



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5350.02

PD/P095350
Basel, 28. April 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 27. April 2010

Antrag Heidi Mück und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Zugang zu Lehrstellen für "sans-papiers"

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 3. Februar 2010 den nachstehenden Antrag Heidi Mück und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Der Regierungsrat wird gebeten, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei den eidgenössischen Räten folgende Standesinitiative einzureichen:

Gestützt auf den Artikel 160, Absatz 1 der Bundesverfassung unterbreitet der Kanton Basel-Stadt der Bundesversammlung folgende Initiative: Die Bundesversammlung wird ersucht, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit Jugendliche und junge Erwachsene ohne geregelten Aufenthalt (Sans-Papiers, Kinder von Asylsuchenden mit Nichteintretentscheid, Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden) eine Lehrstelle antreten dürfen."

Begründung:

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 Nichteintretentscheid
- Kindern von abgelehnten Asylsuchenden

Die Volksschule bildet seit Jahren auch Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung aus, weil die Bundesverfassung und die Kinderrechtskonvention das Recht auf Bildung garantieren. Nach Ende der Schulpflicht werden sie dann aber so behandelt, als gäbe es sie nicht mehr. Eine Lehrstelle dürfen sie von Gesetzes wegen nicht antreten, weil die Lehrbetriebe keine Arbeitsbewilligung erhalten. Die Situation dieser Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist sehr schwierig. Sie haben nicht selber gewählt, ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu leben. Oft leben sie viele Jahre lang in der Schweiz. Die Schweiz ist für sie ihr Zuhause geworden. Nach der Schule wird diesen Jugendlichen der Ausbildungsweg Lehre abgeschnitten. Anstatt eine Ausbildung zu machen, werden diese jungen Menschen zum Nichtstun oder zur Schwarzarbeit gezwungen. Dies bedeutet eine Ungleichbehandlung gegenüber den Jugendlichen ohne geregelten Aufenthalt, die eine weiterführende Schule (z.B. Gymnasium) besuchen dürfen. Aber auch volkswirtschaftlich gesehen macht es keinen Sinn, gute Bewerberinnen von Gesetzes wegen ablehnen zu müssen.

Heidi Mück, Doris Gysin, Maria Berger-Coenen, Jürg Meyer, Beatrice Alder, Sibel Arslan, Mustafa

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 30. April 2010.

Atici, Sibylle Benz Hübner, Gülsen Öztürk, Lukas Engelberger, Ursula Metzger Junco P., Helen Schai-Zigerlig, Annemarie Pfeifer, Tanja Soland, Remo Gallacchi"

Der Regierungsrat berichtet Ihnen zu diesem Antrag wie folgt:

1. Standesinitiative

1.1 Grundsätzliche Ausführungen

Gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht nebst jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion und jeder parlamentarischen Kommission auch jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Die Standesinitiative kann alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen – insbesondere eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage – zum Gegenstand haben.

Gemäss § 91 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2006 (KV; SG 111.100) übt der Grossen Rat die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus. In diesem Zusammenhang haben gemäss § 52 Abs. 1 des Gesetzes vom 29. Juni 2006 über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) jedes Mitglied des Grossen Rates und die ständigen Kommissionen das Recht, die Einreichung einer Standesinitiative zu beantragen.

1.2 Das Anliegen des vorliegenden Antrages

Im vorliegenden Antrag Heidi Mück und Konsorten wird verlangt, dass die eidgenössischen Räte darum ersucht werden sollen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit Jugendliche und junge Erwachsene ohne geregelten Aufenthalt eine Lehrstelle antreten können. Dieses Anliegen berührt unter anderem die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl, die ausschliesslich Sache des Bundes ist (Art. 121 BV). Das Begehr der Antragstellenden kann somit Gegenstand einer Standesinitiative sein.

Im Hinblick auf die Prüfung, ob dem Grossen Rat beantragt werden soll, dem Antrag Heidi Mück und Konsorten Folge zu leisten, ist nun in einem ersten Schritt die geltende Rechtslage darzustellen. Sodann soll die zum Thema *Lehrstellenzugang für 'sans-papiers'* auf Bundesebene und in den Kantonen geführten Diskussionen kurz dargestellt werden. Der abschliessenden Beurteilung des vorliegenden Antrages wird schliesslich ein Hinweis auf die jüngsten Diskussionen im Kanton Basel-Stadt und die kantonale Praxis im Zusammenhang mit der Berufsbildung von "sans-papiers" vorangestellt.

2. Rechtslage

2.1 Grundsätzliches zu den "sans-papiers"

Bei den "sans-papiers" handelt es sich um Personen, die entweder nach legaler Einreise und legalem ungefestigtem Aufenthalt (während eines Asylverfahrens) in der Schweiz nicht rechtzeitig wieder ausgereist oder unter Missachtung der geltenden Einreisebestimmungen illegal in die Schweiz eingereist sind. Zu den "sans-papiers" zählen auch Kinder, die von ihren über keine Aufenthaltsberechtigung verfügenden Eltern als Kleinkinder in die Schweiz gebracht oder als Kinder von "sans-papiers" in der Schweiz geboren wurden. Sie verfügen über keinerlei Aufenthaltsrecht in der Schweiz. In der Schweiz geborene Kinder schriftenloser Eltern erhalten im Übrigen auch keine Geburtsurkunde.

In einer im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM) verfassten Studie war das *Forschungsinstitut gfs.bern* aufgrund von Schätzungen von lokalen Expertinnen und Experten zum Schluss gelangt, dass sich von den schweizweit durchschnittlich 90'000 "sans-papiers" in etwa 5'000 im Kanton Basel-Stadt aufhielten. Etwa 10% der "sans-papiers" würden mit ihren Kindern in Basel leben, wovon rund zwei Drittel eingeschult seien (vgl. Studie des Forschungsinstituts gfs.bern, 'Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend' vom 24. Februar 2005¹, S. 30 f. und S. 37 ff.). In dieser Studie war versucht worden, die Zahl der Ende 2004 in der Schweiz lebenden "sans-papiers" zu erfassen. Dabei wurde aber wiederholt darauf hingewiesen, dass davon auszugehen sei, dass die Zahl der "sans-papiers" in den nächsten Jahren zunehmen werde.

2.2 "Sans-papiers" und Schulbildung

Gemäss Art. 62 Abs. 2 BV sind die Kantone verpflichtet, für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern diskriminierungsfrei offen steht. Weiter vermitteilen Art. 19 BV sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a des Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention; SR 0.104) einen Anspruch auf unentgeltlichen Schulunterricht für alle in der Schweiz lebenden Kinder, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit. Aufgrund dieser Regelungen ist es auch Kindern ohne geregelten Aufenthalt möglich, die obligatorische Schulzeit in der Schweiz zu absolvieren.

Aber auch nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit steht den betreffenden Jugendlichen in den meisten Kantonen der weitere Schulweg – sei dies das 10. Schuljahr oder die gymnasiale Matur – offen.

¹ <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/laenderinformationen/forschung.Par.0009.File.dat/studie-sans-papiers-d.pdf>

2.3 "Sans-papiers" und Berufsbildung

Dagegen ist – wie im vorliegenden Antrag Heidi Mück und Konsorten richtig dargestellt wird – den Jugendlichen ohne geregelten Aufenthalt das Absolvieren einer Berufslehre aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben nicht möglich.

Beim Lehrvertrag handelt es sich um einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag, welcher auf eine Erwerbstätigkeit ausgerichtet ist. Um eine Lehrstelle antreten zu können, ist deshalb eine Arbeitsbewilligung gemäss Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) erforderlich, was wiederum Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz – zumindest eine Aufenthaltsbewilligung der Kategorie N, die Asylbewerberinnen und Asylbewerberinnen erteilt wird² – voraussetzt. Beschäftigt ein Lehrmeister eine Lehrtochter bzw. einen Lehrling ohne Arbeitsbewilligung, macht er sich nach Art. 117 Abs. 2 AuG strafbar.

2.4 Möglichkeit der 'Härtefallbewilligung'

Ausländische Personen, die sich illegal in der Schweiz bzw. im Kanton Basel-Stadt aufhalten, werden – sofern sie überhaupt über eine Staatsangehörigkeit verfügen – in Anwendung der vom Bund statuierten ausländerrechtlichen Bestimmungen vom Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) weggewiesen bzw. aufgefordert, in ihre bzw. die Heimatländer ihrer Eltern zurückzukehren. Die Betroffenen haben aber die Möglichkeit, ein sogenanntes Härtefallgesuch zu stellen. Von einer schwerwiegenden persönlichen Härte wird ausgegangen, wenn die Lebens- und Existenzbedingungen der betroffenen Person – gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen – in gesteigertem Mass in Frage gestellt sind bzw. die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung für diese mit schweren Nachteilen verbunden wäre. Bei der Prüfung werden insbesondere der Integrationsgrad, die familiären sowie die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat berücksichtigt (Art. 30 Abs. 1 lit. a AuG in Verbindung mit Art. 31 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201)).

Besonderes Augenmerk wird zudem den Interessen von Minderjährigen gewidmet. Dabei gelten sowohl für begleitete als auch für unbegleitete Kinder oder Jugendliche die gleichen Kriterien. Gemäss den Weisungen, welche der Bund im Zusammenhang mit der Wegweisung von illegal anwesenden Personen statuiert hat, kann die Pflicht zur Rückkehr in den Heimatstaat insbesondere dann eine aussergewöhnliche Härte bedeuten, wenn damit eine Entwurzelung verbunden ist. Dabei ist insbesondere das Alter der Kinder und Jugendlichen im Zeitpunkt ihrer Einreise und im Zeitpunkt der vorgesehenen Ausreise zu beachten. Eine hohe Integration wird grundsätzlich dann angenommen, wenn die Kinder und Jugendlichen ihre Adoleszenz in der Schweiz verbracht haben. Des Weiteren sind die Dauer und der Erfolg der Einschulung sowie die berufliche Entwicklung zu werten, die vorhandenen Schulen

² Der Antritt der Lehrstelle wird diesen Personen aufgrund eines arbeitsmarktlichen Vorentscheides des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. I AuG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 2 VZAE bewilligt.

und die beruflichen Möglichkeiten im Heimatstaat sowie die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland zu beurteilen. Ist nach Prüfung dieser Kriterien das Vorliegen eines Härtefalls zu bejahen, ersucht das JSD das BFM um Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund schwerwiegender persönlicher Härte. Wird die Zustimmung erteilt, erhalten das Kind und grundsätzlich auch die Eltern eine Aufenthaltsbewilligung.

In den vergangenen zwei Jahren übermittelte das JSD dem BFM zehn Gesuche – welche insgesamt 25 Personen betrafen – zur Zustimmung. Diese wurde aber lediglich in zwei Fällen erteilt. Vier dieser Gesuche sind zur Zeit noch beim BFM und weitere vier im Rahmen eines Rekursverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht hängig.

3. Inhaltliche Würdigung des vorliegenden Antrages

3.1 Auf Bundesebene und in den Kantonen geführte Diskussionen

3.1.1 Diskussionen im Rahmen der Revision des Ausländerrechts

In seiner Botschaft zum AuG hatte der Bundesrat darauf hingewiesen, dass seit dem Sommer 2001 verschiedene Gruppierungen von "sans papiers" eine kollektive Regelung für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz fordern würden. Diese seit längerer Zeit bekannte Problematik sei dadurch an die Öffentlichkeit getragen und anschliessend in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen aufgegriffen worden. Die Behörden des Bundes und der Kantone seien sich bewusst, dass es unter diesen Personen Härtefälle gibt, welche die nähere Überprüfung eines Gesuchs um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch die zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes verdienten. Dies gelte insbesondere für Familien mit gut integrierten und seit längerer Zeit eingeschulten Kindern oder für Personen, die wegen ihrer gesundheitlichen Situation auf einen Aufenthalt in der Schweiz angewiesen sind. Der Bundesrat, alle Kantone und die grosse Mehrheit des Parlaments seien indessen zum Ergebnis gelangt, dass eine kollektive Regelung oder eine Amnestie für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz nicht in Frage komme (Bundesblatt [BBI] 2002³, S. 3718 f.).

In der parlamentarischen Beratung des AuG-Entwurfes hatte der Nationalrat im Rahmen der ersten Lesung zunächst trotzdem beschlossen, dass Legalisierungsgesuche von Personen, die sich seit mehr als vier Jahren illegal in der Schweiz aufhalten, vertieft zu prüfen seien (vgl. das Wortprotokoll der Debatte im Nationalrat vom 16. Juni 2004⁴). In der zweiten Lesung sprach sich die Mehrheit des Nationalrates dann aber gegen diesen Beschluss aus und lehnte die Aufnahme einer entsprechenden Regelung im AuG ab.

³ unter: www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3709.pdf

⁴ unter: www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20020024

3.1.2 Im Rahmen der Sondersession im März 2010 behandelte politische Vorstösse

- a) *Motion von Nationalrat Luc Barthassat vom 2. Oktober 2008:
"Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen"*

Diese Motion beauftragt den Bundesrat, Jugendlichen ohne gesetzlichen Status, die ihre Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, den Zugang zu einer Berufslehre zu ermöglichen.

Der Bundesrat beantragte die Abweisung der Motion. In seiner Antwort führte er aus, dass mit der Möglichkeit, beim Bund Härtefallgesuche zu stellen, bereits Lösungen angeboten würden, für die eine umfangreiche Praxis des BFM bestehe. Anlässlich der Totalrevision des AuG sei das Parlament zudem zum Ergebnis gelangt, dass eine kollektive Regelung oder eine Amnestie für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung nicht in Frage komme. Eine generelle Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an alle Jugendlichen, die sich unter Umgehung der ausländerrechtlichen Regelungen in der Schweiz aufhalten, sei ausgeschlossen. Eine Belohnung dieses rechtswidrigen Verhaltens würde die Migrationspolitik der Schweiz in Frage stellen und den rechtswidrigen Aufenthalt fördern. Mit dem geltenden Recht bestehe genügend Spielraum, um im Einzelfall humanitären Überlegungen Rechnung zu tragen.

- Der Nationalrat überwies die Motion mit 93 zu 85 Stimmen an den Ständerat
- b) *Motion von Nationalrat Christian van Singer vom 16. Dezember 2008:
"Legalisierung von jugendlichen Sans-Papiers mit Schulausbildung in der Schweiz"*

Mit diesem Vorstoss sollte der Bundesrat aufgefordert werden, einen Entwurf für eine Änderung der Gesetze und Vorschriften vorzulegen, mit welchem jugendliche "sans-papiers" – die in der Schweiz erfolgreich die obligatorische Schulzeit absolvierten – erstens in der Schweiz eine Berufsausbildung oder ein Studium antreten und zweitens am Ende einer abgeschlossenen Ausbildung einen Antrag auf eine Niederlassungsbewilligung hätten stellen können, wobei alle in der Schweiz verbrachten Ausbildungsjahre angerechnet worden wären.

Der Bundesrat beantragte die Abweisung der Motion. In seiner Antwort verwies er wiederum auf die Möglichkeit des Härtefallgesuches sowie darauf, dass das Parlament eine entsprechende Regelung bei der Revision des AuG abgelehnt habe und dass der Grundsatz der Einzelfallprüfung einer Globallösung vorzuziehen sei. Schliesslich würden durch die mit der Motion vorgeschlagene Lösung andere Kategorien von ausländischen Personen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und ebenfalls eine Niederlassungsbewilligung wünschen, ungleich behandelt.

- Der Nationalrat lehnte diese Motion mit 101 zu 72 Stimmen ab

- c) *Motion von Nationalrat Antonio Hodgers vom 11. Dezember 2009:
"Einhaltung der Kinderrechtskonvention bei Kindern ohne Rechtsstatus"*

Die Motion verlangt, dass die Kinderrechtskonvention auch auf Kinder ohne Rechtsstatus angewendet wird. Das Kind solle – wenn sich die Eltern bei der Geburt ständig in der Schweiz aufhalten – formell anerkannt werden. Ausserdem solle ihm der Zugang zu jeder Art von Bildung ermöglicht werden, worunter auch die Berufsbildung falle.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Betreffend Bildungszugang führte er aus, dass dieser nach Massgabe der Bundesverfassung und der UNO-Kinderrechtskonvention gewährleistet sei. Auch das revidierte Berufsbildungsgesetz sehe insbesondere für Kinder ausländischer Herkunft vor, dass sie sich ausserhalb der üblichen Bildungsgänge erworbene Praxiserfahrung und Bildung anrechnen lassen könnten. Was hingegen den Aufenthalt in der Schweiz angehe, sei es nicht möglich, allen Jugendlichen ohne gültigen Aufenthaltstitel generell eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, damit sie in der Schweiz eine Berufsbildung absolvieren oder studieren könnten. Das Bundesgericht habe zudem entschieden, dass sich aus der UNO-Kinderrechtskonvention kein Anspruch auf eine ausländerrechtliche Bewilligung ableiten lasse. Auch hier wies der Bundesrat auf die Möglichkeit hin, in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen zu können.

→ Der Nationalrat überwies die Motion mit 108 zu 70 Stimmen an den Ständerat

3.1.3 Politische Vorstösse in anderen Kantonen

Seit November 2009 wurden in insgesamt elf Kantonen (inkl. Basel-Stadt) parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit dem Lehrstellenzugang für "sans-papiers" lanciert und teilweise bereits behandelt.

So hat insbesondere das Parlament des Kantons Waadt an seiner Sitzung vom 23. November 2009 dem Regierungsrat ebenfalls einen Auftrag zur Ausarbeitung einer Standesinitiative überwiesen. Darin soll die Bundesversammlung eingeladen werden, rechtliche Grundlagen zu schaffen, welche jungen "sans-papiers" den Zugang zur Berufsbildung (einschliesslich der beruflichen Weiterausbildung) ermöglichen sollen.

3.2 "Sans-papiers" im Kanton Basel-Stadt

3.2.1 Politische Vorstösse

Der Grosse Rat hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit Vorstössen betreffend "sans-papiers" befasst. So unter anderem im Zusammenhang mit einem Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten betreffend die Verbesserung der Situation von "sans-papiers" (Schreiben Nr. 05.8256.01), welchen er am 16. September 2009 als erledigt abgeschrieben hatte.

Am 9. Mai 2007 hatte er dem Regierungsrat überdies einen Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention überwiesen und ihn unter anderem damit beauftragt, folgenden Punkt zu prüfen und darüber zu berichten:

"Um das Recht auf Bildung für "sans-papiers"-Kinder auch nach der obligatorischen Schulzeit sicherzustellen, sucht der Kanton nach möglichen Wegen, um für diese jugendlichen Berufslehren in kantonalen Betrieben anzubieten."

In seiner Antwort vom 22. April 2009 (Schreiben Nr. 07.5084.02) wies der Regierungsrat darauf hin, dass der Antritt einer Lehrstelle die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung voraussetze, was bei "sans-papiers" aber nur dann in Frage komme, wenn sie sich in einer persönlichen Notlage im Sinne der geltenden gesetzlichen Härtefallbestimmungen befänden. Liege kein Härtefall vor, sei es nicht möglich, in der kantonalen Verwaltung die von der Anzugstellerin geforderten Lehrstellen anzubieten. Dementsprechend schrieb der Grosse Rat den Anzug mit Beschluss vom 24. Juni 2009 als erledigt ab.

3.2.2 Aktuelle kantonale Praxis im Zusammenhang mit "sans-papiers"

Wie in Ziffer 2.4 hievor dargelegt wurde, können "sans-papiers" ein sogenanntes Härtefallgesuch stellen, welches vom JSD geprüft und – falls dieses zum Schluss gelangt, aufgrund einer schwerwiegenden persönlichen Härte solle eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden – dem BFM zur Zustimmung und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung übermittelt wird. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben den Entscheid der Behörden in der Regel im Ausland abzuwarten. In denjenigen Fällen, in denen das JSD die Voraussetzungen für einen Härtefall als erfüllt erachtet, wird den gesuchstellenden Personen aus Gründen der Verhältnismässigkeit der weitere Aufenthalt in der Schweiz für die Dauer des Gesuchsverfahrens aber gestattet und es wird ihnen vom JSD eine entsprechende Bestätigung ausgestellt.

Mit Beschluss vom 2. Dezember 2008 hat der Regierungsrat zudem zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die kantonalen Behörden in Einzelfällen die Erwerbstätigkeit von Härtefallgesuchstellenden bis zum Vorliegen des rechtskräftigen Entscheides dulden können. Dabei wird aber zwingend vorausgesetzt, dass das JSD das Härtefallgesuch seinerseits als begründet erachtet und dem BFM zur Zustimmung weitergeleitet hat. Die Duldung einer Arbeitstätigkeit ist zudem auf den Kanton Basel-Stadt beschränkt und den Betroffenen sind nur den Sozialversicherungen und der Steuerverwaltung gemeldete Tätigkeiten erlaubt.

Dieser Entscheid basiert insbesondere auf der Überlegung, dass ein solches Vorgehen für die Betroffenen während der Dauer des Gesuchs- sowie des allfälligen Beschwerdeverfahrens eine erhebliche Verbesserung ihrer Lebenssituation zur Folge hat. Sie bleiben im Arbeitsprozess integriert, müssen die Sozialhilfe nicht mehr – zumindest nicht vollumfänglich – in Anspruch nehmen und können damit einen Beitrag an ihren Lebensunterhalt leisten. Die Berufstätigkeit erhält und fördert zudem die Integration der Betroffenen. Von dieser Praxis profitieren auch die Kinder der gesuchstellenden Person, indem die kantonalen Behörden ihnen für die Dauer des Härtefallgesuchsverfahrens den Antritt einer Lehrstelle bewilligen können.

3.3 Argumente für und gegen die Schaffung des Lehrstellenzuganges von "sans-papiers"

3.2.1 Hauptargumente der Befürworterinnen und Befürworter

Die betroffenen Jugendlichen bzw. junge Erwachsenen ohne geregelten Aufenthalt haben sich diese Situation nicht selbst ausgesucht. Sie sind regelmässig gut integriert und die Schweiz ist zu ihrer Heimat geworden.

In Bezug auf die nachobligatorische Bildung werden "sans-papiers" in stossender Weise ungleich behandelt: Diejenigen, welche für eine weitere Schullaufbahn befähigt sind, können diese in Angriff nehmen, während denjenigen, welche den Weg der Berufslehre einschlagen möchten, der diesbezügliche Zugang verwehrt ist.

Die betroffenen Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen werden durch die fehlende Möglichkeit, eine Berufslehre zu absolvieren, zum Nichtstun gezwungen. Vielen von ihnen droht auf diese Weise die soziale Ausgrenzung und es verbleibt nur die Schwarzarbeit. Auch besteht die begründete Befürchtung, dass einige der Betroffenen in die Delinquenz abdriften könnten.

"Sans-papiers" den Lehrstellenzugang zu verweigern, macht auch volkswirtschaftlich keinen Sinn. Der Wirtschaft gehen das von den Betroffenen mitgebrachte 'know-how' und wertvolle Kompetenzen verloren, was vor allem auch angesichts des für ganz Europa prognostizierten Fachkräftemangels problematisch ist. Zudem werden öffentliche Gelder verschwendet, indem auf einen Rückfluss des in die Ausbildung der betroffenen Jugendlichen investierten Kapitals verzichtet wird.

3.2.2 Hauptargumente der Gegnerinnen und Gegner

Die vom Aufenthaltsstatus unabhängige Ermöglichung des Lehrstellenantritts für Jugendliche würde neben den bereits möglichen Schulbesuchen und Krankenversicherungen eine weitere Verbesserung der Lebensumstände von "sans-papiers" darstellen und somit zu einer Steigerung der Attraktivität respektive Förderung des rechtswidrigen Aufenthaltes in der Schweiz führen. Dies läuft der geltenden Bundesgesetzgebung wie der aktuellen Migrationspolitik entgegen.

Eine Berufsausbildung kann nicht mit einem Schulbesuch verglichen werden. Eine Lehre erfordert als Arbeitstätigkeit eine Aufenthaltsbewilligung. Aus Praktikabilitätsgründen muss deshalb mit der Bewilligung des Lehrstellenantritts zugleich die Legalisierung des Aufenthalts einhergehen, was dem Ausländerrecht des Bundes aber diametral widerspricht.

Mit der Legalisierung des Aufenthalts der Lehrtochter bzw. des Lehrlings müsste auch der Aufenthalt der Geschwister und Eltern legalisiert werden. Dies könnte unter Umständen eine starke Belastung der staatlichen Sozialsysteme zur Folge haben.

Die bestehende Möglichkeit des Härtefallgesuches reicht aus, um den Interessen der Betroffenen Rechnung zu tragen. Gut integrierte Jugendliche, die ihre Schulzeit in der Schweiz verbracht haben und ihre Eltern verfügen über gute Chancen, auf diesem Wege eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen.

4. Haltung des Regierungsrates

In Ziffer 2.1 hievor wurde aufgezeigt, dass gemäss Schätzungen von den schweizweit durchschnittlich 90'000 "sans-papiers" rund 5'000 im Kanton Basel-Stadt leben. Davon leben etwa 10% mit ihren Kindern hier und von diesen sind wiederum rund zwei Drittel eingeschult. Schliesslich ist davon auszugehen, dass die Zahl der "sans-papiers" seit Veröffentlichung der Studie des Forschungsinstituts gfs.bern im Frühjahr 2005 weiter angestiegen ist. Somit ist der Kanton Basel-Stadt von der im vorliegenden Antrag angesprochenen Problematik in nicht unerheblichem Masse betroffen.

Im Nachgang zum zweiten, unter dem Motto "Bleiberecht jetzt: Legalisierung statt Kriminalisierung" am 17. Mai 2008 durchgeföhrten Basler Marsch der "sans-papiers" hatte der Regierungsrat in einem an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gerichteten Schreiben darauf hingewiesen, dass er sich im Rahmen seiner Kompetenzen für ein Vorgehen einsetzt, welches den Betroffenen im Einzelfall möglichst gerecht wird. Entsprechend hat er sich in der Vergangenheit bei Personen, deren persönliches Schicksal er als schwerwiegend erachtet hatte, für die Erteilung einer Härtefallbewilligung ausgesprochen und beim BFM entsprechend interveniert. Zudem hat er sich dafür eingesetzt, dass die betroffenen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller während dem Gesuchsverfahren einer Erwerbstätigkeit nachgehen können (vgl. Ziffer 3.2.2 hievor). Es ist dem Regierungsrat aber bewusst, dass die zuständigen Bundesbehörden bei der Auslegung und Anwendung des bundesrechtlichen Härtefallbegriffs auch im Falle minderjähriger Kinder eine restriktive Praxis verfolgen. Im Übrigen wird bei der Prüfung einer Härtefallbewilligung auch bei jugendlichen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern die berufliche Entwicklung gewürdigt; eine Entwicklung, welche den Betroffenen nach Massgabe der geltenden Rechtslage gerade verunmöglicht wird. Der Anteil der illegal in Basel lebenden Jugendlichen, welche im Rahmen der geltenden Rechtslage und aufgrund der regierungsrätlichen Praxis eine berufliche Ausbildung in Angriff nehmen können, ist somit verschwindend gering.

Der vorliegende Antrag Heidi Mück und Konsorten postuliert keine generelle Legalisierung der "sans-papiers". Eine solche lehnt der Regierungsrat – nicht zuletzt aus Gründen der Gleichbehandlung mit denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, welche sich um einen rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz bemühen – ab. Gleichzeitig erachtet es aber auch der Regierungsrat als stossend, dass jugendliche "sans-papiers" – die mit ihren Eltern in der Schweiz leben und sich ihre Situation in der Regel wohl tatsächlich nicht selbst ausgesucht haben – nach der geltenden Rechtslage nur zur Schul-, nicht aber zur Berufsbildung zugelassen werden.

Das Anliegen der Antragstellenden erscheint dem Regierungsrat aber nicht nur aus Rechts-gleichheitsüberlegungen unterstützenswert. Bei jugendlichen "sans-papiers", welche nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit keine weiterführende Schule besuchen wollen oder können, verpuffen die während der obligatorischen Schulzeit unternommenen Lernanstren-gungen im Nichts, was in zweierlei Hinsicht problematisch ist: Zum einen können die er-brachten Leistungen nicht mit einer Lehrstellenzusage honoriert werden und es ist davon auszugehen, dass dieser Umstand bei den Betroffenen grosse Frustrationen bewirkt, welche durch die erzwungene Untätigkeit wohl noch potentiert werden. Zum anderen teilt der Regie-rungsrat die Ansicht der Befürworterinnen und Befürwörter, dass es nicht sinnvoll erscheint, den von der Bundesverfassung und der UNO-Kinderrechtskonvention erteilten Bildungsauf-trag unter Einsatz öffentlicher Mittel zu erfüllen und anschliessend das mit diesen Investitio-nen vermittelte Wissen bzw. die damit geförderten Fähigkeiten und Fertigkeiten brach lie-gen, wenn nicht sogar verkümmern zu lassen.

Eine bundesrechtliche Regelung des Zugangs von "sans-papiers" zur beruflichen Ausbil-dung erscheint dem Regierungsrat schliesslich auch im Lichte von Art. 11 Abs. 1 BV ange-zeigt. Diese Bestimmung verpflichtet den Staat ausdrücklich, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklungs-zu fördern und verpflichtet die Gesetzgeber von Bund und Kantonen, spezifi-sche Rechtsnormen zu erlassen, die "...junge Menschen in der Ausbildung und Festigung ihrer Persönlichkeit und in der Suche nach einem Platz in der Gesellschaft unterstützen..." und gilt für alle Kinder und Jugendlichen in der Schweiz, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Was mit dem Anspruch auf Förderung bezweckt wird, konkretisiert die Verfassung insbesondere in Art. 41 Abs. 1 lit. f BV, wonach Kindern und Jugendli-chen die Möglichkeit eingeräumt werden muss, sich "... nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden..." zu können (zum Ganzen JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grund-rechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 804 und 811 f. sowie RUTH REUSSER/KURT LÜSCHER, Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf/St.Gallen 2008, N 7 und 13 zu Art. 11). Die genannte Norm macht im Übrigen auch deutlich, dass aus Sicht des Verfassungsgebers nicht die arbeitsmarktliche Bedeutung einer beruflichen Ausbildung, sondern eben die damit verbundene "Bildung" und "Förderung" im Vordergrund stehen.

Dass der Lehrstellenzugang jugendlicher "sans-papiers" eine Legalisierung des Aufenthalts der betroffenen Jugendlichen erfordert, erachtet der Regierungsrat deshalb nicht als zwin-gend, wird doch auch der Zugang von "sans-papiers" zum Grundschulunterricht nicht von der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abhängig gemacht. Letztendlich muss es aber dem Bundesgesetzgeber überlassen bleiben, welchen Weg er beschreiten will, um dem mittlerweile von vielen Seiten geäussernen Wunsch nach der Zulassung von ohne Aufenthalts-berechtigung in der Schweiz lebenden Jugendlichen zur Berufsbildung Rechnung zu tragen.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen und nicht zuletzt auch, um den im eidgenössi-schen Parlament in jüngster Zeit geäußerten Anliegen von Seiten der Kantone Nachdruck zu verleihen, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat deshalb, den Antrag Heidi Mück und Konsorten zu unterstützen.

5. Antrag

Dem Grossen Rat wird die folgende Beschlussfassung beantragt:

1. Der vorgelegte Entwurf zu einem Beschluss des Grossen Rates zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend "Zugang zu Lehrstellen für sans-papiers" wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit der Einreichung der Standesinitiative beauftragt.
3. Der Antrag Heidi Mück und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend "Zugang zu Lehrstellen für sans-papiers" wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

Entwurf eines Schreibens an die Bundesversammlung



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

Generalsekretariat der
Bundesversammlung
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Basel,

Regierungsratsbeschluss vom
Grossratsbeschluss vom

Standesinitiative betreffend Zugang zu Lehrstellen für "sans-papiers"

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom XX.XX.2010 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Kanton Basel-Stadt reicht, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird ersucht, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit Jugendliche und junge Erwachsene ohne geregelten Aufenthalt (Sans-Papiers, Kinder von Asylsuchenden mit Nichteintretentscheid, Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden) eine Lehrstelle antreten dürfen.“

Begründung:

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

- Kinder von illegal in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer
- Kinder von Eltern mit legalem Aufenthaltsstatus, denen der Familiennachzug verweigert wurde
- Kinder von Asylsuchenden mit Nichteintretentscheid
- Kindern von abgelehnten Asylsuchenden

Nach den Schätzungen der im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM) verfassten Studie des Forschungsinstituts gfs.bern vom 24. Februar 2005¹ hielten sich Ende 2004 von den schweizweit durchschnittlich 90'000 "sans-papiers" rund 5'000 im Kanton Basel-Stadt auf. Davon lebten etwa 10% mit ihren Kindern in Basel und von diesen waren wiederum rund zwei Drittel eingeschult. In der genannten Studie wird zudem davon ausgegangen, dass die Zahl der "sans-papiers" weiter ansteigen wird, weshalb auch der Kanton Basel-Stadt von der mit der vorliegenden Standesinitiative angesprochenen Problematik in nicht unerheblichem Masse betroffen ist.

Aufgrund der geltenden Rechtslage ist es Kindern ohne geregelten Aufenthalt zwar möglich, in der Schweiz die obligatorische Schule zu besuchen. Auch nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit steht den betreffenden Jugendlichen in den meisten Kantonen der weitere Schulweg – sei dies das 10. Schuljahr oder die gymnasiale Matur – offen. Der Zugang zu einer einer Lehrstelle ist den Jugendlichen ohne Aufenthaltsberechtigung dagegen verwehrt. Um eine Lehrstelle antreten zu können, ist eine Arbeitsbewilligung gemäss Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; SR 142.20) erforderlich, was aber einen geregelten Aufenthalt in der Schweiz voraussetzt.

Diese Konsequenz der geltenden Rechtslage erscheint nicht nur aus Rechtsgleichheitsüberlegungen problematisch. Bei jugendlichen "sans-papiers", welche nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit keine weiterführende Schule besuchen wollen oder können, verpuffen die während der obligatorischen Schulzeit unternommenen Lernanstrengungen im Nichts, was in zweierlei Hinsicht unerwünschte Folgen zeitigen kann: Zum einen können die erbrachten Leistungen nicht mit einer Lehrstellenzusage honoriert werden und es ist davon auszugehen, dass dieser Umstand bei den Betroffenen grosse Frustrationen bewirkt, welche durch die erzwungene Untätigkeit wohl noch potentiert werden. Zum anderen teilt der Grosse Rat die Ansicht der Befürworterinnen und Befürwörter des Lehrstellenzugangs von "sans-papiers", dass es nicht sinnvoll erscheint, den von der Bundesverfassung und der UNO-Kinderrechtskonvention erteilten Bildungsauftrag unter Einsatz öffentlicher Mittel zu erfüllen und anschliessend das mit diesen Investitionen vermittelte Wissen bzw. die damit geförderten Fähigkeiten und Fertigkeiten brach liegen, wenn nicht sogar verkümmern zu lassen.

Eine bundesrechtliche Regelung des Zugangs von "sans-papiers" zur beruflichen Ausbildung erscheint schliesslich auch im Lichte von Art. 11 Abs. 1 BV angezeigt. Diese Bestimmung verpflichtet den Staat ausdrücklich, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu fördern und verpflichtet die Gesetzgeber von Bund und Kantonen, spezifische Rechtsnormen zu erlassen, die "...junge Menschen in der Ausbildung und Festigung ihrer Persönlichkeit und in der Suche nach einem Platz in der Gesellschaft unterstützen..." und gilt für alle Kinder und Jugendlichen in der Schweiz, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Was mit dem Anspruch auf Förderung bezweckt wird, konkretisiert die Verfassung insbesondere in Art. 41 Abs. 1 lit. f BV, wonach Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit eingeräumt

¹ Studie des Forschungsinstituts gfs.bern, 'Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend' vom 24. Februar 2005, S. 30 f. und S. 37 ff.).

werden muss, sich "... nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden..." zu können.² Die genannte Norm macht im Übrigen auch deutlich, dass aus Sicht des Verfassungsgebers nicht die arbeitsmarktlche Bedeutung einer beruflichen Ausbildung, sondern eben die damit verbundene "Bildung" und "Förderung" im Vordergrund stehen."

Wir danken Ihnen für die Entgegennahme der Standesinitiative bereits jetzt bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² Zum Ganzen JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, Seiten 804 und 811 f. sowie RUTH REUSSER/KURT LÜSCHER, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf/St.Gallen 2008, N 7 und 13 zu Art. 11)