

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 132/2006

Sitzung vom 12. Juli 2006

996. Anfrage (Asylbewerberzahlen und Vollzugspendenzen im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, hat am 24. April 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Trotz rückläufigen Asylgesuchszahlen scheint sich die Zahl der im Kanton Zürich anwesenden Asylsuchenden auf einem stabil hohen Niveau zu bewegen. In diesem Zusammenhang wird im Umfeld des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes immer wieder der Vorwurf vorgebracht, dass der Kanton Zürich den Wegweisungsvollzug nur zögerlich vollziehe. Demgegenüber ist von hiesigen Behörden zu hören, der Grossraum Zürich weise eine besondere Attraktivität für Asylsuchende auf und der Kanton Zürich vollziehe mögliche Wegweisungen sehr konsequent.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie haben sich die Bestandeszahlen im Asylbereich für den Kanton Zürich in den letzten fünf Jahren entwickelt? Gibt es auffällige Veränderungen? Welches sind aus Sicht des Regierungsrates die Gründe dafür, und wie beurteilt er die künftige Entwicklung?
2. Wie viele Personen sind in den letzten Jahren von den Behörden des Kantons Zürich zurückgeführt bzw. ausgeschafft worden? Wie hoch war die Zahl der Rückführungen bzw. Ausschaffungen ausserhalb des Asylbereichs? Wie präsentieren sich diese Zahlen im Vergleich zu jenen anderer Kantone wie etwa St. Gallen oder Bern?
3. Wie entwickelte sich die Zahl der Vollzugspendenzen (Fälle, in denen rechtskräftige negative Entscheide vorlagen, Rückführungen bzw. Ausschaffungen wegen fehlender Papiere oder aus anderen Gründen bisher nicht möglich waren) in den letzten fünf Jahren? Wo sind die Gründe für diese Vollzugspendenzen zu suchen? Erwartet der Regierungsrat künftig eine Zu- oder eine Abnahme der Vollzugspendenzen? Was unternimmt der Kanton Zürich in den Fällen, in denen keine Papierbeschaffung durch den Bund erfolgt. Wie viele «Bundes»-Sans-Papiers gibt es?

4. Was wurde seitens des Bundes oder des Kantons Zürich unternommen, um den Vollzug zu verbessern? Was könnte – abgesehen von den hängigen Revisionen der Asyl- und der Ausländergesetzgebung – sonst noch unternommen werden, um die Situation im Vollzugsbereich zu verbessern?
5. Welche Kosten fallen im Kanton Zürich durch die Vollzugspendenzen an?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Die Bestandeszahlen im Asylbereich sind vor dem Hintergrund der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Asyl- und Ausländerbereich aufzuzeigen. Das Bundesamt für Migration (BFM) entscheidet über Gewährung und Verweigerung des Asyls sowie über die Wegweisung aus der Schweiz (Art. 25 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG; SR 142.31]). Das BFM weist die Asylsuchenden nach einem bestimmten Verteilschlüssel den Kantonen zu (Art. 21 Abs. 1 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999, AsylV1 [SR 142.311] in Verbindung mit Art. 27 Abs. 3 AsylG). Die kantonale Behörde hört die Asylsuchenden innerhalb von 20 Arbeitstagen an (Art. 29 Abs. 1 AsylG); das BFM kann Asylsuchende direkt anhören, wenn dies zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt (Abs. 4). Personen, denen Asyl gewährt wurde, haben Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich ordnungsgemäss aufhalten (Art. 60 Abs. 1 AsylG). Falls das BFM das Asylgesuch ablehnt oder darauf nicht eintritt, verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 AsylG). Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so verfügt es die vorläufige Aufnahme der betroffenen Person. Eine vorläufige Aufnahme kann auch in Fällen einer schwer wiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden, sofern vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Nach Art. 46 AsylG sind die Kantone verpflichtet, die Wegweisungsverfügung zu vollziehen. Erweist sich der Vollzug (technisch) als nicht möglich, beantragt der Kanton dem BFM die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme.

Das BFM unterstützt die mit dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung von Ausländern betrauten Kantone, indem es namentlich bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirkt, Reisemöglichkeiten organisiert und die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Kantonen

sowie mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert (Art. 1 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- oder Ausweisung von ausländischen Personen [SR 142.281, VVWA] in Verbindung mit Art. 22f des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [SR 142.20, ANAG]). Das BFM beschafft auf Gesuch der zuständigen kantonalen Fremdenpolizeibehörde hin Reisepapiere für weg- oder ausgewiesene ausländische Personen (Art. 2 Abs. 1 VVWA).

Für das Asylwesen ist somit grundsätzlich der Bund zuständig, jedenfalls für das Asylverfahren bis und mit rechtskräftigem Entscheid. Der Vollzug ist weitgehend Sache des Kantons. Zuständig ist der Kanton beispielsweise für die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung bei gutgeheissenem Asylgesuch und für den Vollzug der vom Bund verfügten Wegweisung. Der Kanton kann somit weder den Zugang zum Asylverfahren noch dessen Ausgang beeinflussen. Aber auch beim Vollzug ist der Kanton nur beschränkt handlungsfrei, hängt doch die Papierbeschaffung als eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Vollzug davon ab, was die Vollzugsunterstützung des Bundes diesbezüglich erreicht. Das Ausgeführte gilt auch sinngemäss im allgemeinen Ausländerrecht: Auch hier ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig. Die Kantone entscheiden zwar im Rahmen des ANAG grundsätzlich frei über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Beim Vollzug der Wegweisung von Ausländern ohne Aufenthaltsrecht sind die Kantone genau so auf die Vollzugsunterstützung des Bundes angewiesen wie beim Wegweisungsvollzug im Asylbereich.

Zu Frage 1:

Asylgesuche	2001	2002	2003	2004	2005
<small>(Quelle: Statistik BFM)</small>					
Personen, ganze Schweiz	21 273	25 678	21 037	14 248	10 061
Davon dem Kanton Zürich zugewiesen	3 400	4 304	3 388	2 230	1 582

Bestände (Kt. Zürich) per 31.12.	2001	2002	2003	2004	2005
<small>(Quelle: Statistik BFM*, Migrationsamt**)</small>					
Erstinstanzlich hängig*	2 860	3 019	1 855	976	849
Im Rechtsmittelverfahren hängig*	1 700	2 118	2 323	1 929	1 438
Vorläufig aufgenommen*	6 598	5 831	5 363	5 257	5 387
Im Vollzug hängig*	1 904	2 203	3 489	3 270	1 963
Total*	13 062	13 171	13 030	11 432	9 637
NEE**					768

Die markante Abnahme der Bestandeszahlen hängt vorab damit zusammen, dass Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wird (NEE**), nicht mehr dem Asylbereich zugerechnet und seit 1. Januar 2005 in der Asylstatistik nicht mehr aufgeführt werden. Es darf damit gerechnet werden, dass sich die von der Bundesversammlung beschlossenen, am 24. September 2006 den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreiteten Gesetzesvorlagen (Revision des AsylG, Neuerlass des Ausländergesetzes) bei deren Annahme auf die Bestandeszahlen auswirken werden. So wird allgemein davon ausgegangen, dass die verschärften Massnahmen wie verlängerte Ausschaffungshaft und Durchsetzungshaft dazu beitragen werden, dass Personen, die unser Land verlassen müssen, eher ausreisewillig sein und mit den Behörden kooperieren werden.

Zu Frage 2:

Wegweisungsvollzug (Ausschaffungen)	2001	2002	2003	2004	2005
<small>(Quelle: Statistik Migrationsamt)</small>					
Total	2 159	1 798	1 788	1 766	1 662
– Asyl	463	452	407	411	394
– ANAG	1 696	1 346	1 381	1 355	1 268

Zum Wegweisungsvollzug auf Grund des ANAG, der zahlenmässig überwiegt, besteht keine gesamtschweizerische Ausreisestatistik, weshalb Vergleiche mit der übrigen Schweiz von vornherein nicht möglich sind. Im Asylbereich wären solche Vergleiche nur bedingt aussagekräftig, da die statistischen Erhebungen des Bundes zu den Asylvollzugszahlen teilweise auf andern Grundlagen beruhen als jene des Kantons. Die in der Asylstatistik des BFM aufgeführten Kantonzahlen lassen sich deshalb nicht mit den Zahlen der kantonalzürcherischen Vollzugsstatistik vergleichen.

Zu Frage 3:

Vollzugspendenzen (Kt. Zürich)	2001	2002	2003	2004	2005
<small>(Quelle: Statistik BFM)</small>					
Total	1 904	2 203	3 489	3 270	1 963
Vollzug ausgesetzt	348	285	240	212	189
Papierbeschaffung hängig	793	1 090	2 360	2 367	1 509
Im Ausreiseprozess	594	684	677	497	237
– Frist läuft	208	309	279	220	114
– Frist abgelaufen	386	375	398	277	123
Spezialfälle	169	144	212	194	28

Im weitaus überwiegenden Teil der Fälle ist die Papierbeschaffung durch den Bund hängig. Der Wegweisungsvollzug ist damit für den Kanton nicht möglich. Die Entwicklung der Vollzugspendenzen wird, wie unter Frage 2 ausgeführt, von der revidierten Ausländergesetzgebung (AsylG, AuG) beeinflusst werden. Es gibt Fälle, in denen dem Bund die Papierbeschaffung nicht gelingt und auch die betroffene ausländische Person nicht dazu gebracht werden kann, sich die notwendigen Papiere selber zu beschaffen. In diesen Fällen hat der Kanton keine rechtliche Handhabe mehr, Massnahmen zu ergreifen. Keinesfalls können solche Personen, die sich den Vollzugsbemühungen der Behörden widersetzen und selber keine Anstrengungen zur selbstständigen Ausreise unternehmen, mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung rechnen.

Die Prüfung von Aufenthaltsgesuchen von so genannten «Sans-Papiers», deren Anwesenheit rechtswidrig ist, richtet sich nach den Kriterien, wie sie das BFM im Kreisschreiben vom 17. September 2004 festgelegt hat. Demnach sind für die Beurteilung eines Härtefalls namentlich folgende Kriterien massgebend: Dauer der Anwesenheit, Zeitpunkt/Dauer der Einschulung von Kindern, klagloses Verhalten, guter Leumund, soziale Integration aller Familienmitglieder, Gesundheitszustand aller Familienmitglieder, Integration in den Arbeitsmarkt, Angehörige in der Schweiz oder im Ausland, Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten in der Heimat, bisherige Bewilligungsverfahren (insbesondere frühere Gesuche um Anerkennung als schwer wiegende persönliche Härtefälle und deren zeitlicher Ablauf), Verhalten der für den Vollzug des Ausländerrechts zuständigen Behörden im konkreten Einzelfall. Zusätzlich müssen die konkreten Umstände, die zu dem illegalen Aufenthalt geführt haben, angemessen berücksichtigt werden. Dabei wird in jedem Einzelfall eingehend geprüft, ob diese Kriterien erfüllt sind. Trifft dies zu, wird der Fall dem BFM zur Zustimmung unterbreitet. Im Kanton Zürich wurden seit September 2001 lediglich vier Gesuche gestellt, in drei Fällen hat der Kanton dem Bund beantragt, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Das BFM stimmte in zwei Fällen zu.

Zu Frage 4:

Die Verbesserung des Wegweisungsvollzugs beschäftigt die zuständigen Organe von Bund und Kantonen seit Jahren. So wurde im Dezember 1997 seitens des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Arbeitsgruppe «Wegweisungsvollzug» eingesetzt mit dem Auftrag, die Vollzugsprobleme zu orten und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. In der Folge wurden verschieden Projekte umgesetzt; z.B. wurde die Abteilung Vollzugsunterstützung beim damaligen Bundesamt für Flüchtlinge geschaffen, und es wurden einheitliche Verfahren und Standards für den Wegweisungsvollzug auf dem Luftweg erarbeitet. Im Februar 2004

wurde seitens des EJPD und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) der paritätisch aus Bundes- und Kantonsvertretern zusammengesetzte Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» eingesetzt, der die Vollzugsbemühungen von Bund und Kantonen begleitet, Lösungen zur Verbesserung des Vollzugs erarbeitet und periodisch zuhanden von EJPD und KKJPD Bericht erstattet. Der Kanton Zürich ist mit dem Chef des Migrationsamts in diesem Fachausschuss vertreten. Dank der Mitwirkung in diesem und andern sich mit Ausländerfragen befassenden Gremien des Bundes ist die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene (Migrationsamt und Kantonspolizei einerseits, BFM andererseits) eng und konstruktiv. Dabei erweist sich die Zusammenlegung der früheren Bundesämter für Flüchtlinge und für Ausländerfragen auf den 1. Januar 2005 zum Bundesamt für Migration für die Zusammenarbeit als förderlich, werden doch jetzt Vollzugsfragen und -probleme der Kantone seitens des Bundes gesamtheitlich beurteilt. Diese seit einiger Zeit anhaltende positive Entwicklung wird sehr begrüsst, ist doch ein effizienter Wegweisungsvollzug eine der Voraussetzungen dafür, unerwünschte Begleiterscheinungen der Migration, die sich im Kanton bzw. in den Gemeinden zeigen, wirkungsvoller zu begegnen.

Die Sicherheitsdirektion und ihr Vorsteher haben das EJPD zudem laufend auf Vollzugspendenzen aufmerksam gemacht. Beispielsweise wurden dem Vorsteher des EJPD im Dezember 2005 die Namen von 737 Nothilfebezügerinnen und -bezügern übermittelt, bei denen Vollzugsunterstützung durch den Bund beantragt wurde.

Zu Frage 5:

Kosten der Vollzugspendenzen	2001	2002	2003	2004	2005
(Fr., Kt. Zürich)					
(Quelle: Statistik Sozialamt, Migrationsamt)					
Sozialhilfekosten (nur Asyl) total	31 273 000	36 184 000	57 306 000	54 637 000	43 555 000
– zu Lasten Bund	29 188 000	33 772 000	53 486 000	50 567 000	30 365 000
– zu Lasten Kanton	2 085 000	2 412 000	3 820 000	4 070 000	13 190 000
Vollzugskosten					
(ohne Haftkosten)					
Asyl total	552 900	290 400	311 500	361 000	359 900
– zu Lasten Bund	224 090	79 316	34 540	114 118	60 116
– zu Lasten Kanton	328 810	211 084	276 960	246 882	299 784
ANAG	63 800	64 200	54 100	76 400	95 200
Haftkosten					
Asyl total	3 036 400	3 495 700	4 973 000	5 339 200	5 177 000
Rückerstattung durch Bund	2 554 050	3 045 510	4 014 400	4 545 320	4 209 400
zu Lasten Kanton	482 350	450 190	958 600	793 880	967 600
ANAG	1 280 000	1 522 900	1 475 400	1 443 000	862 000

Der Kanton Zürich setzt sich in der KKJPD und in der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) dafür ein, dass die vermehrten Nichteintretensentscheide nicht zu einer Sparübung des Bundes zu Lasten – vor allem der grossen – Kantone verkommen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi