



Kantonsrat

Sitzung vom: 3. Mai 2016, nachmittags

Protokoll-Nr. 187

Nr. 187**Postulat Meyer Jörg und Mit. über Arbeitsmöglichkeiten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene statt Sozialhilfekosten (P 45). Erheblich-
erklärung**

Im Namen des Regierungsrates ist Gesundheits- und Sozialdirektor Guido Graf bereit, das am 14. September 2015 eröffnete Postulat über Arbeitsmöglichkeiten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene statt Sozialhilfekosten entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, SR 142.20) legt die Voraussetzungen fest, die bei einer Arbeitsbewilligung für vorläufig Aufgenommene berücksichtigt werden müssen. Zum Schutz vor Missbrauch und Sozialdumping bei einer unselbständigen Erwerbstätigkeit müssen die Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft werden (Art. 53 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE, SR 142.201). Bei einer selbständigen Erwerbstätigkeit müssen zusätzlich die notwendigen finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen gemäss Art. 19 lit. b AuG erfüllt sein (Art. 53 Abs. 3 VZAE).

In Ausnahmefällen ist keine Bewilligung erforderlich, so etwa bei Freiwilligenarbeit. Allerdings hat auch bei Ausnahmen das Amt für Migration zu prüfen, ob diese gegeben sind. Für die Definition der Freiwilligenarbeit ist entscheidend, ob die Arbeit als Erwerbstätigkeit zu qualifizieren ist. Als Erwerbstätigkeit im Sinn von Artikel 11 Absatz 2 AuG und Artikel 1 bis 3 VZAE gilt jede selbständige oder unselbständige Tätigkeit, wenn sie in der Regel entgeltlich ausgeübt wird. Dabei ist es unerheblich, ob die Tätigkeit im konkreten Fall vollständig unentgeltlich geschieht oder ob eine geringfügige Entschädigung ausgerichtet wird. Der «Arbeitgeber» hat den Stellenantritt bei allen Ausnahmefällen zu melden. Eine fehlende Bewilligung kann bei einer Kontrolle zu einer Busse führen. Das Amt für Migration bestätigt deshalb mit einem kurzen Brief (ohne Gebühren) in folgenden Fällen die Ausnahmen:

- Freiwilligenarbeit: Dazu gehören etwa das Vorlesen in Altersheimen, Begleitung betagter Personen beim Einkaufen.
- Beschäftigungsprogramme: Bei Beschäftigungsprogrammen handelt es sich um Einsätze von eher kurzer Dauer mit geringem oder gar keinem Verdienst im Rahmen eines Programmes, das dem Amt für Migration des Kantons Luzern bekannt ist.
- Schnupperlehren: Eine Schnupperlehre wird nicht als Erwerbstätigkeit betrachtet. Schnupperlehren und Berufserkundigungen von einer bis zwei Wochen sind Angebote für ausländische Schülerinnen und Schüler. Dies gilt jedoch nur für Schüler, welche die obligatorische Schulzeit noch nicht beendet haben oder das 10. Schuljahr absolvieren. Für länger dauernde Tätigkeiten oder Praktikumseinsätze während der Schulferien ist hingegen eine normale Bewilligung erforderlich.
- Kurzeinsätze: Für Kurzeinsätze von bis zu zehn Arbeitstagen ist ebenfalls nur eine Meldung an das Amigra erforderlich. Hier wird aber eine Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgenommen, damit ein Missbrauch vermieden werden kann.

Die Praxis des Amigra wurde überprüft. Es wurden folgende Korrekturen und Ergänzungen vorgenommen:

- Die Personen können in jedem Fall (auch bei einer normalen Arbeitsbewilligung als vorläufig aufgenommene Person) direkt nach Einreichen des Gesuches mit der Arbeitsaufnahme beginnen. Damit muss zwar ein Gesuch eingereicht werden und sind die oben geführten Lohn- und Arbeitsbedingungen zu prüfen. Die Bearbeitung des Gesuches muss aber nicht abgewartet werden.
- Es werden Praktika bewilligt. Grundsätzlich sind Praktika eine Erwerbstätigkeit, da sie in der Regel gegen Entgelt erfolgen. Die Höhe des Entgeltes ist dabei nicht massgeblich. Praktikumseinsätze sind somit eigentlich bewilligungspflichtig. Das Amigra wird nun Praktika von maximal vier Wochen als Ausnahme zulassen. Dafür muss nur eine Meldung an das Amigra erfolgen. Das Amigra wird das Praktikum brieflich und kostenlos bestätigen. Damit soll der Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen sich gegenseitig während vier Wochen kennen lernen. Falls es zu einer weiteren Anstellung kommt, ist das normale Gesuch um Aufnahme der Arbeit zu stellen (mit Gesuchsformular und Anstellungsvertrag).

Der Bundesrat hat mit der Botschaft zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auch gleichzeitig ein Paket von zu ändernden weiteren Vorschriften (des AuG) in die Vernehmlassung gegeben. Eine dieser vorgeschlagenen Änderungen betrifft die Arbeitsbewilligung für vorläufig aufgenommene Personen. Der Bundesrat schlägt vor, ein Meldeverfahren (analog dem Freizügigkeitsabkommen) einzuführen. Damit müssten die Arbeitgeber nur noch auf einer elektronischen Plattform melden, dass sie eine Person mit vorläufigem Aufenthalt anstellen. Gleichzeitig soll auch die Sonderabgabe abgeschafft werden. Diese muss von erwerbstätigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen geleistet werden. Sie wird – ähnlich wie die Quellensteuer – durch den Arbeitgeber vom Lohn abgezogen und deckt die Kosten für die Sozialhilfe, die Ausreise, den Vollzug und das Rechtsmittelverfahren. Beide Änderungen sind in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv aufgenommen worden.

Im Bereich der Integration muss unterschieden werden zwischen den Asylsuchenden einerseits und den Flüchtlingen/vorläufig Aufgenommenen andererseits.

Die Integrationsmassnahmen für Asylsuchende beschränken sich bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens auf Deutschunterricht und gemeinnützige Arbeitseinsätze. Erhalten Asylsuchende einen negativen Asylentscheid und müssen sie die Schweiz wieder verlassen, wäre eine bereits erfolgte berufliche Integration hinderlich. Der Bund richtet zudem für Asylsuchende auch keine Integrationsentschädigungen an die Kantone aus. Die Investition in Deutschunterricht sowie in gemeinnützige Arbeitseinsätze begründet sich einerseits mit der Schaffung von Tagesstrukturen, und andererseits werden damit Vorarbeiten geleistet für den Erwerb der Arbeitsmarktauglichkeit im Fall einer Schutzanerkennung. Finden Asylsuchende auf eigene Initiative eine Arbeitsstelle, so können sie diese nach dreimonatigem Aufenthalt in der Schweiz gemäss den gesetzlichen Grundlagen auch während der Dauer ihres Asylverfahrens antreten (Gesuch um Arbeitsbewilligung erforderlich).

Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge werden in Bezug auf Integrationsmassnahmen gleich behandelt. Sobald Asylsuchende den Flüchtlingsstatus oder eine vorläufige Aufnahme erhalten, werden sie, sofern arbeitsfähig, beim Schweizerischen Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz (SAH) weiter in der Arbeitsmarktfähigkeit gefördert und nach Möglichkeit in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Dabei wird von den Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen Eigeninitiative eingefordert, analog zur Stellenvermittlung bei der Arbeitslosenversicherung.

Angesichts der steigenden Anzahl von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen werden die Integrationsmassnahmen in den nächsten Jahren noch intensiviert werden müssen, zudem muss eine bessere Mitwirkung der Wirtschaft erreicht werden. Dabei versuchen wir vermehrt Kooperationen mit Branchenverbänden einzugehen. Bereits gelungen ist uns dies

mit unseren Projekten «Perspektive Bau» und «Perspektive Pflege» sowie mit einem Logistikkurs. Ein Projekt mit der Landwirtschaft läuft gerade an.

Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2015 als Begleitmassnahme zu Artikel 121a BV einen Bericht zur Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verabschiedet (vgl.

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ber-br-flue-lehre-d.pdf) . Das zuständige Staatssekretariat für Migration hat am 5. April 2016 über die in diesem Bericht propagierte Integrationsvorlehre informiert. Die zuständigen kantonalen Stellen beabsichtigen zusammen mit dem SAH und der Wirtschaft weitere Lehrgänge zu entwickeln und somit vom Bundesbeitrag an das Pilotprogramm zu profitieren.

Der Regierungsrat unterstützt das Postulat auf dem bereits eingeschlagenen Weg. Wir beantragen, das Postulat erheblich zu erklären.“

Johanna Dalla Bona lehnt das Postulat im Namen der FDP-Fraktion ab. Die FDP befürworte den Grundsatz „Arbeit vor Sozialhilfe“ und eine Vereinfachung der Bewilligungspraxis für eine Arbeitstätigkeit. Die Fraktion unterstütze die Grundhaltung, dass jetzt sowohl der Staat als auch die Gesellschaft und die Wirtschaft zusammen die grossen Herausforderungen in der ganzen Flüchtlingsthematik meistern sollten. Es sei mit einer hohen Anzahl von Asylsuchenden zu rechnen. Trotzdem lehne die FDP das Postulat aus drei Gründen ab. Erstens: Die Postulanten würden sich für eine berufliche Arbeitsintegration von Asylsuchenden einsetzen. Das gehe der FDP zu weit. Sie teile die Haltung der Regierung, wonach sich Integrationsmassnahmen für Asylsuchende auf den Deutschunterricht sowie auf gemeinnützige Arbeitsansätze und Kurzpraktika beschränken müssten. Das Ziel dürfe nicht eine schnelle berufliche Eingliederung sein, sondern ein rasches Verfahren im Asylentscheid. Die berufliche Integration wecke bei den Betroffenen nicht nur die Hoffnung auf einen definitiven Verbleib in der Schweiz, sondern sie führe zu zusätzlichen Schwierigkeiten, wenn jemand bei einem negativen Asylentscheid das Land verlassen müsse. Zweitens: Die FDP unterstütze eine Liberalisierung der Bewilligungspflicht zur Aufnahme einer Tätigkeit für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Beim Amigra seien diesbezüglich bereits Korrekturen vorgenommen worden. Auf Bundesebene seien Bestrebungen im Gang, die ganze Vorgehensweise zu vereinfachen. Zudem wehre sich die FDP gegen einen zu grossen staatlichen Eingriff in die Privatwirtschaft. Es sei zu beachten, dass bei einer erleichterten Anstellung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen keine Marktverzerrung oder Konkurrenz zu Schweizer Arbeitnehmenden verursacht werde. Drittens: Die FDP erachte die Forderung von zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen für weitere Beschäftigungsprogramme, insbesondere in Anbetracht der Diskussion über das Konsolidierungsprogramm 2017 (KP17), als unangebracht. Bereits heute würden verschiedene Möglichkeiten zur Schaffung einer Tagesstruktur für die Betroffenen bestehen. Die FDP unterstütze die Ausführungen der Regierung grundsätzlich. Die Forderungen des Postulanten würden der FDP aber zu weit gehen.

Räto B. Camenisch lehnt das Postulat im Namen der SVP-Fraktion ab. Die Forderungen des Postulats seien bereits erfüllt. Die SVP gehe aber mit dem Vorstösser einig, was das Bewilligungsverfahren betreffe. Diese Bewilligungen würden auch für einen Fachjuristen eine Herausforderung darstellen. Im Bewilligungsbereich wäre eine Liberalisierung zu begrüßen. Die SVP-Fraktion sei ebenfalls der Meinung, dass die Asylsuchenden etwas tun müssten. Sie sollten arbeiten, um die Sprache zu lernen, um einen Teil der Kosten zurückvergüten zu können. Die SVP würde eine Auslagerung an eine private Organisation mit grossem Know-how und hoher Professionalität bevorzugen.

Jörg Meyer sagt, Hans Wicki, Präsident der Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz (IHZ), habe anlässlich seiner Neujahrsansprache erklärt, dass Menschen, die einen positiven Asylentscheid erhielten und in der Schweiz bleiben könnten, häufig Sozialhilfebezüger seien, das sei eine sozialpolitische und finanzielle Zeitbombe. Polemische Abschottungsparolen seien der falsche Weg, vielmehr brauche es Jobs für diese Menschen. Deshalb würden neue Modelle zur Arbeitsintegration gefordert, gefragt sei das Engagement der Wirtschaft, gefragt sei aber auch die Politik, sie müsse die Rahmenbedingungen schaffen (Ende Zitat). Die Erwerbsbeteiligung bei Flüchtlingen liege nach zwei bis drei Jahren bei 20 Prozent, nach sie-

ben Jahren zum Teil immer noch bei 70 Prozent. Deshalb müsse mehr für die berufliche Integration primär von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen getan werden. Die Wirtschaft signalisiere mittlerweile eine grosse Bereitschaft für ein solches Engagement. Nun müsse aber auch die Politik ihren Beitrag leisten. Der Kanton Luzern habe bereits sinnvoll und proaktiv in diese Integration investiert. Diesen Weg müsse der Kanton weitergehen. In ihrer Begründung zeige die Regierung sehr gut auf, dass es auch pragmatische, kurzfristig wirksame administrative Erleichterungen gebe. Er gehe mit der Regierung einig, dass es für verschiedene Zielgruppen auch verschiedene angemessene Massnahmen brauche. Das Argument der Konkurrenzierung könne gut entkräftet werden. Auf dem Bürgenstock würden 800 nicht nur hochqualifizierte Arbeitsplätze entstehen. Es werde bereits mit der Rekrutierung im Ausland begonnen. Der schweizerische Arbeitsmarkt nehme jährlich 500'000 neue Arbeitskräfte auf. Dieses geringe Ausmass stelle keine Gefährdung für das lokale Gewerbe und einheimische Arbeitskräfte dar. Wer sich der sozialpolitischen Herausforderung dieser beruflichen Integration stelle, helfe letztendlich mit, Sozialhilfekosten zu sparen.

Marlis Roos unterstützt die Erheblicherklärung des Postulats im Namen der CVP-Fraktion. Die CVP habe die gleiche Forderung bereits vor längerer Zeit auf Bundesebene gestellt. Die CVP wolle aber eine pragmatische, praxistaugliche und administrativ vertretbare Arbeitsintegration. Im Moment seien die Verfahren noch zu kompliziert und die Hürden für die Arbeitgeber zu hoch. Im Rahmen eines Postulats könne man diese Fragen aber prüfen, auch die Anliegen der FDP und der SVP. Natürlich müsse man personelle Ressourcen zur Verfügung stellen.

Claudia Huser stimmt der Erheblicherklärung des Postulats im Namen der GLP-Fraktion zu. Es wäre falsch, das Postulat aufgrund des KP17 abzulehnen. Die aktuelle Lage im Asylbereich werde den Kanton noch länger beschäftigen. Die Forderungen des Postulats seien noch nicht erfüllt. Deshalb sei es wichtig, die Regierung auf ihrem eingeschlagenen Weg zu unterstützen. Die GLP begrüsse es, dass bereits Vereinfachungen vorgenommen worden seien, es könne aber noch mehr in diese Richtung getan werden.

Christina Reusser unterstützt die Erheblicherklärung im Namen der Grünen Fraktion. Die Begründung des Regierungsrates zeige gut auf, dass Jörg Meyer mit seinem Anliegen ins Schwarze treffe und dass es sowohl dem Kanton als auch dem Bund bewusst sei, wie wichtig die Integrationsbemühungen für Asylsuchende, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene seien. Es könne davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz bleiben werde. Im Rat sei bereits mehrmals darüber diskutiert worden, wie wichtig eine rasche Integration in den ersten Jahren des Aufenthalts sei. Falls die Integration nicht gelinge, werde es für diese Personen schwierig, wirtschaftlich selbständig zu sein. Eine Liberalisierung der Arbeitsplatzbewilligung wäre deshalb wichtig. Die heutige Regelung stelle eine Hürde dar und verhindere eine schnelle Arbeitsaufnahme. Die Arbeitsaufnahme trage wesentlich zu einer Integration in unsere Gesellschaft bei. Das vorliegende Postulat sei viel zielführender als die vorgeschlagene Kantonsinitiative des Kantons Luzern im Flüchtlings- und Asylwesen.

Im Namen des Regierungsrates erklärt Gesundheits- und Sozialdirektor Guido Graf, er sei erstaunt über die Ablehnungsanträge der FDP und der SVP. Sowohl der Präsident des Gewerbeverbands als auch die IZH hätten auf die schwierigen Bewilligungsverfahren hingewiesen. Im Kanton Luzern befänden sich rund 1865 Asylsuchende sowie 2334 vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Von den 1865 Asylsuchenden würden 60 Prozent in der Schweiz bleiben. Diese Personen müssten einen obligatorischen Deutschkurs besuchen. Mit einem Beschäftigungsprogramm könnte zudem eine Tagesstruktur sichergestellt werden. Das bedeute aber nicht, dass die Asylsuchenden ausgebildet würden. Zusammen mit dem Amigra seien einige administrative Erleichterungen erlangt worden. Verschiedene Arbeitgeber hätten Erleichterungen gewünscht. Der Bund plane ebenfalls Erleichterungen, der Kanton Luzern sei diesbezüglich etwas voraus.

Der Rat erklärt das Postulat mit 60 zu 41 Stimmen erheblich.