



An den Grossen Rat

17.5149.02

JSD / P175149

Basel, 11. April 2018

Regierungsratsbeschluss vom 10. April 2018

«Anzug Leonhard Burckhardt und Konsorten betreffend Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf»;

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 den nachstehenden Anzug Burckhardt dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Kürzlich wurde bekannt, dass der Kanton Genf im Begriff ist, im Einvernehmen mit den zuständigen Bundesbehörden einen Teil der im Kanton ansässigen Sans-Papiers mit regulären Aufenthaltsbewilligungen zu versehen. Dieses Unterfangen ist eingebettet in das jahrelange Bestreben, die Arbeitsbedingungen im Hauswirtschaftssektor zu normalisieren, ein Arbeitssektor, der für das Wohlergehen Aller grundlegend ist und in dem viele Menschen ohne Bewilligung arbeiten, deren Arbeitsverhältnisse kaum geschützt werden können.

In den Genuss der aktuellen Genfer Legalisierung kommt nur, wer strenge Bedingungen erfüllt: Man muss zehn Jahre im Kanton gelebt haben (Eltern mit schulpflichtigen Kindern fünf), Französisch beherrschen, eine Arbeit haben und für seinen Lebensunterhalt selber aufkommen sowie wohl beleumdet und nicht betrieben sein. Es wird geschätzt, dass in Genf ungefähr 13'000 Sans-Papiers wohnen, davon sind im Rahmen dieser *Operation Papyrus* genannten Aktion 590 bereits regularisiert, ca. 300 sollen dazu kommen, d.h. gegen 7% aller Genfer Papierlosen könnten nach deren Abschluss regulär und angstfrei in der Schweiz leben.

Auf Basel übertragen sähen die Zahlen bei Implementierung eines parallelen, den Verhältnissen in Basel-Stadt angepassten Programms folgendermassen aus: Von den 5'000 Sans-Papiers, die in unserem Kanton leben sollen, würden unter ähnlichen Bedingungen gegen 350 regularisiert - also eigentlich eine bescheidene Zahl, aber doch beträchtlich mehr als die wenigen Härtefallgesuche, die bislang bewilligt wurden. Das Migrationsamt von Basel-Stadt beschränkte sich dem Vernehmen nach bisher darauf, lediglich Gesuche von gesundheitlich angeschlagenen Menschen oder von Familien mit Kindern zu bewilligen.

Die Unterzeichneten regen demgegenüber an, dass der Kanton Basel-Stadt eine ähnliche Aktion wie Genf durchführt. Wie das geschilderte Beispiel zeigt, ist das juristisch ohne weiteres möglich und menschlich ist es dringend geboten. Das Leben einer klar umrissenen, sorgfältig ausgewählten Zielgruppe würde massiv erleichtert, ihre Zukunft gesichert und sie würden aus einer im Grunde paradoxen Lage befreit, die einerseits durch ihre Existenz in der Illegalität, andererseits durch die oft bereitwillige Inanspruchnahme ihrer Arbeitskraft durch hiesige Unternehmen und Haushalte gekennzeichnet ist. Zudem wäre es möglich, die unregulierten Arbeitsverhältnisse im Haushaltssektor zu normalisieren, sowohl zum Schutz der Arbeitnehmenden wie auch zur Einbindung in die Sozialversicherungen. Auch viele ArbeitgeberInnen wären froh, wenn sie ihre Angestellten legal und sozialversichert beschäftigen könnten.

Die strikte Auswahl garantiert, dass nur gut integrierte Menschen, die lange hier lebten und über die nötigen Sprachkenntnisse verfügen, in den Genuss einer Öffnung der Härtefallregelung kämen. Es ist auch nicht zu befürchten, dass durch die Regularisierung dieser genau definierten, kleinen Minderheit dem Missbrauch Vorschub geleistet würde oder Nachahmungen angeregt würden, da die Voraussetzungen sehr restriktiv bleiben und die regulisierten Sans-Papiers nach der neuesten Studie des Staatssekretariat für Migration (SEM) die Arbeitsverhältnisse beibehalten.

Die Unterzeichneten bitten in diesem Sinne den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten,

- ob eine Aktion nach dem Muster der Genfer *Operation Papyrus* in Basel sinnvoll sei,
- unter welchen Voraussetzungen sie durchführbar wäre,
- mit welchem Partnern zusammengearbeitet werden könnte oder müsste und
- unter welchem Zeithorizont sie ggf. möglich wäre.

Leonhard Burckhardt, Sarah Wyss, Danielle Kaufmann, Beatrice Isler, Salome Hofer, Beatrice Messerli, Helen Schai-Zigerlig, Michael Koechlin, Tonja Zürcher, Thomas Grossenbacher, Beatriz Greuter»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Stellungnahme

Härtefall-Gesuche von «Sans-Papiers» werden in der ganzen Schweiz nach dem gleichem Bundesrecht behandelt. Eine automatische Regularisierung gibt es nirgends, auch in Genf nicht. Vielmehr wird immer der Einzelfall betrachtet. Im Kanton Basel-Stadt beurteilt zunächst das Migrationsamt das Gesuch um Erteilung einer Härtefallbewilligung. Bei einer positiven Bewertung stellt das Migrationsamt einen Antrag auf Bewilligung beim Staatssekretariat für Migration (SEM). Bei einer negativen Beurteilung unterbreitet es das Gesuch der Härtefallkommission, die nach ihrer Prüfung dem Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements eine Empfehlung abgibt, ob eine Weiterleitung an das SEM angezeigt ist.

Basel-Stadt verfolgt eine ausgesprochen liberale Praxis: In den letzten sechs Jahren sind insgesamt 21 Gesuche eingereicht worden. Sämtliche Gesuche wurden – direkt oder in 11 dieser 21 Fälle nach der Prüfung durch die Härtefallkommission – dem SEM mit Antrag auf Bewilligung vorgelegt. Mit einer Ausnahme wurden alle diese Gesuche vom SEM angenommen. Ein Antrag ist derzeit beim SEM hängig, ein Gesuch beim Migrationsamt in Bearbeitung.

Entsprechend einem Anliegen der «Anlaufstelle für Sans-Papiers» (Anlaufstelle) besteht zudem – im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen – die Möglichkeit, vorab Gesuche anonym einzureichen. Dadurch erhalten die betroffenen Personen eine erste provisorische Einschätzung der Migrationsbehörde aufgrund der eingereichten Angaben, ohne sich bereits persönlich zeigen zu müssen.

In den letzten Monaten ist aufgrund dieses Anzugs sowie auf Wunsch der Anlaufstelle die Praxis in Basel-Stadt weiter konkretisiert worden. Hierzu fanden Gespräche des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und des Justiz- und Sicherheitsdepartements mit sowohl der Anlaufstelle als auch dem SEM statt. Es war und ist das Ziel, den betroffenen Personen grösstmögliche Rechtssicherheit zu geben. Die Beteiligten orientierten sich dabei an der Praxis in Genf und erörterten konkret, welche Differenzen ausgeräumt werden können. Im Anschluss an das Gespräch hat das Migrationsamt ein neues Merkblatt erstellt und im Internet publiziert¹ (vgl. auch Beilage). Namentlich die in Ziffer 1 konkretisierten Kriterien, die für die Erteilung einer Härtefallbewilligung relevant sind, entsprechen nun der Praxis in Genf.

Das Anliegen des Anzugs ist damit in den wesentlichen Teilen erfüllt. Der faktische Unterschied zwischen der Praxis in Genf und Basel-Stadt beschränkt sich nunmehr auf zwei Punkte. Zum einen braucht eine oder ein «Sans-Papiers» in Basel-Stadt auch künftig den bisherigen Arbeitgeber nicht zu nennen, um ein Härtefallgesuch stellen zu können, was eine Erleichterung aus Sicht der «Sans-Papiers» darstellt.

¹ Siehe http://www.bdm.bs.ch/Wohnen/An-Abmeldung-Umzug.html#page_section3_section10

Zum anderen sieht die Basler Migrationsbehörde keine Möglichkeit, auf die Einleitung eines strafrechtlichen Verfahrens zu verzichten. Bei den in Art. 115 des Ausländergesetzes (AuG) geregelten Delikten handelt es sich um sogenannte Offizialdelikte, die von Amtes wegen zu verfolgen sind. Das Migrationsamt als zuständige Strafverfolgungsbehörde im Ausländerrecht ist gemäss Art. 7 der Schweizerischen Strafprozessordnung gesetzlich verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten, den relevanten Sachverhalt festzustellen und die Sache zur Beurteilung an die Staatsanwaltschaft zu überweisen, wenn ihm Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden. In der Vergangenheit beschränkte sich die Sanktion in diesen Fällen aber lediglich auf eine bedingte Geldstrafe in Verbindung mit einer Busse. Dieses Strafverfahren hat ferner keinen Einfluss auf die Bearbeitung des Härtefallgesuches und dessen inhaltliche Bewertung.

Sollte der politische Wille dazu vorhanden sein, dies zu ändern, könnte eine Lösung darin bestehen, im erwähnten Art. 115 Abs. 4 AuG eine weitere Ausnahmestimmung aufzunehmen, wonach auf eine Strafe verzichtet wird, wenn die fehlbare Person als Härtefall gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG anerkannt wird. Konkret könnte der 4. Absatz von Artikel 115 AuG wie folgt ergänzt werden (wesentliche Ergänzungen fett hervorgehoben):

⁴ Von der Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung kann abgesehen werden, wenn:

- a. nach einer rechtswidrigen Ein- oder Ausreise die sofortige Ausschaffung erfolgt; oder
- b. die fehlbare Ausländerin oder der fehlbare Ausländer als schwerwiegender persönlicher Härtefall gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. B anerkannt wird.**

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat diesen gesetzgeberischen Ansatz dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorgeschlagen. Auf jeden Fall liegt nach Ansicht des Regierungsrats die Möglichkeit, auf die Strafverfolgung bei «Sans-Papiers» zu verzichten, beim Bundesgesetzgeber und nicht bei den vollziehenden Kantonsbehörden.

Jüngst sind verschiedene Strafbefehle gegen «Sans-Papiers» gerichtlich angefochten worden. Sollten die Gerichte in den aktuell hängigen Fällen zu einem anderen Schluss gelangen, würde das Migrationsamt seine Praxis entsprechend anpassen. Solange soll dieser Anzug deshalb stehen gelassen werden.

2. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragt der Regierungsrat, den Anzug Leonhard Burckhardt und Konsorten betreffend «Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Merkblatt über Gesuche um Härtefallregelung («Sans Papiers»), März 2018



Merkblatt über Gesuche um Härtefallregelung («Sans Papiers»)

Dieses Merkblatt enthält eine Kurzübersicht über die Voraussetzungen und das Verfahren bei Gesuchen um Härtefallregelung nach rechtswidrigem Aufenthalt gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b. des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Gesuche von Personen aus dem Asylbereich sind davon ausgenommen (Art. 14 Abs. 2 AsylG und Art. 84 Abs. 5 AuG).

1. Wer kann ein Gesuch stellen?

Vorausgesetzt wird, dass bei der betroffenen Person ein schwerwiegender persönlicher Härtefall gegeben ist. Sie muss sich in einer persönlichen Notlage befinden. Wirtschaftliche Gründe allein begründen keinen Härtefall. Geprüft wird zudem immer, ob es der betroffenen Person in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in ihr Herkunftsland zurückzukehren und sich dort aufzuhalten (Reintegration).

Für die Erteilung einer Härtefallbewilligung bestehen intakte Chancen, wenn die nachfolgenden Voraussetzungen im Sinne von Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) erfüllt sind:

- Vorlage der heimatlichen Dokumente bzw. Ausweispapiere (Feststellung der Identität)
- Aufenthalt im Kanton Basel-Stadt von mindestens fünf Jahren bei Familien mit schulpflichtigen Kindern (die Aufenthaltsdauer gilt für alle Familienangehörige) und insgesamt mindestens zehn Jahren bei Paaren oder Einzelpersonen ohne Kinder (ein Kurzbesuch im Herkunftsland unterbricht den Aufenthalt nicht, der Lebensmittelpunkt muss aber im Kanton Basel-Stadt bleiben)
- Familiäre und/oder soziale Kontakte zu Personen in der Schweiz (Verwurzelung, erfolgreiche Einschulung)
- Finanzielle Mittel (genügend finanzielle Mittel, so dass gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] kein Risiko für den Bezug von Sozialhilfe besteht: Vollständige wirtschaftliche Unabhängigkeit, gefestigter Arbeitsplatz)
- Bedarfsgerechte Wohnung
- Keine Schulden (Zahlungsrückstände bis 10'000 Franken werden toleriert, wenn ein verpflichtender Rückzahlungsplan vorliegt)
- Keine Vorstrafen (eine geringfügige Übertretung oder Vorstrafen bezüglich des eigenen illegalen Aufenthaltes werden nicht berücksichtigt)
- Deutschkenntnisse (mindestens Referenzniveau A2)

Sind diese Kriterien erfüllt, unterbreitet das Migrationsamt dem Staatssekretariat für Migration (SEM) das Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Zustimmung. Das SEM prüft im Rahmen seiner Zuständigkeit, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind (vgl. Ziffer 5).

Sind nicht alle der oben erwähnten Kriterien erfüllt, prüft das Migrationsamt im Einzelfall, ob eine Unterbreitung des Gesuches an das SEM erfolgen kann. In diesen Fällen werden zusätzlich beachtet:

- Gesundheitszustand
- Alter
- Weitere besondere persönliche Umstände

2. Welche Unterlagen sind erforderlich?

Das schriftliche Gesuch ist zusammen mit dem Anmeldeformular des Einwohneramtes Basel (<http://www.bdm.bs.ch/Wohnen/An-Abmeldung-Umzug/Anmeldeformulare.html>) sowie allen Unterlagen, die zum Nachweis der obigen Kriterien beitragen, einzureichen.

Beispiele solcher möglicher Unterlagen sind:

- Heimatliche Dokumente (Pass, Personalausweis, etc.) zur Identifikation
- Strafregisterauszug
- Auszug aus dem Betreibungs- und Verlustscheinregister
- Bestätigung, dass keine Sozialhilfe bezogen wurde
- Belege für geleistete AHV-Beiträge (AHV-Rente)
- Belege für geleistete Sozialabgaben durch den Arbeitgeber
- Belege für bezahlte Krankenkassenprämien
- Lohnabrechnungen
- Arbeitsverträge
- Mietverträge
- Bestätigung der Schule, Zeugnisse (bei eingeschulerten Kindern)
- Bank- oder Postauszüge (Ein-/Auszahlungen)
- Sprachnachweise
- Abgeschlossene Versicherungen (z. B. Hausrat)
- Abonnements (öffentlicher Verkehr, Fitnessstudio, Zeitschriften etc.)
- Mitgliederausweise (Vereine, Organisationen etc.)
- Bestätigungen von Arztbesuchen, Lehrern etc.
- Belege für familiäre und/oder soziale Kontakte zu Personen in der Schweiz

3. Wo wird das Gesuch eingereicht?

Gesuche für eine Härtefallreglung sind schriftlich beim

Migrationsamt Basel-Stadt
Spiegelgasse 12
Postfach
4001 Basel

einzureichen. Es besteht die Möglichkeit, das Gesuch zunächst ohne Angabe der Personalien, also anonym, einzureichen (migrationsamt@jsd.bs.ch). Das Migrationsamt gibt basierend auf den erteilten Angaben eine erste unverbindliche Einschätzung ab. Eine verbindliche Überprüfung, ob die Härtefallkriterien erfüllt sind, ist jedoch erst mit Einreichung eines personifizierten Gesuches möglich.

4. Wie läuft das Verfahren ab?

- Das Migrationsamt prüft das eingereichte schriftliche Gesuch und hört dabei auch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller an.
- Bei einer positiven Beurteilung stellt das Migrationsamt einen entsprechenden Antrag auf Zustimmung zur Bewilligungserteilung beim SEM. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller darf das Bewilligungsverfahren in der Schweiz abwarten.
- Bei einer negativen Beurteilung unterbreitet das Migrationsamt das Gesuch der Härtefallkommission. Nach deren Empfehlung entscheidet der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements über die Unterbreitung des Gesuchs beim SEM.
- Erteilt das SEM die Zustimmung, wird die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller durch das Migrationsamt über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung informiert.

- Wird das Gesuch nicht dem SEM zur Zustimmung unterbreitet oder stimmt das SEM dem Gesuch nicht zu, hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Schweiz innerhalb einer angemessenen Ausreisefrist zu verlassen. Die Entscheide können mit den jeweiligen kantonalen oder bundesrechtlichen Rechtsmitteln angefochten werden (vgl. die in Entscheiden aufgeführten Rechtsmittelbelehrungen).

5. Wird gegen die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller ein Strafverfahren eingeleitet?

Die rechtswidrige Ein- oder Ausreise, der rechtswidrige Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung sind strafbar (Art. 115 AuG). Unabhängig von der Anerkennung als Härtefall ist das Migrationsamt als zuständige Strafverfolgungsbehörde verpflichtet, entsprechende Sachverhalte an die Staatsanwaltschaft zu überweisen. Auf die Bearbeitung des Härtefallgesuches und dessen inhaltliche Bewertung hat jedoch ein allfällig erlassener Strafbefehl keinen Einfluss.

Weitere Informationen

Bei Fragen zur Einreichung eines Härtefallgesuches oder für weitere Informationen steht Ihnen das Migrationsamt Basel-Stadt, Spiegelgasse 12, 4001 Basel (Tel. 061 267 70 70) zur Verfügung.

März 2018