

Sitzung vom 16. Dezember 1998

2740. Anfrage (Praxisänderung bei humanitären Aufenthaltsbewilligungen)

Kantonsrätin Anjuska Weil, Zürich, hat am 28. September 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Die Aufenthaltsdauer zur Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung ist vor bald einem Jahr von früher fünf auf heute acht Jahre erhöht worden. Dies führt bei den betroffenen Personen respektive Familien zu einer lange andauernden Verunsicherung über ihre Zukunftsperspektiven und behindert damit den Integrationsprozess. Die Verantwortung für diese Praxisänderung liegt nur zum Teil beim Bundesamt für Ausländerfragen, denn Antragstellerin für humanitäre Aufenthaltsbewilligungen ist die kantonale Fremdenpolizei.

Ich ersuche daher den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

- Womit wird diese Praxisänderung begründet, wenn man bedenkt, dass eine Praxisänderung trittiger gesetzlicher oder materieller Gründe bedarf?
- Weshalb wird diese Praxisänderung generell angewendet, auch bei Familien mit adoleszenten Kindern, wo die Kriterien des BFA weniger hart sind?
- Weshalb wird die Praxisänderung auch auf medizinische und andere offensichtliche Härtefälle angewandt?
- Gilt die «Acht-Jahres-Regel» auch bei langjährig hängigen Asylgesuchen?
- Müsste bei kranken Menschen nicht ohnehin aus humanitären Erwägungen eine Fürsorgeabhängigkeit toleriert werden, sodass die Fristverlängerung keinen Sinn macht?
- Auf welchen Richtlinien beruht die heutige Praxis?

Auf Antrag der Direktion der Polizei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Anjuska Weil, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen (Härtefall) bedarf der Genehmigung des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA). Ist der Kanton nicht bereit, Aufenthalt zu gewähren, kann er ein entsprechendes Gesuch selber ablehnen. Ob betroffene Personen diesen Entscheid mit ordentlichem Rechtsmittel weiterziehen können oder nicht, hängt davon ab, ob es sich um Asylbewerber mit laufendem Verfahren oder um vorläufig Aufgenommene handelt: Bei Ersteren entscheidet der Kanton formlos, ohne Weiterzugsmöglichkeit. Ein formelles Verfahren mit Rechtsmittel ergibt sich nach Art. 17 Abs. 2 AsylG (SR 142.31) nur auf Bundesebene, wenn der Kanton dem BFA Antrag auf Bewilligung stellt. Im Fall der vorläufig Aufgenommenen hingegen kann der negative Entscheid mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden.

Die kantonale Beurteilung hat sich an der Praxis des BFA zu orientieren; diese wiederum wird massgeblich von der Rechtsprechung des Bundesgerichts beeinflusst. Im Lauf der letzten Jahre musste sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Zunahme von Fällen mit provisorischem Status (Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene) immer häufiger mit der Härtefallfrage auseinandersetzen. Aus seiner reichhaltigen Rechtsprechung ergeben sich strenge Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls. Jedenfalls vermag die lange Dauer des Aufenthalts allein noch keine persönliche, aussergewöhnliche Notlage und damit einen Härtefall im engeren Sinne zu begründen. Diese Rechtsprechung wurde vom BFA konsequent umgesetzt, was zur Folge hatte, dass immer häufiger zürcherische Anträge abgelehnt wurden; so wurde von den 1997 vom BFA behandelten Fällen von Asylbewerbern mit seit mehr als vier Jahren hängigem Verfahren für 16 Personen der kantonale Antrag vom BFA übernommen, während es bei 298 Personen ablehnte (1996: 84 Zustimmungen, 265 Ablehnungen). Zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands, ja eigentlicher Leerläufe war es deshalb angezeigt, behauptete Härtefälle verstärkt zurückhaltend zu beurteilen. Unmittelbaren Anlass, die bisherige Praxis bezüglich Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen in Härtefällen, namentlich an vorläufig Aufgenommene, an die Praxis der Bundesbehörden anzupassen, bot ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 6. November 1996. Darin wurde festgelegt, dass Saisoniers und Kurzaufenthalter aus dem

ehemaligen Jugoslawien frühestens dann eine Jahresbewilligung erhalten konnten, wenn sie während mindestens acht Kontingentsperioden in der Schweiz gearbeitet hatten. Da vorläufig Aufgenommene nicht besser gestellt sein sollten als Saisoniers aus dem ehemaligen Jugoslawien, war es angezeigt, die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorausgesetzte Anwesenheitsdauer auf acht Jahre festzulegen, beginnend am Tag der registrierten Einreise. Deshalb wird seit Juli 1997 eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene regelmässig frühestens nach acht Jahren Anwesenheit gewährt; dies unter der Voraussetzung, dass das BFA die Gesuchsteller nach Art. 13 lit. f der Begrenzungsverordnung (BVO, SR 823.21) von der zahlenmässigen Begrenzung ausnimmt. Zusätzlich wird verlangt, dass die Gesuchsteller regelmässig arbeiten, d.h. seit längerer Zeit in einem festen Arbeitsverhältnis stehen, von der öffentlichen Fürsorge nicht erheblich unterstützt werden mussten und zu keinen Klagen Anlass gegeben haben.

Die Acht-Jahre-Regel gilt für alleinstehende Asylbewerber sowie für asylsuchende Ehepaare ohne Kinder oder mit Kindern im Vorschulalter, deren Asylgesuch seit mehr als vier Jahren hängig, d.h. nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Davon ausgenommen sind Ehepaare und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, wenn ein Kind mindestens ein Jahr eingeschult ist, sowie Personen, die alt und gebrechlich sind. Bei diesen genügt es bereits, wenn sie sich mit mehr als vier Jahre dauerndem Asylverfahren in der Schweiz aufhalten (was nach Art. 17 Abs. 2 AsylG den gesetzlichen Minimalanforderungen entspricht) und zudem bestimmte Integrationskriterien erfüllen, damit aus kantonaler Sicht – unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch das BFA – die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in Betracht gezogen werden kann. Die Praxis bei vorläufig Aufgenommenen ist restriktiver, weil sie ihre Anliegen und ihre persönliche Situation dann einbringen können, wenn seitens des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme geprüft wird. Sie können den Aufhebungsentscheid mit Beschwerde an das EJPD weiterziehen. Für Asylbewerber hingegen gibt es gegen den abschliessenden negativen Asylentscheid keine Weiterzugsmöglichkeit; der Kanton hat danach nur noch zu vollziehen.

Leidet eine vorläufig aufgenommene Person unter gesundheitlichen Problemen, ist dies zu berücksichtigen, wenn der Entscheid über ihre weitere Anwesenheit zu treffen ist. Die Frage des Härtefalls stellt sich mithin erst in diesem Zeitpunkt. Bis dahin ist die medizinische Versorgung jedenfalls gewährleistet. Der Vollständigkeit halber bleibt anzufügen, dass bei vorläufig Aufgenommenen die Fürsorgekosten vom Bund übernommen werden, während bei Aufenthaltern diese Kosten dem Kanton anfallen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Polizei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi