



An den Grossen Rat

23.5378.02

JSD/P235378

Basel, 13. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. September 2023

Schriftliche Anfrage Nicola Goepfert betreffend Härtefallbewilligungen für Sans-Papiers

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Nicola Goepfert dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Laut Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie Asylgesetz (AsylG) besteht im Falle eines persönlichen Härtefalls die Möglichkeit, ausländischen Personen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Im Kanton Basel-Stadt wurde auf den Anzug Leonhard Burckhardt und Konsorten betreffend «Legalisierung von Sans-Papiers nach dem Muster des Kantons Genf» hin ein Merkblatt ausgearbeitet. Mit diesem öffentlichen Merkblatt wird detailliert geregelt, wann jemand die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllt. Die Einführung dieses Merkblattes hatte zum Ziel, den betroffenen Personen grösstmögliche Rechtssicherheit zu geben.

Jedes Jahr publiziert das Staatssekretariat für Migration SEM die Zahlen zu den Härtefallbewilligungen. Gesetzlich werden drei Zugänge zu einer Härtefallbewilligung festgehalten: Über den Art. 84 Abs. 5 AIG können vorläufig Aufgenommene ein Gesuch stellen. Art. 30 Abs.1 Bst. B AIG ermöglicht es eine Aufenthaltsbewilligung an Personen zu erteilen, die sich ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz aufhalten. Und schliesslich Art. 14 Abs. 2 AsylG bestimmt, dass asylsuchende Personen auf Antrag des Kantons eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können.

Die vom SEM dargelegten und ausgewiesenen Zahlen vermitteln jedoch kein vollständiges Bild. Es listet nur diejenigen Gesuche auf, die von den Kantonen überhaupt an das SEM überwiesen wurden.

Ich bitte die Regierung um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele sogenannte Sans-Papiers leben gemäss aktuellen Schätzungen im Kanton Basel-Stadt?
2. Wie lange leben Sans-Papiers im Schnitt bereits in Basel-Stadt?
3. Wie hoch ist die Erwerbsquote bei Sans-Papiers in Basel-Stadt und in welchen Branchen arbeiten sie hauptsächlich?
4. Wie viele von den in Basel-Stadt lebenden Sans-Papiers haben keinen geregelten Aufenthaltsstatus aufgrund eines negativen Asylentscheides?
5. Wie wird das ausgearbeitete «Merkblatt über Gesuche um Härtefallregelung» in der Praxis angewendet? Bitte berichten Sie ausführlich anhand eines möglichen Fallbeispiels.
6. Wie hat sich die Anzahl eingereicherter Härtefälle seit der Einführung des Merkblattes verändert? Wie erklärt man sich die entsprechende Veränderung, falls eine vorliegt?
7. Wie viele Härtefallgesuche wurden, aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten gesetzlichen Zugangsmöglichkeiten, in den letzten 5 Jahren im Kanton Basel-Stadt gestellt?

8. Wie viele Härtefallgesuche wurden erst nach der Prüfung durch die Härtefallkommission dem Staatssekretariat für Migration vorgelegt, wieder aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten Zugängen?
 9. Wie viele dieser Gesuche wurden, wieder aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten Zugängen, in den letzten 5 Jahren nicht an das SEM weitergeleitet?
 10. Welche Kriterien des Merkblattes führten in wie vielen Fällen dazu, dass ein Gesuch nicht an das SEM weitergeleitet wurde?
 11. Welche Möglichkeiten haben die betroffenen Personen, gegen das Nicht-Weiterleiten eines Gesuches an das SEM vorzugehen?
 12. Werden betroffene Personen vom Kanton aktiv auf die Möglichkeit eines Härtefallgesuches hingewiesen? Wenn ja, in welcher Form? Wenn nein, warum nicht?
- Nicola Goepfert»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Die Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz wurde letztmals im Jahr 2015 im Auftrag des Bundes geschätzt.¹ Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) hat die Volkswirtschaftliche Beratung AG Basel (B,S,S.) in Kooperation mit dem Schweizerischen Forum für Migration und Bevölkerungsstudien (SFM) sowie der Universität Genf die Situation der Sans-Papiers untersucht. Die nachfolgenden Angaben (Beantwortung der Fragen 1-4) beziehen sich auf diese Studie. Nach Kenntnisstand des Regierungsrates gibt es seither keine aktualisierte Schätzung oder Erhebung.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie viele sogenannte Sans-Papiers leben gemäss aktuellen Schätzungen im Kanton Basel-Stadt?*

In Basel leben geschätzt 4'000 Sans-Papiers. Diese Zahl erscheint sowohl dem Regierungsrat als auch Organisationen, die sich im betreffenden Bereich engagieren, plausibel.

2. *Wie lange leben Sans-Papiers im Schnitt bereits in Basel-Stadt?*

Spezifische Angaben für Basel-Stadt liegen nicht vor. Schweizweit leben 21 % der Sans-Papiers weniger als ein Jahr, 25 % zwischen einem und fünf Jahren, 35 % zwischen fünf und zehn Jahren und 19 % mehr als zehn Jahre in der Schweiz.

3. *Wie hoch ist die Erwerbsquote bei Sans-Papiers in Basel-Stadt und in welchen Branchen arbeiten sie hauptsächlich?*

Es wird davon ausgegangen, dass die Erwerbsquote in der Deutschschweiz bei 85 % liegt. Diese hohe Erwerbsquote ist darin begründet, dass die Erwerbstätigkeit oftmals den Hauptgrund für den Aufenthalt in der Schweiz darstellt. Abgesehen von den Langzeitbezüglerinnen und -bezügern in der Nothilfe sind die Sans-Papiers denn auch sehr stark auf die Erwerbstätigkeit angewiesen. In Bezug auf die Branchenverteilung nehmen insbesondere die Privathaushalte eine bedeutende Rolle ein: Schätzungsweise jede oder jeder zweite Sans-Papier arbeitet in einem Privathaushalt,

¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-04-25.html>.

etwa als Haushaltshilfe oder als Hilfskraft für Gartenarbeiten. Ebenso sind viele Sans-Papiers im Bereich des Bau- und Gastgewerbes tätig.

4. *Wie viele von den in Basel-Stadt lebenden Sans-Papiers haben keinen geregelten Aufenthaltsstatus aufgrund eines negativen Asylentscheides?*

Es können drei Gruppen von Sans-Papiers unterschieden werden:

- Personen, die trotz eines negativen Asylentscheids in der Schweiz verbleiben;
- Personen, die früher eine B- oder C-Bewilligung aufweisen konnten, diese aber in der Zwischenzeit verloren haben;
- Personen, die als Touristinnen oder Touristen in der Schweiz eingereist sind (je nach Visumpflicht des Herkunftslands mit oder ohne Visum), aber die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten haben, sowie Personen, die ohne Aufenthaltsbewilligung eingereist sind.

Der Anteil der Sans-Papiers mit einem negativen Asylentscheid liegt schweizweit bei schätzungsweise 19 %. Die grösste Gruppe machen Personen aus, die ursprünglich als Touristinnen oder Touristen in die Schweiz eingereist sind (63 %), weitere 18 % hatten früher eine B- oder C-Bewilligung.

5. *Wie wird das ausgearbeitete «Merkblatt über Gesuche um Härtefallregelung» in der Praxis angewendet? Bitte berichten Sie ausführlich anhand eines möglichen Fallbeispiels.*

Wenn ein Härtefallgesuch mit den entsprechenden Unterlagen eingereicht wird, prüft das zuständige Migrationsamt zunächst, ob der erforderliche Aufenthalt in Basel glaubhaft und grösstenteils lückenlos belegt werden kann – etwa durch Krankenkassenbelege oder Mietverträge – und wie weit die Integration der betroffenen Person (Erwerbstätigkeit, Deutschkenntnisse etc.) fortgeschritten ist. Grundlage für die Entscheide des Migrationsamts ist das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Ergibt diese Prüfung kein positives Resultat, werden weitere persönliche Umstände wie das Alter oder familiäre Konstellationen, die einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall begründen können, berücksichtigt. Erachtet das Migrationsamt diesen in der Folge als gegeben, unterbreitet es das Gesuch zur Zustimmung zur Erteilung einer sogenannten «Härtefallbewilligung» dem dafür zuständigen SEM. Werden die im Gesuch geltend gemachten Umstände hingegen nicht nachgewiesen, erhält die betroffene Person Gelegenheit, weitere Unterlagen und Nachweise einzureichen. Erachtet das Migrationsamt die eingereichten Belege weiterhin als ungenügend respektive sieht den schwerwiegenden persönlichen Härtefall als nicht gegeben, wird das Gesuch der Härtefallkommission unterbreitet. Mit der breit abgestützten Härtefallkommission besteht in Basel-Stadt eine zusätzliche Ebene, welche die Einschätzung des Migrationsamts überprüft. Nach Besprechung in der Kommission und Anhörung der Mitglieder entscheidet schlussendlich die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements, ob das Gesuch dem SEM unterbreitet werden soll oder nicht.

6. *Wie hat sich die Anzahl eingereichter Härtefälle seit der Einführung des Merkblattes verändert? Wie erklärt man sich die entsprechende Veränderung, falls eine vorliegt?*

Das Ziel des anfangs 2019 eingeführten Merkblatts ist, mehr Transparenz zu schaffen und verständliche sowie klare Kriterien für die Gesuchstellenden festzuhalten. Denn eine klare gesetzliche Regelung des Härtefalls analog zu den Asylbewerbenden (Art. 14 Abs. 2 AsylG) und den vorläufig Aufgenommenen (Art. 84 Abs. 5 AIG) fehlt bei den Sans-Papiers. Die Zahl der Gesuche von Sans-Papiers haben seit Einführung des Merkblattes leicht zugenommen. Inwiefern dies mit dem Merkblatt zu tun hat, kann nicht gesagt werden.

7. *Wie viele Härtefallgesuche wurden, aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten gesetzlichen Zugangsmöglichkeiten, in den letzten 5 Jahren im Kanton Basel-Stadt gestellt?*

Die Härtefallgesuche gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG (Vorläufig Aufgenommene) und Art. 14 Abs. 2 AsylG (Asylbewerbende) werden im System des Kantons Basel-Stadt in einer Kategorie geführt, sodass die Zahlen nicht getrennt ausgewiesen werden können.

Jahr	Vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende	Sans Papiers
2019	66	6
2020	140	4
2021	189	7
2022	194	2

8. *Wie viele Härtefallgesuche wurden erst nach der Prüfung durch die Härtefallkommission dem Staatssekretariat für Migration vorgelegt, wieder aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten Zugängen?*

Wie erwähnt berät die Härtefallkommission über die Gesuche von Sans-Papiers nach rechtswidrigem Aufenthalt gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b. AIG, wenn das Migrationsamt die Härtefallkriterien als nicht erfüllt beurteilt. Die Härtefälle nach Art. 84 Abs. 5 AIG für vorläufig Aufgenommene und Art. 14 Abs. 2 AsylG bei abgewiesenen Asylbewerbenden werden durch das Migrationsamt geprüft und bearbeitet – ohne nachgelagerten Beizug der Härtefallkommission.

Folgende Anzahl Fälle wurden in den letzten fünf Jahren von der Härtefallkommission behandelt und in der Folge an das SEM weitergeleitet:

Jahr	Anzahl
2019	0
2020	4
2021	1
2022	0
2023	0 (Stand 31.8.2023)

9. *Wie viele dieser Gesuche wurden, wieder aufgeschlüsselt nach Jahr und den drei im Text genannten Zugängen, in den letzten 5 Jahren nicht an das SEM weitergeleitet?*

Folgende Anzahl Sans-Papiers Fälle wurden in den letzten fünf Jahren von der Härtefallkommission behandelt und in der Folge nicht an das SEM weitergeleitet.

Jahr	Anzahl
2019	0
2020	2
2021	0
2022	0
2023	0 (Stand 31.8.2023)

Von den Härtefallgesuchen nach Art. 84 Abs. 5 AIG und Art. 14 Abs. 2 AsylG, die wie bereits erwähnt vom Migrationsamt geprüft werden und nicht in die Härtefallkommission kommen, wurden in den letzten fünf Jahren folgende Anzahl nicht an das SEM weitergeleitet:

Jahr	Anzahl
2019	9
2020	64
2021	57
2022	75

10. Welche Kriterien des Merkblattes führten in wie vielen Fällen dazu, dass ein Gesuch nicht an das SEM weitergeleitet wurde?

Am ehesten scheidet die gesuchstellende Person an einem strafrechtlichen Verfahren, an einer nicht lückenlosen Belegung der Aufenthaltsjahre oder an der mangelnden Qualität der vorliegenden Belege, beispielsweise indem standardisierte und somit nicht überprüfbare Referenzschreiben verwendet werden.

11. Welche Möglichkeiten haben die betroffenen Personen, gegen das Nicht-Weiterleiten eines Gesuches an das SEM vorzugehen?

Wird ein Gesuch nicht an das SEM weitergeleitet, erhält die betroffene Person nach Gewährung des rechtlichen Gehörs eine anfechtbare Verfügung, die sie zunächst beim Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) und danach über den üblichen Instanzenweg anfechten kann. Vorläufig Aufgenommene, deren Härtefallgesuch nicht an das SEM weitergeleitet wird, können ebenfalls den kantonalen Beschwerdeweg beschreiten. Personen im Asylverfahren oder mit rechtskräftig negativem Asylentscheid, deren Härtefallgesuch nicht ans SEM weitergeleitet wird, haben hingegen keine Beschwerdemöglichkeit. Gemäss Art. 14 Abs. 4 AsylG hat die betroffene Person nur beim Zustimmungsverfahren beim SEM Parteistellung, nicht aber im Kanton.

12. Werden betroffene Personen vom Kanton aktiv auf die Möglichkeit eines Härtefallgesuches hingewiesen? Wenn ja, in welcher Form? Wenn nein, warum nicht?

Die kantonalen Migrationsbehörden haben keine Möglichkeit, direkt mit Sans-Papiers in Kontakt zu treten. In der Regel werden die Behörden erst durch das Härtefallgesuch auf einen Fall aufmerksam. Rechtskräftig abgewiesene Asylbewerbende, die in der Langzeitnothilfe sind, stehen hingegen in regelmässigem Kontakt mit den Behörden (Migrationsamt und Sozialhilfe) und werden entsprechend beraten. Seit dem 1. Juli 2023 nimmt das Migrationsamt zudem bei allen abgewiesenen Asylbewerbern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und bei denen der Wegweisungsvollzug absehbar unwahrscheinlich ist, eine automatische Prüfung des Falles vor. Das Migrationsamt und die Nothilfestelle Asyl der Sozialhilfe informieren die Betroffenen über die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs sowie die zu erfüllenden Bedingungen. Ebenso klären sie den Bedarf nach Unterstützung hinsichtlich Integration.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin