



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8256.03

JSD/P058256

Basel, 5. August 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 4. August 2009

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Oktober 2007 vom Schreiben des Regierungsrates vom 12. September 2007 Kenntnis genommen und den untenstehenden Anzug Karin Haerberli Leugger und Konsorten stehen lassen:

*„Sans-Papiers leisten für unsere Gesellschaft unentbehrliche Arbeit - meistens zu unwürdigen Bedingungen. Im Auftrag des Bundesamts 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 Wissenschaftlerinnen 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.)*

- *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-Thüning, Eveline Rommerskirchen, Jan Goeppfert*

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

### **Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht vom 12. September 2007 darauf hingewiesen, dass das neue Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und auch das revidierte Asylgesetz (AsylG) von der Schweizer Stimmbevölkerung am 24. September 2006 angenommen worden waren. Die mit dieser neuen Gesetzgebung eingeführten, strengeren Bestimmungen haben auch Auswirkungen auf die im Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten erwähnten Personen, den so genannten Sans-Papiers (Personen ohne rechtsgültigen Aufenthalt in der Schweiz).

Der eidgenössische Gesetzgeber hat Bund und Kantone mit der konsequenten Bekämpfung der illegalen Migration beauftragt. Wenn auch die illegale Einwanderung niemals vollumfänglich verhindert werden kann, so ist doch das klare Bestreben vorhanden, sie in möglichst engen Grenzen zu halten. Denn sie schadet letztlich Staat, Wirtschaft und Sozialversicherungen. Der Regierungsrat teilt weiterhin die Haltung des Bundesrates, welcher die Amnestie für illegale Einwanderer ausschliesst. Wie das Beispiel anderer Länder zeigt, führen solche Amnestien nicht zum gewünschten Resultat. Es entsteht vielmehr eine Sogwirkung auf weitere Einwanderungswillige, die auf illegalem Weg ihr Ziel zu erreichen suchen.

### **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 (Differenzierte Studie, Runder Tisch mit Expertinnen gemäss Vorschlag gfs-Studie, unabhängiges Härtefallgremium, Monitoring-Instrumente etc.)?*

Wie der Regierungsrat bereits festgehalten hat, ist nicht ersichtlich, inwiefern eine weitere Studie zu neuen relevanten Erkenntnissen führen könnte.

Der Regierungsrat hat gestützt auf eine durch die Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen (IGA) durchgeführte Sektoranalyse zum Thema „Externe Hausarbeit im Kanton Basel-Stadt“ beschlossen, in einem Pilotprojekt die Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers, die

von den kantonalen Behörden als Härtefall taxiert werden, unter bestimmten Voraussetzungen zu tolerieren. Die vorerst auf ein Jahr befristete Regelung sieht vor, dass Sans-Papiers, deren Härtefallgesuche dem Bundesamt für Migration vom Kanton zur abschliessenden Beurteilung übermittelt werden, ihrer Erwerbstätigkeit in Basel-Stadt weiter nachgehen dürfen. Voraussetzung ist, dass die Tätigkeit bei den Sozialversicherungen und den Steuerbehörden gemeldet ist. Die Erwerbstätigkeit wird alsdann bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides toleriert. Bis anhin musste die Erwerbstätigkeit im Falle eines Härtefallgesuchs sofort eingestellt werden. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller waren somit zum Nichtstun verurteilt und mussten gegebenenfalls von der Sozialhilfe unterstützt werden. Der Regierungsrat gelangte zum Schluss, dass eine Beschäftigung unter den beschriebenen Rahmenbedingungen mit der schweizerischen Ausländerpolitik vereinbar ist, zumal es sich um wenige Fälle handelt und die vorgesehene Lösung letztlich im Interesse der Betroffenen wie auch des Gemeinwesens liegt.

Im Weiteren ist zur Frage der Anzugstellerin festzuhalten, dass für den Vollzug des geltenden Ausländerrechts die kantonalen Migrationsbehörden zuständig sind, deren bundesgesetzlicher Auftrag nicht verhandelbar ist. Deshalb ist ein runder Tisch in der von der gfs-Studie beschriebenen Art nicht angezeigt. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) verfügt über ein zeitgemässes Härtefallgremium, dem sowohl verwaltungsinterne wie -externe Personen angehören. Es verfügt allerdings, und sei es noch so breit abgestützt, nicht über die Kompetenz, einen bestimmten Fall rechtsverbindlich als Härtefall zu qualifizieren und der betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung auszustellen.

Der Kanton Basel-Stadt gehört zu denjenigen Kantonen, die dem Bundesamt für Migration, gestützt auf Ausländer- und Asylgesetz, eine vergleichsweise hohe Zahl an Härtefallgesuchen zur Anerkennung unterbreiten. Der Endentscheid liegt jedoch stets beim Bund. Sollte der politische Wille zu einer Veränderung bestehen, müsste diese in der Ausländerpolitik auf Bundesebene angestrebt werden.

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

Der Regierungsrat verweist diesbezüglich auf die im Bericht vom 12. September 2007 bereits festgehaltenen Erkenntnisse. An der Situation hat sich derweil nichts verändert. Die Arbeitsgruppe „Sans-Papiers“ der eidgenössischen Ausländerkommission (EKA), welche u.a. eine Vereinheitlichung des Vorgehens der Kantone zum Ziel hatte, wurde im Juni 2007 mangels ausreichender praktischer Fallbeispiele aufgelöst.

Der Kanton Basel-Stadt hat sich trotz der Auflösung der vorerwähnten Arbeitsgruppe beim BFM dafür eingesetzt, dass weiterhin anonymisierte Gesuche beim Kanton gestellt und diese dem BFM zur unverbindlichen Vorprüfung übermittelt werden können, ob möglicherweise ein Härtefall geltend gemacht werden kann. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Möglichkeit, insbesondere von der Anlaufstelle für Sans-Papiers, gelegentlich genutzt wird.

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

Wie einleitend erwähnt, richtet die illegale Migration einen nicht bezifferbaren volkswirtschaftlichen Schaden an. Durch zahlreiche flankierende Massnahmen, u.a. im Bereich der Bekämpfung der Schwarzarbeit, wird diesem Umstand gebührend Rechnung getragen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) zahlreiche Arbeitgeber u.a. von Privathaushalten Ihre Reinigungshilfen bei der Ausgleichskasse angemeldet haben.

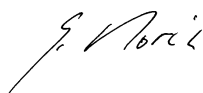
*Frage 4: Sieht der Regierungsrat in der Genfer Initiative Vorteile für einen Stadtkanton wie z.B. Basel-Stadt? Wenn ja: könnte er sich beim Bund in ähnlicher Weise wie der Kanton Genf einsetzen?*

Die Regierung des Kantons Basel-Stadt hat bereits in der Antwort zur Interpellation Nr. 76 von Margrith von Felten aus dem Jahr 2006 festgestellt, dass eine „globale“ Legalisierung von illegal anwesenden Personen nicht die richtige Lösung sei. Selbst aus der vorerwähnten Sektoranalyse der IGA ergibt sich, dass das Legalisieren der Aufenthalts- und Arbeitssituation von Sans-Papiers oft zur Aufhebung des bisherigen Arbeitsverhältnisses führt, weil die bisherigen Arbeitgebenden sich neue günstige, d.h. illegale Arbeitskräfte suchen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass nach einer Regularisierung einer bestimmten Anzahl von Sans-Papiers deren Gesamtzahl dauerhaft nicht niedrig bleiben würde. Im Gegenteil wäre 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. Diese Ansicht vertritt auch der Bundesrat, weshalb der Regierungsrat einen Vorstoss in Bern – analog der Genfer Initiative – als nicht angebracht und von vornherein als aussichtslos betrachtet.

### **Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin