



An den Grossen Rat

21.5440.02

JSD/P215440

Basel, 1. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2021

Interpellation Nr. 77 Beda Baumgartner betreffend «Härtefallpraxis in Basel-Stadt»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 2. Juni 2021)

«Der Grosse Rat hatte 2017 den Anzug von Leonhard Burckhardt und Konsorten betreffend Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf mit klarer Mehrheit überwiesen. Die Anlaufstelle für Sans-Papiers hatte danach im November 2018 zehn Härtefallgesuche anonym eingereicht, um die zuvor vom Migrationsamt überarbeitete Härtefallregelung im Kanton Basel-Stadt praktisch zu testen.

Nach zweieinhalb Jahren ist der Testlauf zur überarbeiteten Härtefallpraxis des Kantons Basel-Stadt abgeschlossen. Wie in einem Artikel in der BZ Basel¹ und aufgrund einer Medi-enmitteilung² klar wurde, zieht die Anlaufstelle für Sans-Papiers ein ernüchterndes Fazit. Unverlässliche Einschätzungen, zu korrigierende Entscheide und lange Verfahren seien das Resultat des zweieinhalbjährigen Testlaufes. Für eine zielführende Lösung sei noch viel zu tun und vieles offen. Anscheinend ist der Kanton Basel-Stadt immer noch nicht so weit, wie er in seiner Kommunikation jeweils darstellte. Die Basler Härtefallpraxis scheint noch weit davon entfernt, praktikabel zu sein. Und damit auch dem Anliegen des Anzuges und des Parlamentes entsprechen zu können.

Ich bitte den Regierungsrat daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Härtefallgesuche wurden während dem Testlauf gesamthaft gestellt?
 - a) Wie viele Gesuche wurden gutgeheissen, wie viele abgelehnt?
2. Warum konnte die im Anzug von Leonhard Burckhardt geschätzte Zahl von 350 Legalisierungen nicht annähernd erreicht werden?
3. Wer fällt den abschliessenden Entscheid im Kanton bezüglich Einreichung eines Härtefallgesuches beim SEM?
4. Wie lange dauerten die Verfahren durchschnittlich auf kantonaler Ebene? Wie lange auf Bundesebene?
5. Bei wie vielen Härtefallgesuchen des Testlaufes musste die Härtefallkommission tagen?
6. Wie erklären sich die involvierten Departemente WSU und JSD, dass der Testlauf zur neuen Härtefallregelung im Kanton Basel-Stadt so lange gedauert hat?
7. Wer hat die neuen Abläufe innerhalb des WSU und des JSD implementiert?
8. Wurden diese neuen Abläufe evaluiert?
 - a) Falls ja: Wie wurden sie evaluiert?
9. Inwiefern konnte das Ziel, den GesuchstellerInnen eine möglichst hohe Rechtssicherheit zu gewährleisten, erreicht werden?
10. Inwiefern konnte das Ziel, die unregulierten Arbeitsverhältnisse zu normalisieren, erreicht werden?
11. Inwiefern konnte das Ziel, das Verfahren für eine Zielgruppe zu vereinfachen und zu beschleunigen, erreicht werden?
12. Welche Massnahmen ziehen das WSU und JSD in Betracht, um das Härtefallverfahren zu optimieren und damit auch die Anzahl von Legalisierungen zu erhöhen?

1 <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt-sans-papiers-erhalten-nach-zweieinhalb-jahren-den-bescheid-des-haertefallgesuchs-ld.2140363> (25.Mai 2021)

2 <https://sans-papiers-basel.ch/ernuchterndes-fazit-des-hartefalle-testlaufs/> (25.Mai 2021)

Beda Baumgartner»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

A. Einleitende Bemerkung

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht zum Anzug von Leonhard Burckhardt und Konsorten ausgeführt hat, verfolgt der Kanton Basel-Stadt innerhalb der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen eine liberale und klare Praxis: 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.

Die Praxis wurde vom Justiz- und Sicherheitsdepartement in einem Merkblatt auf Wunsch der Anlaufstelle weiter konkretisiert. Dies erfolgte im Austausch mit dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, der Anlaufstelle und dem Staatssekretariat für Migration. Es ist das Ziel, den betroffenen Personen grösstmögliche Rechtssicherheit zu geben. Auch mit diesem Merkblatt bleibt es dennoch immer insofern eine Einzelabfallabwägung, als anhand eingereichten Unterlagen geprüft werden muss, ob diese für den Beleg eines bestimmten Kriteriums ausreichen – oder eben nicht. Dies ist jedem rechtsstaatlichen Handeln inhärent. Die Qualität und Vollständigkeit des Nachweises bleibt damit eine wichtige Beurteilungsgrundlage und ein wesentlicher Faktor für die Zeitdauer der Bearbeitung der Gesuche durch das Migrationsamt.

B. Beantwortung der konkreten Fragen

1. *Wie viele Härtefallgesuche wurden während dem Testlauf gesamthaft gestellt?*

a) *Wie viele Gesuche wurden gutgeheissen, wie viele abgelehnt?*

Der «Testlauf» wurde von der Anlaufstelle so deklariert. Im erwähnten Zeitraum seit November 2018 sind beim Migrationsamt Basel-Stadt insgesamt 19 Gesuche von Sans-Papiers über die Anlaufstelle eingegangen. Davon sind die letzten 5 Eingänge aktuell noch in Bearbeitung.

Von den bereits bearbeiteten 14 Gesuchen wurden 11 bewilligt. 2 Gesuche wurden abgelehnt und 1 Gesuch musste zuständigkeitshalber im Kanton Aargau eingereicht werden.

2. *Warum konnte die im Anzug von Leonhard Burckhardt geschätzte Zahl von 350 Legalisierungen nicht annähernd erreicht werden?*

Der Anzugsteller hatte eine grobe Schätzung im Quervergleich mit dem Kanton Genf vorgenommen. Die deutlich tiefere Anzahl der beim Migrationsamt Basel-Stadt eingegangenen Gesuche lässt darauf schliessen, dass die Situation nicht in dem Masse vergleichbar ist, wie vom Anzugsteller angenommen.

3. *Wer fällt den abschliessenden Entscheid im Kanton bezüglich Einreichung eines Härtefallgesuches beim SEM?*

Das Migrationsamt ist für die Unterbreitung eines Härtefallgesuches an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zuständig. Im Falle, dass das Migrationsamt ein Härtefallgesuch abzulehnen gedenkt, wird das Gesuch der Härtefallkommission unterbreitet. Die Härtefallkommission hat eine beratende Aufgabe für die Departementsvorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements und gibt eine Empfehlung ab. Die Departementsvorstehende weist anschliessend das Migrationsamt bezüglich des weiteren Vorgehens an. In den letzten Jahren übernahm die Departementsvorstehende in der Regel die Empfehlung der Kommission.

4. *Wie lange dauerten die Verfahren durchschnittlich auf kantonaler Ebene? Wie lange auf Bundesebene?*

Die Dauer für die Prüfung der Gesuche im Kanton Basel-Stadt beträgt bis maximal 3 Monate. Voraussetzung für die Einhaltung dieser Bearbeitungsdauer sind vollständige Gesuche mit den erforderlichen Unterlagen und Belegen, die zur Prüfung des Gesuches unerlässlich sind.

Die Bearbeitungsdauer auf Bundesebene hängt davon ab, ob das SEM aufgrund des Gesuchseingangs noch weitere Abklärungen zum Härtefall tätigen muss.

5. *Bei wie vielen Härtefallgesuchen des Testlaufes musste die Härtefallkommission tagen?*

Sechs Fälle sind an die Härtefallkommission weitergeleitet worden, wovon zwei Fälle abgelehnt wurden. Die anderen vier Fälle wurden dem SEM zur Zustimmung unterbreitet. Acht Fälle wurden direkt durch das Migrationsamt dem SEM zur Zustimmung für eine Härtefallbewilligung unterbreitet. Und weitere fünf Fälle sind noch in Bearbeitung (siehe Antwort zu Frage 1).

6. *Wie erklären sich die involvierten Departemente WSU und JSD, dass der Testlauf zur neuen Härtefallregelung im Kanton Basel-Stadt so lange gedauert hat?*

Die Bearbeitungsdauer der Gesuche hängt, wie bereits erwähnt, massgeblich von den Gesuchen ab. Je besser das Erfüllen der Kriterien belegt wird, desto zügiger läuft das Verfahren. Müssen hingegen Belege nachgereicht werden, führt dies in der Regel zu einer deutlichen Verzögerung.

7. *Wer hat die neuen Abläufen innerhalb des WSU und des JSD implementiert?*

8. *Wurden diese neuen Abläufe evaluiert? Falls ja: Wie wurden sie evaluiert?*

Im Zentrum der Anpassungen stand die Konkretisierung der Kriterien innerhalb des gesetzlichen Rahmens und nicht der Abläufe, die im Wesentlichen unverändert blieben.

Das Merkblatt wurden mit dem SEM abgesprochen. Ein weiterer Austausch zwischen dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, dem Departement für Wirtschaft Soziales und Umwelt und der Anlaufstelle, in dem auch die Erfahrungen mit den konkretisierten Kriterien besprochen werden, ist

bereits geplant.

9. *Inwiefern konnte das Ziel, den GesuchstellerInnen eine möglichst hohe Rechtssicherheit zu gewähren, erreicht werden?*

Die Rechtssicherheit ist primär durch die Bundeserlasse gewährleistet. Der Kanton Basel-Stadt hat die Kriterien für eine Härtefallbewilligung in einem öffentlich einsehbareren Merkblatt noch konkretisiert. Die Betroffenen haben zudem die Möglichkeit, ihr Gesuch vorgängig anonym einzureichen, um die Chancen einer Härtefallbewilligung bewerten zu lassen, sofern sie die Angaben danach auch belegen können. Schliesslich verfügt der Kanton Basel-Stadt auch als einer der wenigen Kantone über eine Härtefallkommission, die negative Entscheide des Migrationsamts für die/den Departementsvorstehende/n aus unterschiedlicher Optik hinterfragt. Mit dem Gesamtpaket an Massnahmen wird für die Betroffenen – im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Einzelfallprüfung – eine hohe Rechtssicherheit geschaffen.

10. *Inwiefern konnte das Ziel, die unregulierten Arbeitsverhältnisse zu normalisieren, erreicht werden?*

Mit Eingang eines personalisierten Gesuches beim Migrationsamt Basel-Stadt wird – sofern vorhanden – auch der Stellenantritt in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt bis zum Verfahrensende provisorisch bewilligt.

11. *Inwiefern konnte das Ziel, das Verfahren für eine Zielgruppe zu vereinfachen und zu beschleunigen, erreicht werden?*
12. *Welche Massnahmen ziehen das WSU und JSD in Betracht, um das Härtefallverfahren zu optimieren und damit auch die Anzahl von Legalisierungen zu erhöhen?*

¹ <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt-sans-papiers-erhalten-nach-zweieinhalb-jahren-den-bescheid-des-haertefallgesuchs-ld.2140363> (25.Mai 2021)

² <https://sans-papiers-basel.ch/ernuchterndes-fazit-des-hartefalle-testlaufs/> (25.Mai 2021)

Mit der Konkretisierung der Bewilligungskriterien und deren Publikation in einem Merkblatt sowie der Möglichkeit, Gesuche vorgängig anonym prüfen zu lassen, wurde die Gesuchseinreichung deutlich erleichtert. Zu Verzögerungen in der Bearbeitung von Gesuchen kann es aber insbesondere dann kommen, wenn die Härtefallkriterien nicht oder nur mangelhaft nachgewiesen werden. Der Grossteil der Gesuche konnte aber letztlich bewilligt werden.

Noch nicht definitiv geklärt ist weiterhin die Frage der Einleitung strafrechtlicher Verfahren nach Ausländer- und Integrationsgesetz. Zwar hat das Appellationsgericht Basel-Stadt entschieden, dass das Strafverfahren in solchen Fällen inskünftig mit einer förmlichen Einstellung erledigt werden können, sofern die Voraussetzungen der Strafbefreiung gemäss Art. 52 StGB erfüllt sind. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt hat das entsprechende Urteil jedoch an das Bundesgericht weitergezogen. Wenn das Bundesgericht das Urteil des Appellationsgerichts stützt, muss das Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden angepasst werden.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

A stylized handwritten signature consisting of a large 'B' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Beat Jans
Präsident

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'B. Schüpbach-Guggenbühl'.

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin