



An den Grossen Rat

SiD/037469

Basel, 27. April 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 26. April 2005

Anzug Dr. Andreas Burckhardt und Konsorten betreffend einer neuen Asylpolitik

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. April 2003 den folgenden Anzug dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Erneut hat im Januar die Zahl der Asylgesuche zugenommen. Diese Entwicklung macht den Liberalen grosse Sorge. In der vergangenen Woche hat der Stadtrat von Zürich einstimmig vorgeschlagen, die Schweizer Asylpolitik zu überdenken. So werden in 10 Thesen folgende Änderungen und Schritte angeregt:

- Asylsuchende zur Arbeit berechtigen und verpflichten.*
- Nützliche Arbeitsangebote bereitstellen.*
- Den Aufenthalt der Asylsuchenden durch deren eigene Arbeit finanzieren.*
- Kinder und Jugendliche von Asylsuchenden auszubilden.*
- Unterkünfte von Asylsuchenden selbst organisieren zu lassen.*
- Unterstützung durch Landsleute der Asylsuchenden einzufordern.*
- Asylentscheide zu beschleunigen.*
- Leistungen der Gemeinde durch Bund und Kantone zu finanzieren und kriminelle Asylsuchende sofort auszuschaffen.*

Ferner regt der Stadtrat an, dringend eine nationale Asylkonferenz einzuberufen.

Die LDP Basel-Stadt hatte sich bereits früher wiederholt mit der Frage auseinandergesetzt, ob es sinnvoll ist, Asylsuchende nicht von Anfang ihres Aufenthaltes an zur Arbeit heranzuziehen. Sie hat insbesondere wiederholt gefordert, dass kriminelle Asylsuchende separat behandelt, ja eventuell sofort ausgeschafft werden sollen. Nur mit einem korrekten Verfahren und mit einer gegenüber anderen Anspruchsgruppen stimmigen Behandlung der Asylsuchenden werden wir auf die Dauer das Verständnis für unsere traditionelle humanitäre Asylpolitik aufrecht erhalten können. Im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen aus Zürich und in Kenntnis der Basler Praxis bitten wir den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten,

- 1. wie die Anliegen des Stadtrates von Zürich durch unseren Kanton unterstützt werden können?*
- 2. ob und wie alle Asylsuchenden sofort (und nicht erst nach drei Monaten) zur Arbeit im öffentlichen Bereich herangezogen werden können?*
- 3. wie die Asylsuchenden dank dieser Erwerbsmöglichkeit zur Mitfinanzierung der Aufenthaltskosten herangezogen werden können?*
- 4. wieweit Unterkünfte von Asylbewerbern in Basel-Stadt bereits heute intern durch diese selbst organisiert werden können?*

5. *ob die heutige Basler Praxis zur Ausbildung der Kinder und Jugendlichen unter den Asylsuchenden optimal organisiert ist?*
6. *welche Unterstützungen durch Landsleute bereits heute in unserem Kanton organisiert werden können?*
7. *welche Schritte durch die Regierung des Kantons Basel-Stadt unternommen werden können, damit kriminelle Asylsuchende sofort ausgeschafft werden?*
8. *ob und wie die Regierung unverzüglich zusammen mit anderen Interessierten die Einberufung einer dringlichen nationalen Asylkonferenz verlangen und/oder diese Forderung unterstützen kann?“*

Generell

Der Anzug bezieht sich auf eine Zeit zunehmender Zahlen im Asylbereich, deren Entwicklung grosse Sorge bereitete. Mittlerweile haben die Asylgesuche, unter anderem auch mit der Einführung des Entlastungsprogrammes (EP03) des Bundes, stark abgenommen. Aus diesem Grund dürfte der Anzug mittlerweile aus einem etwas veränderten Blickwinkel betrachtet werden müssen.

Im weiteren kann auf die Interpellation Nr. 7 Roland Stark betreffend „Aufruf des Stadtrates von Zürich für eine neue Asylpolitik“ vom 12. Februar 2003 verwiesen werden, welche vom Regierungsrat am 19. März 2003 eingehend schriftlich beantwortet worden ist. In Ergänzung zur Beantwortung dieser Interpellation nehmen wir zu den unten aufgeführten Fragen des Anzugs Burckhardt und Konsorten wie folgt Stellung:

Zu den Fragen

1. *Wie werden die Anliegen des Stadtrates von Zürich durch unseren Kanton unterstützt?*

Die zehn Regeln des Zürcher Stadtrates, die dieser am 31. Januar 2003 verabschiedet hatte, haben in der Zwischenzeit an Brisanz verloren, da einerseits im Verlaufe des Jahres 2003 das Entlastungsprogramm 03 (EP 03) im Bereich Asylwesen in Diskussion kam und andererseits die Anzahl Asylgesuche im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr abgenommen hat und 2004 noch weiter gesunken ist. Es ist jedoch festzuhalten, dass das EP 03 (welches am 1. April 2004 in Kraft trat) - im Gegensatz zu den Regeln des Stadtrats des Kantons Zürich - nicht die Integration der Asylsuchenden, sondern die Verringerung aussichtsloser Asylgesuche bezweckt.

Im Kanton Basel-Stadt sind einige der zehn Regeln des Zürcher Stadtrates schon länger ganz oder teilweise Praxis. Insbesondere betrifft dies Beschäftigungsprogramme, die Einschulung aller Kinder, die relative Selbständigkeit in der Unterbringung, frühes Arbeitenlassen; all dies ist im Kanton Basel-Stadt schon lange üblich, und diese Massnahmen wurden allmählich erweitert. Sie machen allerdings nur in den Fällen einen Sinn, in denen nicht schon zum vornherein klar ist, dass das Verfahren in der Schweiz nur kurze Zeit dauern wird - wie im Fall eines Nichteintretensentscheides oder in jenen einfachen Fällen, die voraussichtlich schnell erledigt werden können und dem Kanton einzig zum Vollzug zugewiesen werden (so genanntes Verfahren I).

2. *Können Asylsuchende sofort (und nicht erst nach drei Monaten) zur Arbeit im öffentlichen Bereich herangezogen werden?*

Gemäss Art. 43 Abs. 1 Asylgesetz dürfen Asylsuchende in den ersten drei Monaten nach Einreichung des Asylgesuches nicht arbeiten. Gewisse Kantone halten die Asylsuchenden noch länger vom Arbeitsmarkt fern. Im Kanton Basel-Stadt können Asylsuchende praxisgemäss sofort nach Ablauf der ersten drei Monate eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sofern ihre sprachlichen Kenntnisse, ihre Ausbildung sowie die Arbeitsmarktlage es erlauben. Einsätze vor Ablauf der ersten drei Monate sind einzig im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen innerhalb der Strukturen der SHB sowie in gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen zulässig; die Tätigkeit in diesen Beschäftigungsprogrammen ist nicht arbeitsbewilligungspflichtig.

3. *Wie werden die Asylbewerber dank der Erwerbsmöglichkeit zur Mitfinanzierung der Aufenthaltskosten herangezogen?*

Asylsuchende, die auf dem freien Arbeitsmarkt arbeiten, finanzieren ihre Aufenthaltskosten auf doppelte Weise mit. Zum einen erhalten sie keine oder höchstens ergänzende Fürsorgegelder, da sie über einen eigenen Verdienst verfügen, zum anderen muss der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin eines oder einer Asylsuchenden 10% des Lohnes auf ein Sicherheitskonto beim Bundesamt für Migration (vormals Bundesamt für Flüchtlinge/BFF) einzahlen. Das dort geäußnete Geld gilt als Sicherheit für die Rückerstattung von erhaltenen Fürsorgegeldern, Ausreise- und Vollzugskosten sowie für die Kosten des Rechtsmittelverfahrens (Art. 86 Asylgesetz).

Die Mitarbeit in Beschäftigungsprogrammen wird gemäss den Unterstützungsansätzen, welche in der Regel jährlich vom Wirtschafts- und Sozialdepartement herausgegeben werden und letztmals am 1. April 2005 in revidierter Form in Kraft traten (Unterstützungsrichtlinien für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung des Kantons Basel-Stadt) mit einem Betrag von CHF 20.-- pro Tag entschädigt, da die Beschäftigung als solche und nicht der Erwerb im Vordergrund steht. Teilnehmende eines Beschäftigungsprogrammes können deshalb ihre Aufenthaltskosten kaum mitfinanzieren.

4. *Wieweit werden Unterkünfte von Asylbewerbern in Basel-Stadt bereits heute intern durch diese selbst organisiert?*

In Basel-Stadt werden keine Unterkünfte von den Asylsuchenden selber organisiert. Dieses Modell macht im aktuellen Unterbringungskonzept keinen Sinn, da nach einer dreimonatigen Intake-Phase im Erstaufnahmezentrum grundsätzlich eine möglichst rasche Umplatzierung in den freien Wohnraum angestrebt wird für alle Personen mit ausreichender Wohnkompetenz, die ihren Alltag selber bewältigen können. Alle anderen werden je nach Betreuungs- oder Kontrollbedarf in entsprechende, von der Sozialhilfe der Stadt Basel gemietete Liegenschaften transferiert.

Eine der Liegenschaften ist auf die Arbeit mit vulnerablen Personen mit hohem Betreuungsbedarf spezialisiert (alleinstehende Frauen mit oder ohne Kinder, alte Menschen, traumatisierte und physisch kranke Menschen). Eine zweite Unterbringungsstruktur verfügt über eine Zugangskontrolle rund um die Uhr und beherbergt Personen mit hohem Kontrollbedarf, die sich nicht an Regeln des sozialen Zusammenseins und -arbeitens halten. In einer

weiteren Liegenschaft werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einer speziellen Wohngruppe untergebracht. Alle vier erwähnten Strukturen setzen professionelle Leitung und Organisation voraus.

Zur Zeit werden von ca. 850 Asylsuchenden in Basel-Stadt ca. 550 Personen von der Sozialhilfe unterstützt. Von dieser Gruppe leben ca. 250 im freien Wohnraum, die übrigen sind in betreuten Liegenschaften untergebracht.

5. *Ist die heutige Basler Praxis zur Ausbildung der Kinder und Jugendlichen unter den Asylsuchenden optimal organisiert?*

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht vom 23. November 2004 zum Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend „Aufenthaltsregelung für Jugendliche und Tagesbetreuung für Kinder von Papierlosen“ die kantonale, nationale und internationale Rechtslage sowie die Praxis an den Schulen des Kantons Basel-Stadt erläutert: Die Bildung und Ausbildung von Kindern von Papierlosen unterscheidet sich nicht von jener für Kinder von Eltern mit regeltem Aufenthalt. Daraus ergibt sich für die Kinder von Asylsuchenden, dass sich die Schulpflicht auch auf sie bezieht. Diese umfasst einerseits die Pflicht der Erziehungsberechtigten, die Kinder der Schule zuzuführen, aber auch die Aufgabe des Staates, die Kinder zu unterrichten und die Schulpflicht durchzusetzen. In der Praxis werden die Kinder von Asylsuchenden gleich eingeschult wie jene von neu Zugezogenen. Die zuständigen Rektorate und Fachdienste klären in Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten ab, in welche Schule das Kind eintritt und welche Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten notwendig sind, damit die schulische Integration möglich ist. Ziel der Bildung und Ausbildung ist die optimale Förderung. Die Aufnahmeverfahren sowie die Praxis der Bildung und Ausbildung haben sich bewährt.

6. *Welche Unterstützungen durch Landsleute können bereits heute im Kanton Basel-Stadt optimal organisiert werden?*

Die Unterstützung durch bereits hier weilende Verwandte oder Bekannte sowie durch Ausländervereinigungen ist recht häufig. Sie erfolgt ausschliesslich auf privater und – abgesehen von der engeren Familie – freiwilliger Basis und wird seitens der Behörden nicht ausdrücklich gefördert. Eine Unterstützungspflicht über die Verwandten in auf- und absteigender Linie hinaus ist jedoch analog Art. 328 ZGB nicht vorgesehen.

Seit einigen Jahren verfolgen Bund und Kantone bei der Kontingentszuteilung eine rigorose Praxis, welche von einer allfälligen Unterstützung durch Familie oder Landsleute nicht beeinflusst wird. Der Bund verfolgt dabei das Ziel, ein gewisses Gleichgewicht in der Verteilung über die Kantone zu garantieren und eine Konzentration der Asylsuchenden auf städtische Gebiete zu vermeiden. Basel-Stadt ist für Unterbringung, Betreuung und nach abgeschlossenem Verfahren für den Vollzug von 2,3% der den Kantonen zugewiesenen Asylsuchenden zuständig.

Es ist im übrigen fraglich, ob die Annäherung von Asylsuchenden an schweizerische Verhältnisse und Kultur massiv erleichtert werden könnte, wenn sie ausschliesslich von Menschen aus der eigenen Ethnie mitgetragen würde. Und es besteht durchaus die Gefahr, dass durch eine übermässige Kontaktpflege zu Landsleuten bzw. Migrantenvereinen Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen werden, aus denen ein Desinteresse an Selbsthilfe so-

wie am Erlernen der Landessprache resultieren. Allein eine gemeinsame Staatsangehörigkeit oder Ethnie garantiert noch lange nicht die Fähigkeit oder den Willen, Hilfe zu leisten.

7. *Welche Schritte können durch die Regierung des Kantons Basel-Stadt unternommen werden, damit kriminelle Asylsuchende sofort ausgeschafft werden können?*

Das Asylverfahren und die Fällung der Asylentscheide sind Bundessache, d.h. der Spielraum der Kantone ist minim. Der Kanton Basel-Stadt beantragt beim Bund für die ihm zugeordneten Asylsuchenden, die strafrechtlich in Erscheinung treten und noch keinen rechtskräftigen Asylentscheid haben, konsequent eine prioritäre Behandlung. Der Entscheid über die prioritäre Behandlung liegt letztlich beim Bund.

Im weiteren ist der Vollzug der Wegweisung, auch wenn ein rechtskräftiger negativer Asylentscheid vorliegt, in jenen Fällen nicht möglich, in denen die abgewiesenen Asylsuchenden über keine Papiere verfügen und die jeweiligen Botschaften keine ausstellen. Die Forderung, straffällige Asylsuchende sofort auszuschaffen, scheitert in diesen Fällen an der Vollziehbarkeit der Wegweisung. Hier kann nur der Bund versuchen, auf diplomatischem Wege Verbesserungen zu erreichen, was teilweise auch bereits gelungen ist.

8. *Kann, und wenn ja wie, die Regierung unverzüglich zusammen mit anderen Interessierten die Einberufung einer dringlichen nationalen Asylkonferenz verlangen und/oder diese Forderung unterstützen?*

Eine solche Asylkonferenz hatte auf Anregung der damals zuständigen Bundesrätin Ruth Metzler im Vorfeld des EP 03 stattgefunden. Im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes werden zur Zeit in den Eidgenössischen Räten komplexe und kontrovers diskutierte Grundsatzfragen in Sachen Asyl- und Flüchtlingspolitik beraten. In diesem Zusammenhang hat die Konferenz der Kantonalen SozialdirektorInnen (SODK) Anfang März 2005 eine dringliche nationale Asylkonferenz beim Departement Blocher angeregt, die sinnvollerweise vor der Sommersession stattfinden sollte und nun geprüft wird. Im übrigen befassen sich laufend verschiedene nationale Gremien mit jeweils kantonaler Vertretung mit den Entwicklungen im Asylbereich und nehmen zu Neuerungen und Änderungen des Asylgesetzes bzw. zu den dazugehörigen Verordnungen gegenüber dem Bund Stellung. Dies sind im wesentlichen nebst den Kantonsregierungen selber die bereits erwähnte SODK, weiter die Konferenz der Kantonalen Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM).

In diesem Zusammenhang kann auf die Überwachung der finanziellen Auswirkungen des EP 03 auf die Kosten der Kantone durch den Bund (Monitoring) hingewiesen werden. Im Vorfeld des EP 03 befürchteten die Kantone, dass das EP 03 lediglich eine Kostenverlagerung vom Bund auf die Kantone bedeuten wird. Das während drei Jahren dauernde Monitoring trägt diesen Bedenken Rechnung und soll allfällige Korrekturen ermöglichen. Zwischenzeitlich wurde der zweite Bericht Monitoring NEE veröffentlicht. Dabei wird allgemein festgestellt, dass aufgrund der noch kurzen Dauer des neuen Sozialhilferegimes und der teilweise unvollständigen Datenrückmeldungen durch die Kantone eine abschliessende Einschätzung der Auswirkungen noch immer nicht möglich ist. Die Daten der ersten zwei Monitoring-Berichte sind tatsächlich nur äusserst bedingt aussagekräftig (unscharfe Kriterien zur Datenerhebung, ungenügende Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Strukturen und Abläufe in den einzelnen Kantonen, Ausschluss von verschiedenen Kosten, z.B. medizinische Kosten

oder Strukturkosten, die in den Kantonen im Zusammenhang mit EP03 anfallen). Die weitere Entwicklung wird genau zu beobachten sein.

Antrag

Dem Grossen Rat wird beantragt, den Anzug Dr. A. Burckhardt und Konsorten abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Dr. Ralph Lewin

Dr. Robert Heuss