

Antrag des Regierungsrates vom 2. April 2014

**5085**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative «Keine Härtefall-  
kommission für abgewiesene Asylsuchende  
und Personen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. April 2014,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Keine Härtefallkommission für abgewiesene Asylsuchende und Personen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

\_\_\_\_\_

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:

§ 28 a. Beratende Kommissionen

Abs. 1 unverändert.

Abs. 2 (neu):<sup>2</sup> Im Kanton Zürich existieren keine Kommissionen betreffend Härtefälle im Sinne der eidgenössischen Asyl- und Ausländergesetzgebung.»

---

### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Abgewiesene Asylsuchende verfügen über ein reiches Instrumentarium an Rechtsmitteln, um gegen Entscheide über die Verweigerung des Asyls vorzugehen und damit den Ausweisungsvollzug abzuwenden oder zu verzögern.

Der Kanton Zürich schuf mit der Härtefallkommission für abgewiesene Asylsuchende noch ein weiteres Instrument. Diese war das Resultat von Verhandlungen mit Sans-Papiers, die in der Adventszeit 2008 die Predigerkirche besetzten. Es gibt keinen Grund, das von Bundesrechts wegen vorgegebene Verfahren durch eine Härtefallkommission zu ergänzen.

---

## **Weisung**

### **1. Formelles**

Am 16. Juli 2013 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 18. Januar 2013 (ABI 2013-01-18) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Keine Härtefallkommission für abgewiesene Asylsuchende und Personen mit unregelmäßigem Aufenthaltsstatus» eingereicht. Mit Verfügung vom 19. September 2013 (ABI 2013-09-27) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28

Abs. 1 KV). Mit Beschluss vom 7. Januar 2014 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig sei, und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB Nr. 27/2014).

## 2. Ausgangslage

Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende können eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhalten, der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war, wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und keine Gründe für den Widerruf von Bewilligungen vorliegen (Art. 14 Abs. 2 Asylgesetz, AsylG; SR 142.31). Was ein schwerwiegender persönlicher Härtefall ist, ergibt sich aus Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.21) sowie einer umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Entscheide der Kantone über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung als Härtefall bedürfen der Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM).

Aus Art. 14 Abs. 4 AsylG ergibt sich, dass Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende den negativen Entscheid des Kantons über eine Aufenthaltsbewilligung nicht gerichtlich überprüfen lassen können. Dies widerspricht grundsätzlich der Rechtsweggarantie und wurde vom Bundesverwaltungsgericht kritisiert (vgl. auch BGE 137 I 128, E. 4 S. 131 f. = Praxis 2011, Nr. 62). Insbesondere um diesen Mangel auszugleichen, hat der Regierungsrat am 29. April 2009 die Verordnung über die Härtefallkommission (LS 142.31) erlassen und eine Härtefallkommission eingesetzt.

Die Härtefallkommission hat keine Entscheidkompetenzen, sondern nimmt gegenüber dem Migrationsamt beratend Stellung zu den Härtefallgesuchen von abgewiesenen Asylsuchenden und Asylsuchenden mit Nichteintretensentscheid sowie von Gesuchen von Ausländerinnen und Ausländern, die seit mehreren Jahren hier leben und noch nie ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben (§§ 1 und 4 Abs. 3 Verordnung über die Härtefallkommission). Weicht die Empfehlung der Kommission von der Beurteilung des Migrationsamtes ab, obliegt der Entscheid der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion. In allen Fällen bedarf der positive Entscheid des Kantons über ein Härtefallgesuch der Zustimmung des Bundes.

Die neunköpfige Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit. Sie beurteilt rund 45 Härtefallgesuche pro Jahr.

### **3. Beurteilung der Volksinitiative**

#### **3.1 Staatspolitisch fragwürdig**

Gemäss § 28 OG RR kann der Regierungsrat Kommissionen einsetzen, die ihn beraten, die seine Geschäfte vorbereiten oder begutachten oder die selbstständige Verwaltungseinheiten sowie Organisationen und Personen gemäss § 8 Abs. 2 beaufsichtigen. Dieser Grundsatz soll auch künftig gelten; mit der Volksinitiative soll jedoch dem Regierungsrat in einem ganz spezifischen Bereich die Kompetenz entzogen werden, eine beratende Kommission einzusetzen. Mit Blick auf sonstige bestehende oder künftig zu schaffende Kommissionen ist die Initiative schon aus präjudiziellen Gründen abzulehnen. Es ist systemwidrig und staatspolitisch fragwürdig, wenn die Legislative gegenüber der Exekutive zur Art der Aufgabenerfüllung derart punktuell einschränkende Vorgaben macht. Die geltende Regelung, dass der Regierungsrat beratende Kommissionen einsetzen kann, ist zweckmässig. Einschränkungen sind unnötig und daher abzulehnen.

#### **3.2 Die beratende Härtefallkommission hat sich bewährt**

Die bisherigen Erfahrungen mit der Härtefallkommission als beratender Kommission sind durchaus positiv. Das Verfahren hat sich eingespielt, die Kosten sind massvoll und die Arbeit der Kommission hat zur Beruhigung in einem sensiblen Bereich der Asylpolitik beigetragen. Dies hat auch der Kantonsrat anerkannt, indem er am 5. November 2012 die Überweisung einer Motion, mit der die Abschaffung der Härtefallkommission gefordert wurde, abgelehnt hat. Die Initiative ist auch aus diesen Gründen abzulehnen.

### **4. Antrag**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Keine Härtefallkommission für abgewiesene Asylsuchende und Personen mit unregelmässigem Aufenthaltsstatus» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi