

Liestal, 9. November 2021/FKD

Stellungnahme

Vorstoss	Nr. 2021/89
Motion	von Irene Wolf
Titel:	Menschenwürdige Bedingungen für abgewiesene Asylbewerber
Antrag	Vorstoss ablehnen

1. Begründung

Die Motion verlangt vom Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass das „Berner Modell“ auch in unserem Kanton Anwendung findet, und zwar unter Berücksichtigung der folgenden zwei Aspekte:

1. Privatpersonen wird unter bestimmten Bedingungen ermöglicht, auf ihre Kosten abgewiesene Flüchtlinge bei sich aufzunehmen. Die Gesundheitskosten werden weiterhin von den Behörden übernommen.
2. Falls ein abgewiesener Flüchtling eine Arbeits- oder Lehrstelle hat, soll er/sie auch nach dem negativen Entscheid weiterhin arbeiten können, falls der Arbeitgeber sein Einverständnis gibt.

Die Motion wird damit begründet, dass die Unterbringung bei Privatpersonen die Rückkehrzentren und somit die Behörden stark entlasten würde, Privatpersonen ein kindsgerechteres Umfeld anbieten können, als dies in Rückkehrzentren der Fall ist, und so auch der Anreiz für das Untertauchen von abgewiesenen Asylsuchenden geringer ist.

Das Ansinnen der Motion ist auf den ersten Blick nachvollziehbar. Bei genauerer Betrachtung bringen die Forderungen jedoch verschiedene Probleme mit sich und gehen teilweise von falschen Annahmen aus.

Situation von abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton BL

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hält in ihrem Bericht Monitoring Sozialhilfestopp fest, dass 2019 im Kanton Basel-Landschaft 211 Nothilfebeziehende registriert waren (SEM 2020a).¹ Menschen in der Nothilfe können aus verschiedenen Gründen nicht aus der Schweiz ausgeschafft werden beziehungsweise ausreisen: Entweder, weil sie nicht ausreisen wollen und/oder die diplomatische Vertretung ihres Herkunftslands ihnen keine Reisedokumente ausstellt. Die Aufenthaltsdauer nach einem negativen Entscheid hängt demnach grösstenteils von der Rücknahmebereitschaft des Herkunftslandes und der Rückkehrbereitschaft des oder der Weggewiesenen ab. Der Kanton Basel-Landschaft gehört zu den Kantonen mit der höchsten Anzahl an Langzeitnothilfebeziehenden. Im vierten Quartal 2019 waren 82 Prozent aller Nothilfebeziehenden im Kanton Basel-Landschaft länger als ein Jahr in der Nothilfe (SEM 2020a).²

¹ Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2019.

² Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2019.

Seit dem 1. Januar 2008 erhalten abgewiesene Asylsuchende keine Asylnothilfe mehr, sondern lediglich Nothilfe mit deutlich verringerten Leistungen. Grundsätzlich wurde die Nothilfe nicht als Langzeitmassnahme konzipiert. Der sogenannte Sozialhilfestopp wurde 2008 mit dem Ziel eingeführt, das Leben in der Schweiz für abgewiesene Asylsuchende mit Wegweisungsentscheid so unattraktiv zu machen, dass sie das Land verlassen. Seit der Einführung der Nothilfe hat sich die individuelle Dauer jedoch verlängert, wie lange ein Mensch in der Schweiz von der Nothilfe lebt (SEM 2019a).³

Die Nothilfe wird von verschiedenen Seiten kritisiert, da sie nicht für längerfristiges Überleben geschaffen wurde und Menschen in sehr prekären Bedingungen verweilen lässt.⁴ Zwischen 2008, der Einführung des Sozialhilfestopps, und 2019 lag die Quote aller abgewiesenen Asylsuchenden, die ein Anrecht auf Nothilfe gehabt hätten und es tatsächlich bezogen haben, im Kanton Basel-Landschaft bei nur 45 Prozent (SEM 2020a, Anhang 5.1).⁵ Das heisst, ein beträchtlicher Teil der abgewiesenen Asylsuchenden bevorzugt es, unter weniger Kontrolle und Auflagen und mit Zugang zum schwarzen Arbeitsmarkt, aber in grosser rechtlicher Unsicherheit zu leben.

Mit der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens und der damit zusammenhängenden Inbetriebnahme der Bundesasylzentren (BAZ) zum 1. März 2019 wurde unter anderem die Verfahrensdauer verkürzt. Im Kanton Basel-Landschaft befinden sich derzeit zwei Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion, welche vom Bund betrieben werden. In diesen Bundesasylzentren in Allschwil und Reinach halten sich überwiegend Personen auf, deren Asylverfahren unter das Dublin-Abkommen fällt oder deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Diese Personen bleiben in den Zentren des Bundes und werden nicht mehr in die Kantone transferiert – es sei denn, ihre Wegweisung lässt sich nicht innerhalb der Gesamtdauer von 140 Tagen vollziehen.

Asylsuchende, die vor dem 1. März 2019 ein Asylgesuch gestellt haben, werden im Kanton Basel-Landschaft dezentral in Unterkünften in den Gemeinden untergebracht. Im Kanton Basel-Landschaft existieren im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt oder auch zum Kanton Bern keine Rückkehrzentren. Abgewiesene Asylsuchende verbleiben vorwiegend in den vorhandenen Asylstrukturen in den Gemeinden. Die Gemeinde beherbergen alle Asylsuchenden nach ihren Möglichkeiten. Ein Teil ist in kommunalen Asylzentren untergebracht, ein anderer Teil lebt in Wohnungen der Gemeinden. Familien werden mehrheitlich in Individualwohnungen untergebracht, womit eine kindgerechte Unterbringung grundsätzlich am besten gewährleistet ist. Abgelegene oder teilweise sogar unterirdisch angelegte Notunterkünfte existieren im Kanton Basel-Landschaft nicht.

Es sei hier darauf verwiesen, dass insbesondere für Langzeitnothilfebeziehende im Kanton Basel-Landschaft weniger die Unterbringung das Problem ist, als vielmehr die Perspektivenlosigkeit und die soziale Isolation. Dies bestätigt auch ein aktueller Bericht von terre des hommes schweiz zur Situation von Nothilfebeziehenden in der Region Basel.⁶ Personen, welche über lange Zeit Nothilfe beziehen, verharren oft jahrelang in einem Stillstand und verschwenden so wertvolles Potential. Gemäss den für die EKM-Studie⁷ befragten Expertinnen und Experten aus den kantonalen Migrationsämtern, Fach- und Beratungsstellen besteht vor allem für diese Personengruppen Handlungsbedarf.

Private Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton BL

³ Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2018.

⁴ Vgl. dazu die Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven.

⁵ Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2019.

⁶ terre des hommes schweiz 2020, Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe: wie weiter? Ein Bericht zur Situation von Nothilfebezogener*innen in der Region Basel.

⁷ Vgl. dazu die Studie im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), 2019: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven.

In Punkt 1 fordert die Motionärin, dass Privatpersonen unter bestimmten Bedingungen ermöglicht wird, auf ihre Kosten abgewiesene Flüchtlinge bei sich aufzunehmen. Sie verweist dabei auf das sogenannte „Berner Modell“.

Artikel 116 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) verbietet unter anderem abgewiesenen Asylsuchenden den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz zu erleichtern. Das Gesetz sieht keine Ausnahme für Personen vor, die sich dafür entscheiden, abgewiesenen Asylsuchenden uneigennützig und transparent unterzubringen. Im Kanton Bern wird jedoch eine solche Lösung von den kantonalen Behörden gutgeheissen.

Der Kanton Bern interpretiert hier Artikel 116 AIG differenzierter. Nach dem «Berner Modell» dürfen Privatpersonen unter klar definierten Bedingungen abgewiesene Asylsuchende bei sich aufnehmen. Bedingung dafür ist, dass der Aufenthaltsort den Behörden bekannt sein muss, und dass die abgewiesene Person jederzeit erreichbar ist. Privatpersonen und abgewiesene Asylsuchende schliessen dafür eine Unterbringungsvereinbarung mit dem Migrationsdienst des Kantons Bern ab.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erfasst der Tatbestand der Erleichterung des rechtswidrigen Aufenthaltes alle Handlungen, die den Behörden den Erlass oder Vollzug von Verfügungen gegen Ausländer erschweren oder die Möglichkeit des Zugriffs auf diesen einschränken. Diese Voraussetzung ist jedoch gerade nicht erfüllt, wenn die Person polizeilich gemeldet ist und ihr Aufenthaltsort bekannt ist. Auch die Motion weist darauf hin, dass dieses „Berner Modell“ mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung übereinstimmt und es deswegen keiner Gesetzesanpassung bedarf.

In der Praxis zeigt sich, dass die private Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden in vielen Kantonen geduldet wird. Auch in den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft sind den Behörden zahlreiche abgewiesene Asylsuchende bekannt, welche bei Privatpersonen wohnhaft sind. Es besteht diesbezüglich aus Sicht des Regierungsrates keine Notwendigkeit diese Praxis strukturell zu institutionalisieren oder gar auf Gesetzesebene zu regeln. Zumal die private Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden aufgrund zahlreicher Probleme kritisch zu betrachten ist. Zwar kann die private Unterbringung Behörden durchaus finanziell entlasten und in bestimmten Fällen auch für Familien eine kindsgerechtere Lösung sein. Erfahrungsgemäss sind jedoch in der Regel die Wohnverhältnisse eher beengt. Sehr oft gestaltet sich das Zusammenleben als nicht einfach und es entstehen dadurch Abhängigkeitsverhältnisse und zwischenmenschliche Probleme.

Punkt 1 der Forderung ist in diesem Sinne bereits erfüllt. Es ist rechtlich einer Privatperson durchaus möglich unter der Bedingung, dass den Behörden der Aufenthaltsort bekannt ist und die Person polizeilich gemeldet ist, abgewiesene Asylsuchende bei sich aufzunehmen. In welcher Form dies geschieht ist offen. Gestützt auf die gesetzlichen Regelungen kann und wird der Lebensunterhalt durch die Sozialhilfe gedeckt. Es ist jedoch auch möglich, dass die Privatperson freiwillig zudem die Kosten für den Lebensunterhalt trägt. Eine Kostenüberwälzung für Lebenshaltungskosten (exkl. Gesundheitskosten) dieser Personen auf Privatpersonen dürften das bereits heute eher dürftige Angebot an Privatunterbringungsplätzen zusätzlich schmälern.

Arbeitserlaubnis für abgewiesene Asylsuchende

Punkt 2 der Forderung bezieht sich auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für abgewiesene Asylsuchende. In diesem Bereich hat der Regierungsrat keine Regelungskompetenz, da die Rechtsetzung im Ausländer- und Asylbereich ausschliesslich Sache des Bundes ist (vgl. Art. 121 BV).

Art. 43 Abs. 2 Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) besagt, dass Personen aus dem Asylbereich nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist, nicht mehr arbeiten dürfen. Die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit hängt nicht vom Einverständnis des Arbeitgebers ab. Es können ab diesem Zeitpunkt keine Arbeitsbewilligungen mehr erteilt werden. Die seit dem 01.02.2014 in Kraft stehende Ausnahmeregelung nach Art. 43 Abs. 3 AsylG

besagt jedoch, dass das «Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Kantone ermächtigen kann, für bestimmte Kategorien von Personen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen.»

Fraglich ist, wann „besondere Umstände“ eine solche Ermächtigung rechtfertigen. Die Materialien des Bundes beantworten diese Frage nicht. Eine ausführende Verordnungsbestimmung des Bundesrates gibt es dazu nicht. Die Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) zum Asylgesetz führen ebenfalls nicht aus, was unter «besondere Umstände» zu verstehen ist.

Kürzlich forderte eine parlamentarische Motion auf Bundesebene⁸, dass abgewiesene Asylsuchende eine angefangene Ausbildung vor der Rückkehr in ihr Heimatland abschliessen können. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Während der Nationalrat dem Vorstoss seiner Staatspolitischen Kommission noch deutlich zugestimmt hat, wurde die Motion Anfang März 2021 im Ständerat mit 24 gegen 18 Stimmen bei drei Enthaltungen abgelehnt. Nach Ansicht des Ständerates bedarf es keiner gesetzlichen Neuregelung zur Verlängerung der Ausreisefristen, zumal es aufgrund der im März 2019 in Kraft getretenen beschleunigten Verfahren, keine Auszubildenden mehr geben dürfte, die vom alten Asylrecht betroffen sind. Ausserdem, so die Argumentation, sähe das Asylrecht bei besonderen Umständen und in Härtefällen bereits heute Ausnahmen vor.

Aus den dargelegten Gründen erachtet der Regierungsrat die Anliegen der Motion als nicht zielführend. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die entsprechende Motion abzulehnen, da Punkt 1 der Forderung bereits heute erfüllt ist und Punkt 2 der Forderung in die Regelungskompetenz des Bundes fällt.

⁸ Motion 20.3925