

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

KR-Nr. 125/2002

Sitzung vom 10. Juli 2002

1073. Anfrage (Asylverfahren)

Kantonsrat Samuel Ramseyer, Niederglatt, hat am 22. April 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit dem Asylverfahren (Vollzug) bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Wie viele Asylbewerber halten sich derzeit in unserem Kanton auf ?
 - a) im erstinstanzlichen Verfahren
 - b) im zweitinstanzlichen Verfahren
 - c) als vorläufig Aufgenommene
 - d) mit abschlägigem Bericht vor Ablauf der Ausreisefrist
 - e) mit abschlägigem Bericht und abgelaufener Ausreisefrist
2. Welche Institutionen (auf privater, behördlicher, genossenschaftlicher oder anderer Basis) bieten derzeit im Kanton Ausbildungen an für
 - a) Personen, die sich mit der Betreuung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern beschäftigen?
 - b) Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit dem Ziel, diese in der Schweiz zu integrieren? Wie werden diese Ausbildungen durch den Kanton organisatorisch und finanziell unterstützt?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat die zwangsweise Zuweisung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern bei sich verweigernden Gemeinden konkret vor?
4. Wie nimmt der Regierungsrat beim Bund auf die Beschleunigung der Abwicklung und des Vollzugs von Asylverfahren Einfluss?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Frage, die bestehende Asylgesetzgebung durch ein tauglicheres Instrument (Migrationsgesetz) abzulösen, und wie beurteilt er seine Möglichkeiten, diesbezüglich auf den Bund Einfluss zu nehmen?

Begründung:

Die Asylzahlen sind vorletztes Jahr vorübergehend zurückgegangen, haben aber nie mehr einen eigentlichen Tiefstand erreicht. Jetzt sind sie zudem wieder im Steigen begriffen. Dennoch spricht man allgemein von einer Beruhigung im Asylwesen. Dies trifft nicht zu, wie der im Zusammenhang mit der Zuweisung von der Direktion für Soziales und Sicherheit auf die Gemeinden ausgeübte Druck eindrücklich zeigt. Die Vermutung, dass sowohl der Kanton wie die Gemeinden weiterhin durch die sich im Gange befindende Völkerwanderung belastet sein werden, ist offenkundig. Die bis heute zur Anwendung kommenden Gesetze vermögen dem Problem nicht Herr zu werden.

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

I. Die Anfrage Samuel Ramseyer, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Statistische Angaben

Im Kanton Zürich hielten sich per 30. April 2002 gestützt auf Angaben des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und der Asylrekurskommission (ARK) insgesamt 13 322 Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene auf.

Verfahrensstand/Status	Anzahl
- erstinstanzliche Pendenzen:	2997
- zweitinstanzliche Pendenzen:	1909
- vorläufig Aufgenommene:	6600
- Vollzugsfälle total:	1816
- rechtskräftig, Frist läuft:	138
- rechtskräftig, Frist abgelaufen:	176
- rechtskräftig, blockiert*:	1187
- noch nicht rechtskräftig und Varia:	315

* Wegweisungsvollzug temporär nicht möglich (über längeren Zeitraum kein Reisepapier erhältlich, zwangsweise Rückführung nicht durchführbar, Strafuntersuchung/Verbüssung, Wiedererwägungs-/Revisionsgesuch hängig usw.)

Die aktuellen Zahlen zum Asylwesen sind auf der Website des BFF www.asyl.admin.ch sowie auf der Site der Direktion für Soziales und Sicherheit www.ds.zh.ch abrufbar.

Ausbildungsangebote für Betreuerinnen und Betreuer

Den in den Gemeinden mit Aufgaben im Asylbereich betrauten Personen steht der Zugang zu verschiedenen Ausbildungs- und Weiterbildungsangeboten offen. Im kantonalen Auftrag führt die Asyl-Organisation Zürich jedes Jahr Einführungs- und Weiterbildungskurse zu verschiedenen Themen im Asylbereich durch. Der Inhalt der kantonalen Fortbildungsprogramme wird von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Fachpersonen einzelner Gemeinden, der Abteilung Asylkoordination des Sozialamtes und der Asyl-Organisation Zürich, gestaltet. Das Kursprogramm wird jährlich angepasst. Dies erlaubt es, auf aktuelle Themen und Bedürfnisse der Zielgruppe eingehen zu können. Ergänzend dazu bietet das BFF gesamtschweizerisch Einführungs- und Fortbildungskurse im Asylbereich an, die ebenfalls allen interessierten Personen, die in den Gemeinden mit Aufgaben im Asylbereich betraut sind, zugänglich sind.

Integration/Integrationsprogramme für Asylsuchende

Im Zusammenhang mit der Integration von Asylsuchenden ergeben sich besondere Aspekte. Einerseits ist für die überwiegende Mehrzahl dieser Personen der Aufenthalt in der Schweiz von begrenzter Dauer, andererseits ist es unumgänglich, dass sie sich während dieser Zeit in unserem Land zurechtfinden und sich entsprechend unseren Gepflogenheiten verhalten. Insoweit ist ein entsprechender Grad an Integration anzustreben, umso mehr als ihnen hier die Kompetenzen vermittelt werden sollten, die ihnen eine Rückkehr ins und eine Reintegration im Herkunftsland ermöglichen. Eine so verstandene Integration von Asylsuchenden wirkt denn auch nicht auf Verbleiben in der Schweiz hin. Bei denjenigen Personen, denen Asyl gewährt wird und die auf Dauer in der Schweiz verbleiben, ist eine hohe Integration anzustreben.

Das Konzept des Kantons Zürich in der Asylfürsorge setzt Integration im beschriebenen Sinne um. So orientiert sich die Betreuung der Asylsuchenden in der vom Kanton organisierten ersten Phase am Prinzip der Erhaltung der sozialen Intergrationsfähigkeit. Dies bedeutet, dass diejenigen Kräfte der Asylsuchenden mobilisiert werden sollen, die es ihnen erlauben, sich hier, im Herkunftsland oder einem Drittstaat zurechtzufinden. Zu den Aufgaben der Betreuungsorganisationen in der ersten Phase (Arbeitsgemeinschaft Asyl und ORS Service AG) gehören daher insbesondere auch die Unterstützung und Unterweisung der Asylsuchenden zur Bewältigung des Alltags in einer unvertrauten Umgebung und die Vermittlung der hiesigen Grundwerte und Grundlagen des Zusammenlebens sowie die Durchführung von Kursen zum Erwerb von Deutschkenntnissen zur Bewältigung des Alltags, die Beratung bei besonderen Problemlagen, die Information und Unterstützung zur Einhaltung der Mitwirkungspflicht im Asylverfahren, die Förderung der Rückkehrfähigkeit und das Aufzeigen von realistischen Zukunftsperspektiven.

Darüber hinaus bietet der Kanton Zürich seit dem Jahr 2000 Bildungs- und Beschäftigungsprogramme an, die hauptsächlich von Asylsuchenden aus der zweiten Phase (Zuständigkeit der Gemeinden) besucht werden. Diese Programme erweitern die sozialen und beruflichen Kompetenzen der Asylsuchenden und wirken den negativen Folgen der Erwerbs- oder Beschäftigungslosigkeit entgegen.

Das Programm umfasst rund 30 Projekte, die von spezialisierten Fachdiensten im Rahmen von Leistungsverträgen durchgeführt werden (Asyl-Organisation Zürich, Asylkoordination Winterthur, Asylkoordination Uster). Zu den wichtigsten Programmzielen des Zürcher Programms zählen die Förderung der Rückkehrfähigkeit und der Sozial-

kompetenz, die Verhütung von Schwarzarbeit und Delinquenz sowie die Senkung der Gesundheitskosten und des Betreuungsaufwandes. Die Programme stehen damit im öffentlichen Interesse.

Die Bildungs- und Beschäftigungsprogramme werden vom Kanton aus besonderen Bundesbeiträgen für Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen sowie aus allgemeinen Bundespauschalen finanziert. Die Teilnahme an den Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen ist für die Gemeinden – mit Ausnahme der Transportkosten – unentgeltlich.

Unter den auf Antrag der von der Kantonalen Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen Zürich (KAAZ) mit kantonalen Beiträge unterstützten Ausbildungs- und Integrationskurse im Jahre 2001 befanden sich keine Kurse oder Integrationsmassnahmen, die sich spezifisch an Asylantinnen oder Asylanten gerichtet hätten. Eine Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sah keines der Projekte vor. Die KAAZ geht davon aus, dass ein Teil dieser Angebote auch von Asylsuchenden genutzt wurde, dass es sich dabei aber um eine kleine Minderheit handelte.

Zuweisung von Asylsuchenden an die Gemeinden

Rechtsgrundlage für die Zuweisung von Asylsuchenden bildet Art. 28 Abs. 1 AsylG (SR 142.31), wonach das BFF oder die kantonalen Behörden dem Asylsuchenden einen Aufenthaltsort zuweisen können. Die Verteilungskriterien haben vor Art. 8 der Bundesverfassung (Rechtsgleichheit) standzuhalten. Das vom Bund gegenüber den Kantonen angewandte Zuteilungsverfahren richtet sich nach der Einwohnerzahl. Der Kanton Zürich hat daher 17% aller Asylsuchenden aufzunehmen. Das vom Kanton Zürich gegenüber den Gemeinden angewandte Zuteilungsverfahren richtet sich ebenfalls nach der Einwohnerzahl. Das Aufnahmekontingent der Zürcher Gemeinden beträgt gegenwärtig 0,8% der Wohnbevölkerung, und sie sind somit zur Aufnahme der vom Kanton zugewiesenen Asylsuchenden verpflichtet.

Das kantonale Konzept zur Zuweisung von Asylsuchenden an die Gemeinden wurde im Regierungsratsbeschluss vom 2. Dezember 1998 festgelegt. Diesem Konzept hat die Behördendelegation im Asylwesen, in der auch der Gemeindepräsidentenverband vertreten ist, zugestimmt. Der Regierungsratsbeschluss wurde den Gemeinden mitgeteilt.

Das Vorgehen bei der Zuweisung von Asylsuchenden an die Gemeinden hat der Regierungsrat bereits am 20. Januar 1999 in Beantwortung der parlamentarischen Anfrage KR-Nr. 407/1998 dargestellt. Nach wie vor gilt, dass den Gemeinden in schriftlicher Form drei Monate im Voraus mitgeteilt wird, für welche Anzahl Asylsuchender sie

Unterbringungsstrukturen bereit stellen müssen. Die tatsächliche Zuweisung wird von der kantonalen Platzierungsstelle mindestens zwei Wochen im Voraus angekündigt.

Angesichts der andauernd hohen Zahlen von Asylsuchenden ist der Kanton Zürich zwingend darauf angewiesen, dass alle Gemeinden ihrer Aufnahmeverpflichtung wirklich nachkommen. Überdies würde die Aufnahmebereitschaft von Gemeinden, die ihrer Aufgaben nachkommen, über Gebühr strapaziert, wenn sich andere Gemeinden ohne Konsequenzen ihrer Verpflichtung entziehen könnten. Als «ultima ratio» muss daher ins Auge gefasst werden, zum Mittel der Zwangszuweisung bzw. zur Ersatzvornahme zu greifen. Bei dieser Massnahme, die indessen bis heute noch nie durchgesetzt werden musste, würden Gemeinden, die trotz Aufforderung keine oder im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine zu geringe Anzahl Asylsuchende aufnehmen, die angekündigten Personen zugeführt. Sollten diese von der Gemeinde nicht unterstützt und beherbergt werden, wären die Asylsuchenden im Sinne einer Ersatzvornahme anderweitig unterzubringen. Den Gemeinde würden die Kosten, die durch den verursachten Mehraufwand entstehen, in Rechnung gestellt.

Kantonale Einflussmöglichkeiten auf das Asylverfahren

Die Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Beschleunigung der Abwicklung und des Vollzugs von Asylverfahrens sind sehr bescheiden. Nur bei den Aufgaben, die den Kantonen von Gesetzes wegen zugewiesen sind (Asylbefragung, Wegweisungsvollzug), können die Kantone durch rasche Geschäftserledigung den Verfahrensgang beeinflussen und allenfalls eine etwas verkürzte Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden bewirken. Mit der Anpassung des Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes im Asylwesen (RRB vom 28. Juni 2000) macht der Kanton nun neu auch die Zuweisung in die zweite Phase vom Verfahrensstand abhängig.

Straffällige oder sozial auffällige Asylsuchende werden kantonal vordringlich befragt, und ihr Dossier wird mit dem Antrag auf prioritäre Behandlung den Asylbehörden des Bundes übermittelt. Diese in Einzelfällen seitens des Kantons regelmässig an den Bund gerichteten Ersuchen um Beschleunigung der Asylverfahren sind jedoch für den Adressaten nicht verbindlich. Demgegenüber sind die Kantone verpflichtet, die vom Bund im Asylwesen verfügten Wegweisungen rasch zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG), andernfalls drohen finanzielle Konsequenzen, indem seitens des Bundes die Übernahme von Fürsorge- und Vollzugskosten verweigert wird.

Im Asylverfahren selbst entscheiden ausschliesslich Bundesbehörden; die Kantone verfügen über keine diesbezügliche Kompetenz. So entscheidet das BFF über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls (Art. 25 AsylG). Lehnt das Bundesamt das Asylgesuch ab, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 Abs. 1 AsylG). Gegen Entscheide des BFF betreffend die Verweigerung des Asyls und die Wegweisung kann bei der ARK Beschwerde geführt werden (Art. 105 AsylG). Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so regelt das BFF das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme. Das Bundesamt prüft dabei von Amtes wegen, ob die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Im Asylgesetz ist auch keine direkte Einflussnahme der Kantone auf den zeitlichen Ablauf des Asylverfahrens vorgesehen.

Asyl/Migration

Das Asylwesen gliedert sich im Wesentlichen in drei Abschnitte: Die Einwanderung der asylsuchenden Person; die Anwesenheit während des Asylverfahrens; die Regelung des Aufenthalts bei positivem bzw. der Vollzug der Wegweisung bei negativem Ausgang des Asylverfahrens. Bezüglich des ersten Abschnitts, der Einwanderung, ist festzuhalten, dass sich auf Grund der Flüchtlingskonvention und deren Auswirkungen ins Asylrecht des Bundes (Asylgesetz und Folgeerlasse auf Verordnungsebene) jedermann, der um Asyl nachsucht, für die Dauer des Asylverfahrens provisorisch in der Schweiz aufhalten darf. Im zweiten Abschnitt, dem Asylverfahren, gilt es zu prüfen, ob das Asylgesuch begründet ist oder nicht; das entsprechende Verfahren ist im Asylgesetz und seinen Folgeerlassen geregelt. Im dritten Abschnitt geht es um die Aufenthaltsregelung, sofern Asyl gewährt werden konnte, bzw. um den Vollzug der Wegweisung nach negativem Ausgang des Asylverfahrens; auch dies ist im Asylgesetz und seinen Folgeerlassen geregelt. Damit besteht im Prinzip das gesetzliche Instrumentarium, um den gesamten Asylkomplex von der Einreise bis zum Abschluss mit Aufenthaltsregelung oder Wegweisung zu bewältigen. Allerdings zeigt die Praxis Probleme, weil zum einen nur ein kleiner Prozentsatz der Asylsuchenden die Voraussetzung zur Asylgewährung erfüllt und zum andern die Wegweisung von Personen, deren Gesuch abgelehnt wurde oder auf das nicht eingetreten wird, zunehmend schwieriger wird. Die Gründe sind vielfältig, wobei lange Verfahrensdauer, vor allem beim Ergreifen von Rechtsmitteln, und mangelnde Kooperationsbereitschaft von Herkunftsstaaten nur zwei Beispiele sind. Auf alle Fälle gilt es zu verhindern, dass das Asylrecht Migrationsmöglichkeiten für Personen schafft, die auf anderem

Weg die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen und wegen der Schwierigkeit der Wegweisung trotz fehlender Asylgewährung in unserem Land bleiben können. In zahlreichen europäischen Ländern laufen Bestrebungen, Massnahmen zu treffen, um dieser Entwicklung entgegenzutreten. In gleicher Weise ist der schweizerische Gesetzgeber gefordert, wobei bekanntlich auch Volksentscheide ausstehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi