



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5188.02

JSD/P105188

Basel, 8. August 2012

Regierungsratsbeschluss

Vom 7. August 2012

## **Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend kohärente Regelungen bezüglich „sans papiers“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2010 den nachstehenden Anzug Thomas Mall und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die Anzahl Personen mit "sans papiers"-Status nimmt vermutlich zu, ohne dass verlässliche Zahlen erhältlich wären.

Die Problematik wird aber noch komplexer, da alle juristisch unsauberen Lösungen immer neue Probleme nach sich ziehen.

Beispiele: Schulbildung für Kinder von "sans papiers" Möglichkeit von Lehren für Kinder von "sans papiers" AHV-Ausweise an Personen ohne Papiere und Arbeitserlaubnis Probleme mit der Krankenversicherung etc.

Wenn einzelne solcher Probleme aus humanitären Gründen flickenmässig "geregelt" werden, obwohl Widersprüche zur Rechtsordnung bestehen, so ist niemandem gedient.

Eine Grundsatzdiskussion ist somit dringend nötig. Dabei muss ein allgemein gültiger Kompromiss zwischen humanitären Ansprüchen und Rechtsstaatlichkeit gefunden werden. Voraussetzung hierfür ist eine saubere Information über die quantitative Relevanz des Problems.

Ich möchte deshalb die Regierung bitten zu prüfen und zu berichten:

1. Wie lauten glaubhafte und plausible Zahlen zur Bedeutung der Problematik? Falls solche nicht einfach abrufbar sind, bitte ich die Regierung, solche zu erarbeiten.
2. Auf welche Art er sich auf kantonaler und eidgenössischer Ebene dafür einsetzen will, dass befriedigende Lösungen für das Problem gefunden werden können.

Thomas Mall, Christine Wirz-von Planta, Patricia von Falkenstein, Thomas Strahm, Andreas C. Albrecht, Rudolf Vogel, Heiner Vischer, André Auderset, Peter Bochsler, Andreas Burckhardt, Lorenz Nägelin, Baschi Dürr, Dieter Werthemann, Daniel Stolz, Christine Locher-Hoch, Rolf von Aarburg“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Zahl der Sans-Papiers in Basel-Stadt

Personen, die als Sans-Papiers bezeichnet werden, halten sich ohne gültige Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz auf. Sie sind naturgemäss bestrebt, dass ihre (illegale) Anwesenheit den Behörden nicht bekannt wird. Dies verunmöglicht ihre systematische Erfassung. Vorhandene Studien zur Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz beinhalten daher immer nur Schätzungen. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM verweist in ihren Empfehlungen<sup>1</sup> auf zwei Studien: Eine im Jahre 2005 im Auftrag des Bundesamtes für Migration durchgeführte Analyse<sup>2</sup> geht von rund 90'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus aus. Es wird angenommen, dass 10 Prozent von ihnen minderjährig sind. Rund 5'000 Sans-Papiers sollen in Basel-Stadt leben. Die zweite aufgeführte Hochrechnung<sup>3</sup> gibt eine Spannweite von 70'000 bis 180'000 Personen an, die illegal in der Schweiz leben. Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich auch im Rahmen einer kantonalen Analyse keine wesentlich präziseren Aussagen machen liessen.

## 2. Lösungen für das Problem der Sans-Papiers

Die Schweiz hat sich mit ihrer Migrationspolitik gegenüber sogenannten Drittstaatsangehörigen in erster Linie für restriktive Zulassungsregeln entschieden. Deren Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit werden teilweise in Frage gestellt. Der Regierungsrat teilt die Position der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen<sup>4</sup> im Grundsatz, wonach die ausländerrechtliche Illegalität nicht vollständig verhindert werden kann. Die Anwesenheit von Sans Papiers ist vor allem strukturell bedingt und stellt daher ein Problem dar, für welches es keine abschliessenden Lösungen gibt. Es gilt vielmehr einen pragmatischen Weg „im Spannungsfeld einer Laisser-faire-Politik auf der einen und einer harten Durchsetzung ausländerrechtlicher Ziele auf der anderen Seite“ zu finden.

Verbesserungen im Sinne der Anzugsteller sind mit Blick auf die Rechtsmaterie und die Rechtsgleichheit prioritär auf Bundesebene zu finden. So beabsichtigt der Bundesgesetzgeber, jugendlichen Sans Papiers unter gewissen Bedingungen eine Berufslehre zu ermöglichen. Mit einer entsprechenden Motion<sup>5</sup> beauftragte das Bundesparlament den Bundesrat, geeignete Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Die vom Bundesrat zur Umsetzung der Motion vorgeschlagene Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) war bis zum 8. Juni 2012 bei den Kantonen in Vernehmlassung. Dieses Vorhaben entspricht in seiner Stossrichtung der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt betreffend Zugang zu Lehrstellen für Sans Papiers, welche der Kanton Basel-Stadt am 29. Juni 2010 beim Generalsekretariat der Bundesversammlung eingereicht hat. Die Resultate der

<sup>1</sup> Sans-Papiers in der Schweiz, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, 2011

<sup>2</sup> Longchamp, Claude et al. (2005). Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Bern: gfs.bern.

<sup>3</sup> Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). Travaillleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse. Zurich: Seismo.

<sup>4</sup> Sans-Papiers in der Schweiz, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, 2011

<sup>5</sup> Motion Barthassat 08.3616 vom 2. Oktober 2008 „Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen“

Vernehmlassung wie auch die daraus gezogenen Schlüsse des Bundesrates sind noch ausstehend.

Die Frage der Kohärenz des behördlichen Handelns stellt sich in grundlegender Weise bei der Festlegung der Meldepflichten über Verstösse gegen ausländerrechtliche Vorgaben. Dieser Thematik widmet sich der Bundesrat in seinem Bericht „Austausch personenbezogener Daten zwischen Behörden des Bundes und der Kantone“ vom 22. Dezember 2010<sup>6</sup>. Darin führt er aus, dass die Sozialversicherungsbehörden gemäss Bundesgesetz über die Schwarzarbeit (BGSA) vom 17. Juni 2005 den Migrationsbehörden mögliche Verstösse gegen das Ausländerrecht nur dann direkt melden dürfen, wenn gleichzeitig ein Verstoß gegen das Sozialversicherungsrecht vorliegt. Der Bundesrat wirft die Frage auf, ob es nicht widersprüchlich ist, dass eine Person Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungen erheben kann, obwohl sie gar nicht berechtigt ist, sich in der Schweiz aufzuhalten. Diese Frage sei indessen nicht im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu behandeln, sondern bei Gesetzgebung der Sozialversicherungen und des Ausländerrechts. So hat der Gesetzgeber im Rahmen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 19. März 2010 eine neue Rechtsgrundlage erlassen, die vorsieht, dass im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin Personendaten bekanntgeben dürfen. Gemäss dem bundesrätlichen Entwurf zur Revision des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 soll nun auf das Erfordernis des Gesuches verzichtet werden. Der Bundesrat erteilte zudem den Auftrag, zu prüfen, ob die Informationspflicht gegenüber den Migrationsbehörden auf den ganzen Bereich der Sozialversicherungen ausgedehnt werden kann, wenn bestimmte Personen Sozialversicherungsbeiträge entrichten oder Sozialversicherungsleistungen beziehen, ohne über eine gültige Aufenthaltsbewilligung zu verfügen. Das mit der Abklärung beauftragte Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) kommt in seinem Statusbericht vom 9. Mai 2012 zum Schluss, dass die Klärung der Frage, ob der Informationsaustausch verstärkt werden soll, eine eingehende Prüfung und einen Grundsatzentscheid des Gesetzgebers zur Rechtsstellung von Sans-Papiers in den Bereichen Sozialversicherungsrecht, Ausländerrecht und Schwarzarbeit erfordere. Anzustreben sei ein optimaler Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen, die diesen drei Bereichen zugrunde liegen. Das EJPD soll deshalb beauftragt werden, vertieft zu prüfen, ob die geltende Regelung noch als zeitgemäss und kohärent betrachtet werden kann.

Der Bundesrat hatte dem EJPD auch den Auftrag erteilt, zu prüfen, ob der Einbezug der Schulen in die Meldepflicht mit Blick auf die Interessen der Kinder an ihrer Integration und Schulung notwendig und zweckmässig ist und ob er sich mit ihren Rechten vereinbaren lässt. Das EJPD kommt im vorerwähnten Statusbericht zum Schluss, dass die Einführung einer Meldepflicht der Schulbehörden – verbunden mit einer ausländerrechtlichen Härtefallregelung – grundsätzlich möglich wäre und zu einem kohärenteren Verhalten der verschiedenen Behörden führen würde. Die Meldepflicht stehe allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Vorgaben der Bundesverfassung und des Völkerrechts bezüglich der allgemeinen Schulpflicht. Bei einer Meldepflicht bestehe das Risiko, dass die betroffenen Kinder von ihren Eltern wegen der damit verbundenen Gefahr einer Wegweisung nicht mehr in die Schule geschickt werden. Aus diesem Grund müsste mit einer Meldepflicht auch die

<sup>6</sup> Bericht in Erfüllung des Postulates Lustenberger 07.3682 vom 5. Oktober 2007 „Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden“

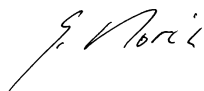
Möglichkeit einer Regularisierung des Aufenthalts verbunden sein. Einen konkreten Lösungsvorschlag enthält der Statusbericht des EJPD jedoch nicht.

Das EJPD stellt zum Zwischenstand seiner Abklärungen betreffend den erleichterten Datenaustausch zwischen den Bundes- und Kantonsbehörden im Statusbericht generell fest, dass die Rückmeldungen der einbezogenen Amtsstellen meist auf die Rechtfertigung des Status quo ausgerichtet gewesen seien. Aus Sicht des EJPD kommt dabei die Kohärenz des Verwaltungshandelns zu kurz. Dieses Anliegen sei einerseits ein Führungsanliegen der Verwaltung, andererseits erwarteten aber auch die Bürgerinnen und Bürger, dass die Verwaltung besser weiss, was ihre verschiedenen Hände tun. Das EJPD möchte daher dieses Anliegen stärker gewichten und deutlicher hervorheben.

### 3. Antrag

Das Bedürfnis der Anzugstellenden, die Zahlen über die Anwesenheit von Sans Papiers zu kennen, wird mit den Resultaten der erwähnten Studien im Rahmen des Möglichen erfüllt. Für das strukturell bedingte Problem der Anwesenheit von Sans Papiers gibt es zwar keine abschliessende Lösungen. Der Regierungsrat unterstützt jedoch Massnahmen, die ein möglichst kohärentes Vorgehen der Behörden sicherstellen. Auf Bundesebene steht ein Vorstoss vor der Umsetzung, der jugendlichen Sans-Papiers den Zugang zur Berufslehre ermöglichen will. Der Bundesrat lässt zudem grundsätzliche Fragen zur Rechtsstellung der Sans-Papiers und der Meldepflichten gegenüber den Migrationsbehörden abklären. Diese Gesetzgebungsarbeiten und Abklärungen sind derzeit noch im Gange. Daher beantragen wir Ihnen, den Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend kohärente Regelungen bezüglich „Sans-Papiers“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin