



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5314.02

WSD/P065314
Basel, 24. Dezember 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 23. Dezember 2008

Anzug Gülsen Oezturk und Konsorten betreffend Einsetzung einer Arbeitsgruppe für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. Nothilfe für Personen aus dem Asylbereich

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2006 den nachstehenden Anzug Gülsen Oezturk und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Die am 24. September 2006 genehmigte Revision des Asylgesetzes (AsylG) 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.

Das neue Asylgesetz ermöglicht es den Kantonen gemäss Art. 82 Abs. 1 AsylG für Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist gesetzt worden ist, den Ausschluss von der Sozialhilfe vorzusehen. Es erscheint jedoch verfassungsrechtlich fragwürdig, ganze Bevölkerungsgruppen auf das Recht auf Hilfe in Notlagen zu verweisen und von der ordentlichen Sozialhilfe auszuschliessen. Das Grundrecht auf Nothilfe (Art. 12 BV) als subsidiäre, letzte Auffanggarantie wird dadurch seiner Flexibilität und Einzelfallbezogenheit beraubt und läuft Gefahr, als schlechter Ersatz für die Sozialhilfe zu dienen.

Die Kantone wurden im Jahr 2004 erstmals durch Kürzungen der Subventionen des Bundes überrumpt. Für die Kantone stellt der Paradigmawechsel im Asylwesen bis heute eine neue humanitäre Herausforderung dar. Bisher bestanden keinerlei Erfahrungswerte und Richtlinien, auf die sich die Kantone bei der Umsetzung des Rechts auf Nothilfe abstützen konnten. Aus diesem Grund ergeben sich Probleme und Unklarheiten bei der Ausrichtung und Bemessung der Nothilfe. Zusätzliche Schwierigkeiten entstehen dadurch, dass einzelne Personen, aus Angst vor einer Mitteilung an die Fremdenpolizei (bzw. Dienststelle für Migration und Massnahmen) mit der möglichen Konsequenz einer Inhaftierung, keine Nothilfe beantragen. Dies führt indes dazu, dass das verfassungsmässige Recht auf Nothilfe nicht mehr uneingeschränkt wahrgenommen werden kann. Der Kanton Basel-Stadt soll jetzt die Möglichkeit ergreifen und gewährleisten, dass trotz der möglichen Ausweitung des Ausschlusses von der Sozialhilfe von Asylsuchenden, deren abdriften in die Illegitimität verhindert wird. Es sollen Vorschläge für eine menschenwürdige Umsetzung dieser Nothilfe-Unterstützung verfasst werden. Zudem soll die Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen weiterhin die Regel sein. Der Ausschluss von den Sozialhilfeleistungen kann nur für einen ganz begrenzten Personenkreis in Frage kommen.

Der Regierungsrat wird ersucht, für die Ausarbeitung der Kriterien zur Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. Nothilfe und eventuell für deren Überwachung eine Arbeitsgruppe zu bilden. Der Arbeitsgruppe sollen VertreterInnen aus diversen Bereichen angehören bzw. hinzugezogen werden können,

wie beispielsweise Sozialhilfe, Kinder- und Jugendschutz, Asylwesen und Migration. Zudem bitten die Anzugstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob geeignete Massnahmen noch vor Inkrafttreten der neuen Gesetze bzw. vor dem Jahr 2008 (voraussichtliches Inkrafttreten der Möglichkeit des erweiterten Sozialhilfeausschlusses) ergriffen werden können.

Gülsen Oeztürk, Tobit Schäfer, Christine Keller, Heidi Mück, Stephan Gassmann, Doris Gysin, Karin Haeberli Leugger, Sabine Suter, Urs Joerg, Thomas Baerlocher, Beat Jans, Urs Müller-Walz, Sibel Arslan, Gabi Mächler, Martina Saner, Michael Martig, Sibylle Benz Hübner, Mustafa Atici, Brigitte Hollinger, Christoph Wydler, Markus Benz“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Generelle Bemerkungen

Im Anzug wird richtig festgestellt, dass mit der Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes der Sozialhilfestopp nicht mehr auf Personen mit einem Nichteintretentscheid (NEE) beschränkt bleiben, sondern auf einen neuen Personenkreis, nämlich auf sämtliche Personen mit einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid, ausgedehnt werden sollte. Es ist jedoch nicht so, dass am 1. Januar 2008 keinerlei Erfahrungswerte bezüglich Bemessung und Ausrichtung von Nothilfe bestanden hätten. Bereits seit Mitte 2004 werden Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wird und die in der Folge einen NEE erhalten, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie haben die Möglichkeit und das Recht, Nothilfe zu beantragen. Per 1. April 2004 hat das Wirtschafts- und Sozialdepartement die ersten Nothilfe-Richtlinien für eben diese Personengruppe erlassen.

Seit Januar 2008 betrifft der Sozialhilfestopp nun auch Personen, deren Asylgesuch zwar geprüft, aber abgewiesen wird. Ab rechtskräftigem Ausreisetermin gelten Personen mit einem negativen Asylentscheid als ungeregelter Aufenthalter. Sie verlieren mit der Ausreisepflicht ihren Anspruch auf ordentliche Sozialhilfeunterstützung. Auch sie haben einen Rechtsanspruch auf Hilfe in Notlagen, obwohl auch sie die Schweiz eigentlich verlassen müssten.

Für den Vollzug der Ausreise aller Personen mit NEE oder Negativentscheid ist derjenige Kanton zuständig, dem die Betroffenen per nationalem Verteilschlüssel vom Bundesamt für Migration zugewiesen worden waren.

2. Gesetzliche Grundlagen

In Artikel 12 der Bundesverfassung ist das Recht auf Hilfe in Notlagen verankert. Es ist Ausdruck der Menschenwürde (Art. 7 BV) und garantiert die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Obdach und grundlegende medizinische Versorgung. Dieser Mindeststandard ist durch die unmittelbare Verknüpfung mit dem Gebot der Menschenwürde (Art. 7 BV) geschützt und unantastbar. Die staatliche Nothilfeunterstützung stellt einen integralen Bestandteil des humanitären Auftrags des Staates dar, das Leben, die Gesundheit und die Menschenwürde aller Personen auf Staatsgebiet zu schützen.

Personen mit ungeregelter Aufenthalt gelten nicht mehr als Personen des Asylrechts, sondern unterstehen dem Ausländergesetz (AuG). An die Stelle des bisherigen Unterstützungsanspruchs tritt das Recht auf Nothilfe. Danach haben die für den Vollzug der Ausreise zuständigen Kantone gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) Nothilfe zu leisten, die in der Regel die Sicherung des Überlebens bis zur schnellstmöglichen Rückreise ins Herkunftsland sowie die Kosten der Rückreise umfasst.

Die Ausgestaltung der Nothilfe obliegt den Kantonen und Gemeinden. Basel-Stadt hat sich in der Entwicklung seines Nothilfemodells stets an den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) orientiert. In den vom Wirtschafts- und Sozialdepartement erlassenen kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) wird unter Punkt 8 die Ausgestaltung der Nothilfe für ungeregelter Aufenthalter wie folgt geregelt:

8. Nothilfe

8.1 Umfang der Nothilfe

Die Nothilfe umfasst die sachlich und zeitlich dringende Hilfe zur Sicherung des Überlebens und besteht aus:

- Gutscheine Notschlafstelle und 12 Franken Unterhalt pro Tag und Person*
- oder für vulnerable Personen Unterbringung in besonderen Strukturen und 10 Franken Unterhalt pro Tag und Person*
- medizinische Notversorgung in beiden Fällen*

In begründeten Ausnahmefällen können die Ansätze der Nothilfe maximal bis zu den Tarifen der Unterstützungsrichtlinien für Asylsuchende erhöht werden.

Zuständig für die Festsetzung der kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) ist das Wirtschafts- und Sozialdepartement (WSD), künftig das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. In der "Kantonalen Arbeitsgruppe Richtlinien" (KARL) werden die Entscheidgrundlagen erarbeitet. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretungen der Sozialhilfe der Stadt Basel (SHB), dem WSD sowie der Gemeinden Riehen und Bettingen zusammen, wobei namentlich Fachkräfte der Sozialhilfe, die Asylkoordinationsstelle des Kantons und Rechtsdienste beider Seiten vertreten sind. Die URL werden regelmässig überarbeitet und angepasst. Die Arbeitsgruppe KARL ist ein praxisnahes Gremium, das in seiner Arbeit auch den ständigen Entwicklungen im Asyl- und Nothilfebereich Rechnung trägt. Sie wird auch nach dem Transfer der Sozialhilfe von der Bürgergemeinde zum Kanton weiterbestehen, weil die Erfahrung zeigt, dass das Zusammenführen von Fachleuten aus verschiedenen Bereichen sich hinsichtlich ausgewogener und praxisnaher Entwicklungen bewährt.

Das WSD verfasst auf Grundlage der URL regelmässig ein Rundschreiben zur Nothilfe an alle involvierten Stellen der Verwaltung und anderer Organisationen auf Kantonsgebiet wie HEKS oder SRK. Das Rundschreiben informiert über den Zugang zur Nothilfe, über Umfang und Dauer von Nothilfe sowie über die medizinische Versorgung und die Möglichkeit von Rückkehrberatung für Nothilfebeziehende. Es stellt die Abläufe zwischen SHB, SiD und

WSD im Zusammenhang mit Nothilfe übersichtlich dar und benennt die jeweiligen Zuständigkeiten.

3. Vorbereitung auf Erweiterung Sozialhilfestopp 2007

Der Kanton Basel-Stadt hatte bereits ein Jahr vor Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes und des neuen Ausländergesetzes die Personengruppe mit einem rechtskräftigen Negativentscheid in Sozialhilfeunterstützung auf den Systemwechsel vorbereitet und über einen möglichen Sozialhilfestopp informiert. Nur die gute und offene Zusammenarbeit der zuständigen Stellen des Sicherheitsdepartements, des WSD sowie der SHB haben dieses Vorgehen ermöglicht.

Alle Asylsuchenden mit einem Negativentscheid (knapp 100 Personen) wurden im Frühjahr 2007 in kleinen gleichsprachigen Gruppen von der Sozialhilfe zu einem informellen Gespräch eingeladen. Anwesend waren jeweils Vertretungen vom Migrationsamt, von der Rückkehrberatungsstelle und von der Sozialhilfe. Die Behörden des Migrationsamts stellten klar, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein persönlicher Härtefall geprüft werden kann und allenfalls beim Bund ein Gesuch um Härtefallregelung eingereicht werden kann. Sie benannten auch die möglichen Zwangsmassnahmen, die bei der Festnahme von unge Regelten Aufenthaltern mit NEE oder Negativentscheid ergriffen werden können. Die Rückkehrberatung stellte die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr mit Beratung und Rückkehrhilfe in unterschiedlicher Form vor. Die Sozialhilfe informierte über den Ausschluss aus der Asylunterstützung ab 1. Januar 2008, falls weder eine Härtefallprüfung noch eine Rückreise erwogen würde und kommunizierte die Ansätze der Nothilfe. Die Betroffenen wurden anschliessend von den Sozialberatenden wiederholt auf ihre Pläne angesprochen.

Dieses Vorgehen hat es den betroffenen Personen, die zum Teil bereits seit mehreren Jahren in der Schweiz lebten, ermöglicht, ihre Situation in Ruhe zu überdenken und allfällige Schritte zu unternehmen.

4. Aktuelle Lage

Basel-Stadt hat von Anfang an Wert auf eine menschenwürdige Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in Sachen Nothilfe gelegt. Das einzelne Menschenschicksal, das hinter jedem NEE oder Negativentscheid liegt, ist nicht aus den Augen verloren worden, sondern war immer massgebend für die Ausgestaltung der Nothilfeunterstützung. Die Erfahrungen der Not hilfestelle Asyl der SHB und auch einzelne Rückmeldungen der Betroffenen bestätigen dies.

Anfang 2007 lebten knapp 100 Personen mit rechtskräftigem negativem Asylentscheid in Basel-Stadt, viele von ihnen mit langjährigem Aufenthalt. Im Lauf des Jahres 2007 hatte das SiD in über 40 Fällen (rund 55 Personen, davon mehrere Familien) eine Härtefallprüfung vorgenommen und bei Erfüllung der vorgegebenen Kriterien ans Bundesamt für Migration (BFM) zur Gutheissung weitergeleitet. In 24 Fällen lag die Bewilligung des BFM Ende 2007 vor. Dank der proaktiven Praxis des Migrationsamtes sind in den Jahren 2007 und 2008 (Stand Ende Oktober) insgesamt 73 Personen vom Bundesamt für Migration als Härtefälle

bewilligt worden und leben heute mit Aufenthaltsstatus B in unserem Kanton. Sind diese Personen bedürftig, so werden sie nach den normalen Sozialhilfeansätzen unterstützt.

Rund 30 Personen mit Negativentscheid waren im Lauf des Jahres 2007 untergetaucht. Lediglich drei Personen mussten Anfang 2008 aus den Asyl-Liegenschaften weggewiesen und an die Notschlafstelle verwiesen werden.

Insgesamt 15 Personen mit Negativentscheid wohnten zu Beginn des Jahres 2008 weiterhin in betreuten Liegenschaften der SHB, da sie der Gruppe der besonders verletzlichen Personen angehörten. Als vulnerabel gelten Kinder und Jugendliche, Familien, Frauen so wie kranke und alte Menschen. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende werden unabhängig von ihrem Status in der von Fachleuten betreuten Wohngruppe für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (WUMA) untergebracht.

Ende Oktober 2008 bezogen in Basel-Stadt 43 Personen aus dem Asylbereich Nothilfe. Davon sind 17 Personen als besonders verletzlich in Liegenschaften der Sozialhilfe untergebracht.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit der bestehenden, praxisnah operierenden Kantonalen Arbeitsgruppe Richtlinien" (KARL) sowie mit den engen Kontakten zwischen dem SiD und dem WSD und der Sozialhilfe dem Anliegen der Anzugstellenden in ausreichender Form Rechnung getragen wird. Zusätzlich wird durch eine professionelle Betreuung der betroffenen Gruppe durch die SHB und durch das SiD (Prüfung Härtefälle) im schweizweiten Vergleich in der Behandlung von Nothilfebeziehenden aus dem Asylbereich ein Optimum erreicht. Die Schaffung eines zusätzlichen Gremiums im Sinne des vorliegenden Anzugs würde für die Betroffenen keinen Mehrwert erbringen und gleichzeitig Mehraufwand erzeugen. Der Regierungsrat möchte deshalb an den aktuellen Abläufen und Zuständigkeiten ohne Not keine Änderungen vornehmen.

5. Antrag

Auf Grund des vorliegenden Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Gülsen Oezturk und Konsorten betreffend Einsetzung einer Arbeitsgruppe für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. Nothilfe für Personen aus dem Asylbereich als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber