätige	Erwerbstätigenquote
Asylsuchende (N)	13'047	585	4.5%	708	6	0.8%
Vorl. Aufgenommene (F)	29'379	12'611	42.9%	1'592	623	39.1%
Anerkannte Flüchtlinge (B)	38'248	15'733	41.1%	2'095	937	44.7%
Vorübergehender Schutz (S)	40'116	9'901	24.7%	2'469	713	28.9%

Quelle: Staatssekretariat für Migration SEM, ZEMIS

Wie die Zahlen zeigen, war die Sozialhilfequote der Personengruppen im Kanton St.Gallen in allen Bereichen tiefer als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Gleichzeitig war die Erwerbsquote im Kanton St.Gallen zumeist höher als der gesamtschweizerische Durchschnitt.

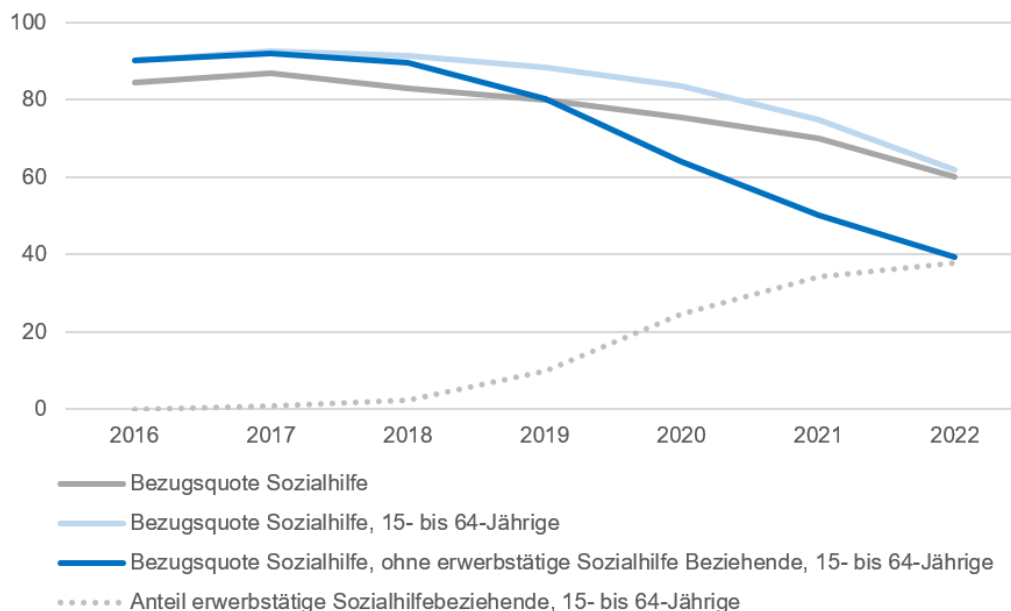
Der Schutzstatus S wurde erst im Jahr 2022 eingeführt. Der Bundesrat hat am 1. November 2023 das Ziel definiert, dass 40 Prozent der erwerbsfähigen Personen mit Schutzstatus S erwerbstätig sein sollen. Ende Mai 2024 lag die schweizweite Erwerbstätigenquote von Personen mit Schutzstatus S bei 24,7 Prozent und damit wie auch im Kanton St.Gallen deutlich unter der Vorgabe der Erwerbsquote von 40 Prozent. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass primär Frauen und Kinder in die Schweiz geflohen sind und die Betreuung

² Vgl. www.bfs.admin.ch → Statistiken finden → Soziale Sicherheit → Sozialhilfe → Sozialhilfebeziehende.

³ Die in der Tabelle enthaltenen Personengruppen werden über die Globalpauschalen des Bundes finanziert. D.h. Personen, für welche die Sozialhilfe kommunal finanziert ist (Flüchtlinge mit mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz sowie vorläufig aufgenommene Personen mit mehr als sieben Jahren Aufenthalt) sind darin nicht mehr enthalten.

der Kinder während einer allfälligen Erwerbstätigkeit zuerst organisiert werden muss, wobei Plätze teilweise schwierig zu finden sind. Zudem fehlen oft die notwendigen Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Qualifikationen.

Seit dem Jahr 2016 hat die Bezugsquote für Sozialhilfe der Personengruppe, die im Jahr 2016 als asylsuchend begonnen hat, abgenommen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Zahlen dieser Personengruppe für den Kanton St.Gallen:



Quelle: BFS - Sozialhilfeempfängerstatistik, SEM – ZEMIS (Stand 2023; aufbereitet durch die Fachstelle für Statistik)

Wie das BFS auch zu den gesamtschweizerischen Zahlen schreibt, erklärt sich die abnehmende Bezugsquote über die Zeit, insbesondere bei jenen im erwerbsfähigen Alter, mit der zunehmenden beruflichen und sozialen Integration der ehemals asylsuchenden Personen. Werden erwerbstätige Sozialhilfebeziehende bei der Berechnung der Bezugsquote ausgeschlossen, kommt diese deutlich tiefer zu liegen. Die erzielten Einkommen reichen aufgrund der Anstellungsverhältnisse (z.B. niedrigqualifizierte Arbeit, Teilzeit-, Temporärarbeit, niedrige Löhne) jedoch oft nicht aus, um den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, sodass die Unterstützung durch die Sozialhilfe auch einige Jahre nach der Einreise häufig notwendig bleibt.⁴

3. *Verfügt die Regierung über Zahlen, bzw. Schätzungen zu der Anzahl Personen des Asylbereichs, die Freiwilligenarbeit leisten?*

Die Regierung verfügt über keine Zahlen und über keine Schätzungen zur Anzahl von Personen aus dem Asylbereich, die Freiwilligenarbeit leisten. Weder der Kanton St.Gallen noch das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfassen solche Daten statistisch. Dies liegt u.a. daran, dass die Meldepflichten für Freiwilligenarbeit sehr unterschiedlich sind. Beispielsweise müssen Personen mit Flüchtlingsstatus oder vorläufiger Aufnahme Freiwilligenarbeit von weniger als sechs Stunden je Woche nicht melden. Tätigkeiten in Vereinen sind nur meldepflichtig, wenn sie einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen. Auch Berufsintegrationseinsätze mit sozialem Charakter sind von der Freiwilligenarbeit zu unterscheiden, was nicht immer eindeutig ist.

⁴ Vgl. BFS Aktuell «Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2022», Neuchâtel Dezember 2023. Abrufbar unter www.bfs.admin.ch.

Aus den Meldungen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder vorläufiger Aufnahme sowie aus dem Bewilligungsverfahren für Personen mit Status S geht hervor, dass formalisierte Freiwilligenarbeit von sehr geringer Bedeutung ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Dunkelziffer insbesondere bei sporadischer, nicht gemeldeter Freiwilligenarbeit hoch ist, da oft nicht bekannt ist, dass auch Freiwilligenarbeit melde- bzw. bewilligungspflichtig ist. Externe gemeinnützige Arbeitseinsätze von Asylsuchenden sind bewilligungspflichtig. Die Bewilligungen werden vom Migrationsamt erteilt. Sowohl Gemeinden als auch gemeinnützige Organisationen nutzen diese Möglichkeit häufig.

4. *Ist die Regierung bereit, die Freiwilligenarbeit der Personen des Asylbereichs zu fördern indem beispielsweise die Sozialhilfe mit einem Bonus/Malus-System ergänzt wird?*

Die Freiwilligenarbeit ist für unsere Gesellschaft von unschätzbarem Wert. Für alle Personen, so auch für zugezogene Personen insgesamt oder für Personen aus dem Asylbereich, kann sie ein wichtiges Mittel zur gesellschaftlichen Integration und sozialen Teilhabe sein.⁵ Es ist aber wichtig darauf hinzuweisen, dass Freiwilligenarbeit oder gemeinnützige Einsätze nicht mit Gratisarbeit gleichzusetzen sind. Auch bei Personen aus dem Asylbereich müssen die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden.

Im Bereich der Sozialhilfe bestehen bereits Instrumente zur Förderung der Freiwilligenarbeit. So werden mit der Integrationszulage (IZU) Leistungen nicht erwerbstätiger Personen für ihre soziale und/oder berufliche Integration finanziell anerkannt.⁶ Anerkannt werden Leistungen, wenn sie die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten können. Dazu kann auch ein regelmässiges Engagement in Vereinen oder generell im Bereich der Freiwilligenarbeit gezählt werden. Im Rahmen der IZU kann – je nach Personengruppe – ein Betrag von bis zu Fr. 300.– je Monat und Person ausgerichtet werden. Die Anwendung und Umsetzung der IZU liegt in der Verantwortung der politischen Gemeinden, da sie im Kanton St.Gallen für die Sozialhilfe (einschliesslich der Asylsozialhilfe) zuständig sind.

Wie im Antrag der Regierung zum Postulat «Kantonales Konzept Freiwilligenarbeit» (43.19.14) festgehalten, können staatliche Eingriffe im Bereich der Freiwilligenarbeit kontraproduktiv wirken und sind grundsätzlich sehr zurückhaltend vorzunehmen. Eine Anordnung von Einsätzen von Personen aus dem Asylbereich würde dem eigentlichen Kern der Freiwilligenarbeit entgegenstehen. Zudem bestünden, z.B. bei Einsätzen im Bereich der Unterhalts- und Reinigungsarbeiten, Bedenken bezüglich Konkurrenzverbot mit der Privatwirtschaft.

Die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Sozialhilfe sind daher nach Ansicht der Regierung passend und ausreichend, um die Freiwilligenarbeit von Personen aus dem Asylbereich zu ermöglichen bzw. zu fördern.

⁵ Zu unterscheiden sind hier Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sowie Asylsuchende. Bei Letzteren steht aufgrund der unsicheren Bleibeperspektive die Förderung der Integration und somit z.B. von Freiwilligeneinsätzen nicht im Fokus.

⁶ Vgl. dazu Handbuch der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe. Abrufbar unter www.kos-sg.ch → KOS → KOS-Handbuch.