



An den Grossen Rat

19.5093.03

WSU/P195093

Basel, 28. Juni 2023

Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2023

Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten betreffend «Arbeitsbewilligung und Ausbildungsbeendigung für Asylsuchende bis zur tatsächlichen Ausreise»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Juni 2021 vom Schreiben 19.5093.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und - entgegen dem Antrag des Regierungsrates - den nachstehenden Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Das schweizerische Asylgesetz sieht vor, dass mit der Rechtskraft eines negativen Asylbescheids zugleich auch die Arbeitsbewilligung endet und die betroffene Person sogleich ihre Arbeitsstelle verliert bzw. ihre Ausbildung aufgeben muss. Da es bis zur tatsächlichen Rückkehr je nach Herkunftsstaat jedoch lange dauern kann, u.a. wenn kein Rückübernahmeabkommen mit dem Herkunftsland besteht oder die Rücknahme durch das Herkunftsland aus anderen Gründen blockiert wird und eine Wegweisung nicht möglich ist, kann dies bei den Betroffenen zu problematischen Verhältnissen führen. In dieser Zeit (Schwebezustand) verbleiben die Betroffenen in der Schweiz und sind von der Nothilfe abhängig, da sie per Rechtskraft des Negativentscheids von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden und nur noch Nothilfe beantragen können. Obwohl die Nothilfe für die Überbrückung einer existentiellen Notlage bis zur Ausreise konzipiert ist, kann sie je nach Rückkehrmöglichkeiten Monate bis Jahre dauern.

Sowohl aus Arbeitnehmer- als auch aus Arbeitgebersicht wäre es zu begrüssen, dass vorläufig Aufgenommene (Ausweis F) und Asylsuchende (Ausweis N) einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen, und zwar bis zu dem Zeitpunkt, in dem sie die Schweiz tatsächlich verlassen können. Arbeitgebende haben ein Interesse daran, dass sie gut eingearbeitete Beschäftigte behalten und die Arbeitsverhältnisse möglichst langfristig bestehen können. Auch kann die Arbeitstätigkeit und die Weiterführung bzw. Beendigung der Ausbildung die wirtschaftlichen Perspektiven der Betroffenen bei der späteren Rückkehr in ihre Herkunftsländer verbessern und die Gefahr vermindert werden, dass sie in die Illegalität abtauchen. Ausserdem können vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende damit für ihre eigenen Lebenshaltungskosten aufkommen und einer sinnstiftenden Beschäftigung nachgehen. Aus diesem Grund sollten Arbeitgebende und Ausbilder mit wenig Aufwand beantragen können, dass ein bestehendes Arbeits- bzw. Ausbildungsverhältnis bis zur tatsächlichen Ausreise weitergeführt werden kann oder die abgewiesene Person wenigstens das begonnene Schul-/Lehrjahr beenden kann.

Gemäss Art. 43 Abs. 3 des Asylgesetzes können die Kantone beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement eine Ermächtigung beantragen, dass sie unter besonderen Umständen eine Verlängerung der Arbeitsbewilligung für gewisse Kategorien – wie z. B. Asylsuchende mit Negativentscheid oder Personen, deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wird – über die Ausreisefrist hinaus bewilligen können. Jeder einzelne Antrag müsste demnach zuerst das kantonale Migrationsamt und anschliessend zwei Bundesämter durchlaufen. Es wäre aber auch für Betroffene, die einer normalen Erwerbsarbeit oder Ausbildung nachgehen, sinnvoll, wenn der Kanton – gestützt

auf eine solche Ermächtigung des Bundes – in begründeten Fällen die Arbeitsbewilligung bzw. Ausbildung bis zur tatsächlichen Ausreise verlängern könnte.

Da die heutige Regelung sehr aufwändig ist, stellt sich die Frage, ob das Verfahren mit einer Kompetenzerweiterung der Kantone oder eine Kompetenzübertragung an die Kantone zukünftig vereinfacht werden könnte, so dass nicht jeder einzelne Antrag durch die Kantone an den Bund gestellt werden muss und einen grossen bürokratischen Aufwand verursacht.

Demnach bitten die Anzugstellenden den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten,

1. ob und für welche Personengruppe der Kanton in der Vergangenheit um eine Ermächtigung zur Verlängerung der Arbeitsbewilligung oder Ausbildung im Sinne von Art. 43 Abs. 3 AsylG beim Bund ersucht hat.
2. ob er bereit ist, zukünftig Gesuche im Sinne von Art. 43 Abs. 3 AsylG zur Verlängerung der Arbeitsbewilligung bzw. Ausbildung von Asylsuchenden mit Negativentscheid ohne Möglichkeit der sofortigen Rückführung auf Ersuchen der Arbeitgebenden bzw. Ausbilder hin bis zur effektiven Ausreise beim Bund zu stellen.
3. ob und wie er sich darüber hinaus beim Bund dafür einsetzen kann, dass die Bundeskompetenz im Sinne von Art. 43 Abs. 3 AsylG an die Kantone übertragen oder das Verfahren nach Art. 43 Abs. 3 AsylG sonst wie vereinfacht werden könnte.

Michelle Lachenmeier, Oliver Bolliger, Beatrice Messerli, Edibe Gölgeli, Barbara Heer, Ursula Metzger, Nicole Amacher, Christian von Wartburg, Beda Baumgartner, Raphael Fuhrer, Lea Steinle, Luca Urgese, Thomas Widmer-Huber»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

In ersten Bericht vom 26. Mai 2021 hatte der Regierungsrat dargelegt, weshalb das im parlamentarischen Vorstoss vorgeschlagene Vorgehen (mit Fokus auf Art. 43 Abs. 3 AsylG) wenig erfolgversprechend scheint. Stattdessen stellte der Regierungsrat in Aussicht, stärker auf übergeordneter Ebene anzusetzen und sich beim Bund für eine grosszügigere Gewährung einer vorläufigen Aufnahme einzusetzen für jene Personen, deren Wegweisungsvollzug auf absehbare Zeit aus technischen Gründen nicht möglich ist.

Seit dem damaligen Bericht sind in Bezug auf die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden mehrere Neuerungen zu verzeichnen, die nachfolgend ausgeführt werden.

2. Revidierte Weisungen des SEM bezüglich Erstreckung der Ausreisefrist bei laufender beruflicher Grundbildung

Nachdem das Staatssekretariat für Migration SEM wiederholt dafür kritisiert wurde, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende mit Ablauf der ihnen angesetzten Ausreisefrist ihre unterdessen angetretene Lehrstelle abbrechen mussten, hat dieses per 1. August 2021 seine Weisungen angepasst. Zur selben Thematik waren im Nationalrat seit 2019 mehrere Vorstösse eingereicht worden. Gemeinsames Ziel der Vorstösse war es, mittels Anpassung der gesetzlichen Grundlagen abgewiesenen Asylsuchenden den Abschluss ihrer beruflichen Grundbildung in der Schweiz zu ermöglichen. Sämtliche Vorstösse zu diesem Thema wurden vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen. Die entsprechende Motion der SPK-N 20.3925 «Keine Lehrabbrüche nach langen Verfahren, Rückkehrhilfe durch Abschluss einer bereits begonnenen Lehre bei einem negativen Asylentscheid» wurde vom Ständerat am 1. März 2021 u.a. mit der Begründung abgelehnt, dass im Rahmen des bestehenden Rechts pragmatische Lösungen gefunden werden können. Das SEM erarbeitete deshalb im Rahmen einer Arbeitsgruppe zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Vereinigung

der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der Konferenz der kantonalen, regionalen und kommunalen Integrationsdelegierten (KID), des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und des Migrationsdienstes des Kantons Bern Lösungsmöglichkeiten für diejenigen Fälle, die noch nach altem Recht entschieden werden müssen.

Seit 1. August 2021 wird im Sinn einer pragmatischen Lösung die Möglichkeit zur Erstreckung der Ausreisefrist um bisher maximal sechs Monate auf eine neue Maximaldauer von 12 Monaten erweitert: «Beträgt die Restdauer der beruflichen Grundbildung bei Eintritt der Rechtskraft des Asyl- und Wegweisungsentscheides mehr als 12 Monate, so kann die Ausreisefrist zum Zwecke der Beendigung des laufenden Ausbildungsjahres um maximal 12 Monate verlängert werden.»¹ Die Erstreckung der Ausreisefrist verhindert das Erlöschen der Bewilligung zur Erwerbstätigkeit und ermöglicht damit die ordnungsgemässe Fortsetzung der Lehre.

Diese Möglichkeit einer Fristverlängerung gilt nur für Personen in Ausbildung, nicht hingegen bei Erwerbstätigkeit. Hier gilt weiterhin: Wer einen negativen Asylentscheid erhält, darf ab Eintritt der Rechtskraft nicht mehr arbeiten.

Für abgewiesene Asylsuchende, deren Ausreise nicht möglich oder unwahrscheinlich ist, oder die bereits mehrere Jahre in der Schweiz sind, besteht unter Umständen die Möglichkeit einer Härtefallprüfung (siehe Kap. 3) oder die Möglichkeit der Gewährung einer vorläufigen Aufnahme (siehe Kap. 4).

3. Neues Vorgehen betreffend Härtefallregelung

In der Schweiz lebt eine nicht zu vernachlässigende Zahl von abgewiesenen Asylsuchenden, die das Land aus technischen Gründen nicht verlassen können und Nothilfe beziehen. Je nach Herkunftsstaat ist der Vollzug einer Wegweisung erschwert oder gar blockiert. Die Gründe hierfür sind vielfältig und können weder von den kantonalen Migrationsämtern noch den abgewiesenen Asylsuchenden selber behoben werden. Etwa verweigern oder verzögern sogenannte «schwierige» Vollzugsstaaten das Ausstellen von Reisepapieren oder die Anerkennung ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Die Betroffenen verbleiben in der Folge jahrelang in der Nothilfe und dürfen keiner Arbeit nachgehen.

Art. 14 Abs. 2 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sieht für Personen, die ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben, sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, die Möglichkeit für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vor, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen. Damit Nothilfebeziehende, die mit grosser Wahrscheinlichkeit in der Schweiz verbleiben, frühzeitig über die Möglichkeiten eines Härtefallgesuchs informiert sind und in ihrem Integrationsprozess gestärkt werden können, wird das Migrationsamt – wie im zeitgleichen Schreiben des Regierungsrats zum Anzug Beda Baumgartner und Konsorten betreffend Information von Beziehenden von Langzeitnothilfe ausgeführt (Nr. 21.5230.02) – ab 1. Juli 2023 bei absehbar unwahrscheinlichem Wegweisungsvollzug gezielt die Nothilfestelle der Sozialhilfe kontaktieren. Diese wird die Betroffenen hinsichtlich eines Antrags zur Härtefallprüfung beraten und mögliche Unterstützung hinsichtlich gelingender Integration seitens Sozialhilfe klären (z.B. Finanzierung Sprachkurse, Vermittlung in Beschäftigungsprogramm). Vorbehalten bleibt ein Wegweisungsvollzug, sollten sich vor Erteilung einer Härtefallregelung Veränderungen in der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Herkunftsstaaten ergeben.

Im Zusammenhang mit der Härtefallregelung besteht im Kanton Basel-Stadt überdies bereits heute die Praxis, dass auf direkte Anfrage des Migrationsamtes das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) einer asylsuchenden Person, die einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid hat und sich im hängigen Härtefallverfahren befindet, eine Weiterführung einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung

¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-kap4-d.pdf.download.pdf/weisungen-aug-kap4-d.pdf> (Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich, (Weisungen AIG) Kapitel 4 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Bern, Oktober 2013 (aktualisiert am 1. Februar 2023).

bewilligen kann, wenn der orts-, branchen- und berufsübliche Lohn gegeben ist. Der positive Vorentscheid des AWA wird dem Migrationsamt zugestellt.

Weiter sei auf einen Vorstoss auf nationaler Ebene verwiesen: Die Motion von Nationalrätin Marianne Streiff-Feller betreffend «Ausserordentliche humanitäre Aktion für Nothilfe beziehende Personen aus altrechtlichen Asylverfahren» vom 16. März 2021 (21.3187) beauftragt den Bundesrat, eine einmalige Möglichkeit zur Regularisierung für Nothilfebeziehende aus dem altrechtlichen Asylverfahren zu schaffen. Die Motion betrifft Personen mit einem rechtskräftig abgelehnten Asylgesuch bzw. einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid, die ihr Asylgesuch vor Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes per 1. März 2019 eingereicht haben. Aus Sicht der Motionärinnen und Motionäre wäre eine ausserordentliche humanitäre Aktion in Form einer einmaligen Regularisierung eine pragmatische, umfassende und innovative Antwort auf die persönliche und berufliche Situation von Menschen ohne Rückkehrmöglichkeit. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion, mit der Begründung, dass die bereits geltenden Rechtsgrundlagen eine humanitäre und zielführende Lösung für alle Personen ermöglichen, sofern diese sich nach einem negativen Asylentscheid seit längerer Zeit in der Schweiz aufhalten und sich hier sehr gut integriert haben. Entgegen dem Antrag des Bundesrats hat der Nationalrat die Motion am 16. März 2023 mit 100 zu 81 Stimmen angenommen.

4. Möglichkeit einer vorläufigen Aufnahme bei technischer Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs

Zur Ausreise verpflichtet sind gemäss Art. 44 AsylG in Verbindung mit Art. 83 und 84 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist. Wie bereits erwähnt, ist bei verschiedenen Herkunftsstaaten der Vollzug aus technischen Gründen nicht möglich, weil die Staaten die Rücknahme von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern verweigern oder verzögern.

Es ist in der Verantwortung des Bundes, Bedingungen zu schaffen, die den kantonalen Migrationsämtern eine konsequente Umsetzung ihres Vollzugauftrags ermöglichen. Dem Bund ist es aber auch mit grösster Anstrengung nicht möglich, auf dem komplexen Feld diplomatischer Beziehungen mit allen Herkunftsstaaten abgewiesener Asylsuchender entsprechende Vereinbarungen abzuschliessen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Bund in diesen Fällen den gesetzlichen Spielraum zugunsten der betroffenen Personen nutzen soll. Wie im Schreiben des Regierungsrats vom 26. Mai 2021 angekündigt, haben sich der Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt sowie die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements am 9. September 2021 an einem persönlichen Treffen mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement dafür eingesetzt, dass der Bund bei technischer Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs eine vorläufige Aufnahme gewährt. Die damalige Justizministerin Karin Keller-Sutter bekräftigte, dass der Bund in jedem Einzelfall gemeinsam mit den Kantonen eine sinnvolle Lösung prüfen werde.

5. Fazit

Mit diesen Ausführungen wird dargestellt, welche Möglichkeiten im Kanton Basel-Stadt für abgelehnte Asylsuchende bestehen, eine Ausbildung weiterzuführen oder ein Härtefallgesuch zu stellen. Das Bundesrecht lässt weitergehende Massnahmen nicht zu. Der Regierungsrat würde es begrüessen, wenn alle abgewiesenen Asylbewerbenden, bei welchen die Rückführung nicht vollzogen werden kann, die Möglichkeit hätten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Das wäre im Interesse der Betroffenen und im Interesse des Kantons. Die Kosten der öffentlichen Hand könnten damit reduziert werden. Zudem wäre es auch ein Beitrag zum momentanen Arbeitskräftemangel.

Der Regierungsrat ist bestrebt, im Kanton Basel-Stadt, das Nothilfesystem innerhalb des gegebenen rechtlichen Rahmens so menschlich und sinnvoll wie möglich auszugestalten – sei es in Bezug auf die Unterstützungsansätze der Nothilfe, auf die Unterbringung oder auf die Möglichkeiten der Beschäftigung oder Bildung. So hat der Kanton Basel-Stadt auch die Nothilfe per 1. Januar 2023 an die Teuerung angepasst. Dadurch werden auch unerwünschte Effekte und Folgekosten vermieden, die sich aus dem Leben ohne Tagesstruktur und Perspektive ergeben (gesundheitliche Probleme, Obdachlosigkeit, Kindwohlgefährdung, Verschuldung, Kriminalität usw.).

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten betreffend «Arbeitsbewilligung und Ausbildungsbeendigung für Asylsuchende bis zur tatsächlichen Ausreise» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin