



An den Grossen Rat

21.5230.02

JSD/P215230

Basel, 16. August 2023

Regierungsratsbeschluss vom 15. August 2023

Anzug Beda Baumgartner und Konsorten betreffend Information von Beziehenden von Langzeitnothilfe

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Mai 2021 den nachstehenden Anzug Beda Baumgartner und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Personen, welche einen negativen Asylentscheid erhalten und bei welchen die Ausreisefrist abgelaufen ist, sind von der ordentlichen Sozialhilfe in der Schweiz ausgeschlossen. Sie können danach auf Antrag Nothilfe beziehen. Diese deckt nur das zum Überleben notwendige und soll den Druck erhöhen, dass die Personen die Schweiz möglichst schnell verlassen. Die Ansätze der Nothilfe sind weit unter der Sozialhilfe und zusätzlich machen sich die weggewiesenen AusländerInnen aufgrund ihrer Anwesenheit strafbar und werden dafür hart sanktioniert. Trotz all diesem Druck und der Repression zeigt sich aber, dass in Realität ein sehr grosser Anteil der Menschen in der Schweiz bleibt und über Jahre Nothilfe bezieht.

Im Kanton Basel-Stadt ist die Quote derjenigen, die Nothilfe über eine lange Zeit beziehen, mit 81% schweizweit besonders hoch. Auch die Behörden wissen, dass Langzeit-Nothilfebeziehende aus «vollzugsschwierigen» Herkunftsländern wie Eritrea, Äthiopien, Iran, Irak, Algerien etc. trotz vorenthaltener Integration hier verbleiben. Daran haben auch die Neustrukturierung des Asylgesetzes und die damit verbundenen Bundeszentren wenig geändert.

Man könnte aber den sehr hohen Anteil an Langzeitbeziehenden in Basel-Stadt und somit ihre Anzahl reduzieren, indem die Menschen unkomplizierter legalisiert werden. Denn der momentane Zustand «verursacht» hohe Kosten, ohne dass absehbar ist, dass sich an der Lage der betroffenen Personen etwas ändert.

Dazu gäbe es eine bereits umgesetzte Praxis, welche die Situation für die Betroffenen stark verbessern würde:

Nicht straffällige Nothilfebeziehende können, nach 5 Jahren mit bekanntem Aufenthaltsort, unter bestimmten Voraussetzungen ein Gesuch um eine humanitäre Härtefallbewilligung stellen. Die Kantone Zürich und Graubünden fordern die Personen mit einem Schreiben dazu auf, entsprechende Gesuche zu stellen. So hat beispielsweise das Migrationsamt des Kantons Zürich 2017 bei Beziehenden von Langzeitnothilfe überprüft, ob eine Härtefallbewilligung möglich war. Alle in Frage kommenden Nothilfebeziehenden wurden vom Migrationsamt angeschrieben. Sie wurden aufgefordert, die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs in Betracht zu ziehen. Viele von ihnen sind daraufhin mit Beratungsstellen in Kontakt getreten und haben ein entsprechendes Gesuch gestellt.

Die Anzugstellenden bitten darum den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- ob der Regierungsrat bereit ist, Personen, welche Nothilfe beziehen und seit mind. 5 Jahren in Basel gemeldet sind, gezielt anzuschreiben und wie dies umzusetzen ist
- wie eine unkomplizierte und niederschwellige Gesuchstellung bei Härtefällen generell sichergestellt werden kann

- wie der Regierungsrat die Tatsache einschätzt, dass in Basel-Stadt die Quote derjenigen, welche Nothilfe über eine lange Zeit beziehen, besonders hoch ist?
- Welche Möglichkeiten der Regierungsrat zusätzlich sieht, um die Situation von Personen, welche über eine lange Zeit Nothilfe bezieht, zu verbessern?

Beda Baumgartner, Oliver Bolliger, Melanie Nussbaumer, Johannes Sieber, Bülent Pekerman, Nicole Amacher, Thomas Widmer-Huber, Tim Cuénod, Brigitte Gysin»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Rechtliche Ausgangslage

Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) sieht für Personen, die ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen haben, sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, die Möglichkeit für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vor, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen. Es besteht kein Anspruch auf eine Erteilung, da es sich bei Art. 14 Abs. 2 AsylG um eine sogenannten Kann-Vorschrift handelt. Die Erteilung der Bewilligung liegt demnach im Ermessen der Behörden (Art. 96 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration, AIG; SR 142.20). Die Erteilung einer Härtefallbewilligung erfordert die Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM), welches damit abschliessend über die ihm durch die Kantone unterbreiteten Fälle entscheidet.

Für die Erteilung einer Härtefallbewilligung wird vorausgesetzt, dass die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält,¹ ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war, wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG bestehen. So stellen etwa die Anhäufung von Schulden oder Straffälligkeit Gründe dar, die gegen die Erteilung einer Härtefallbewilligung sprechen. In Bezug auf die berufliche Integration werden z.B. der Gesundheitszustand oder ein zuvor bestehendes asylrechtliches Arbeitsverbot (Art. 43 AsylG) berücksichtigt. Entscheidend für die positive Beurteilung dieses Kriteriums ist, ob die gesuchstellende Person nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Lage sein wird, ihren Lebensunterhalt mit eigenen finanziellen Mitteln zu bestreiten.

In Bezug auf die Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, ist zur Konkretisierung Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) heranzuziehen. Diese Bestimmung enthält eine nicht abschliessende Liste mit Kriterien. Die Beurteilung bedingt dabei eine Gesamtwürdigung der Situation unter Berücksichtigung aller Umstände. Insgesamt wird vorausgesetzt, dass sich die betreffende Person in einer persönlichen Notlage befindet, d.h. ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal anderer Personen im entsprechenden Herkunftsland in gesteigertem Masse in Frage gestellt sind. Die Verweigerung der Bewilligung muss für die betroffene Person also schwere Nachteile zur Folge haben.² Die Tatsache, dass die ausländische Person sich seit längerer Zeit in der Schweiz aufhält, hier gut integriert ist und ihr Verhalten zu keinen Klagen Anlass gegeben hat, begründet für sich allein noch keinen schwerwiegenden persönlichen Härtefall. Ihre Verbindung zur Schweiz muss derart eng sein, dass ihr nicht zugemutet werden kann, in ihrem Herkunftsland zu leben. In dieser Hinsicht begründen Arbeits-, Freundschafts- oder nachbarschaftliche Beziehungen, welche die betroffene Person während ihres Aufenthalts knüpfen konnte, normalerweise keine genügend enge Verbindung zur Schweiz. Das Vorhandensein solcher Be-

¹ Bei der Voraussetzung eines «Aufenthaltes von mindestens fünf Jahren» ist im Einzelfall zu prüfen, welche Aufenthaltsdauer (fünf bis zehn Jahre) genügt. Bei Vorliegen von besonderen Umständen (vor allem Vulnerabilität) kann eine kurze Aufenthaltsdauer von fünf Jahren u.U. bereits als genügend erachtet werden. Eine unter zehnjährige Aufenthaltsdauer bei nicht vulnerablen Personen kann aber auch dann gerechtfertigt sein, wenn diese Person z.B. beruflich und sozial sehr gut integriert ist.

² BGE 119 Ib 43.

ziehungen lässt eine Rückkehr ins Herkunftsland folglich für sich allein nicht unzumutbar erscheinen.³

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Ist der Regierungsrat bereit, Personen, welche Nothilfe beziehen und seit mindestens fünf Jahren in Basel gemeldet sind, gezielt anzuschreiben und wie ist dies umzusetzen?*
4. *Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat zusätzlich, um die Situation von Personen, welche über eine lange Zeit Nothilfe bezieht, zu verbessern?*

Der Regierungsrat sieht von einer mit Zürich und Graubünden vergleichbaren Aktion ab. Gemäss den geltenden rechtlichen Bestimmungen steht es jeder Person offen, von sich aus ein Härtefallgesuch einzureichen. Die Erfahrungen des Migrationsamtes Basel-Stadt zeigen denn auch, dass die Personen, welche die Voraussetzungen für eine Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllen, in der Regel ein entsprechendes Gesuch stellen.

Wie bereits im Rahmen der Beantwortung der Interpellation Nr. 127 Oliver Bolliger betreffend «Härtefallgesuche für Nothilfebeziehende Menschen» vom 2. Dezember 2020 dargelegt, sind die betreffenden Personen dabei bereits heute meist gut beraten. Zum einen steht das Migrationsamt Basel-Stadt mit vielen Langzeit-Nothilfebeziehenden in Bezug auf die Verlängerung der Nothilfebestätigungen in regelmässigem Kontakt und kann in diesem Rahmen beratend auf die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung aufmerksam machen. Zum anderen sind die betreffenden Personen oft von Beratungsstellen, Hilfswerken oder Anwältinnen und Anwälten vertreten, die ihrerseits bei der Einreichung eines Härtefallgesuchs die erforderliche Unterstützung bieten können. Vor allem vulnerable Personen befinden sich ausserdem oftmals in den Strukturen der Asylunterkünfte und der Sozialhilfe, wo sie weitere Unterstützung und Beratung erhalten.

Um aber zusätzlich sicherzustellen, dass Nothilfebeziehende, die mit grosser Wahrscheinlichkeit in der Schweiz verbleiben, künftig frühzeitig über das Instrument der Härtefallregelung in Kenntnis gesetzt und in ihrem Integrationsprozess gestärkt werden, wird das Migrationsamt ab dem 1. Juli 2023 bei allen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und bei denen ein absehbarer Wegweisungsvollzug unwahrscheinlich ist, eine automatische Prüfung des Falles vornehmen. In diesen Fällen nimmt das Migrationsamt gezielt Kontakt mit der Nothilfestelle Asyl der Sozialhilfe auf. Diese wiederum wird die Betroffenen über die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs sowie die zu erfüllenden Bedingungen informieren und mögliche Unterstützung hinsichtlich gelingender Integration seitens Sozialhilfe klären.⁴

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass durch eine Aufrufaktion im Sinne der angeregten nicht in massgebendem Umfang mehr Personen erreicht werden könnten. Vielmehr birgt eine solche Aktion die Gefahr, dass bei den Personen, welche die Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung schliesslich nicht erfüllen, falsche Hoffnungen geweckt werden.

Ergänzend bleibt festzuhalten, dass das geltende Recht im Grundsatz darauf abzielt, den Anreiz für eine freiwillige Ausreise zu schaffen und möglichst wenige Personen über einen möglichst kurzen Zeitraum mit Nothilfe zu unterstützen. Diesbezüglich spielen die Möglichkeiten und die beförderliche Umsetzung des Wegweisungsvollzugs eine Rolle. Hierauf sollte in erster Linie der Fokus gelegt werden.

³ BGE 128 II 200, E. 4.

⁴ Vgl. Schreiben des Regierungsrats zum Anzug Michelle Lachenmeier und Consorten betreffend «Arbeitsbewilligung und Ausbildungsbeendigung für Asylsuchende bis zur tatsächlichen Ausreise» (Nr. 19.5093.03)

2. *Wie kann eine unkomplizierte und niederschwellige Gesuchstellung bei Härtefällen generell sichergestellt werden?*

Betreffende Personen können mit einem einfachen Schreiben beim Migrationsamt Basel-Stadt ihre Anliegen vorbringen und damit ein entsprechendes Gesuch einreichen. Sollte dies nicht möglich sein, kann auch eine persönliche Vorsprache am Schalter des Migrationsamtes genügen, um ein entsprechendes Gesuch mündlich zu formulieren. Die Anforderungen an die Gesuchstellung sind somit bereits als sehr niederschwellig zu bezeichnen.

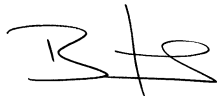
3. *Wie schätzt der Regierungsrat die Tatsache ein, dass in Basel-Stadt die Quote derjenigen, welche Nothilfe über eine lange Zeit beziehen, besonders hoch ist?*

Gemäss dem Monitoring des Bundes weicht die Anzahl der Langzeitnothilfebezüglerinnen und -bezügler in Relation zur Einwohnerzahl im Kanton Basel-Stadt nicht signifikant von derjenigen anderer vergleichbarer Kantone ab. Mitunter tragen abgewiesene Asylsuchende denn auch aktiv zu ihrem langen Aufenthalt in der Schweiz bei, indem sie ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nachkommen, ihre Identität nicht offenlegen oder ihren Aufenthaltsort vor den Behörden verbergen. Ein Wegweisungsvollzug ist in diesen Fällen nicht möglich und die auf den unregulierten Status zurückzuführende nicht vorhandene Arbeitserlaubnis führt in der Folge zum langzeitigen Bezug von Nothilfe.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Beda Baumgartner und Konsorten betreffend Information von Beziehenden von Langzeitnothilfe abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin