



An den Grossen Rat

19.5093.02

WSU/P195093

Basel, 26. Mai 2021

Regierungsratsbeschluss vom 25. Mai 2021

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 den nachstehenden Anzug Michelle Lachenmeier und Konsorten dem Regierungsrat zum 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,

- 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.
- 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.
- 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 Gölge, 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. Einschätzung des Anliegens

Der Regierungsrat kann das im Anzug beschriebene Missbehagen nachvollziehen, wonach zahlreiche Asylsuchende nach dem Abweisungsbeschluss - oftmals aus Gründen, die sie nicht selber zu verantworten haben - nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren können, somit über lange Zeit im System der Nothilfe bleiben und dabei einem Arbeitsverbot unterstehen.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) kann gemäss Art. 43 Abs. 3 AsylG in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien von Personen – explizit auch Asylbewerbende – Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen. Ob die Kantone vom EJPD in der Folge einer solchen Prüfung ermächtigt werden, ihre Bewilligungspraxis anzupassen und die Erwerbstätigkeit für bestimmte Personengruppen über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, wird demnach von den Bundesbehörden entschieden.

Gemäss Wortlaut von Art. 43 Abs. 3 AsylG besteht kein Rechtsanspruch der Kantone, gegenüber dem EJPD eine solche Prüfung zu verlangen. Der Regierungsrat hat einzig die Möglichkeit, mit diesem Anliegen beim EJPD vorstellig zu werden. Das von den Anzugstellenden gewünschte Vorgehen erscheint angesichts der Tatsache, dass Art. 43 Abs. 3 AsylG bisher noch nie zur Anwendung gekommen ist, wenig erfolgversprechend. Es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass das EJPD für irgendeinen aktuell als sicher eingestuften Rückkehrstaat erwägt, ein solches zu prüfen. Die Regelung von Einzelfällen, die im Kontext der Nothilfe vielfach angezeigt ist, ist über Art. 43 Abs. 3 AsylG nicht möglich. Er bezieht sich ausschliesslich auf ganze Personengruppen aus bestimmten Herkunftsländern, in welche der Wegweisungsvollzug gemäss Einschätzung der Bundesbehörden längerfristig ausgesetzt werden müsste.

2. Entwicklungen auf Bundesebene

2.1. Parlamentarische Vorstösse und Haltung des Bundesrats

Das Arbeits- und Ausbildungsverbot für abgewiesene Asylsuchende beschäftigt seit geraumer Zeit auch auf nationaler Ebene. Nationalrätin Christa Markwalder beispielsweise forderte den Bundesrat im Mai 2020 mit der Motion 20.3322 «Keine Lehrabbrüche von (*zum besseren Verständnis ergänzt: nach Lehrbeginn abgewiesenen*) Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind» auf, die Bundesgesetzgebung und Asylpraxis pragmatisch anzupassen, damit Asylsuchende mit einem Lehr- oder Arbeitsvertrag (und inzwischen negativen Asyl-Entscheid) dennoch legal in der Schweiz bleiben und ihre Lehre ordentlich abschliessen können. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion, im Nationalrat wurde das Geschäft noch nicht behandelt.

Auch hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) anlässlich ihrer Sitzung im August 2020 die Petition 19.2033 "Eine Lehre - eine Zukunft" behandelt. In der Petition wird gefordert, dass junge Asylsuchende, auch wenn ihr Asylantrag abgelehnt wurde, ihre Ausbildung fortsetzen und eine angefangene Lehre abschliessen dürfen. Mit Kommissionsmotion wurde der Bundesrat beauftragt, die rechtlichen Grundlagen und die aktuelle Praxis dahingehend anzupassen, dass Asylsuchende bei einem negativen Asylentscheid vor der Rückkehr ins Herkunftsland ihre berufliche Grundbildung mittels einer verlängerten Ausreisefrist in der Schweiz weiterführen und abschliessen können.

Der Nationalrat nahm die SPK-N Motion in der Wintersession 2020 deutlich an (Ja: 129; Nein: 54; Enthaltungen 7). Der Ständerat hingegen folgte der Empfehlung seiner Kommissionsmehrheit und lehnte die Motion am 1. März 2021 ab. In der Begründung nahm er Bezug auf die Position des Bundesrates, die von Bundesrätin Karin Keller-Sutter vertreten wurde: Das Anliegen könne ohne Gesetzesänderung erfüllt werden, da die Kantone eine Verlängerung der Ausreisefrist oder im Fall eines Hindernisses beim Wegweisungsvollzug eine vorläufige Aufnahme beantragen könnten. Im Fall von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen hätten sie die Möglichkeit, nach einem Aufenthalt von fünf Jahren und guter Integration beim Bund eine Aufenthaltsregelung zu beantragen. Es gäbe folglich mehrere Ansätze für pragmatische Lösungen. Eine glaubwürdige und konsequente Asylpolitik setze aber in erster Linie voraus, dass abgewiesene Asylbewerber die Schweiz tatsächlich auch verlassen.

2.2. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat begrüsst die obgenannten parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene im Grundsatz. Gleichzeitig teilt er die Meinung des Bundesrates, wonach das geltende Recht pragmatische Lösungen im Einzelfall zulassen würde. Dies ist aber nur der Fall, wenn die Bundesbehörden ihren Ermessensspielraum zugunsten pragmatischer Lösungen im Einzelfall auch nutzen.

Es ist unbestritten, dass eine konsequente Umsetzung des Asylwesens, wie es im Rahmen der Neustrukturierung definiert worden und seit März 2019 in Kraft ist, die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik der Schweiz stärkt. Dies gilt hingegen nur, wenn alle Teilprozesse der Neustrukturierung umgesetzt werden können, von der Einreichung eines Asylgesuchs über den Asylentscheid bis hin zur Integrationsunterstützung im Fall von Bleiberecht oder der Wegweisung im Fall einer Ablehnung, wenn nicht anders möglich unter Anwendung von Zwangsmassnahmen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hierzu ist klar geregelt.

Im Bereich des Wegweisungsvollzugs liegt es in der Verantwortung des Bundes, Bedingungen zu schaffen, die den kantonalen Migrationsämtern eine konsequente Umsetzung ihres Auftrags 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. Sogenannt 'schwierige Vollzugsstaaten' verweigern

oder verzögern aus unterschiedlichen Gründen das Ausstellen von Reisepapieren oder die Anerkennung ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Je nach Herkunftsstaat ist der Vollzug einer Wegweisung folglich erschwert oder blockiert. Die Gründe hierfür sind vielfältig und können weder von Migrationsämtern noch den abgewiesenen Asylsuchenden selber behoben werden. Solange der Bund in solchen Fällen keine Lösungen herbeiführen kann, sind die Kantone im Rahmen der Nothilfe beauftragt, die Existenz der Betroffenen zu sichern, bis eine Ausreise, nötigenfalls zwangsweise, möglich wird.

Dem Bundesrat ist im Grundsatz zuzustimmen, wenn er zur Begründung für die Ablehnung der SPK-N Motion 20.3925 anführt, dass die gesetzlichen Grundlagen bereits vorhanden seien, um das Anliegen nach Verlängerung der Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist einzulösen. Nur macht der Bund von den bestehenden Möglichkeiten bisher kaum Gebrauch.

3. Aktuelle Lage Nothilfe und weiteres Vorgehen Basel-Stadt

Im Februar 2021 bezogen in Basel-Stadt 121 Personen Nothilfe. Davon waren 66 besonders verletzte Personen, die in Strukturen der Sozialhilfe leben. Als vulnerabel gelten kranke und gebrechliche Menschen sowie Kinder und Jugendliche. 16 abgewiesene Asylsuchende übernachteten in der Notschlafstelle, wobei zehn von ihnen bereits länger als ein Jahr Nothilfe bezogen haben. Von 39 Personen ist die Unterkunft nicht bekannt.

In wenigen Einzelfällen hat das kantonale Migrationsamt nach dem negativen Asylentscheid mit arbeitsrechtlichem Vorentscheid des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) jungen Menschen eine Beendigung einer Berufslehre, einer Schule oder die Teilnahme an einem Praktikum bewilligt. Die Weiterführung von Tätigkeiten mit Bildungsanteil können vom Migrationsamt geprüft und allenfalls bewilligt werden, der Vollzug der Wegweisung hat aber in jedem Fall Vorrang.

Erfüllen abgewiesene Asylsuchende in Einzelfällen die Kriterien eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls, beantragt das Migrationsamt beim Bund die Bewilligung für eine Aufenthaltsregelung. Dies betrifft ebenfalls nur wenige Einzelfälle. Die Entscheidpraxis des Bundes ist diesbezüglich restriktiv. Wird der Antrag gutgeheissen, ist auch eine Erwerbstätigkeit wieder möglich.

Der Regierungsrat will gegenüber dem Staatssekretariat für Migration (SEM) darauf dringen, dass die Möglichkeit einer vorläufigen Aufnahme gemäss Art. 46 Abs. 2 AsylG vermehrt genutzt wird, welche in der technischen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs begründet ist. Mit einer vorläufigen Aufnahme sind Erwerbstätigkeit und Ausbildung rechtlich umfassend geregelt.

4. Beantwortung der Anliegen des Anzugs

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.*

Es wurde aus den in Kap. 1 genannten Gründen kein Ersuchen des Kantons Basel-Stadt beim EJPD um eine Ermächtigung gemäss Art. 43 Abs. 3 AsylG eingereicht. Das kantonale Migrationsamt hat aber in mehreren Fällen, in denen der Vollzug einer Wegweisung aus technischen Gründen nicht möglich war, gemäss Art. 46 Abs. 2 AsylG eine vorläufige Aufnahme beim Bund beantragt – es war aber nur in Einzelfällen erfolgreich.

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.*

Der Kanton Basel-Stadt wird kein Ersuchen dieser Art an den Bund richten, da dieses Vorgehen wie ausgeführt wenig erfolgversprechend erscheint. Mit Art. 43 Abs. 3 AsylG lassen sich keine Einzelfälle, sondern nur Arbeitsbewilligungen von Personengruppen aus bestimmten Herkunftsländern regeln, in welche der Wegweisungsvollzug gemäss Einschätzung der Bundesbehörden längerfristig ausgesetzt werden müsste. Der Artikel ist bisher noch nie zur Anwendung gekommen.

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 sonst wie vereinfacht werden könnte.*

Der Regierungsrat will vom Bund nicht Anpassungen der Erwerbsbewilligungspraxis für abgewiesene Asylsuchende gemäss Art. 43 Abs. 3 AsylG einzufordern, sondern ursächlicher anzusetzen.

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 (AIG) Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist. Kann die Wegweisung ein Jahr nach Rechtskraft des ablehnenden Asylentscheids aus technischen Gründen nicht vollzogen werden und ist eine Ausreise weiterhin absehbar unwahrscheinlich, soll das Migrationsamt für die betroffenen Personen bei Aussicht auf Erfolg beim SEM vermehrt eine vorläufige Aufnahme gemäss Art. 46 Abs. 2 AsylG beantragen. Der Regierungsrat ist bereit, beim Bund vorstellig zu werden und sich dafür einzusetzen, dass das SEM seinen gesetzlichen Ermessensspielraum zur Gewährung der vorläufigen Aufnahme künftig grosszügiger zugunsten von Asylsuchenden ausnutzt.

Diese Praxis soll nur in vorgeprüften Fällen angewandt werden: Stellt das kantonale Migrationsamt fest, dass abgewiesene Asylsuchende während eines Jahres nach Rechtskraft der Ausreisefrist ihrer Mitwirkungspflicht gegenüber den Behörden hinsichtlich der Ausreiseorganisation nachgekommen sind, nicht deliktisch in Erscheinung getreten sind und eine Ausreise weiterhin wenig wahrscheinlich erscheint, wird der Kanton für sie beim Bund eine vorläufige Aufnahme beantragen. Bei der Einschätzung der Rückreisewahrscheinlichkeit orientieren sich die Migrationsbehörden weiterhin an der Einschätzung des Bundes, welcher zwischen vollzugsschwierigen und vollzugsfreundlichen Staaten unterscheidet.

Mit diesem Vorgehen besteht auch nicht das Risiko, dass Personen eine vorläufige Aufnahme bekommen könnten, welche die Unmöglichkeit der Ausreise selber verursachen, beispielsweise mit der Weigerung, die Botschaft ihres Heimatstaats aufzusuchen. Im Fall von Ländervertretungen, wo nur vermutet werden kann, dass das Verhalten der abgewiesenen Asylsuchenden die Ausstellung von Reisepapieren massgeblich beeinflussen könnte, dafür aber keine Belege vorliegen, soll von der Bereitschaft der Betroffenen zu einer freiwilligen Ausreise ausgegangen und die vorläufige Aufnahme beantragt werden. Was die Situation junger Menschen betrifft, die nach negativem Asylentscheid eine Schule, Lehre oder Praktikum abschliessen möchten, soll an der bewährten Praxis des Migrationsamts festgehalten werden, das die Weiterführung von Tätigkeiten mit Bildungsanteil prüfen und im Einzelfall bewilligen kann. Ein möglicher Vollzug der Wegweisung hat aber Vorrang.

Die einzeln erteilte vorläufige Aufnahme wird vom Bund jährlich überprüft und allenfalls erneuert. Sollte es unterjährig zu funktionierenden Abkommen mit den jeweiligen Herkunftstaaten kommen, besteht für das SEM die Möglichkeit, die vorläufige Aufnahme wieder aufzuheben. Bei einer erteilten vorläufigen Aufnahme beteiligt sich der Bund erneut und korrekterweise mit einer Globalpauschale pro Tag und Person an den Sozialhilfekosten. Mit dem Status der vorläufigen Aufnahme können diese Personen eine Lehre abschliessen oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen und durch

eigene Leistung ihre Lebenshaltungskosten mitfinanzieren. Mit diesem Vorgehen der vorläufigen Aufnahme wird schwerwiegende Härte im Einzelfall und das administrativ aufwändige Verfahren der Härtefallregelung vermieden.

5. 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
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin