



An den Grossen Rat

08.5350.02

JSD/P085350  
Basel, 28. Januar 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 27. Januar 2009

## **Interpellation Nr. 85 Brigitte Hollinger betreffend Sicherheitsdepartement beauftragt Privatfirma bei Verdacht auf Scheinehe**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 7. Januar 2008)

"In Basel haben binationale Paare schon bei der Eheschliessung damit zu kämpfen, dass sie unter dem Generalverdacht der Scheinehe stehen. Entscheidet sich ein ausländisches Ehepaar zur Trennung, muss es sich einer eingehenden Prüfung unterziehen ausser die beiden Ehepartner verfügen über voneinander unabhängige Niederlassungsbewilligungen.

Bis vor einigen Jahren war es üblich, dass bei Verdacht auf Scheinehe und des fingierten Zusammenlebens, die Polizei und Angestellte der Einwohnerdienste Nachforschungen anstellten. Es wurden bei Nachbarn Abklärungen gemacht und im Umfeld der Betroffenen nachgeforscht, ob die Ehe intakt war und auch wirklich gelebt wurde.

Heute wird diese Aufgabe von einer Privatfirma im Auftrag des Migrationsamtes ausgeführt. Dabei handelt es sich um die ABS Betreuungsservice AG mit Hauptsitz in Pratteln (BL).

Verdächtig das Migrationsamt ein binationales Ehepaar, so klingeln MitarbeiterInnen der ABS Betreuungsservice AG an der Wohnung des Paares. Sie erwarten von den Betroffenen, dass diese direkt an Ort und Stelle eine Einwilligungserklärung unterschreiben, welche ihnen das Betreten der Wohnung erlaubt. Dann beginnen die MitarbeiterInnen der ABS Betreuungsservice AG mit der Befragung. Sie schauen sich alle Räume der Wohnung genau an und befragen die Ehepartner zu ihrer Ehe- und Lebenssituation. Sie suchen ebenfalls den Kontakt zu Nachbarn und erkundigen sich, wer an besagter Adresse lebt und ob man beide Eheleute kenne. Als Abschluss schreiben sie einen ausführlichen Bericht zuhanden des Migrationsamtes. Die Schlussbemerkungen des Berichts enden mit der Empfehlung, die Aufenthaltsbewilligung zu verlängern oder nicht.

Die Angestellten der Firma ABS Betreuungsservice AG fungieren als Detektive im Auftrag des Staates.

Zu diesem Sachverhalt habe ich folgende Fragen:

1. Welches ist die gesetzliche Grundlage, diese hoheitliche Aufgabe, welche einer polizeilichen Abklärung ähnelt, einer Privatfirma zu übertragen?
2. **a)** Wer hat die Auslagerung dieser Aufgabe an eine Privatfirma beschlossen und bewilligt?  
**b)** Seit wann erhält die ABS Betreuungsservice AG Aufträge vom Migrationsamt?  
**c)** Gibt es noch andere Privatfirmen mit gleichem Auftrag?
3. Was sind die Kompetenzen dieser Firma im Detail? Wo sind sie geregelt und besteht ein Vertrag zwischen dem SiD und der ABS Betreuungsservice AG?
4. **a)** Wie werden die Aufträge vergütet und abgegolten?  
**b)** Welchen Betrag bezahlt der Kanton Basel-Stadt an die ABS Betreuungsservice AG pro Jahr und Fall?
5. Welche Ausbildung und welchen beruflichen Hintergrund haben die MitarbeiterInnen der ABS Betreuungsservice AG, welche diese Hausbesuche und Abklärungen vornehmen?
6. Wer im Migrationsamt ist befugt, einen Auftrag an diese Firma zu erteilen?
7. **a)** Welches sind die Kriterien, die im Einzelfall zu einer derartigen Überprüfung führen?  
**b)** In welchen Fällen wird diese Art der Informationsbeschaffung angewandt?
8. Wie wird sichergestellt, dass die Informationen, die die MitarbeiterInnen der Firma ABS Betreuungsservice AG erhalten, vertraulich behandelt werden?
9. **a)** Was geschieht mit den gewonnenen Daten?  
**b)** Wie wird der Datenschutz gewährleistet?
10. Wie wird den Betroffenen mitgeteilt, dass es sich bei den MitarbeiterInnen um Angestellte einer Privatfirma (und nicht um Angestellte des Migrationsamtes) handelt und dass ihnen der Einlass in die Wohnung verwehrt werden kann?

Zusatzfrage: Welches sind die Kriterien für eine intakte und gelebte Ehe, damit kein Entzug der Aufenthaltsbewilligung droht?“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Am 1. Januar 2008 ist das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16.12.2005 in Kraft getreten. Das neue Recht räumt der Missbrauchsbekämpfung durch die Migrationsbehörden aufgrund der bisher gemachten (negativen) Erfahrungen mehr Raum ein.<sup>1</sup> So ist zum Beispiel das Täuschen der Behörden neu strafbar (vgl. Art. 118 AuG). Zudem wurde mit dem AuG die grundsätzliche Pflicht zum Zusammenwohnen auch auf Schweizerinnen und Schweizer und ihre ausländischen Ehegatten ausgedehnt (vgl. Art. 42 Abs. 1 AuG). Gemäss altem Recht galt dies nur für Ausländerinnen und Ausländer und ihre ausländischen Ehegatten.

Unabhängig davon ob eine formelle zivilrechtliche Ehe besteht, setzt die dauernde Gewährung eines Aufenthaltsrechts grundsätzlich voraus, dass eine tatsächlich gelebte eheliche Beziehung und ein entsprechender Ehewille besteht. Das Migrationsamt leitet Verfahren wegen Verdachts auf rechtsmissbräuchliches Festhalten an einer inhaltslosen Ehe aber nur ein, wenn im Einzelfall entsprechende konkrete Hinweise vorliegen. Es wird niemals aufgrund eines "Generalverdachts" tätig, wie die Interpellantin offenbar befürchtet. Einen Hinweis liefert die ausländische Person zum Beispiel selbst, wenn sie sich alleine an einer anderen Adresse anmeldet. Weiter informiert das Zivilgericht Basel-Stadt das Migrationsamt über verfügte Ehetrennungen. Aber auch Wegweisungsverfügungen, welche die Kantonspolizei bei häuslicher Gewalt gestützt auf das Polizeigesetz erlässt, können auf die Auflösung einer Ehegemeinschaft hindeuten.

Das Migrationsamt hat in den vergangenen Jahren jeweils rund 150 Verfahren wegen Verdachts auf rechtsmissbräuchliches Festhalten an einer inhaltslos gewordenen Ehe eingeleitet. In jeweils ungefähr 30 Fällen schloss es das Verfahren mit einem Entzug der Aufenthaltsbewilligung ab.

Die Sachverhaltsermittlung in migrationsrechtlichen Angelegenheiten ist oft sehr personal- und zeitintensiv. Der rechtsgültige Nachweis lässt sich nur mit umfangreichen Abklärungen erbringen. In Anbetracht knapper Personalressourcen und dem erweiterten gesetzlichen Auftrag hat sich der Bereich Bevölkerungsdienste und Migration (BdM) des Sicherheitsdepartements Basel-Stadt (seit 1. Januar 2009: Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt), zu welchem das Migrationsamt gehört, entschieden, versuchsweise eine spezialisierte Gesellschaft zur Sachverhaltsermittlung in ausgesuchten und besonders abklärungsintensiven migrationsrechtlichen Fällen beizuziehen.

In der Folge wurde mit der ABS Betreuungsservice AG mit Sitz in Bännwil, welche im Rahmen der Missbrauchbekämpfung auch bei der Sozialhilfe eingesetzt wird, im Juni 2007 ein Vertrag betreffend Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Bevölkerungsdienste und Migration – ausdrücklich versuchsweise – abgeschlossen. Gemäss diesem Rahmenvertrag kann das Migrationsamt die ABS Betreuungsservice AG mit der "Überprüfung der Lebenssituation von Personen" beauftragen. So erteilte das Migrationsamt in insgesamt zwei Fällen, bei welchen mehrere Anhaltspunkte für rechtsmissbräuchliches Verhalten vorlagen, spezifische Abklärungsaufträge. Der eine Auftrag datiert vom 5. September 2007, der andere vom 20. März 2008. Der genaue Umfang der vorzunehmenden Abklärung wurde in den beiden Prüfungsaufträgen schriftlich festgehalten. Es war jeweils vor Ort zu prüfen, ob tatsächlich eine echte eheliche Gemeinschaft gelebt wird.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Botschaft 02.024 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, abgedruckt im Bundesblatt Nr. 20/2002 (Botschaft), S. 3709 ff., S. 3734.

Nach Abschluss der zwei genannten Fälle durch die ABS Betreuungsservice AG wurde trotz zuverlässiger Vertragserfüllung erkannt, dass unter dem Strich keine wesentliche Effizienzsteigerung erzielt werden konnte, zumal wesentliche Instruktionen und Abklärungen aus rechtlichen Gründen weiterhin durch die Behörden erfolgen mussten. Das Migrationsamt hat deshalb keine weiteren Aufträge erteilt. Zudem muss aus heutiger Sicht auch festgehalten werden, dass die Beauftragung zur Sachverhaltsermittlung vor Ort einer expliziteren gesetzlichen Grundlage bedurft hätte. Dies gilt, obwohl die Ermittlungshandlungen in den zur Diskussion stehenden beiden Fällen, wie nachfolgend dargestellt, in einem engen behördlich gesetzten Rahmen erfolgten.

Das kantonale Gesetz über das Aufenthaltswesen befindet sich in Überarbeitung und soll in den nächsten Wochen dem Grossen Rat unterbreitet werden. Dabei wäre es durchaus denkbar gewesen, eine explizitere Bestimmung bezüglich Übertragung von Sachverhaltsermittlungsaufgaben an eine aussenstehende Firma einzufügen. Mangels erwähnter wesentlicher Effizienzsteigerung wurde aber davon abgesehen.

Im Einzelnen beantworten wir die Fragen der Interpellantin wie folgt:

Zu Frage 1:

Die Untersuchungen erfolgten gestützt auf § 3 des Gesetzes über das Aufenthaltswesen, wonach das Migrationsamt zum Vollzug des gesamten Ausländerrechts zuständig ist. Im Rahmen dieser umfassenden Vollzugsaufgabe hatte das Migrationsamt versuchsweise eine spezialisierte Gesellschaft für einzelne ergänzende Sachverhaltsabklärungen beigezogen. Diese gezielte Unterstützungsleistung erfolgte unter behördlicher Anleitung. Beim Hausbesuch im ersten der beiden Fälle war gar ein Mitarbeiter des Migrationsamts persönlich zugegen. Zur Beantwortung dieser Frage darf zudem auf die Einleitung verwiesen werden.

Zu Frage 2:

- a) Die Bewilligung wurde durch die damalige Leitung des Bereichs BdM erteilt.
- b) Der Bereich BdM schloss mit der ABS Betreuungsservice AG im Juni 2007 einen Vertrag ab, der am 1. Juli 2007 für eine Versuchsphase wirksam wurde. In der Folge erhielt die ABS Betreuungsservice AG vom Migrationsamt insgesamt zwei Aufträge zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung. Der eine Auftrag datiert vom 5. September 2007, der andere vom 20. März 2008.
- c) Es gibt keine anderen Privatfirmen mit einem solchen Auftrag.

Zu Frage 3:

Die Kompetenzen der ABS Betreuungsservice AG ergaben sich aus dem abgeschlossenen Rahmenvertrag und den bereits erwähnten einzelnen Abklärungsaufträgen. Gemäss Rahmenvertrag darf die ABS Betreuungsservice AG (wenn ein entsprechender expliziter Auftrag erteilt wird) den Sachverhalt vor Ort prüfen und dabei Abklärungen über private Beziehungen, die Erwerbstätigkeit sowie die wirtschaftliche, soziale und sprachliche Integration tätigen. Es wurde vereinbart, dass die ABS Betreuungsservice AG die Dienstleistungen durch fachlich qualifiziertes Personal erbringt. Die eingesetzten

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter traten gegenüber den Betroffenen nicht als Angestellte des Sicherheitsdepartements auf und betraten geschützte Bereiche erst, nachdem die Berechtigten jeweils eine Einwilligungserklärung unterzeichnet hatten.

Zu Frage 4:

- a) Gemäss Vertrag beträgt der Stundenansatz pauschal CHF 85 zuzüglich 7.6% Mehrwertsteuer und Fahrkostenentschädigung.
- b) Für die Erledigung der beiden Aufträge wurden insgesamt rund CHF 4'300 bezahlt.

Zu Frage 5:

Die Abklärungen wurden in den beiden Fällen von ehemaligen Polizeibeamten durchgeführt, die heute bei der ABS Betreuungsservice AG tätig sind.

Zu Frage 6:

Über die Befugnis der ABS Betreuungsservice AG, einen Auftrag zu erteilen, verfügten die zuständigen Abteilungs- und Ressortleiter des Migrationsamts (insgesamt drei Mitarbeitende).

Zu den Fragen 7. a) und b):

In den beiden Fällen bestanden Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Festhalten an einer nicht mehr gelebten Ehe. Insbesondere waren die Wohnverhältnisse unklar.

Der Vollständigkeit halber sei zudem angemerkt, dass beim zweiten Fall das Migrationsamt bereits am 24. April 2007 die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit der Begründung verweigerte, die betreffende Person berufe sich rechtsmissbräuchlich auf eine nicht mehr gelebte Ehe. Gegen diese Verfügung wurde ein erstes Wiedererwägungsgesuch – welches ein blosser Rechtsbehelf ist und nur unter bestimmten Voraussetzungen überhaupt einen Anspruch auf Eintreten vermittelt – erhoben und vom Migrationsamt am 15. Juni 2007 abgewiesen. Erst nachdem im Oktober 2007 ein neuerliches Wiedererwägungsgesuch einging, beauftragte das Migrationsamt die ABS Betreuungsservice AG mit der Überprüfung des nach wie vor behaupteten Sachverhalts (intakte, gelebte Ehe). Knapp drei Monate später verliess der Schweizer Ehepartner das Land – ohne den anderen – für unbestimmte Zeit.

Zu Frage 8:

Die ABS Betreuungsservice AG unterliegt im Rahmen der Vertragserfüllung dem kantonalen Datenschutzgesetz (DSG). Dieses gilt auch für private Personen und Organisationen, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen werden (§ 2 Abs. 5 DSG).

Zur Verdeutlichung dieser Verpflichtung wurde im Vertrag festgelegt, dass die Organe und Angestellten der ABS Betreuungsservice AG über sämtliche Angelegenheiten, von denen sie im Zusammenhang mit der Erledigung ihres Auftrages Kenntnis erhalten, zur vollständigen Verschwiegenheit verpflichtet sind, und dass die Schweigepflicht auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses weiter gilt. Im Weiteren war die Vertragspartnerin verpflichtet, spätestens mit Abschluss des Falles die erhaltenen Unterlagen zu retournieren. Das Migrationsamt hatte zur Überprüfung der gesetzes- und vertragskonformen Erfüllung der erteilten Aufträge das uneingeschränkte Einsichtsrecht in die Arbeitserledigung.

Zu Frage 9. a):

Die ABS Betreuungsservice AG war verpflichtet, nach Abschluss der vorzunehmenden Sachverhaltsermittlungen einen Schlussbericht zu erstellen und allfällige Beweismittel zu nennen. Weiter konnten – für das Migrationsamt selbstverständlich nicht bindende – Empfehlungen genannt werden.

In beiden Fällen wurden die Schlussberichte und Beweismittel (Fotografien von öffentlich einsehbarem Raum und Ausdrücke aus dem Internet) in die jeweiligen Akten des Migrationsamts aufgenommen, welche die Betroffenen jederzeit einsehen können. Einer der betroffenen Personen wurde gar auf ihren Wunsch eine Kopie des Berichts zugestellt. Diese brachte Ergänzungen an, welche ebenfalls in die Akte aufgenommen wurden.

Zu Frage 9. b):

Siehe die Antwort zu Frage 8 und 9.a).

Zu Frage 10:

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ABS Betreuungsservice AG gaben sich nicht als Angestellte des Migrationsamtes aus, sondern traten im Namen ihrer Arbeitgeberin auf. Sie betraten private Bereiche erst nachdem die berechtigte Person eine "Einwilligungserklärung zum Hausbesuch" unterzeichnet hatte. Auf dieser Einwilligungserklärung sind lediglich das Logo und die Firma der Gesellschaft (Betreuungsservice AG) abgedruckt. Es ist kein amtliches Zeichen oder eine amtliche Bezeichnung angebracht.


Damit war für die betroffenen Personen einerseits leicht erkennbar, dass sie keine Mitarbeitenden des Migrationsamts oder der Kantonspolizei vor sich hatten. Andererseits konnten sie aus der Bitte, eine Einwilligungserklärung zu unterschreiben ohne weiteres schliessen, dass sie den Mitarbeitenden der ABS Betreuungsservice AG gegen ihren Willen keinen Einlass in ihre Wohnung gewähren mussten.

Zur Zusatzfrage:

Erforderlich ist stets, dass eine echte und gelebte Familien- beziehungsweise Ehegemeinschaft besteht. Als Grundsatz verlangt das Gesetz deshalb, dass Eheleute zusammen wohnen müssen (vgl. Art. 42 und 43 AuG). Davon kann nur aus wichtigen Gründen eine Ausnahme gemacht werden. Wichtige Gründe für eine Ausnahme vom Erfordernis des Zusammenwohnens können namentlich durch berufliche Verpflichtungen oder durch eine vorübergehende Trennung wegen erheblicher familiärer Probleme entstehen (vgl. Art. 62 AuG in Verbindung mit Art. 76 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]).

Werden dem Migrationsamt Hinweise betreffend Auflösung eines ehelichen Haushalts zur Kenntnis gebracht, werden gemäss gängiger Praxis beide Partner nach den Gründen der Trennung befragt. Haben sich die Partner aufgrund familiärer Probleme getrennt, gewährt ihnen das Migrationsamt jeweils mehrere Monate, um wieder zueinander zu finden, bevor die Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung geprüft wird.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin