



An den Grossen Rat

10.5188.03

JSD/P105188

Basel, 11. Februar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 10. Februar 2015

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 unsauberer 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»

Mit Präsidialbeschluss vom 21. September 2010¹ überwies der Regierungsrat den Anzug «Thomas Mall und Konsorten betreffend kohärente Regelungen bezüglich ‹sans papiers›» dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur Berichterstattung. In seinem Schreiben vom 27. Juni 2012 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat den damaligen Stand der Thematik dar und beantragte, den Anzug stehen zu lassen, da auf Bundesebene noch gewisse Gesetzgebungsarbeiten und Abklärungen im Gange waren.

Wir berichten zu diesem Anzug erneut und ergänzend wie folgt:

¹ Nr. 10/29/93

1. Zahl der Sans-Papiers in Basel-Stadt

Unter dem Begriff «Sans-Papiers» sind Menschen zu verstehen, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in einem Land aufhalten. Die meisten Sans-Papiers haben zwar Identitätspapiere oder einen Pass, verfügen aber nicht über einen ausländerrechtlichen Status. Synonym werden auch die Begriffe «Papierlose», «Personen ohne Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung», «ohne geregelten Aufenthalt» sowie «ohne legalen Aufenthaltsstatus» verwendet. Demnach sind auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde, die sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, Sans-Papiers.²

Im erwähnten Schreiben des Regierungsrates vom 27. Juni 2012 wurde festgehalten, dass eine im Jahre 2005 im Auftrag des Staatssekretariates für Migration (SEM)³ durchgeführte Analyse⁴ von rund 90'000 Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus ausgeht. Es werde angenommen, dass zehn Prozent von ihnen minderjährig seien. Rund 5'000 Sans-Papiers sollen in Basel-Stadt leben. Eine zweite Hochrechnung⁵ gibt eine Spannweite von 70'000 bis 180'000 Personen an, die illegal in der Schweiz leben. Neuere Studien liegen dem Regierungsrat nicht vor. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) verweist in ihren vom Jahre 2010 datierenden Materialien zur Migrationspolitik ebenfalls auf die beiden soeben genannten Studien. Eine «erneute Diskussion um Zahlen» regt die Kommission absichtlich nicht an, da die Bevölkerungsgruppe der Sans-Papiers per Definition nirgendwo systematisch registriert werden könne, weshalb genaue Angaben über ihre Anzahl in der Schweiz unmöglich seien.⁶

Ein weiterer Richtwert könnte allerdings aus der vom SEM neu in Auftrag gegebenen Studie «Sans-papiers in der Schweiz 2015» resultieren, die aktuelle Informationen zur Situation der Sans-Papiers in der Schweiz bereitstellen soll und in diesem Rahmen unter anderem die Zahl der Sans-Papiers untersuchen will.

2. Ansatzpunkte

2.1 Allgemeine Erwägungen

Mit der Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-EFTA-Staaten hat sich die Schweiz für ein duales Zulassungssystem im Arbeitsmarkt entschieden. Staatsangehörige aus EU-EFTA-Staaten geniessen einen privilegierten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt: Sie dürfen sich grundsätzlich in der Schweiz aufhalten, sofern sie eine Arbeitsstelle vorweisen, womit sich die Suche nach Arbeitskräften aus den EU-EFTA-Staaten für potentielle Schweizer Arbeitgeber vergleichsweise einfach gestaltet.⁷

Demgegenüber ist die Zulassung von Drittstaatsangehörigen stark eingeschränkt. Diese werden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt nur zugelassen, wenn entsprechende Arbeitskräfte auf dem schweizerischen und europäischen Arbeitsmarkt nachweislich nicht gefunden werden können, die vom Bundesrat für das jeweilige Jahr festgelegten Kontingente noch nicht ausgeschöpft sind und den Betroffenen die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährt werden.

² Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010; Ziff. 2.1

³ Bis zum 31. Dezember 2014: Bundesamt für Migration (BFM)

⁴ Longchamp, Claude et al. (2005). Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Migration. Bern: gfs.bern.

⁵ Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse. Zurich: Seismo.

⁶ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010; Ziff. 4.3

⁷ Gegenüber Arbeitnehmern aus Rumänien und Bulgarien bestehen derzeit noch Zulassungsbeschränkungen.

Dies hat zur Folge, dass – abgesehen vom Familiennachzug – prinzipiell nur gut- bzw. hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt erhalten.

Ein Teil der Drittstaatsangehörigen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, reisen unter Umgehung der Zulassungsregeln in die Schweiz ein, halten sich ohne Berechtigung hier auf und gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Erlangen die Migrationsbehörden Kenntnis von ihrem ungeregelten Aufenthaltsstatus, müssen die betroffenen Personen gestützt auf das geltende Ausländerrecht grundsätzlich aus der Schweiz weggewiesen werden.⁸ Die Durchsetzung ausländerrechtlicher Grundsätze dient der Wahrung der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Daneben bestehen jedoch Bereiche, in denen Sans-Papiers den mit einer Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz lebenden Personen mittlerweile weitgehend gleichgestellt sind, haben sie doch in der Regel Zugang zu Sozial- und Krankenversicherungen, Gesundheitsdiensten und Schulen, ohne das Fehlen eines legalen Aufenthaltsstatus offenbaren zu müssen.⁹ Dies führt zu gewissen Widersprüchen.

Anpassungen im Sinne der Anzugsteller sind mit Blick auf die Tatsache, dass die Gebiete der Zulassung und des Aufenthalts bundesrechtlich geregelt sind, prioritär auf Bundesebene anzustreben. Die Entwicklungen, die sich dort seit der ersten Beantwortung des vorliegenden Anzugs ergeben haben, werden nachfolgend dargestellt. Demgegenüber bleibt den Kantonen nur ein relativ geringer Spielraum.

2.2 Jüngste Entwicklungen

Zum Zeitpunkt der ersten Beantwortung des vorliegenden Anzugs standen die Resultate der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Vernehmlassung betreffend die Umsetzung der Motion Barthassat noch aus¹⁰. Diese bezweckte, jugendlichen Sans-Papiers unter gewissen Bedingungen eine Berufslehre zu ermöglichen. Seit dem 1. Februar 2013 besteht nun in der Schweiz die Möglichkeit, für die Dauer der Berufslehre ein befristetes Aufenthaltsrecht zu beantragen. Nach Schätzungen von Experten könnten pro Jahr 200 bis 400 jugendliche Sans-Papiers eine Berufslehre antreten. Seit Inkrafttreten der neuen Verordnungsbestimmungen¹¹ bis Mai 2014 sind jedoch lediglich zwei Gesuche beim SEM eingegangen. Dieses Auseinanderklaffen von potentiellen und tatsächlich eingereichten Gesuchen zeigt nach Ansicht der EKM, dass die Hürden der Verordnungsbestimmung zu hoch sind und es langfristig eine neue Lösung braucht. Mit Blick auf das bevorstehende Lehrjahr ersuchte darum die EKM die Kantone kurzfristig im Mai 2014, die Fälle jugendlicher Sans-Papiers und ihrer Familien grosszügig zu beurteilen.¹² Im Kanton Basel-Stadt ist seit der Einführung der neuen Verordnungsbestimmung ein entsprechendes Gesuch eingegangen, das dem SEM zur Beurteilung Anfang 2015 überwiesen wird.

Die Frage der Kohärenz des behördlichen Handelns stellt sich in grundlegender Weise bei der Festlegung der Meldepflichten über Verstösse gegen ausländerrechtliche Vorgaben. Im Rahmen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vom 19. März 2010 hat der Gesetzgeber eine neue Rechtsgrundlage erlassen, die vorsieht, dass im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin den Ausländerbehörden Personendaten bekannt gegeben werden dürfen.¹³ Seit dem 1. Januar 2014 ist zudem eine am 14. Dezember 2012 beschlossene Regelung in Kraft, der zufolge Arbeitslosenversicherungen den Ausländerbehörden gewisse Personendaten¹⁴ unaufgefordert zu melden haben. Dies gilt jedoch nur im Zusammenhang mit Staatsangehörigen

⁸ Art. 64 ff des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

⁹ vgl. dazu auch die Ausführungen in Ziff. 2.2

¹⁰ Motion Barthassat 08.3616 vom 2. Oktober 2008 «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen»

¹¹ Art. 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

¹² Themenpapier der EKM «Berufslehre für jugendliche Sans-Papiers» vom 10. Juni 2014, abrufbar unter:

<https://www.ekm.admin.ch/content/ekm/de/home/themen/sanspapiers/aktuell.html>

¹³ Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziff. 7 AVIG

¹⁴ den Namen, die Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit und die Adresse der betroffenen Person

aus Mitgliedstaaten der EU oder der EFTA.¹⁵ Der Bundesrat ist gestützt auf Abklärungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zum Schluss gekommen, dass die geltenden Regelungen im Sozialversicherungsrecht auch Sans-Papiers genügend Schutz bieten und ein kohärentes Verwaltungshandeln ermöglichen. Er sieht deshalb keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, die Rechtsstellung der Sans-Papiers anzupassen, bzw. keinen Bedarf für eine erneute Prüfung des Informationsaustauschs zwischen den Bereichen des Ausländerrechts, der Sozialversicherung und der Schwarzarbeit.¹⁶

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. Er kam zum Schluss, die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht für die Schulbehörden bei Schülerinnen und Schülern ohne rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz stünde in einem Spannungsverhältnis mit den Vorgaben der Bundesverfassung und des Völkerrechts bezüglich der allgemeinen Schulpflicht. Deshalb müsste mit einer Meldepflicht auch die Möglichkeit einer Regularisierung des Aufenthalts verbunden sein, und der Bundesrat verzichtete schliesslich darauf, eine generelle Meldepflicht der Schulen vorzusehen.

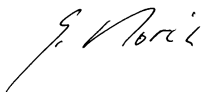
3. Fazit

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. Ein weiterer Richtwert könnte aus einer vom SEM neu in Auftrag gegebenen Studie zur Situation der Sans-Papiers in der Schweiz resultieren. Für die generelle Tatsache der Anwesenheit von Sans-Papiers gibt es zwar keine abschliessenden Lösungen. Der Regierungsrat unterstützt jedoch grundsätzlich Massnahmen, die ein möglichst kohärentes Vorgehen der Behörden sicherstellen.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug «Thomas Mall und Konsorten betreffend kohärente Regelungen bezüglich «sans papiers»» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹⁵ Art. 97 Abs. 3 Bst. e AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 6 VZAE und Art. 97a Abs. 1 Bst. b *ter* AVIG

¹⁶ Vgl. auch Medienmitteilung des EJPD «Bundesrat hält an rechtlicher Stellung der Sans-Papiers fest» vom 13. Februar 2013, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=47767>