

Sitzung vom 5. Mai 1993

1332. Interpellation (Erteilung von humanitären Aufenthaltsbewilligungen und Behandlung von Härtefällen bei Asylsuchenden)

Kantonsrat Willy Spieler, Küsnacht, und die Kantonsrätinnen Anna Guler, Zürich, und Susanne Huggel-Neuenschwander, Hombrechtikon, haben am 8. März 1993 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Eine engagierte Öffentlichkeit nimmt zunehmend Anteil am Schicksal von Asylsuchenden, deren Ausweisung nach den einfachen Massstäben der Menschlichkeit als Härtefall empfunden wird. Diese Öffentlichkeit erwartet Transparenz über die Praxis des Kantons bei der Erteilung von humanitären Bewilligungen.

Wir ersuchen den Regierungsrat daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Nach welchen Kriterien beurteilt die Fremdenpolizei das Vorliegen eines Härtefalls bzw. die Zulässigkeit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung?
2. Ist der Regierungsrat bereit, im Interesse einer möglichst grosszügigen Behandlung von Härtefällen und humanitären Aufenthaltsbewilligungen die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen und dabei allenfalls nach dem Beispiel der Aktion 86 vorzugehen?
3. Wie ist das Verfahren zur Beurteilung von Härtefällen und zur Erteilung von humanitären Aufenthaltsbewilligungen im Kanton organisiert?
4. Ist der Regierungsrat bereit, sich nach dem Beispiel anderer Kantone von einer in der Bevölkerung breit abgestützten Härtefallkommission beraten zu lassen?

Auf Antrag der Direktion der Polizei

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Interpellation Willy Spieler, Küsnacht, Anna Guler, Zürich, und Susanne Huggel-Neuenschwander, Hombrechtikon, wird wie folgt beantwortet:

Mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 wurde Art. 17 Abs. 2 AsylG zwecks Regelung humanitärer Härtefälle geschaffen. Damit hat der Gesetzgeber das Prinzip der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens durchbrochen, wie es als Grundsatz in Art. 12f. AsylG festgelegt ist. Die Kantone erhielten so die Möglichkeit, Asylbewerbern mit längerdauernde Aufenthalt (mindestens vier Jahre) aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Neben der Dauer des Aufenthalts sind weitere Kriterien zu beachten, die auf einen höheren Grad der Integration hinweisen. Will der Kanton von der Möglichkeit der Bewilligungserteilung Gebrauch machen, muss er die Zustimmung des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) einholen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat in einer Weisung vom 21. Dezember 1990 umrissen, wie solche Fälle zu beurteilen sind. Die restriktiv gefassten Richtlinien verlangen, dass eine Aufenthaltsverweigerung für den Gesuchsteller und seine Familie äusserst schwerwiegende Folgen hätte. Zwar gelten die im Kreisschreiben festgelegten Grundsätze für die Kantone nicht unmittelbar. Sie entfalten aber insofern Wirkung, als sie den Kantonen aufzeigen, in welchem Sinne die Zustimmungspraxis des Bundesamtes gedacht ist. Der Kanton Zürich hat im Hinblick auf eine sachgerechte Lösung der nach Art. 17 Abs. 2 AsylG zu regelnden Fälle Kriterien erarbeitet, die dem Sinn der erwähnten Bestimmung entsprechen. Diese Kriterien werden indessen nicht starr angewendet, sondern dienen lediglich als Richtlinie. Die Situation der betroffenen Personen wird in jedem Fall individuell geprüft. Generell gilt, dass für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung namentlich Familien mit eingeschulden Kindern in Frage kommen, deren Gesuch seit mehr als vier Jahren hängig ist und bei denen keine negativen Integrationskriterien wie Straffälligkeit, hohe Fürsorgeabhängigkeit oder ungeregelte Arbeitssituation vor-

liegen. Dies rechtfertigt sich namentlich im Blick auf die durch die Schulsituation der Kinder eingeschränkte Mobilität von Familien. Bei Alleinstehenden sowie Ehepaaren ohne bzw. mit noch nicht eingeschulten Kindern wird im Grundsatz eine Aufenthaltsdauer von sechs Jahren vorausgesetzt, um eine Wegweisung als Härte im Sinne von Art. 17 Abs. 2 AsylG erscheinen zu lassen. Diese Regelung ist angemessen; namentlich ist die unterschiedlich angesetzte Aufenthaltsdauer gerechtfertigt. Letzteres ergibt sich auch aus der zu solchen Fällen bestehenden Rechtsprechung. So wurden Aufenthaltsgesuche von alleinstehenden Asylbewerbern, deren Asylgesuche weniger als sechs Jahre hängig waren, letztinstanzlich vom Bundesgericht abgewiesen; es handelte sich dabei um Fälle aus dem Kanton Zug. Ebenso wurden gleichgelagerte Fälle aus einem andern Kanton vom Beschwerdedienst EJPD abgewiesen. Eine Umfrage bei mehreren Kantonen hat überdies ergeben, dass die zürcherische Praxis vergleichsweise als grosszügig bezeichnet werden kann.

Die Fremdenpolizei prüft alle ihr gemeldeten Fälle, unabhängig davon, von wem diese Meldung erfolgt und ob das Asylverfahren noch hängig oder bereits rechtskräftig abgeschlossen ist, und unterbreitet sie dem Bund, wenn sie eine Aufenthaltsregelung für gerechtfertigt hält. Problematische Fälle werden von der Amtsleitung, gegebenenfalls in Absprache mit der Direktion der Polizei, beurteilt. Den betroffenen Personen kommt auf kantonaler Stufe von Gesetzes wegen keine Parteistellung zu. Erst mit dem Entscheid des BFA wird ein formelles Verfahren eröffnet, verbunden mit Parteirechten und Rechtsmittelweg bis ans Bundesgericht. Die Erfahrung zeigt, dass das Verfahren bis und mit Entscheid des BFA in der Regel rasch und unkompliziert ist und zu fallgerechten Lösungen führt.

Die Einschaltung einer speziellen Kommission müsste demgegenüber zu einer verzögerten Behandlung führen. Zudem bedarf es zur materiellen Beurteilung aktueller Fälle aufgrund der vorgegebenen Kriterien keiner externen Hilfestellung. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Schaffung von sogenannten Gutachterkommissionen 1986 vom EJPD angeregt wurde, da die Kantone unter dem damals geltenden Asylrecht humanitäre Fälle eigenständig und abschliessend beurteilen konnten. Dies änderte sich mit dem Asylverfahrensbeschluss vom 22. Juni 1990. Seither entscheidet der Kanton nicht mehr endgültig, sondern ist in das Zustimmungsverfahren vor dem zuständigen Bundesamt eingebunden. Dies führte dazu, dass die in andern Kantonen seinerzeit geschaffenen Härtefallkommissionen nach Abschluss der Härtefallaktion 90 (Erledigung der bis Ende 1986 eingereichten Asylgesuche) grösstenteils inaktiv oder wieder abgeschafft worden sind (so z. B. im Kanton Bern mit Regierungsratsbeschluss vom 20. Januar 1993). Paritätisch zusammengesetzte Kommissionen bestehen lediglich noch in den Kantonen Luzern, Freiburg und Neuenburg.

Die Fremdenpolizei hat auch ausserhalb des Asylbereichs Härtefälle zu beurteilen; sie verfügt damit über die erforderlichen Erfahrungen und den Überblick, um eine rechtsgleiche Behandlung aller Fälle zu gewährleisten. Aus diesen Gründen besteht kein Anlass, eine Härtefallkommission ins Leben zu rufen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Polizei.

Zürich, den 5. Mai 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller