

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 256/2022

Sitzung vom 24. August 2022

1067. Anfrage (Möglichkeiten und Grenzen anonymer Vorprüfungen von Härtefallgesuchen bei Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus [«Sans-Papiers»])

Kantonsrat Marc Bourgeois und Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, haben am 11. Juli 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Der Zürcher Regierungsrat schätzt die Anzahl Migrant/innen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus (häufig als «Sans-Papiers» bezeichnet), die keine Nothilfe beziehen, im Kanton Zürich auf 13 600 bis 24 900 Personen. Nicht nur das Asylgesetz (AsylG), sondern auch das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht für Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus die Möglichkeit einer Härtefallbewilligung vor. So können gut integrierte Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus unter gewissen Voraussetzungen einen rechtmässigen Aufenthaltsstatus erlangen.

Im Kanton Zürich dürften gemäss Regierungsrat 2000 bis max. rund 3700 Sans-Papiers zumindest die zeitlichen Voraussetzungen für eine Härtefallregelung erfüllen. Obwohl aber Härtefallgesuche sehr selten abgelehnt werden, stellt jährlich nur eine verschwindend kleine Anzahl dieser Personen ein Härtefallgesuch.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» vom Dezember 2020 aufgezeigt, dass der kantonale Handlungsspielraum im Umgang mit Härtefallgesuchen gross ist. Entsprechend ist die Differenz bei den Härtefallbewilligungen zwischen den einzelnen Kantonen erheblich, selbst wenn man vom Sonderfall Genf (Operation Papyrus) absieht: Kanton Zürich: 2 bis 12 bewilligte Gesuche pro Jahr in den letzten 5 Jahren; Kanton Waadt: 38 bis 100 bewilligte Gesuche pro Jahr in den letzten 5 Jahren.

Diese Zahlen legen den Schluss nahe, dass im Kanton Zürich der Verzicht auf ein Härtefallgesuch selbst für jene Personen, die recht zuverlässig einen rechtmässigen Aufenthaltsstatus erlangen könnten, weit attraktiver ist als das Bemühen um einen rechtmässigen Aufenthaltsstatus (mit allen Rechten und Pflichten). Dies mag zum einen bei einem geringen Fahndungsdruck liegen. Es gibt daneben aber starke Indizien, dass die Hürden zur Einreichung eines Härtefallgesuchs sehr hoch sind.

(Wo nicht anders vermerkt, stützen sich die Angaben auf den bundesrätlichen Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» vom Dezember 2020 bzw. auf den regierungsrätlichen Bericht «Sans-Papiers im Kanton Zürich» vom 11. März 2020.)

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Härtefallgesuche nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Zürich eingereicht, wie viele im Kanton Waadt (auch in Relation zur vermuteten Anzahl illegal anwesender Personen)? Wie viele davon wurden jeweils gutgeheissen, wie viele abgelehnt? Wir bitten um eine tabellarische Aufstellung.
2. Im Kanton Waadt werden regelmässig deutlich mehr Härtefallgesuche eingereicht, obwohl die Bevölkerungszahl wie auch der Anteil «Sans-Papiers» weit geringer sind. Weshalb sind dort Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus viel eher bereit, ein Härtefallgesuch einzureichen als im Kanton Zürich? Und teilt der Regierungsrat die vom Bundesrat in seinem Bericht in Antwort auf das Postulat 18.3381 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats implizit geäusserte Haltung, dass die diesbezügliche Praxis des Kantons Waadt rechtmässig ist?
3. Gewisse Wissenschaftler, aber auch die Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ) halten anonyme Vorprüfungen als geeignetes Instrument, um die Hürden zur Einreichung von Härtefallgesuchen zu senken. Offenbar bieten die Kantone Bern und neu auch Basel-Stadt Migrant/innen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus offiziell eine anonyme Vorprüfung von Härtefallgesuchen an. Teilt der Regierungsrat die vom Bundesrat in seinem Bericht «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» vom Dezember 2020 auf Seite 30 implizit geäusserte Haltung, dass die diesbezügliche Praxis des Kantons Bern rechtmässig ist?
4. Der Regierungsrat hat in den Medien verlauten lassen, dass das Zürcher Migrationsamt auch anonyme Vorprüfungen ermögliche. Wie viele solche anonymen Vorprüfungen wurden in den letzten fünf Jahren vorgenommen? Und inwiefern unterscheiden sich diese Vorprüfungen von jenen der Kantone Bern und Basel-Stadt (insbesondere: Unabhängigkeit von der Verwaltung, erforderliche Dokumente, Prüfungsumfang, Art der Empfehlungen)?
5. Ist bei einem vereinfachten Zugang zu Härtefallgesuchen mit einer namhaften Sogwirkung auf weitere Personen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus zu rechnen? Falls ja, wie könnte der Kanton Zürich diesem Umstand im Rahmen des Bundesrechts präventiv begegnen?

6. Wie kann die Praxis rund um die Härtefallgesuche innerhalb des kantonalen Spielraums so angepasst werden, dass Menschen, die mit einem positiven Bescheid rechnen dürfen, möglichst oft solche Gesuche einreichen? Ist der Regierungsrat bereit, entsprechende Massnahmen zu ergreifen?

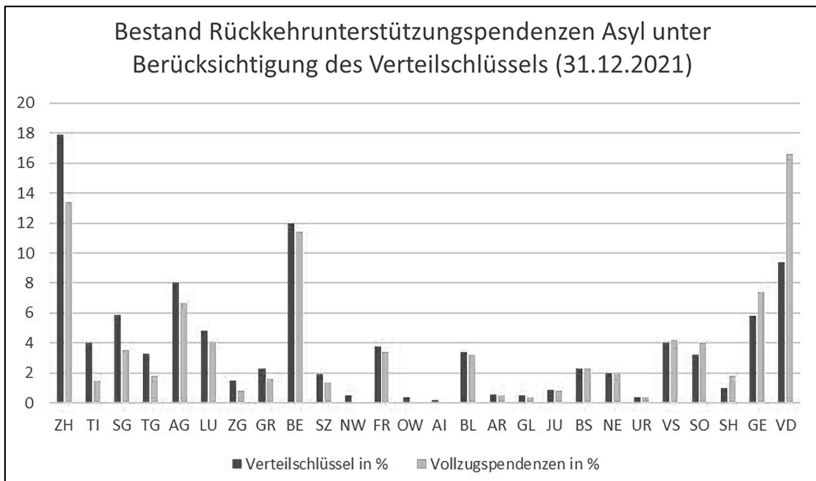
Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marc Bourgeois und Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1, 2 und 6:

Der Kanton Zürich vollzieht konsequent. Im Asylbereich stammen 16,6% der weggewiesenen Personen, die sich noch in der Schweiz aufhalten, aus dem Kanton Waadt, der aber lediglich 9,4% der Asylsuchenden aufnehmen muss. Nur 13,4% stammen aus dem Kanton Zürich, der jedoch 17,9% der Asylsuchenden aufnehmen muss:



Quelle: Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration (SEM), 2021, S. 34

Der Kanton Waadt hat auch die höchsten Nothilfekosten (Quelle: Bericht Monitoring Sozialhilfestopp des SEM, 2020, S. 9). Obwohl die Kantone verpflichtet sind, die vom Bund angeordneten Wegweisungen zu vollziehen, zeigt diese Statistik, dass der Kanton Waadt übermässig viele Vollzugspendenzen aufweist.

Die Kriterien für die Anerkennung als Härtefall sind im Bundesrecht festgelegt und werden mit der Praxis des Bundesgerichts konkretisiert. Das Migrationsamt prüft seit jeher individuelle Härtefallgesuche

gestützt auf die bundesrechtlichen Voraussetzungen und setzt sich für individuelle Lösungen im Einzelfall ein, auch auf Bundesebene. Die Praxis des Migrationsamtes entspricht jener anderer Kantone. Zusätzlich fliesst bei der Prüfung von Härtefallgesuchen von primären Sans-Papiers und von weggewiesenen Asylsuchenden mit der verwaltungsunabhängigen Härtefallkommission auch eine externe Sicht in die Entscheidung ein. Weicht die Empfehlung der Härtefallkommission von der Beurteilung des Migrationsamtes ab, entscheidet der Sicherheitsdirektor über das Gesuch. Bei Gesuchen von Sans-Papiers steht der Rechtsweg offen. Schliesslich muss der Bund sämtliche Härtefallbewilligungen genehmigen.

Betreffend Regularisierung von Sans-Papiers hat sich der Regierungsrat bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 331/2020 betreffend Regularisierung gut integrierter Sans-Papiers umfassend geäussert. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, diese auch erhalten. Deshalb prüft das Migrationsamt seit 2017 von sich aus die Dossiers von weggewiesenen Asylsuchenden, ob eine Härtefallbewilligung erteilt werden kann. Bei primären Sans-Papiers ist das Migrationsamt aber darauf angewiesen, dass entsprechende Gesuche eingereicht werden. Das Verfahren zur Gesuchseinreichung und die Härtefallkriterien sind bekannt. Zudem steht das Migrationsamt allen interessierten Personen für schriftliche und mündliche Auskünfte jederzeit zur Verfügung. Weshalb dennoch nicht mehr Gesuche eingereicht werden, kann nicht nachvollzogen werden.

Das Migrationsamt führt keine Statistik zur Anzahl eingereicherter Härtefallgesuche. Auch von anderen Kantonen sind keine solchen Zahlen bekannt. Das SEM publiziert eine Statistik über die Anzahl Personen, welche die Kantone dem SEM zur Zustimmung unterbreitet haben. In den letzten fünf Jahren hat das SEM folgende Härtefallgesuche gutgeheissen:

Gutheissungen SEM 2017–2021	ZH	VD
Härtefallbewilligungen an vorläufig Aufgenommene (Art. 84 Abs. 5 Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG, SR 142.20])	2915	963
Härtefallbewilligungen an Personen ohne Anwesenheitsregelung (Art. 30 Abs.1 Bst. b AIG)	22	359
Härtefallbewilligungen an Personen aus dem Asylbereich (Art. 14 Abs. 2 Asylgesetz [SR 142.31])	195	32

Quelle: SEM, sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/haertefaealle.html

Zu Fragen 3 und 4:

Das Migrationsamt steht in regelmässigem Austausch mit der Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ). Dadurch sind der SPAZ und anderen interessierten Kreisen die Voraussetzungen für die Gutheissung eines Härtefallgesuches für Sans-Papiers bekannt. Die Kriterien für die Beurteilung der Härtefallgesuche sind zudem auf der Webseite des Kantons publiziert (zh.ch/de/sicherheitsdirektion/migrationsamt/praxis-des-migrationsamtes.html#1694750802). Damit Betroffene die Chancen eines Gesuches noch besser beurteilen können, prüft das Migrationsamt eine detailliertere Darstellung der Anforderungen an einen Härtefall. Zudem steht eine in mehrere Sprachen übersetzte Informationsbroschüre zur Verfügung, in der die Voraussetzungen in kurzer Form dargelegt werden. Ausserdem haben die SPAZ und andere Rechtsberaterinnen und -berater sowie Rechtsvertreterinnen und -vertreter die Möglichkeit, beim Migrationsamt im Sinne einer Vorprüfung eine Einschätzung über die Erfolgchancen eines Härtefallgesuches einzuholen. Das Verfahren entspricht jenem der Kantone Bern und Basel-Stadt. Verwaltungsinterne Stellen nehmen die Vorprüfung aufgrund der Schilderung des Sachverhalts ohne weitere Unterlagen gestützt auf die bundesrechtlichen Kriterien vor. Die Einschätzung steht unter dem Vorbehalt, dass die Angaben korrekt, vollständig und belegbar sind. Für den abschliessenden Entscheid muss ein ordentliches Gesuch eingereicht und gemäss Art. 31 Abs. 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201) die Identität offengelegt werden. Im Kanton Zürich wird rund zehnmal im Jahr eine Vorprüfung verlangt. Nach Angaben des Kantons Bern gab es in den letzten Jahren kaum Anfragen zur Vorprüfung.

Zu Frage 5:

Sans-Papiers kommen in der überwiegenden Mehrheit aus wirtschaftlichen Gründen in die Schweiz. Wie im Bericht «Sans-Papiers im Kanton Zürich» vom 11. März 2020 festgehalten (S. 7), ist die Arbeit der Sans-Papiers in aller Regel nur durch mündliche Absprachen geregelt, schlecht bezahlt und die Arbeitgebenden erwarten von ihnen eine grosse zeitliche und örtliche Flexibilität. Die Situation der Sans-Papiers auf dem Arbeitsmarkt entspricht nicht den orts- und branchenüblichen Anstellungsbedingungen. Konkret arbeiten sie ohne Sozialleistungen durch die Arbeitgebenden und sie werden nur selten vorschriftsgemäss versichert. Kollektive Regularisierungen lösen diese Problematik nicht. So wird auch vom Bund eine kollektive Regularisierung oder Teilregularisierung abgelehnt, weil neue Sans-Papiers die Personen mit einem geregelten Aufenthalt, die eine Stelle mit besseren Arbeitsbedingungen suchen, ersetzen würden (Bericht des Bundesrates betreffend gesamt-

hafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers vom Dezember 2020, S. 91). Der Bericht geht zudem davon aus, dass die Lockerung der Härtefallkriterien höchstwahrscheinlich eine Sogwirkung («Pull-Effekt») zur Folge hätte und darüber hinaus eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern zur Folge hätte (S. 96). Der Bundesrat erachtet eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen als nicht erforderlich (S. 107).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli