

Sitzung vom 23. Januar 2002

113. Postulat (Kriterien zur Erteilung von Jahresaufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen an vorläufig Aufgenommene)

Die Kantonsräte Thomas Müller, Stäfa, und Christoph Schürch, Winterthur, haben am 22. Oktober 2001 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Kriterien für eine Antragstellung an das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) zur Erteilung von Jahresaufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen (B-Bewilligung) so zu ändern, dass auch Gesuchen von vorläufig aufgenommenen Familien – und in begründeten Fällen auch von Einzelpersonen –, die von der öffentlichen Fürsorge unterstützt werden mussten oder müssen, entsprochen werden kann.

Begründung:

Der Praxis des Migrationsamtes (ehemals Fremdenpolizei) bei der Antragstellung an das BFA zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen liegen verschiedene Kriterien zu Grunde, welche zum Teil durch die Praxis des BFA und die Rechtsprechung des Bundesgerichtes vorgegeben sind; so zum Beispiel die Vorgabe der geregelten Anwesenheitsdauer.

Zusätzlich verlangt nun aber die zürcherische Praxis, dass die Gesuchsteller ihren Lebensunterhalt unabhängig von der öffentlichen Fürsorge bestreiten können. Mit dieser Regelung werden insbesondere Kranke, Alleinerziehende und kinderreiche Familien zum Vornherein von der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen ausgeschlossen.

Das Verbleiben im Aufenthaltsstatus als vorläufig Aufgenommene ist mit schwerwiegenden Einschränkungen verbunden; insbesondere dürfen vorläufig Aufgenommene nur in wenigen ausgesuchten Hilfsfunktionen erwerbstätig sein, was sie mitunter in einem Teufelskreis gefangen hält. Die ihnen offen stehenden Arbeitsstellen gehören in aller Regel dem Niedriglohnbereich an, was wiederum zur Folge hat, dass vor allem Alleinerziehende und kinderreiche Familien zwangsläufig auf ergänzende Unterstützung durch die öffentliche Fürsorge angewiesen sind. Anforderungsreichere und somit besser entlohnte Stellen bleiben ihnen aber – kraft ihres Aufenthaltsstatus – verwehrt, auch wenn sie über die dafür notwendigen Qualifikationen verfügen.

Eine Änderung dieser Praxis ist somit allein schon aus volkswirtschaftlichen Gründen angezeigt; kommt dazu, dass ein Verzicht auf den Nachweis einer mehrjährigen Fürsorgeunabhängigkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen eine Senkung der Fürsorgekosten für vorläufig Aufgenommene mit sich bringen wird. Bereits heute wird das Kriterium der Fürsorgeunabhängigkeit in mehreren Kantonen flexibler und einzelfallgerechter gehandhabt, so namentlich in den Westschweizer Kantonen und in den Kantonen Basel-Stadt und Zug.

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

I. Zum Postulat Thomas Müller, Stäfa, und Christoph Schürch, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen bedarf der Zustimmung des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA); die Kantone sind deshalb bei der Bewilligungserteilung bzw. der Gestaltung der entsprechenden Praxis nicht frei. Nach der von der Rechtsprechung des Bundesgerichtes massgeblich beeinflussten Praxis des BFA wird eine Bewilligung nur dann erteilt, wenn deren Verweigerung für die gesuchstellende Person äusserst schwerwiegende Folgen hätte.

Bei der Frage, ob einer vorläufig aufgenommenen Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist, muss berücksichtigt werden, dass es hierbei nicht um die Gewährung eines Anwesenheitsrechts an sich geht, sondern um einen Wechsel des Aufenthaltsstatus. Vorläufig Aufgenommene verfügen bereits über einen Aufenthaltsstatus; wird ihnen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verweigert, ist ihr weiterer Aufenthalt in der Schweiz nicht in Frage gestellt. Die Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme bedingt einen mit Rechtsmitteln anfechtbaren Entscheid des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF), wobei die betroffene Person zuerst bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs ihre Argumente vorbringen und sich nach dem Entscheid mit Beschwerde zur Wehr setzen kann. Die Frage, ob eine Wegweisung als unzumutbar einzustufen ist und als Folge davon ein Härtefall entsteht, wird im Rahmen der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme geprüft. Diese Rechtslage zeigt, dass die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene kaum je schwer wiegende Folgen hat, und es daher gerechtfertigt ist, die Annahme eines Härtefalls bzw. die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltsbewilligung an strenge Voraussetzungen zu knüpfen.

Nach der Praxis der Bundesbehörden ist für die Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, neben der Dauer der Anwesenheit namentlich die soziale Integration der gesuchstellenden Person massgebend. Dabei ist neben den sprachlichen Fähigkeiten und dem Leumund auch die Frage der Fürsorgeabhängigkeit zu gewichten. In seiner Stellungnahme vom 19. November 2001 zum vorliegenden Postulat hält das BFA fest, dass die Bundesbehörden den Integrationsgrad der betroffenen Person bei der Beurteilung, ob ein Härtefall im Sinne von Art. 13 lit. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) vorliegt, künftig noch stärker berücksichtigen werden. Die Frage, ob sich eine Ausländerin oder ein Ausländer in der Schweiz in beruflicher und sozialer Hinsicht gut integriert habe, sei somit von grosser Bedeutung. Ausländische Personen, die von der Sozialhilfe abhängig seien, könnten sich deshalb in aller Regel nicht auf die Härtefallbestimmung von Art. 13 lit. f BVO berufen. Ausnahmen seien lediglich denkbar, wenn im Einzelfall besondere Umstände – z.B. schwere Krankheit, Invalidität – gegeben seien. Nach den Erfahrungen des BFA werde diese ständige Praxis namentlich auch von den im Postulat genannten Kantonen nicht anders gehandhabt. Die Tatsache, dass jemand vorläufig aufgenommen worden sei, stelle in diesem Zusammenhang kein besonderes Härtefallkriterium dar. Insbesondere stehe vorläufig aufgenommenen Personen auf Grund der gesetzlichen Vorschriften die Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit offen, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage es gestatte (Art. 14c Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; ANAG; SR 142.20). Dies würden auch die neuesten Zahlen belegen. Von den 4239 Personen, die zwischen Januar und September 2001 im Rahmen von Art. 13 lit. f BVO eine Aufenthaltsbewilligung erhalten hätten, stammten insgesamt 3411 Personen aus dem Asylbereich; von diesen waren lediglich 40 Personen ohne Erwerbstätigkeit.

Während der ersten sechs Monate nach erfolgter vorläufiger Aufnahme besteht im Kanton Zürich, gleich wie für Asylbewerber nach Einreichung des Asylgesuchs, ein allgemeines Arbeitsverbot. Danach wird vorläufig Aufgenommenen der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt, wobei dieser auf gewisse Branchen beschränkt ist. Diese Regelung, die im Übrigen regelmässig überprüft wird, wird jeweils unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage festgelegt.

Die wirtschaftliche Selbstständigkeit bildet im Ausländerrecht einen von verschiedenen Bewilligungsfaktoren, die für die Erteilung, Verlängerung oder Aufhebung des Aufenthaltsrechts wesentlich sind. So sind nach Art. 8 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum ANAG (ANAV; SR 142.201) bei der Beurteilung von Bewilligungsgesuchen u. a. die wirtschaftlichen Interessen des Landes zu berücksichtigen. Ferner ist nach Art. 39 Abs. 1 lit. c BVO der Familiennachzug nur dann zu bewilligen, wenn die gesuchstellende Person genügende finanzielle Mittel für den Unterhalt der Familie hat. Schliesslich kann eine ausländische Person nach Art. 10 Abs. 1 lit. d ANAG aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sie der öffentlichen Wohltätigkeit fortgesetzt und in erheblichem Mass zur Last fällt. Das zeigt, dass der wirtschaftlichen Selbstständigkeit ein erheblicher Stellenwert zukommt,

wenn es darum geht, über Erteilung, Verlängerung oder Entzug eines Anwesenheitsrechts zu entscheiden.

Da die vorläufige Aufnahme einen eigenständigen Aufenthaltsstatus darstellt, der durch die Ablehnung eines Gesuchs um Aufenthaltsbewilligung nicht gefährdet wird, ist es gerechtfertigt, am im Rahmen des Bewilligungsverfahrens zu prüfenden Erfordernis der wirtschaftlichen Selbstständigkeit festzuhalten. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 310/2001 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