

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 191/2002  
KR-Nr. 200/2002

Sitzung vom 4. September 2002

**1371. Postulat (Offenlegung der Kriterien betreffend Gewährung  
von humanitären Aufenthaltsbewilligungen, Neukonstituierung der  
Härtefallkommission)  
Anfrage (Härtefallkommission)**

A. Die Kantonsrätinnen Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, und Johanna Tremp, Zürich, haben am 17. Juni 2002 folgendes Postulat (KR-Nr. 191/2002) eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, die Kriterien offen zu legen, die beim Kanton zur Anwendung kommen bei der Antragstellung auf humanitäre Aufenthaltsbewilligung beim Bund. Weiter wird der Regierungsrat ersucht, die Härtefallkommission neu zu konstituieren und ihr Pflichtenheft sachgerecht neu zu formulieren. Die Härtefallkommission soll insbesondere berechtigt sein, in Einzelfällen Anträge an die Sicherheitsdirektion zu stellen.

Begründung:

Nachdem die «Neue Zürcher Zeitung» am 12. Juni 2002 informierte, dass der Regierungsrat die 1999 gegründete Härtefallkommission still und leise am 30. April 2002 aufgelöst habe, sah sich der Regierungsrat genötigt, diese Meldung am Nachmittag desselben Tages mit einer entsprechenden Medienmitteilung zu bestätigen. Es ist stossend, dass eine Kommission, die im Auftrag des Kantonsrates eingesetzt wurde, auf kaltem Weg liquidiert wird. Gleichzeitig trägt der Entscheid der Regierung zu einer wachsenden Unsicherheit der Bevölkerung in Bezug auf Asylfragen zu.

Gemäss Asylgesetz steht den Kantonen das Recht zu, beim Bund Antrag auf Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung zu stellen. Es ist davon auszugehen, dass solche Anträge nicht willkürlich, sondern auf der Basis einer Kriterienliste gestellt werden.

Angesichts der grossen Publizität, die gewisse Fälle erhalten, muss es im Interesse der Regierung sein, sich in der Anwendung der Kriterien durch ein fachlich breit abgestütztes Gremium unterstützen zu lassen und das Migrationsamt in seiner schwierigen Aufgabe, die getroffenen Entscheide zu kommunizieren, zu stärken. Damit leistet die Kommission einen Beitrag zur Transparenz, schafft Vertrauen bei den Betroffenen und in der Bevölkerung und hilft mit, die Entscheide breit abzustützen.

B. Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, hat am 24. Juni 2002 folgende Anfrage (KR-Nr. 200/2002) eingereicht:

Im Frühling 1999 setzte der Regierungsrat im Auftrag des Kantonsrates eine elfköpfige Härtefallkommission ein, die als konsultatives Gremium die Direktion für Soziales und Sicherheit bei ihren Anträgen in Härtefällen bezogen auf humanitäre Aufenthaltsbewilligungen beraten und ihr Fachwissen in allen Bereichen des Asylwesens einbringen sollte. Am 12. Juni 2002 informierte der Regierungsrat die Öffentlichkeit über die Auflösung dieser Kommission, nachdem der Beschluss zur Auflösung bereits Ende 2001 getroffen wurde und der Regierungsrat diesem Beschluss am 30. April 2002 zugestimmt hatte.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, mir folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum wurden der Kantonsrat und die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit nicht in den Entscheid zur Auflösung der Härtefallkommission mit einbezogen, und warum wurden diese Gremien und die Öffentlichkeit erst so spät informiert?
2. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass gerade in einem so heiklen Thema, wie es das Asylwesen ist, Transparenz, Offenheit und Information von allergrösster Wichtigkeit sind?
3. Ist es gerechtfertigt, politisch klug und überhaupt zulässig, dass der Regierungsrat eine vom Kantonsrat eingesetzte Kommission eigenmächtig absetzt?
4. Welches sind die Beweggründe für die Auflösung der Kommission, nachdem bei deren Einsetzung die Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes bereits bekannt waren?
5. Welches waren die Kompetenzen dieser Kommission neben dem allgemeinen Informationsaustausch und dem Erörtern verschiedener Themen im Asylbereich?
6. Welches waren die Argumente der Kommissionsmitglieder zur Auflösung der Kommission?
7. Wie viele Härtefälle wurden im Rahmen des Antragsrechts des Kantons von der Kommission besprochen und behandelt?
8. Wie rechtfertigt der Regierungsrat die Auflösung dieser Kommission, wenn Ausweisungen von Flüchtlingen und zum Beispiel die Frage der Papierlosen immer wieder Anlass zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit geben?
9. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass gerade das Fachwissen aller Organisationen, die tagtäglich mit der Problematik der Asyl Suchenden und der Flüchtlinge zu tun haben, bei Anträgen und in Fragen der Entscheidungsspielräume der Kantone überaus wichtig ist?

10. Wo werden in Zukunft Diskussionen zum Beispiel über Aufnahmekriterien für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung und über Fragen rund um die Papierlosen geführt?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, und Johanna Tresp, Zürich, wird unter gleichzeitiger Beantwortung der Anfrage Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, wie folgt Stellung genommen:

Im Bericht und Antrag vom 18. November 1998 an den Kantonsrat zu einem von diesem überwiesenen Postulat betreffend Härtefallkommission für von der Ausweisung bedrohte Ausländerinnen und Ausländer (Vorlage Nr. 3680) hielt der Regierungsrat fest, dass der Polizeidirektion (heute Direktion für Soziales und Sicherheit) eine Härtefallkommission im Sinne einer konsultativen Kommission beigeordnet werde. Er erwog, neben den rechtlichen Einschränkungen kantonalen Handlungsspielraums schlossen namentlich die grossen Fallzahlen sowie die Schwierigkeiten einer Umreissung bzw. einer Abgrenzung des Härtefallbegriffs es aus, einer Kommission konkrete Fälle – wenn auch nur konsultativ – zur Mitbeurteilung vorzulegen. Dies gelte namentlich dann, wenn ein Entscheid auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden könne oder wenn die kantonalen Behörden im Einzelfall dem Bund gegenüber lediglich unverbindlich Stellung nehmen könnten. Vielmehr als um die Bearbeitung des Einzelfalls gehe es um die Aufklärung über die komplexen Sach- und Rechtslagen, welche für die Vollzugstätigkeit auf kantonaler Ebene massgebend seien. Eine Härtefallkommission könne dazu dienen, mit einem breiteren Kreis von im Ausländerbereich engagierten Organisationen und Institutionen die mit derartigen Fragen verbundenen komplexen Rechts- und Sachlagen zu erörtern und ihnen näher zu bringen. Die vertretenen Organisationen könnten bekannt geben, in welchen Sachlagen die Rechtsanwendung zu nach ihrer Auffassung stossenden Ergebnissen führe, und damit zum früheren Erkennen von Problemlagen beitragen. Der insgesamt elf Personen umfassenden Kommission unter dem Vorsitz der Direktorin für Soziales und Sicherheit sollten Vertretungen der Hilfswerke, kirchlicher Kreise, des Migrationsamts, der öffentlichen Fürsorge sowie der Gemeinden angehören. Gestützt auf den einstimmigen Antrag der vorberatenden Kommission beschloss der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 29. März 1999 mit 134 : 0 Stimmen, dem Antrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission gemäss Vorlage 3680 zuzustimmen und das Postulat als erledigt abzuschreiben. Damit war dem Kantonsrat bekannt, dass die vom Regierungsrat eingesetzte Härtefallkommission keine Einzel-

fälle beurteilen sollte. Die Mitglieder der Härtefallkommission waren diesbezüglich im Bild, als sie über ihre Mitwirkung in der Kommission angefragt wurden und ihre Kommissionstätigkeit aufnahmen; auch sie hatten akzeptiert, dass ihre Kommissionsarbeit keine Beurteilung von Einzelfällen enthalten würde. Anlässlich ihrer Sitzung vom 13. Dezember 2001 kam die Kommission zum Schluss, dass dieses Gremium sich zwar im Sinne der Erwägungen des Regierungsrates in Vorlage 3680 als wertvolles Forum im Zusammenhang mit der Rückführung Kosovo und der Humanitären Aktion 2000 erwiesen habe, da auf diese Weise Informationen vermittelt und Gedanken ausgetauscht werden konnten. Dies reiche jedoch als Rechtfertigung für ein solches Gremium nicht aus. Diskussionsplattformen, die in besonderen Situationen, wie sie die Bosnien- oder die Kosovo-Krise darstellten, dem Informations- und Meinungs austausch dienen, bilden unter anderem die Behördendelegation im Asylwesen, oder es können zu diesem Zweck Ad-hoc-Gremien einberufen werden; Letztere in einer Zusammensetzung, wie sie der aufgelösten Härtefallkommission entspricht. Die Kommission beschloss deshalb einstimmig, dass dem Regierungsrat ihre Auflösung beantragt werden solle. Mit Beschluss vom 30. April 2002 gab der Regierungsrat diesem Antrag statt und löste die Härtefallkommission auf das gleiche Datum hin auf. Nachdem der Regierungsrat und nicht, wie oft irrtümlich dargestellt, der Kantonsrat diese Kommission in eigener Zuständigkeit eingesetzt hatte, sah er sich auch nicht veranlasst, für den Entscheid zur Auflösung eine Kommission des Kantonsrates oder den Kantonsrat als Ganzes einzubeziehen. Ebenso wenig waren für die Information einer interessierten Öffentlichkeit besondere Randbedingungen zu beachten. Es ist unbestritten, dass in allen Politikbereichen, nicht nur im Asylwesen, eine offene, zeitgerechte Information wichtig ist. Dennoch bestand keine Veranlassung, der Information der Kommissionsmitglieder über den Regierungsratsbeschluss vom 30. April sowie der Einfragebeantwortung in der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates, wo das Thema «Härtefälle» ebenfalls zur Diskussion stand, durch eine Medienmitteilung vorzugreifen. Zu einer sofortigen Information bestand schliesslich umso weniger Anlass, als auch die Einsetzung der Kommission seinerzeit der Öffentlichkeit nicht besonders bekannt gegeben worden war.

An der grundsätzlichen Auffassung, dass konkrete Einzelfälle nicht einer Kommission – auch nur konsultativ – zu unterbreiten seien, ist festzuhalten. Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat am 29. März 1999 das Postulat einstimmig abgeschrieben hat, im Wissen, dass die Kommission ausschliesslich als Informations- und Diskussionsplattform wirken werde. Seither sind keine wesentlichen Umstände ein-

getreten, die diese Auffassung in Frage stellen würden. Einzelfälle, die gelegentlich die Aufmerksamkeit einer interessierten Öffentlichkeit erregen (wie z. B. abgewiesene Asylbewerber, bei denen eine kantonale Aufenthaltsbewilligung von Gesetzes wegen ausgeschlossen ist), fallen in aller Regel in die Entscheidkompetenz der Asylbehörden des Bundes oder können auf dem Rechtsmittelweg überprüft werden. Dort, wo der Kanton von den Bundesbehörden um Stellungnahme ersucht wird, bleibt diese für die Bundesbehörden letztlich unverbindlich. Daran hat sich seit dem Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. Oktober 1999 nichts geändert, dessen Auswirkungen im Übrigen bei der damaligen Diskussion um eine Härtefallkommission bereits bekannt waren und die in die damaligen Überlegungen einfließen.

Wie bereits in Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 134/2002 und 142/2002 ausgeführt wurde, sind bei der Prüfung des schwer wiegenden persönlichen Härtefalles nach Art. 13 lit. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) alle Gesichtspunkte des Einzelfalles zu berücksichtigen. Geprüft wird, ob es dem Ausländer in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in seine Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist seine zukünftige Situation in seinem Heimatland seinen persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Das Vorliegen eines Härtefalles setzt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts namentlich voraus, dass sich der Ausländer in einer persönlichen Notlage befindet. Zudem müssen seine Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen Ausländern in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein. Diese Härtefallregelung bezweckt jedoch nicht den Schutz vor kriegerischen Ereignissen und staatlichen Übergriffen oder ähnlichen Situationen, die den Vollzug einer Wegweisung als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich machen; in diesen Fällen ist die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme in Betracht zu ziehen (Art. 14a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; SR 142.20]). Für die Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, sind unter anderem die Dauer der Anwesenheit, das Verhalten bzw. der Leumund der Ausländerin oder des Ausländers, sein Gesundheitszustand, die Integration im Arbeitsmarkt, die Anwesenheit von Familienmitgliedern in der Schweiz oder im Ausland, die Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten im Ausland, frühere Bewilligungsverfahren und das Verhalten der für den Vollzug des Ausländerrechts zuständigen Behörden im konkreten Einzelfall massgebend. Zudem müssen die konkreten Umstände, die zum illegalen Aufenthalt geführt haben, angemessen berücksichtigt werden. Nach der zürcherischen Praxis muss eine Person, damit sie als Härtefall

beurteilt werden kann, sich seit mindestens acht Jahren, beginnend am Tag der registrierten Einreise, ununterbrochen rechtmässig in der Schweiz aufgehalten haben. Ein wesentliches Kriterium ist der Integrationsgrad der fraglichen Person. Entscheidend ist, dass die ausländische Person enge Beziehungen zu Schweiz hat, regelmässig erwerbstätig gewesen ist, d. h. seit längerer Zeit in einem festen Arbeitsverhältnis steht, finanziell nicht erheblich unterstützt werden musste, zu keinen Klagen Anlass gegeben und dadurch Stabilität und Anpassungsfähigkeit bewiesen hat. Diese kantonale Praxis beruht auf der langjährigen Praxis des Bundesgerichts und der daraus abgeleiteten Praxis des Bundesamts für Ausländerfragen sowie des Beschwerdediensts des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Danach bedeutet selbst ein Aufenthalt von sieben oder acht Jahren per se noch keinen Härtefall; ebenso wenig die Tatsache beruflicher und sozialer Integration und klaglosen Verhaltens allein. Erst die Gesamtheit all dieser Umstände vermag zum Schluss zu führen, dass das Nichtgewähren weitem Aufenthalt die ausländische Person in eine schwer wiegende Notlage bringen würde.

Wie bereits in Vorlage 3680 ausgeführt, können alle Entscheide der Ausländerbehörden, die nicht im Sinn der gesuchstellenden Person ausfallen, aus Sicht dieser Person eine Härte darstellen. Darunter fallen Entscheide bezüglich Nichterteilung, Nichtverlängerung bzw. Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie Ausweisungen und Ansetzung von Ausreisefristen, mithin die gesamte migrationsamtliche Tätigkeit. In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff «Härtefall» denn auch völlig undifferenziert verwendet. Angesichts der Schwierigkeiten, den Härtefallbegriff zu umreissen bzw. abzugrenzen, des breiten Spektrums ausländerrechtlicher Entscheide mit «Härtefall»-Charakter für die Betroffenen sowie deren ausserordentlich hoher Zahl ist von vornherein ausgeschlossen, dass alle Fälle, welche für den Betroffenen eine Härte darstellen, auch nur konsultativ einer Härtefallkommission unterbreitet werden. Es kann nicht angehen, der normalen Sachbearbeitung eine zweite Sachbearbeiterebene in Form einer Kommission beizustellen; dies würde auch unter finanziellen Gesichtspunkten allen Grundsätzen der Verhältnismässigkeit widersprechen.

Wie alle Entscheide werden auch jene über so genannte Härtefälle nach rechtsstaatlichen Grundsätzen vorbereitet und gefällt. Die zuständige Behörde hat dabei nach dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung unter Beachtung der von Gerichts- und übergeordneten Verwaltungsinstanzen entwickelten Praxis zu entscheiden. Ist eine betroffene Person mit dem Entscheid nicht einverstanden, kann sie diesen mit den gesetzlich vorgesehenen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen überprüfen lassen. In den Fällen von Art. 44 AsylG, in denen das Bundesamt für

Flüchtlinge (BFF) im Rahmen des Asylverfahrens auch das Vorliegen einer schwer wiegenden persönlichen Notlage zu prüfen hat und die kantonalen Behörden letztlich unverbindlich angefragt werden, kann sich der Rechtsuchende an die unabhängige Asylrekurskommission (ARK) wenden, der auch die Härtefallfrage zur Prüfung vorgelegt werden kann. Gleichermassen ist das BFF dafür zuständig, über Gesuche um Wiedererwägung eines Wegweisungsentscheids nach abgelehntem Asylgesuch zu befinden. Seitens des Kantons wurde in solchen Fällen dem BFF schon verschiedentlich signalisiert, dass einer vorläufigen Aufnahme nicht opponiert würde.

Entscheide in kantonaler Zuständigkeit betreffend Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung können mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden. Beim Entscheid über solche Rekurse tritt das Mitglied des Regierungsrats, in dessen Direktion der angefochtene Entscheid gefällt worden war, in den Ausstand. Der Regierungsrat ist durchaus in der Lage, das Vorliegen von Härtefallgründen zu beurteilen und angemessen zu würdigen, ohne dass er dazu die Hilfestellung durch ein Konsultativgremium benötigte, wie er denn generell in der Lage ist, auch in andern heiklen Politikbereichen für seine Entscheide die Verantwortung selber zu tragen.

Der Umstand, dass vereinzelt Entscheiden eine besondere Publizität zuteil wird, ist für sich genommen kein Kriterium dafür, Entscheide nicht eigenständig, ohne fremde Mitsprache fällen zu können. Alle rechtsanwendenden Behörden sind sich bewusst, dass Entscheide im Ausländerbereich allgemein heikel sind. Sie verfügen durchaus über das nötige Sensorium, um die Tragweite von Entscheiden abschätzen zu können, die aus Sicht Interessierter unpopulär sind. Einer besonderen Hilfestellung durch Dritte bedarf es nicht. Im Übrigen bietet auch die Mitsprache eines Härtefallgremiums letztlich keine Gewähr dafür, dass inhaltlich bessere Entscheide getroffen werden; dies namentlich in den Fällen, in denen der Entscheid nicht durch das beratene Organ selber getroffen werden kann.

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 191/2002 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**