



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Beantwortung der Interpellation von Elisabeth Augstburger,
CVP/EVP-Fraktion: "Sans Papiers" ([2010-028](#))

Datum: 23. März 2010

Nummer: 2010-028

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2010/028

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend Beantwortung der Interpellation von Elisabeth Augstburger, CVP/EVP-Fraktion: "Sans Papiers" ([2010-028](#))

vom 23. März 2010

Am 14. Januar 2010 reichte Elisabeth Augstburger, CVP/EVP-Fraktion, die Interpellation betreffend Sans-Papiers ein, die folgenden Wortlaut hat:

"Mehrere Tausend Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene leben ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Es sind dies

- *Kinder von Sans-Papiers.*
- *Kinder von Eltern mit legalem Aufenthaltsstatus, denen der Familiennachzug verweigert wurde.*
- *Kinder von Asylsuchenden mit Nichteintretensentscheid.*
- *Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden.*

Die Volksschule bildet seit Jahren auch Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung aus, weil die Bundesverfassung und die Kinderrechtskonvention das Recht auf Bildung garantieren. Die Situation dieser Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist sehr schwierig. Sie haben nicht selber gewählt, ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu leben. Die Schweiz ist für sie ihr Zuhause geworden. Oftmals sind diese Jugendlichen aber nach Abschluss der Schulzeit zum Nichtstun gezwungen, was eine menschliche Tragödie bedeutet und auch volkswirtschaftlich sinnlos ist.

Wir bitten um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Gibt es Möglichkeiten, entsprechende Angebote zu schaffen (zum Beispiel Praktika / Sozialeinsätze)?*
- 2. Ist der Regierungsrat bereit, bei interkantonalen Gremien seinen Einfluss geltend zu machen, damit sich diese Gremien beim Bund für obiges Anliegen einsetzen?*

Für die Beantwortung danken wir im voraus bestens."

Der Regierungsrat beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Zur Situation der Sans-Papiers

1.1 Kein legaler Aufenthaltsstatus

Aufgrund einer Studie des Forschungsinstituts gfs.bern aus dem Jahre 2005¹ leben rund 90'000 bis 100'000 Sans-Papiers in der Schweiz. Eine andere Studie² aus dem Jahre 2009 kommt auf 80'000 bis 300'000 Sans-Papiers schweizweit. Für den Grossraum Zürich gehen Schätzungen von 20'000, für die Stadt Zürich von 10'000³ und für Basel-Stadt von 5'000 Sans-Papiers aus. Für den Kanton Basel-Landschaft sind keine Schätzungen verfügbar. Die gfs-Studie kommt zum Schluss, dass es überall in der Schweiz Sans-Papiers gibt. Ihre Zahl ist umso höher, je höher das Volkseinkommen eines Kantons ist, je mehr Ausländerinnen und Ausländer dort leben und/oder je ausgeprägter der Landwirtschaftssektor ist.

Unter Sans-Papiers (Papierlose) versteht man Personen, die sich in der Schweiz aufhalten und hier ihren Lebensmittelpunkt haben, ohne aber über einen geregelten Aufenthalt zu verfügen. Der Begriff Sans-Papiers bezieht sich somit auf Migrantinnen und Migranten ohne gültige Ausweispapiere, deren Herkunft und Staatsbürgerschaft nicht sicher feststellbar ist. Allerdings können sie auch im Besitz heimatlicher Identitätsdokumente sein. Aufgrund der Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20, AuG) befinden sich Sans-Papiers aber rechtswidrig in der Schweiz. Aus diesem illegalen Aufenthalt ergeben sich weitere rechtliche und gesellschaftliche Probleme. Der gfs-Studie zufolge sind die Sans-Papiers überwiegend erwerbstätig und arbeiten häufig in prekären Verhältnissen mit tiefen Löhnen und langen Arbeitszeiten. Sie stellen keine homogene Gruppe dar. Die Sans-Papiers leisten häufig Schwarzarbeit. Aufgrund ihres illegalen Aufenthaltsstatus haben sie Probleme bei den obligatorischen Sozialversicherungen und bei der Gesundheitsvorsorgung.

1.2 Härtefallregelungen zur Legalisierung des Aufenthalts

Handelt es sich bei den Sans-Papiers um abgewiesene Asylbewerber, deren Wegweisung nicht möglich ist, dann kann diesen nach der *Härtefallregelung* des Asylgesetzes vom

¹ Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheiden. Gfs.Bern, Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft, Bern, 2005; Medienmitteilung BFM vom 26.04.2005

² www.denknetz-online, Studie der Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich; http://www.denknetz-online.ch/IMG/ppt/Sans-Papiers_Denknetz1.ppt, besucht am 8. März 2010

³ www.denknetz-online, Studie der Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich

26. Juni 1998 (Art. 14 Abs. 2 AsylG, SR 142.31) mit Zustimmung des Bundesamtes eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sich die betroffene Person seit der Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten hat, deren Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war und wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

Sans-Papiers, die kein Asylgesuch eingereicht haben, kann gestützt auf das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Art. 30 Abs. 1 Bst. b, AuG, SR 142.20) eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Nach den Weisungen des Bundesamtes für Migration zum Ausländerbereich setzt die Annahme eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls voraus, dass sich die betroffene Person in einer persönlichen Notlage befindet. Zudem müssen ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen ausländischen Personen in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein. Geprüft wird, ob es der ausländischen Person in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in ihre Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist ihre zukünftige Situation im Ausland ihren persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüber zu stellen. Liegt ein persönlicher Härtefall vor, so ist bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung u.a. der Grad der Integration, die Dauer der Anwesenheit, das Verhalten und der Gesundheitszustand sowie die Situation bei einer allfälligen Rückkehr ins Heimatland zu berücksichtigen. Auch der Zeitpunkt und die Dauer der Einschulung der Kinder spielen eine Rolle. Wird die Aufenthaltsbewilligung infolge eines Härtefalls erteilt, bezieht sich diese auch auf die unmündigen Kinder der betroffenen Person.

Als einem von wenigen Kantonen besteht im Kanton Basel-Landschaft seit Jahren die Praxis, dass Sans-Papiers ein anonymisiertes Gesuch um Bewilligung des Aufenthaltes dem Amt für Migration (AFM) stellen können. Wenn nach dessen Beurteilung die Kriterien für einen Härtefall erfüllt sind, wird dies dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin kommuniziert. Da aber bei diesen Gesuchen die Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM) erforderlich ist, kann keine Garantie für die schlussendliche Erteilung der Aufenthaltsbewilligung abgegeben werden. Um ein offizielles Gesuch einreichen zu können, müssen die Sans-Papiers ihre Identität bekanntgeben, damit der zustimmende Antrag des AFM dem Bund unterbreitet werden kann. Trotz dieses speziellen Angebots ist in den letzten Jahren kein einziges anonymisiertes Gesuch im Kanton Basel-Landschaft eingereicht worden.

1.3 *Besuch der obligatorischen Schule*

Die Bundesverfassung gewährleistet einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV) und verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht (Art. 62 BV). Durch dieses verfassungsmässige Recht wird auch die von der Schweiz ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention umgesetzt. Hingegen hat das Bundesgericht entschieden (BGE 124 II 361, 126 II 377), dass sich im Bereich des Ausländerrechts aus der UNO-Kinderrechtskonvention kein Anspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung ableiten lässt.

Am 24. Oktober 1991 gab die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) den Kantonen die Empfehlung, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentliche Schule zu integrieren. Diese Empfehlung schliesst auch diejenigen Kinder ein, deren Aufenthaltsstatus nicht geklärt ist. Gestützt darauf empfahl die Erziehungs- und Kulturdirektion (heute: Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion) des Kantons Basel-Landschaft den Schulbehörden und Rektoraten, auch Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung vorläufig in die Schule aufzunehmen. Die Eltern werden darauf aufmerksam gemacht, dass mit der Einschulung keine offizielle Anerkennung des Aufenthalts verbunden ist. Daten, welche die Schule bei der Anmeldung erhebt, sind für schulische Zwecke bestimmt und werden nicht den Ausländerbehörden weitergeleitet. Die Meldepflicht liegt nämlich nicht bei der Schule, sondern bei den Eltern. Eltern von Sans-Papiers-Kindern sind in Zusammenarbeit mit der Lehrerschaft über die weitere Schulung zu beraten.

1.4 *Besuch der nachobligatorischen Schulen (Sekundarstufe II)*

Gegen Ende der obligatorischen Schulzeit, wenn die Wahl eines Berufes oder einer weiterführenden Schule ansteht, verstärkt sich die Angst der illegalisierten Jugendlichen vor der Identifizierung und der damit verbundenen Ausschaffung. Dies führt zu einer erheblichen Belastung, die sich sowohl im Schulalltag als auch in der Freizeit bemerkbar macht.

Da die jugendlichen Sans-Papiers auf Grund der heutigen Rechtslage keine Lehrstelle und keinen Praktikumsplatz suchen können, ergeben sich häufig Missverständnisse und Spannungen zwischen ihnen und den Lehrpersonen. Gut informierte Lehrpersonen können dem entgegenwirken, indem sie die Jugendlichen in Richtung weiterführende Schulen beraten. Diesen stehen nach der genannten Empfehlung der EDK auch die nachobligatorischen Bildungsmöglichkeiten der Sekundarstufe II offen. Dazu gehören nach § 3 Abs. 3 Bst. b des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (SGS 640) Angebote, die im Anschluss an die Sekundarschule I den Übertritt in die berufliche Grundbildung erleichtern (Brückenangebote), die berufliche Grundbildung, die Diplommittelschule 2, die Fachmittel-

schule und das Gymnasium. Für den Besuch dieser weiterführenden Schulen sind mit Ausnahme der beruflichen Grundbildung keine Bewilligungen notwendig. Für die berufliche Grundbildung ist von Bundesrechts wegen eine arbeitsmarktliche Bewilligung erforderlich (unten Ziffer 1.5 und 1.6), weshalb diese nachobligatorische Bildungsmöglichkeit für die Sans-Papiers ausscheidet.

1.5 Keine Berufliche Grundbildung (Berufslehre) für Sans-Papiers

Dem Amt für Berufsbildung und Berufsberatung (AfBB) sind keine Fälle bekannt, bei denen es um Fragen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Lehrverhältnissen (zwei-, drei- oder vierjährige Grundbildungen, Vorlehren) für Sans-Papiers ging. Bei ausländischen Jugendlichen mit B-(Jahresaufenthaltsstatus) bzw. C-Bewilligung (Niederlassung) bietet der Abschluss von Lehrverträgen keine besonderen Schwierigkeiten. Im Fall von Jugendlichen mit Ausweis F oder N (vorläufig aufgenommene oder im Asylverfahren stehende Personen) gilt seit vielen Jahren, dass sie zwar mit einem Lehrbetrieb ein Lehrverhältnis eingehen können; jedoch muss die Lehre oder Anlehre im Fall einer Wegweisung abgebrochen werden, denn das Lehrverhältnis begründet kein Bleiberecht des bzw. der Jugendlichen bzw. der ganzen Familie. Lehrverträge mit dieser Gruppe von Jugendlichen werden im Rahmen der Lehrvertragsgenehmigung vom AfBB mit einem Text versehen, der die Lehrvertragsparteien auf diesen Umstand hinweist. Zudem wird der Hinweis angebracht, dass bei der Arbeitsmarktbehörde (KIGA) die entsprechende Arbeitsbewilligung zu beantragen ist.

1.6 Keine arbeitsmarktliche Bewilligung für Erwerbstätigkeit, Lehre, Praktikum oder Sozialeinsatz für Sans-Papiers

Nach Art. 11 Absatz 1 AuG benötigen Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, unabhängig von der Aufenthaltsdauer eine Bewilligung. Als unselbständige Erwerbstätigkeit gilt nach der Verordnung (Art. 1 Abs. 2 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24.10.2007) namentlich auch die Tätigkeit als Lernende oder Lernender, Praktikantin oder Praktikant, Volontärin oder Volontär. Anders als bei der Einschulung benötigen hier auch Personen mit legalem Aufenthalt (also z.B. mit einer B-Bewilligung) eine zusätzliche Bewilligung des KIGA, damit sie die entsprechende Tätigkeit aufnehmen dürfen. Daraus ergibt sich, dass eine legale Erwerbstätigkeit für Sans-Papiers nicht möglich ist, es sei denn, sie legen ihre Anonymität ab und können ein ordentliches Anwesenheitsrecht erlangen, womit ihnen auch die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilt werden kann.

1.7 Bestrebungen zur Besserstellung der Sans-Papiers

Zur Frage der Sans-Papiers sind zurzeit verschiedene Vorstösse auf Bundesebene hängig. Die Nationalräte Luc Barthassat (Motion vom 2. Dezember 2008) und Antonio Hodgers (Motion vom 11. Dezember 2009) verlangen mit ihren Vorstössen, dass den jugendlichen Sans-Papiers der Zugang zur Berufslehre ermöglicht wird. Mit seiner Motion vom 16. Dezember 2008 beantragt Nationalrat Christian van Singer, dass jugendliche Sans-Papiers in der Schweiz eine Berufsbildung oder ein Studium absolvieren und am Ende der abgeschlossenen Ausbildung einen Antrag auf eine Niederlassungsbewilligung stellen können.

Der Bundesrat lehnt diese drei Motionen ab, weil er eine kollektive Regelung der Sans-Papiers nicht für richtig hält. Hingegen können nach Meinung des Bundesrates in begründeten Härtefällen Lösungen gefunden werden. Eine generelle Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an alle Jugendlichen, die sich unter Umgehung der ausländerrechtlichen Vorschriften in der Schweiz aufhalten, schliesst er aber aus. Eine Belohnung des rechtswidrigen Verhaltens würde die Zulassungs- und Migrationspolitik der Schweiz grundsätzlich infrage stellen und den rechtswidrigen Aufenthalt fördern. Trotz der ablehnenden Haltung des Bundesrates nahm der Nationalrat in der Sitzung vom 3. März 2010 diese drei Motionen an. Zudem verlangt Nationalrätin Bea Heim mit Postulat vom 28. Mai 2009, dass der Bundesrat einen Bericht zur Problematik der Krankenversicherung und zum Zugang zur Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers erstellt. Am 3. März 2010 nahm der Nationalrat dieses Postulat an. Voraussichtlich werden diese Vorstösse in der nächsten Session vom Ständerat als Zweitrat behandelt.

Im Kanton *Basel-Stadt* überwies der Grosse Rat am 3. Februar 2010 einen Antrag zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Zugang zu Lehrstellen für Sans-Papiers.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1:

Gibt es Möglichkeiten, entsprechende Angebote zu schaffen (zum Beispiel Praktika, Sozialeinsätze)?

Nach dem Besuch der obligatorischen Schulen stehen den jugendlichen Sans-Papiers im Kanton *Basel-Landschaft* noch die nachobligatorischen Bildungsmöglichkeiten offen. Hingegen können sie von Bundesrechts wegen für Praktika und Sozialeinsätze sowie für die Berufslehre mangels legalem Aufenthalt keine arbeitsmarktliche Bewilligung erhalten. Der

Kanton Basel-Landschaft hat den durch das Bundesrecht gesetzten engen Rahmen mit den nachobligatorischen Bildungsangeboten ausgeschöpft.

Frage 2:

Ist der Regierungsrat bereit, bei interkantonalen Gremien seinen Einfluss geltend zu machen, damit sich diese Gremien beim Bund für obiges Anliegen einsetzen?

Die von der Interpellantin aufgeworfenen Fragen müssen auf Bundesebene beantwortet und für die Schweiz insgesamt gelöst werden. Die Diskussion über die Zulassung von jugendlichen Sans-Papier zur Berufsausbildung und zur Erwerbstätigkeit wird zurzeit im Nationalrat und nächstens auch im Ständerat geführt und ist damit bereits lanciert. Die Debatte und die Entscheidfindung werden wohl noch einige Zeit beanspruchen. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die Frage der Sans-Papiers gesamthaft gelöst werden muss. Der bewilligungslose, und damit rechtswidrige Aufenthalt ist jedenfalls keine Lösung, erst recht nicht für die jugendlichen Sans-Papiers.

Liestal, 23. März 2010

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:
Wüthrich

der 2. Landschreiber:
Achermann