

Sitzung vom 30. März 2010

445. Anfrage (Arbeitsverbot für 40 «Surprise»-Verkäufer)

Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, hat am 4. Januar 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Laut Medienberichten sollen dem Strassenmagazin «Surprise» 40 erfahrene Verkäuferinnen und Verkäufer verloren gehen. Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) verbietet Asylbewerbern seit November, das Strassenmagazin zu verkaufen. Der Kanton beruft sich bei seinem Verbot auf die sogenannte Branchenregelung, nach der Asylbewerber mit der Bewilligung N nur in der Landwirtschaft und der Pflege arbeiten dürfen. Weil nicht garantiert ist, dass die «Surprise»-Verkäufer den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn erreichen, will das AWA ihnen keine Ausnahmegewilligung für den «Verkaufsjob» mehr erteilen. Dieser Entscheid hat nun zur Folge, dass auch vorläufig aufgenommene Ausländer mit der Bewilligung F vom Verbot betroffen sind – obwohl sie in allen Branchen arbeiten dürfen. Eine solche Regelung gibt es offenbar nur im Kanton Zürich. In allen andern Kantonen, wo ebenfalls «Surprise»-Verkäufer auf der Strasse sind, ist der Verkauf auch Asylbewerbern erlaubt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zum Entscheid des Amtes für Wirtschaft und Arbeit und zur Tatsache, dass dem Strassenmagazin «Surprise» 40 erfahrene Verkäuferinnen und Verkäufer verloren gehen?
2. Warum hat der Regierungsrat den Ermessensspielraum, der den Verkauf des Strassenmagazins zulassen würde, nicht ausgeschöpft?
3. Wo und wie sollen die «Surprise»-Verkäufer Arbeit und Beschäftigung finden?
4. Wie hoch wird die finanzielle Unterstützung dieser 40 Magazinverkäufer sein, wenn sie ihren «Beruf» nicht mehr ausüben können und keine andere Arbeit finden?
5. Ist der Regierungsrat bereit, den Entscheid des Amtes für Wirtschaft und Arbeit rückgängig zu machen oder den Verkauf des Strassenmagazins unter die Kategorie Beschäftigungsprogramm zu stellen?

6. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass Asylbewerber weniger in die Kriminalität abrutschen, wenn sie arbeiten und folglich eine Tagesstruktur haben? Welche Anstrengungen unternimmt der Regierungsrat in dieser Sache?
7. Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, das Strassenmagazin «Surprise» anderweitig zu unterstützen, sodass in Zukunft mehr Exemplare zu einem günstigeren Preis verkauft werden könnten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20), das seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist, benötigen Drittstaatsangehörige (Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige), die eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufnehmen, eine Arbeitsbewilligung (Art. 18 ff. AuG). Auch die stunden-, tageweise oder vorübergehende Tätigkeit gilt als (unselbstständige) Erwerbstätigkeit (Art. 11 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 1a Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]; SR 142.201). Folglich müssen gleichermassen alle Arbeitgebenden, die eine Person aus einem Drittstaat beschäftigen möchten, ein Gesuch um Erteilung einer Arbeitsbewilligung einreichen. Anders verhält es sich nur, wenn die Tätigkeit im Rahmen eines kantonally genehmigten Beschäftigungsprogramms ausgeübt wird (vgl. dazu Ausführungen zu Fragen 1, 2 und 5).

Asylsuchende mit Ausweis N haben keinen Anspruch auf Erteilung einer Arbeitsbewilligung. Sofern es die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage zulässt, die Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Inländervorrang eingehalten sind, kann diesen Personen eine vorübergehende Erwerbstätigkeit bewilligt werden (Art. 52 Abs. 1 VZAE; vgl. zum Ganzen auch die Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 357/2009 betreffend Abgewiesene Asylbewerber und ihre zukünftige Aufnahme im Kanton Zürich, insbesondere zu Frage 9). Im Kanton Zürich wird Art. 52 Abs. 1 lit. a VZAE («wenn die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage es erlaubt») mit der sogenannten Branchenregelung konkretisiert. Danach dürfen Asylsuchende nach der sechsmonatigen Sperrfrist gemäss Art. 43 des Asylgesetzes (SR 142.31) nur in gewissen Branchen arbeiten. Die Branchenregelung wurde zum Schutz der inländischen Arbeitnehmenden eingeführt, wobei mit Inländern hier die Personengruppen von Art. 21 Abs. 2 AuG gemeint sind. Einerseits ist es nicht sinnvoll,

Asylsuchende in Branchen zuzulassen, in denen normalerweise kein Mangel an Arbeitnehmenden herrscht. Andererseits sind besonders sensible Branchen zu schützen; es soll verhindert werden, dass durch die Anstellung von Asylsuchenden der Mindestlohn oder die orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne gedrückt werden. Die Verkaufsbranche gehört nicht zu den Branchen, in denen Asylsuchende tätig sein dürfen.

Anders verhält es sich mit Bezug auf vorläufig Aufgenommene (Ausweis F). Diese dürfen in allen Branchen arbeiten und sollen so rasch wie möglich eine existenzsichernde Arbeit aufnehmen, damit sie unabhängig von Sozialhilfeleistungen leben können. Dieser Zielsetzung dienen die vom kantonalen Sozialamt angebotenen beruflichen Integrationskurse. Der Verkauf des Strassenmagazins «Surprise» ist vorläufig Aufgenommenen gestattet, sofern der Arbeitgeber orts-, berufs- und branchenübliche Arbeits- und Lohnbedingungen sicherstellt. Mit diesem wichtigen Grundsatz, der vom Bundesrecht vorgegeben ist, wird einerseits die Person geschützt, die um eine Arbeitsbewilligung ersucht (sie wird zu einem üblichen Lohn angestellt und somit nicht ausgenutzt), andererseits aber auch jene Leute, die hier in der Schweiz bereits eine Arbeit haben: es gibt kein Lohndumping bzw. keine Lohnunterbietung zu ihren Lasten. Für den sozialen Frieden ist dies von ausserordentlicher Bedeutung. Deshalb muss bei jeder Arbeitsbewilligung ein orts-, berufs- und branchenüblicher Lohn gegeben sein.

«Surprise»-Verkaufende stehen oft mehrere Stunden pro Tag im Einsatz, wobei ihre Einnahmen umsatzabhängig und somit sehr unterschiedlich sind. Rechnet man die Einnahmen auf die Arbeitsstunden um, dürfte es bei vielen Verkaufenden einen tiefen Stundenlohn geben. Wenn dieser nicht orts-, berufs- und branchenüblich ist, kann keine Arbeitsbewilligung erteilt werden. Einzelne Verkäuferinnen und Verkäufer erzielen mit dem Strassenverkauf regelmässig ein Monatseinkommen von über Fr. 1000. Sozialhilfeabhängige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene müssen sämtliche Einkünfte deklarieren und ihre staatlichen Unterstützungsleistungen müssen um die Einkünfte gekürzt werden.

Im Herbst 2008 hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) die Verantwortlichen des Strassenmagazins darauf hingewiesen, dass die Beschäftigung von Asylsuchenden (mit Ausweis N) als Verkäuferinnen und Verkäufer gemäss der erwähnten kantonalen Branchenregelung nicht erlaubt ist. Das AWA hat ferner darauf hingewiesen, dass für vorläufig Aufgenommene (Ausweis F) ein Gesuch um Erteilung einer Arbeitsbewilligung eingereicht werden muss und dass für diese Personen die orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden müssen. Mittlerweile haben die Verant-

wortlichen des Strassenmagazins «Surprise» ein Gesuch um Anerkennung als Beschäftigungsprogramm für Personen aus dem Asylbereich eingereicht.

In den Kantonen Bern und Basel-Stadt wird der Verkauf des Strassenmagazins «Surprise» toleriert. Diese Kantone kennen – anders als Zürich – keine Branchenregelung für Asylsuchende. «Surprise»-Verkäuferinnen und -Verkäufer benötigen keine Arbeitsbewilligung. Die genannten Kantone begründen dies mit dem sozialen Charakter des Einsatzes und weil dieser in der Regel marginal ist. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der Kanton Zürich schweizweit die höchste Anzahl von Asylsuchenden (Ausweis N) aufweist. Ende 2009 hielten sich im Kantonsgebiet 3043 Asylsuchende auf. Im Kanton Bern waren es 2209 und in Basel-Stadt 283 (Quelle: Statistikdienst, Bundesamt für Migration, Stand Zemis vom 31. Dezember 2009).

Zu Fragen 1, 2 und 5:

Das AWA war «Surprise» in der Vergangenheit insofern entgegengekommen, als dass auf Zusehen hin verzichtet wurde, auf der Einhaltung der ausländerrechtlichen Bestimmungen zu beharren. Diese «Sonderbehandlung» konnte aus Gründen der Gleichbehandlung aller Arbeitgebenden nicht mehr aufrechterhalten werden. Andere Unternehmen (der Verkaufsbranche) haben für ihre Arbeitnehmenden die gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten, namentlich eine orts-, berufs- und branchenübliche Entlohnung. Gilt dies für «Surprise» nicht, gewährt man «Surprise» einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, indem die Lohnkosten tief gehalten werden können. Die Praxisänderung dient der Gleichbehandlung aller Marktteilnehmenden. Es gibt keine Bevorzugung mehr von «Surprise» gegenüber anderen Arbeitgebenden.

Dass dem Strassenmagazin «Surprise» nach eigenen Angaben 40 erfahrene Verkäuferinnen und Verkäufer verloren gehen, ist bedauerlich. Wie soeben ausgeführt, geht es darum, die massgeblichen Gesetze für alle gleich zu vollziehen. Die vorliegend massgeblichen ausländerrechtlichen Bestimmungen verfolgen letztlich einen positiven (und demokratisch legitimierten) Zweck: der Schutz der ausländischen Arbeit-suchenden sowie jener der bereits im schweizerischen Arbeitsmarkt tätigen Personen. Dass die konsequente Durchsetzung eines Gesetzes zuweilen unangenehme Folgen hat, kann der Kanton als Vollzugsorgan bei allem Bedauern für die Betroffenen nicht verhindern.

Nur wenn der Verkauf des Strassenmagazins als kantonales Beschäftigungsprogramm qualifiziert werden kann, besteht die Möglichkeit, eine Ausnahme von den erwähnten Einschränkungen zu machen. Tätigkeiten im Rahmen von kantonal genehmigten Beschäftigungsprogrammen für Personen aus dem Asylbereich gelten nicht als Erwerbstätigkeit im Sinne des AuG. Demnach braucht es dafür keine Arbeitsbewil-

ligung und die erwähnten gesetzlichen Anforderungen, insbesondere die Branchenregelung und die orts- und branchenüblichen Löhne, kommen nicht zum Tragen (Art. 52 Abs. 2 und Art. 53 Abs. 2 VZAE). Das Bundesrecht sieht vor, dass Einsätze im Rahmen eines kantonalen Beschäftigungsprogramms nicht in erster Linie erwerbsorientiert sein dürfen und dass der teilnehmenden Person nur eine Entschädigung von höchstens Fr. 400 brutto pro Monat ausgerichtet werden kann (Weisungen des Bundesamtes für Migration vom 20. August 2009, «Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit», Ziff. 4.8.5.7; siehe [www.bfm.admin.ch / Themen / Arbeit, Arbeitsbewilligungen / Nicht-EU/EFTA-Angehörige / Weisungen «4 Arbeit mit Erwerbstätigkeit»](http://www.bfm.admin.ch/Themen/Arbeit,Arbeitsbewilligungen/Nicht-EU/EFTA-Angeh%C3%B6rige/Weisungen/4%20Arbeit%20mit%20Erwerbst%C3%A4tigkeit)). Nach der kantonalen Praxis kommt die Genehmigung als Beschäftigungsprogramm dann infrage, wenn damit die berufliche oder soziale Integration gefördert wird. Die Integration von Asylsuchenden (Ausweis N) in die Verkaufsbranche wird nicht angestrebt, da ihr Aufenthalt in aller Regel rückkehrorientiert ist. Der Verkauf des Strassenmagazins kann daher nicht als berufliches Beschäftigungsprogramm qualifiziert werden. Ebenso wenig kann «Surprise» als soziale Integrationsmassnahme angesehen werden, da die Verkäuferinnen und Verkäufer sprachlich nicht gezielt gefördert werden. Der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt wird durch den Strassenverkauf nicht erleichtert. Somit kann «Surprise» nicht als kantonales Beschäftigungsprogramm qualifiziert werden.

Zu Frage 3:

Die oben stehenden Ausführungen zeigen, dass es sowohl für Asylsuchende als auch für vorläufig Aufgenommene im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Möglichkeiten gibt, erwerbstätig zu sein oder einer Beschäftigung nachzugehen.

Zu Frage 4:

Die Zuständigkeit für die Betreuung und die finanzielle Unterstützung der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen liegt gemäss Sozialhilfegesetz bei den Gemeinden. Der Kanton ist damit nicht in der Lage, allfällige finanzielle Ausfälle zu beziffern. Der Kanton überweist den Gemeinden pro sozialhilfeabhängigen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen pro Tag eine Pauschale. Die Sozialhilfe für vorläufig Aufgenommene befindet sich gegenwärtig in Revision (siehe Vorlage 4628).

Zu Frage 6:

Das kantonale Sozialamt finanziert eine ganze Reihe von Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen mit insgesamt knapp 800 Plätzen. Diese stehen in erster Linie Personen mit einer vorläufigen Aufnahme zur Verfügung. Sind nicht alle Plätze mit vorläufig Aufgenommenen belegt, können auch Asylsuchende an den angebotenen Kursen teilnehmen.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat sieht keine Möglichkeit, das Strassenmagazin «Surprise» anderweitig zu unterstützen. Es besteht keine rechtliche Grundlage dafür. Es kann und soll auch nicht Aufgabe des Regierungsrates bzw. des Kantons sein, einzelne Unternehmen finanziell zu unterstützen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi