



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5313.02

SiD/P065313
Basel, 22. Oktober 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 21. Oktober 2008

Anzug Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einsetzung einer Kommission für die Begleitung von Härtefällen im Asyl- und Migrationsbereich

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2006 den nachstehenden Anzug Mustafa Atici und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die am 24. September 2006 genehmigte Revision des Asylgesetzes (nAsylG) und das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) bringen Verschärfungen mit sich, die zu problematischen Situationen in der Umsetzung führen können. Um diesen Problemen bereits im Vorfeld des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen und darüber hinaus aktiv zu begegnen, soll der Kanton Basel-Stadt bereits jetzt Massnahmen prüfen und ergreifen.

Gemäss der neuen Bestimmung in Art. 14 Abs. 2 nAsylG drängt es sich auf, eine Härtefall-Regelung für abgewiesene Asylsuchende einzurichten. Das neue Gesetz verschiebt die Kompetenz der Härtefallregelung auf die Kantone. Sie können künftig Härtefälle nach 5 jähriger Aufenthaltsdauer in der Schweiz prüfen, auch nach Abschluss eines Asylverfahrens, dies im Unterschied zur derzeitigen Praxis. Mit Art. 14 Abs. 2 nAsylG wird den Kantonen eine Kompetenz zurückgegeben, die ihnen mit früheren AsylG-Revision entzogen worden war: Nämlich die fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligungserteilung für Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben und seither nicht ausgewandert sind. Den Kantonen werden durch diese Neuregelung neue Kompetenzen übertragen, die ein entsprechendes Entscheidungsinstrumentarium erforderlich machen. Dieses soll stossende Fälle von Wegweisungen gut integrierter Personen effizient verhindern. Dabei soll in erster Linie der humanitäre und nicht ausschliesslich der wirtschaftliche Aspekt zum Tragen kommen. Ausserdem enthält das neue AusländerInnengesetz (AuG) viele weitere kantonale Ermessensspielräume zur Beurteilung von Notlagen und Härtefällen, die einer Wegweisung entgegenstehen. Damit kommen neue verantwortungsvolle Aufgaben auf den Kanton zu, weshalb die bisherige Härtefallkommission des Sicherheitsdepartements nicht mehr ausreichen kann.

Der Regierungsrat wird ersucht, für die Begleitung der Härtefälle die Kommission (Härtefallkommission) entsprechend neu auszurichten. Der Kommission sollen namentlich VertreterInnen aus den Bereichen Kinder- und Jugendschutz, Schulen, Gleichstellung, Asylwesen, Migration und eventuell aus dem medizinischen Bereich angehören. Die Kommission soll zu je einem Drittel aus Fachkräften vom Sicherheitsdepartement, von anderen Departementen und von ausserhalb der Verwaltung zusammengesetzt werden.

Die Kommission soll verbindliche Empfehlungen für Härtefälle zuhanden des Sicherheitsdepartements abgeben. Dabei sollen folgende gesetzliche Grundlagen berücksichtigt werden: das Asylgesetz (insbesondere Art. 14 nAsylG), das Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (insbesondere Art. 30 Abs. 1 lit. b, d, e, Art. 47 Abs. 4 und Art. 50 AuG), sowie andere gesetzliche Grundlagen, welche eine Ausnahme zu den regulären Aufenthaltsregelungen zulassen. Diese Ermessensentscheide erfordern nicht nur juristische sondern auch andere Fachkenntnisse, wie beispielsweise praktische Erfahrungen mit Betroffenen vom Frauenhandel, in der Schule oder in der Jugendarbeit. Der Kan-

ton Basel-Stadt muss in den genannten Fällen befriedigende Lösungen finden und soll hier ein beispielhaftes Signal geben, dass er bereit ist, die neuen Aufgaben auf solider Basis zu lösen.

Vor diesem Hintergrund bitten die Anzugstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie die Härtefallkommission noch vor Inkrafttreten der neuen Gesetze ausgerichtet werden kann.

Mustafa Atici, Tanja Soland, Christine Keller, Heidi Mück, Sibel Arslan, Urs Schweizer, Stephan Gassmann, Thomas Baerlocher, Brigitte Hollinger, Lukas Engelberger, Doris Gysin, Sibylle Benz Hübner, Gülsen Oeztürk, Jan Goepfert, Urs Müller-Walz“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

In der Tat sind im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 und im teilrevidierten Asylgesetz (Änderungen vom 16. Dezember 2005) mehr und vor allem differenziertere und klarere Bestimmungen vorhanden als bisher, die es ermöglichen, Härtefallregelungen für einen erweiterten Personenkreis zu treffen. Es ist aber nicht so, dass diese Möglichkeit früher nicht bestand, denn Art. 13f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986 bot im Sinne einer Generalklausel immer schon die Möglichkeit, Härtefälle zu regeln. Dieser Artikel war allerdings knapp gehalten und die eigentlichen Kriterien mussten durch die Praxis konkretisiert werden. Die jetzt in Kraft getretenen (Härtefall-) Bestimmungen im Asylgesetz und im AuG sind nun konkreter und erwähnen einige wichtige Kriterien bereits auf Gesetzesebene. Im Übrigen formulieren die Weisungen, Richtlinien und Rundschreiben des Bundesamtes für Migration (BfM) die Kriterien weiter aus. Es ist also nicht so, dass der Kanton durch die neuen Bestimmungen vor einer völlig neuen Situation und im bestimmungsfreien Raum steht, sondern im Gegenteil dass die durch das BfM entwickelten Härtefallkriterien nun zum Teil Eingang in das neue Recht auf Gesetzesstufe gefunden haben. Aus Sicht der Regierung begrüsst wird auch die im Anzug Mustafa Atici und Konsorten speziell hervorgehobene Bestimmung, die es jetzt auch möglich macht, rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber (im Übrigen auch sich noch im laufenden Asylverfahren befindliche) nach Art. 14 Abs. 2 AsylG als Härtefall zu regeln. Das war in den letzten Jahren nicht möglich gewesen.

Der Anzug Mustafa Atici und Konsorten verlangt nun von der Regierung, die Härtefallkommission im Kanton Basel-Stadt neu auszurichten und offenbar – auch wenn das nicht ausdrücklich genannt wird, sondern sich aus dem Zusammenhang ergibt – diese in allen Arten von Härtefällen einzuberufen. Dazu gibt es folgendes zu bemerken:

Das Sicherheitsdepartement (SiD), welches im Kanton die ausschliessliche Kompetenz i.S. Ausländerrecht hat, hat seit längerem ein Härtefallgremium eingerichtet. Dieses ist ausschliesslich bei Sans-Papiers-Fällen tätig und wurde auch für diese Fälle eingerichtet, da diese als absolute Spezialfälle gelten und der Bund für diese ein eher kompliziertes, mehrstufiges Verfahren vorsieht und sie immer schon gesondert behandelt hat. Dieses Gremium ist – was im Anzug leider nicht erwähnt wird – im Gegensatz zu seiner Anfangszeit nicht mehr nur auf Führungskräfte des SiD beschränkt, sondern es haben darin Vertretungen der Beratungsstelle für Asylsuchende (BAS), der Ausländerberatung der GGG sowie des Komitee Sans-Papiers Einsitz. Dass dieses Härtefallgremium in letzter Zeit nicht mehr aktiv war liegt daran, dass es bis vor kurzem keine Sans-Papiers mehr gab, die ein Härtefallgesuch

stellten. Zwischenzeitlich erhielt das SiD ein Härtefallgesuch, über welches am 24. September 2008 im Härtefallgremium beraten werden konnte.

. Im Weiteren muss hier deutlich in Erinnerung gerufen werden, dass im Bereich des Ausländer- und Asylrechts letztlich der Bund abschliessend über die Erteilung von (Härtefall-)Bewilligungen entscheidet. Die Kantone treffen lediglich eine Vorselektion. Bereits im Bericht zum Anzug Karin Haeberli Leugger und Konsorten betreffend die Verbesserung der Situation von Sans-Papiers (Regierungsratsbeschluss vom 20. September 2005) hat der Regierungsrat festgehalten, dass ein Härtefallgremium, auch wenn es noch so breit abgestützt ist, nicht die Kompetenz hat, einen bestimmten Fall rechtsverbindlich als Härtefall zu qualifizieren und der betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung auszustellen. Hierfür bedarf es immer der Zustimmung des Bundesamtes für Migration, ein Härtefallgremium kann lediglich eine beratende Funktion haben.

Der Forderung der Anzugsteller nach einer Kommission, die **verbindliche** Empfehlungen für Härtefälle zuhanden des Sicherheitsdepartements abgibt, kann demzufolge nicht nachgekommen werden. Dass der Kanton Basel-Stadt bei seinen (eben nicht verbindlichen) Empfehlungen zuhanden des BfM nicht aus dem Freien schöpft, dafür sorgen wie bereits eingangs erwähnt die neuen Gesetzesgrundlagen mit zusätzlich definierten Kriterien und vor allem die Weisungen, Richtlinien und Rundschreiben des BfM, die zahlreiche konkret benannte und damit anwendbare Kriterien enthalten, die vom Kanton Basel-Stadt konsequent angewendet werden. Es handelt sich dabei im Übrigen nur bedingt um wirtschaftliche Aspekte. Humanitäre Faktoren werden ebenso berücksichtigt.

Die Härtefallprüfungen ausserhalb des Bereichs „Sans-Papiers“ gehören beim Migrationssamt Basel-Stadt zum Tagesgeschäft. Es werden täglich solche Härtefälle geprüft und die gesetzlichen Möglichkeiten, die das AuG und das revidierte AsylG bieten, auch rege genutzt. So hat der Kanton Basel-Stadt im Jahre 2007 von 34 Personen, die einen rechtskräftigen negativen Asylentscheid erhalten hatten und abgestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG ein Härtefallgesuch gestellt haben, deren 26 mit positiver Empfehlung an das BfM weitergeleitet und nur vier abgelehnt. Weitere vier sind noch in Bearbeitung. Von 124 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme, die abgestützt auf Art. 14b Abs. 3bis ANAG (seit 1. Januar 2008 neu Art. 84 Abs. 5 AuG) im Jahre 2007 ein Härtefallgesuch gestellt haben, hat der Kanton Basel-Stadt deren 70 mit positiver Empfehlung ans BfM weitergeleitet und 33 abgelehnt. 21 Gesuche sind noch im Kanton hängig. Der Kanton Basel-Stadt gehört damit zu den Kantonen mit der prozentual höchsten Anerkennungsrate von Härtefallgesuchen. Diese Zahlen sprechen für sich und zeigen ganz klar, dass die Bedenken der Anzugssteller unnötig sind und die Härtefallmöglichkeiten, die das AuG und das AsylG jetzt bieten, in Basel auch ohne Härtefallgremium zu Gunsten des Zielpublikums genutzt werden.

Die Entscheidungsfindung bezüglich Weiterempfehlung an das BfM geschieht innerhalb des Migrationsamtes, aber keineswegs nur abgestützt auf juristische und wirtschaftliche Überlegungen, wie von den Anzugsstellern befürchtet, sondern sehr wohl unter Einbezug diverser anderer Kriterien. So werden etwa Arztberichte, Schulberichte, Berichte von Sozialarbeitern, von Frauenberatungsstellen etc. durchaus in die Überlegungen miteinbezogen, zudem wird mit jedem Gesuchsteller ein persönliches Gespräch geführt. Somit ist auch ohne Härtefall-

gremium unter Beteiligung Privater gewährleistet, dass ein Fall von allen Seiten beleuchtet wird. Es wird auch jedem Gesuchssteller mitgeteilt, dass die abschliessende Entscheidungskompetenz beim Bund liegt und somit – wie gelegentlich bei den Sans-Papiers in der Vergangenheit geschehen – verhindert, dass beim Gesuchssteller durch einen positiven Entscheid des Härtefallgremiums falsche Hoffnungen geweckt werden.

Nicht zuletzt sprechen auch praktische Erwägungen gegen ein erweitertes, generelles Härtefallgremium. Die Bearbeitung und Beurteilung der Härtefallgesuche erfolgt im Migrationsamt Basel-Stadt umsichtig, aber dennoch speditiv, damit die Gesuchsteller im Sinne der Rechtssicherheit bald wissen, wo sie stehen. Wenn man jetzt für jeden dieser Fälle aus dem AuG und aus dem Asylgesetz noch ein Härtefallgremium konsultieren müsste, würde dies bei dieser Menge von Fällen zu einer massiven Verlängerung der Bearbeitungszeit führen, letztlich zum Nachteil der Gesuchsteller selber.

Antrag

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragen wir Ihnen somit, den Anzug Mustafa Atici und Konsorten abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber