# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

**An den Grossen Rat** **05.8256.02**

SiD/P058256
Basel, 12. September 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 11. September 2007

## Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten betreffend die Verbesserung der Situation von Sans-Papiers

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. September 2005 den nachstehenden Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„*Sans-Papiers leisten für unsere Gesellschaft unentbehrliche Arbeit - meistens zu unwürdigen Bedingungen. Im Auftrag des Bundsamts für Migration hat die Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (gfs) eine Studie zum Thema "Sans-Papiers in der Schweiz" erstellt. Die Studie hatte den Auftrag, eine Schätzung der Anzahl Personen vorzunehmen, die ohne gültige Aufenthaltspapiere in der Schweiz leben, aber auch Auskunft darüber zu geben, woher diese Menschen kommen, in welchen Branchen sie arbeiten und wie sie hier leben. Die prekäre Situation der Sans-Papiers, verursacht durch Ausbeutung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, durch fehlenden Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Einschulung der Kinder etc. kommt in der gfs-Studie deutlich zur Sprache.*

*Die Schätzungen von Zahlen aus sechs Kantonen (Zürich, Basel-Stadt, Thurgau, Genf, Waadt und Tessin) wurden auf die gesamte Schweiz extrapoliert und so ca. 90'000 Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus für die Schweiz angenommen. Die Expertinnen sind sich mehrheitlich darin einig, dass diese Zahlen in nächster Zukunft steigen könnten. Für den Kanton Basel-Stadt geht die gfs-Studie von ca. 5 000 Personen aus. Damit stimmt sie mit den Schätzungen der Studie "Leben und arbeiten im Schatten - die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz" überein, die von der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und der GBI 2004 erstellt wurde.*

*Die Verfasserinnen der gfs-Studie erklären, dass mit ihrer Arbeit nun zwar eine genauere Schätzung der Zahlen vorliege, dass aber die daraus zu resultierenden Schlussfolgerungen noch zu ziehen seien. Um die Problematik anzugehen, sei es wichtig, dass sich eine politische Diskussion ergebe, welche die Meinungen und Anliegen sowohl der Behörden und Arbeitgeberinnen, als auch der Unterstützungsorganisationen für Sans-Papiers und der Wissenschafterinnen einbeziehe. Grosse Bedeutung messen sie der Ausarbeitung eines Monitorings zu, damit Informationen zu bestimmten Zeitpunkten miteinander verglichen werden können. So könnten - auf Grund der konjunkturellen Entwicklung - die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt besser eingeschätzt werden.*

*Vor diesem Hintergrund bitten die Anzugstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,*

- *welche weiteren Massnahmen für einen humaneren und arbeitsmarktgerechteren Umgang mit Sans-Papiers im Kanton Basel-Stadt ergriffen werden können (Differenzierte Studie, Runder Tisch mit Expertinnen gemäss Vorschlag gfs-Studie, unabhängiges Härtefallgremium, Monitoring-Instrumente etc.)*

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 14. September 2007

- *wie er die Zusammenarbeit mit den involvierten Nachbarkantonen (Form und Aspekte) zur Problematik der Sans-Papiers in der Region definiert*
- *wie er den volkswirtschaftlichen Schaden einschätzt (fehlende Steuerbeträge, Lohndumping etc.), der durch diese ungelöste Situation entsteht und ob er in der Genfer Initiative Vorteile für einen Stadtkanton - wie z.B. Basel-Stadt - sieht. Wenn ja: könnte er sich beim Bund in ähnlicher Weise wie der Kanton Genf einsetzen?*

Karin Haeberli Leugger, Brigitta Gerber, Oswald Inglin, Doris Gysin, Urs Schweizer, Helen Schai-Zigerlig, Christine Keller, Matthias Schmutz, Rolf Stürm, Talha Ugur Camlibel, Katharina Herzog, Markus Benz, Beat Jans, Anita Lachenmeier-Thüring, Eveline Rommerskirchen, Jan Goepfert"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

**Allgemein**

Die Anliegen der Anzugstellenden müssen im aktuellen, nationalen migrationspolitischen Kontext betrachtet werden. In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2006 wurden sowohl das neue Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wie auch das revidierte Asylgesetz (AsylG) durch das Schweizer Stimmvolk angenommen. Mit der Revision des AsylG wurden strengere Bestimmungen zur Bekämpfung des Missbrauchs im Asylbereich eingeführt. Das neue AuG sieht vor, dass ausländische Personen, welche nicht die Staatsangehörigkeit eines EU- oder EFTA-Staates besitzen (so genannte Drittstaatsangehörige), nur dann zur Erwerbstätigkeit und damit zum Aufenthalt in der Schweiz zugelassen werden, wenn für die betreffende Arbeitsstelle nachweislich keine geeigneten inländischen Arbeitnehmenden oder Angehörigen eines Staates, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, gefunden werden können. Damit reduziert sich der Zuzug von Drittstaatsangehörigen auf hochqualifizierte Personen mit spezifischen Ausbildungen. Alle anderen Personen haben keine Möglichkeit mehr, zum Zweck der Erwerbstätigkeit eine eigenständige ordentliche Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu erhalten. Wer sich unter Umgehung der vorgenannten Bestimmungen dennoch dauerhaft in der Schweiz aufhält und einer Erwerbstätigkeit nachgeht, wird von den mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Behörden zur umgehenden Ausreise angehalten und nötigenfalls ausgeschafft. Daraus folgt, dass gegenwärtig weder in rechtlicher Hinsicht Raum für eine umfassende Legalisierung des Aufenthalts von so genannten Sans-Papiers besteht, noch scheint es wahrscheinlich, in absehbarer Zeit eine Mehrheit der Bevölkerung für ein solches Vorgehen zu gewinnen. Immerhin sieht aber auch das neue AuG – wie bisher das geltende Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) – in Art. 30 Abs. 1 Bst. b die Möglichkeit einer Härtefallregelung vor. Gestützt auf diese Bestimmung werden jedoch auch weiterhin nur in ausserordentlichen Einzelfällen Aufenthaltsbewilligungen erteilt.

**Zu den einzelnen Fragen**

*Frage 1: Welche weiteren Massnahmen für einen humaneren und arbeitsmarktgerechteren Umgang mit Sans-Papiers können im Kanton Basel-Stadt ergriffen werden?*
*a) Differenzierte Studie*

Die Anzugstellenden nennen selbst zwei erst in jüngerer Vergangenheit ausgearbeitete Studien zum Thema Sans-Papiers. Es sind dies die umfangreiche, vom Bundesamt für Migration in Auftrag gegebene Studie der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (gfs) „Sans-Papiers in der Schweiz“ vom 24. Februar 2005 (einsehbar unter http://www.soziotrends.ch/pub/sans-papiers.pdf) sowie die Studie der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und der GBI „Leben und arbeiten im Schatten – die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz“ vom April 2004 (einsehbar unter http://www.sosf.ch/cms/upload/pdf/Studie_Leben_und_Arbeiten_im_Schatten_Schlussversion.pdf). Es ist nicht ersichtlich, in wie fern eine weitere Studie zu neuen relevanten Erkenntnissen führen könnte. Die Situation der Sans-Papiers dürfte sich mangels merklicher Verbesserungen oder Verschlechterungen in den letzten beiden Jahren nicht wesentlich verändert haben und ihre Anzahl angesichts der unveränderten weltpolitischen Lage und des nach wie vor bestehenden Wohlstandsgefälles ungefähr dieselbe geblieben sein. Somit wird eine weitere Studie zum Thema Sans-Papiers als kaum zweckdienlich erachtet.

*b) Runder Tisch mit Expertinnen gemäss Vorschlag gfs-Studie*

Die vorgenannte Studie hält im betreffenden Abschnitt fest:
„*Sodann sollte ein Instrument der Diskussion unter Betroffenen entwickelt werden, das über die bisherigen Kanäle hinausweist. Diese sind – wie auch diese Studie zeigte – durch erhebliche Gegensätze zwischen Behörden und Betroffenen-Organisationen gekennzeichnet. Diese Widersprüche erschweren eine rationale Diskussion über das Problem. Sinnvoll erscheint es uns in dieser Situation, ein Betroffenen Delphi zu lancieren, indem alle interessierten Kreise ihre Sichtweise und Massnahmen einbringen können, wie wir das in der Experten-Befragung für diese Studie auch gemacht haben. Unseres Erachtens darf es dabei jedoch nicht stehen bleiben. Vielmehr braucht es – wiederum analog zu unserem Vorgehen in dieser Studie – eine Qualifizierung der Positionen. Diese könnte so geleistet werden, dass einmal gesammelte und aufgelistete Problemdeutungen und Lösungsansätze in einer zweiten Runde von allen Beteiligten kritisiert und rangiert werden. Vorstellbar ist mindestens, dass auf diesem Weg der prekäre Konsens über den Umgang mit Sans Papiers in der Schweiz stufenweise erhöht werden könnte*“.

Ein „Runder Tisch“ in der oben beschriebenen Art erscheint aus folgenden Gründen nicht angezeigt: Für den Vollzug des geltenden und künftigen Ausländerrechts sind die kantonalen Behörden, (in Basel-Stadt das SiD) zuständig. Über den (bundes-) gesetzlichen Auftrag lässt sich nicht verhandeln. Ebenfalls nicht über die Frage, wie ernst die zuständigen Behörden diesen Auftrag zu nehmen haben. Diskutiert werden kann einzig die Art und Weise, wie der Vollzug ausgestaltet und welche weiteren Stellen allenfalls involviert werden sollen. Das SiD hat sich dieser Diskussion nie verschlossen und wird dies auch in Zukunft nicht tun. Wie schon sein Vorgänger ist auch der jetzige Departementsvorsteher stets bereit, Vertreterinnen und Vertreter von Behörden und Institutionen sowie weitere interessierte Personen anzuhören. Diesbezüglich empfingen der Departementsvorsteher und die zuständigen Kadermitarbeitenden des Bereichs Bevölkerungsdienste und Migration (BdM) unter anderem wiederholt die Anlaufstelle für Sans-Papiers in Basel, Mitglieder des Grossen Rates, Vertreterinnen und Vertreter von Gewerkschaften und Kirchen. Die Gespräche waren durch Offen-

heit und gegenseitigen Respekt geprägt und fanden jeweils in einer positiven Atmosphäre statt. In einigen Punkten – beispielsweise bei der Aufnahme eines von der Anlaufstelle für Sans-Papiers vorgeschlagenen Mitglieds in das departementsinterne Härtefallgremium (vgl. dazu unten) - konnte den Gesprächspartnern in ihren Anliegen entgegengekommen werden. Das SiD wird diesen Austausch weiterpflegen und Hinweise auf mögliche Problemfelder entgegennehmen. Eines institutionalisierten „Runden Tisches“ bedarf es hierfür nicht. Der Entscheid schliesslich, ob und welche Massnahmen die Anregungen zur Folge haben, muss zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Departements im Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörden bleiben.

*c) Unabhängiges Härtefallgremium*

Hier kann vorab an das oben Gesagte angeknüpft werden. Ein Härtefallgremium, und sei es noch so breit abgestützt, hat nicht die Kompetenz, einen bestimmten Fall rechtsverbindlich als Härtefall zu qualifizieren und der betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung auszustellen. Hierfür bedarf es der Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM), welche wiederum einen positiven Antrag des Bereichs BdM voraussetzt. Das Härtefallgremium hat lediglich eine beratende Funktion und unterbreitet dem Vorsteher des SiD Vorschläge, welche Fälle dem BFM zur Zustimmung vorgelegt werden könnten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Bundesamt in seiner Zustimmungserteilung äusserst zurückhaltend ist und wiederholt die aus Basel übermittelten Anträge abgewiesen hat. Ein „unabhängig“ besetztes Härtefallgremium würde im Vergleich zu heute tendenziell mehr Fälle dem BFM übergeben. Dieses würde seinerseits entsprechend mehr Fälle abweisen und die Betroffenen zur umgehenden Ausreise aus der Schweiz anhalten.

Im bestehenden Härtefallgremium des SiD haben ausschliesslich Personen Einsitz, die durch ihre berufliche Tätigkeit mit der Härtefallthematik sowie der Haltung des Bundes und den massgebenden Weisungen und Rundschreiben vertraut sind. Zwei der bisherigen Mitglieder sind nicht im SiD tätig, weshalb es sich schon bis anhin nicht um ein rein departementsinternes Gremium handelte und somit auch verwaltungsexterne Ansichten in die Entscheidfindung eingeflossen sind. Zudem wurde von Seiten SiD dem Wunsch der Anlaufstelle für Sans-Papiers in Basel entsprochen und ein explizit von ihr vorgeschlagenes weiteres Mitglied zur Teilnahme im Härtefallgremium eingeladen.
Insbesondere auch im Interesse der Betroffenen scheint es sinnvoll, die Federführung für das Härtefallgremium weiterhin beim in der Sache kompetenten SiD zu belassen.

*Frage 2: Wie definiert der Regierungsrat die Zusammenarbeit mit den involvierten Nachbarkantonen (Form und Aspekte) zur Problematik der Sans-Papiers in der Region?*

Im Januar 2005 bildete die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) eine „Arbeitsgruppe Sans-Papiers“, deren Aufgabe darin bestand, einerseits Dossiers von betroffenen Personen unabhängig zu prüfen und andererseits Gespräche mit den kantonalen Regierungen und Behörden sowie dem BFM zu führen. In der Arbeitsgruppe waren die kantonalen Migrationsbehörden, die Integrationsdelegierten sowie NGO vertreten. Ihre Rolle war eine rein vermittelnde, das Gremium besass weder eine Entscheid- noch eine Rekursbefugnis. Auf Anfrage

der EKA erklärten sich neben Basel-Stadt neun Kantonsregierungen (BE, BL, GE, GL, NE, TI, VD, ZG, ZH) sowie die Stadt Bern bereit, bei der Prüfung von Härtefallgesuchen von Sans Papiers enger zusammenzuarbeiten. Mit diesem Pilotprojekt sollte längerfristig eine möglichst einheitliche Anwendung der bestehenden Härtefallkriterien in den verschiedenen Kantonen erreicht werden. Die beteiligten Kantone verpflichteten sich, Härtefallgesuche, welche vorgängig der Arbeitsgruppe Sans Papiers unterbreitet und von dieser positiv beurteilt worden waren, zu prüfen. Zudem war ein regelmässiger Austausch zwischen den kantonalen Migrationsbehörden und der Arbeitsgruppe zur angestrebten Harmonisierung vorgesehen.

Anlässlich eines solchen Austauschs im April 2007 in Bern musste jedoch festgestellt werden, dass sowohl den Migrationsbehörden als auch der Arbeitsgruppe Sans-Papiers der EKA kaum anonyme Härtefallgesuche zur Prüfung vorgelegt worden waren, weshalb das Pilotprojekt schliesslich Anfang Juni 2007 mangels ausreichender praktischer Fallbeispiele offiziell beendet wurde.

*Frage 3: Wie schätzt der Regierungsrat den volkswirtschaftlichen Schaden ein (fehlende Steuerbeträge, Lohndumping etc.), der durch diese ungelöste Situation entsteht?*

Der volkswirtschaftliche Schaden kann nicht verbindlich beziffert werden, da die hierfür massgebenden Werte bislang nicht konkret erhoben wurden.

*Frage 4: Sieht der Regierungsrat in der Genfer Initiative Vorteile für einen Stadtkanton wie z.B. Basel-Stadt? Wenn ja: könnte er sich beim Bund in ähnlicher Weise wie der Kanton Genf einsetzen?*

Die Regierung des Kantons Genf ersuchte am 19. Januar 2005 den Bund, für 5'600 rechtswidrig anwesende Haushaltshilfen, die in Genf oft für Löhne von bloss CHF 1'800 pro Monat arbeiteten, eine Lösung zu finden. Der Vorschlag beinhaltete die fallweise Regularisierung der Hausangestellten; Asylbewerber und Straftäter sollten ausgeschlossen bleiben. Das Konzept wurde durch eine Reihe flankierender Massnahmen unterstützt: vorgeschriebener Mindestlohn, Erhebung von Steuern und Sozialabgaben, obligatorischer Verbleib im Haushaltsgewerbe für eine Mindestanzahl von Jahren, verstärkte Kontrollen und schärfere Strafen für Zuwiderhandelnde. Am 5. April 2005 empfing Bundesrat Christoph Blocher, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), eine Delegation der Genfer Kantonsregierung. Von Bundesseite aus wurde im Gespräch nachdrücklich auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Projekt hingewiesen. Bund und Kanton waren sich schliesslich einig, dass eine einmalige Regularisierung nicht in Frage komme.

Eine Nachfrage im Kanton Genf vom 6. August 2007 ergab, dass zwar im weiteren Verlauf des Jahres 2005 sowie 2006 in diesem Zusammenhang zusätzliche Gespräche geführt wurden, dass aber auch diese ohne nennenswerte Erfolge im Sinne des ursprünglichen Regularisierungsvorschlags blieben und schliesslich eingestellt wurden. Das Vorgehen des Kantons Genf führte somit zu keinem überzeugenden Ergebnis. Es ist nicht ersichtlich, worin der Vor-

teil für einen Stadtkanton, konkret für Basel-Stadt, bestehen könnte. Somit sieht der Regierungsrat keinen Anlass, sich in ähnlicher Weise beim Bund einzusetzen.

Generell zu bedenken gilt es bei der Regularisierungsfrage, dass diejenigen Arbeitgeber, die heute rechtswidrig Anwesende zu geringen Löhnen beschäftigen, nur selten bereit sind, auch angemessene Entschädigungen zu entrichten. In der Folge verlören die „Legalisierten" ihre Beschäftigung, während auf der anderen Seite die Nachfrage nach neuen (illegalen) Billigstarbeitskräften anstiege. Weiter kann nicht davon ausgegangen werden, dass nach einer Regularisierung einer bestimmten Anzahl von Sans-Papiers deren Gesamtzahl dauerhaft niedrig bleibt. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass die Regularisierung eine regelrechte Sogwirkung auf weitere ausländische Personen in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen hätte. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diejenigen Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, Informationen betreffend Möglichkeiten einer Aufenthaltsbewilligung an Verwandte und Bekannte im Heimatland weitergeben. Neue Härtefälle würden so erst geschaffen.

**Antrag**

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten betreffend die Verbesserung der Situation von Sans-Papiers abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt





Dr. Eva Herzog
Präsidentin

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber