

Sitzung vom 26. August 1998

**1886. Anfrage (Beantwortung einer Anfrage über die Differenz zwischen
Rechtsprechung und Praxis der Fremdenpolizei)**

Kantonsrat Benedikt Gschwind, Zürich, sowie die Kantonsrätinnen Anjuska Weil und Elisabeth Hallauer-Mager, Zürich, haben am 8. Juni 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Am 26. Januar 1998 haben die Kantonsrätinnen Anjuska Weil und Elisabeth Hallauer-Mager, beide Zürich, in der Anfrage KR-NR. 41/ 1998 verschiedene Fragen zur Differenz zwischen Rechtsprechung und Praxis der Fremdenpolizei gestellt. Insbesondere werden Fragen zur Rolle des Regierungsrates als Rekursinstanz gestellt. In seiner Antwort vom 22. April 1998 geht der Regierungsrat auf diese Fragen gar nicht ein. Die Antwort erläutert lediglich die Praxis der Fremdenpolizei. Eine politische Wertung aus Sicht des Regierungsrates fehlt, obwohl dazu ganz klare Fragen gestellt wurden.

Es ist befremdend, wie der Regierungsrat bei der Beantwortung dieser Anfrage mit dem Kantonsrat umgeht. Jede Parlamentarierin und jeder Parlamentarier hat ein Anrecht auf eine faire Beantwortung seiner Vorstösse. Wir stellen deshalb folgende Fragen erneut:

1. In wie vielen Fällen hat der Regierungsrat in den letzten drei Jahren als letzte Rekursinstanz entschieden? Wie viele Rekurse sind dabei gutgeheissen worden?
2. Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat humanitären Überlegungen bei, insbesondere wegen des Fehlens einer Härtefallkommission?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, dass eine schweizerische Ehefrau vor die Alternative gestellt wird, ihrem Ehemann in ein Gebiet zu folgen, in welchem die Menschenrechte grob verletzt werden, oder eine Trennung der Familie in Kauf zu nehmen?

Auf Antrag der Direktion der Polizei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Benedikt Gschwind, Anjuska Weil und Elisabeth Hallauer-Mager, alle Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Rekursverfahren betreffend fremdenpolizeiliche Massnahmen gegenüber straffälligen Ausländern und Ausländerinnen, namentlich solchen mit Familienangehörigen schweizerischer Staatsangehörigkeit, werden statistisch nicht gesondert erfasst. Es sind einzig Angaben über die im Bereich Ausländerrecht insgesamt erhobenen Rekurse verfügbar. In den Jahren 1995 bis 1997 ergingen diesbezüglich 667 Rekursentscheide, davon waren 49 Gutheissungen. 168 Rekursverfahren betreffend fremdenpolizeiliche Anordnungen wurden im zu beurteilenden Zeitraum durch Wiedererwägung erledigt. Dabei ist zu unterscheiden in Fälle, in denen die Fremdenpolizei denselben unveränderten Sachverhalt einer neuen rechtlichen Beurteilung unterwirft, und in Fälle, in welchen im Rekursverfahren neue relevante Tatsachen vorgetragen werden oder eintreten, welche den Sachverhalt derart verändern, dass sich eine rechtliche Neuurteilung durch die Fremdenpolizei aufdrängt. Die zweite Gruppe von Fällen ist dabei weitaus zahlreicher.

Der Regierungsrat verfügt als Rekursinstanz über eine umfassende Überprüfungsbefugnis; im gleichen Umfang obliegt ihm eine Überprüfungspflicht. Im Rekursverfahren können sämtliche Mängel geltend gemacht werden; neue verfahrensrechtliche Begehren und tatsächliche Behauptungen sowie die Bezeichnung neuer Beweismittel sind zulässig (§20 VRG, LS 175.2). Der rechtserhebliche Sachverhalt wird von Amtes wegen festgestellt (§7 Abs. 1 VRG). Die Rekursinstanz würdigt das Untersuchungsergebnis frei. Sie ist verpflichtet, das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden (§7 Abs. 3 VRG).

Humanitäre Gesichtspunkte sind im Rahmen der allgemeinen Interessenabwägung in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen, grundsätzlich unabhängig davon, ob diese im Rahmen des freien Ermessens oder unter Berücksichtigung von Rechtsansprüchen erfolgt. Der Stellenwert humanitärer Überlegungen lässt sich jedoch nicht verallgemeinern, d.h., er kann nicht losgelöst vom konkreten Einzelfall beurteilt werden.

Als Rekursinstanz ist der Regierungsrat bei der Entscheidungsfindung ausschliesslich den rechtlichen Vorgaben und der richtigen Rechtsanwendung verpflichtet. Für Überlegungen politischer Natur bleibt in Ausübung dieser Funktion kein Raum.

Die örtliche Zuständigkeit der kantonalen Behörden im Bereich des Ausländerrechts ist – wie allgemein – grundsätzlich auf das Kantonsgebiet beschränkt. Über Ausweisungen aus der Schweiz entscheidet der Regierungsrat als erste Instanz; über eine fremdenpolizeiliche Wegweisung befindet er auf Rekurs hin. Kantonale Wegweisungsentscheide werden bei Straffälligkeit von den Bundesbehörden (Art. 12 Abs. 3 und Art. 14 aff. ANAG, SR 142.20) in aller Regel auf die Schweiz ausgedehnt, d.h. mit landesweiter Verbindlichkeit versehen.

Die Frage nach der Haltung des Regierungsrates bezüglich der Alternative einer Ausreise der schweizerischen Ehefrau in ein Gebiet grober Menschenrechtsverletzungen oder der Inkaufnahme einer Trennung wurde im Rahmen der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 41/1998 bereits beantwortet:

Die Verweigerung einer Bewilligungsverlängerung muss, gemäss einem allgemeine Geltung beanspruchenden, verwaltungsrechtlichen Grundsatz, verhältnismässig sein. Ausgangspunkt und Massstab der fremdenpolizeilichen Interessenabwägung bildet die vom Strafgericht verhängte Sanktion. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung werden nicht einzig die Interessen des ausländischen Delinquenten oder der ausländischen Delinquentin selbst, sondern auch die den Familienangehörigen drohenden Nachteile umfassend gewürdigt (vgl. Art. 16 Abs. 3 ANAV, SR 142.201). Insbesondere die Frage der Zumutbarkeit einer Ausreise von Mitgliedern der Kernfamilie, zwecks Aufrechterhaltung der familiären Gemeinschaft, wird sorgfältig abgewogen. Die persönlichen Interessen der betroffenen ausländischen Person und von deren Angehörigen werden – im Vergleich zu den entgegenstehenden öffentlichen Interessen – stärker gewichtet, wenn ein Ehepartner das schweizerische Bürgerrecht besitzt; bei dieser Konstellation stimmen die Kriterien für den Hinfall des Anwesenheitsanspruches mit denjenigen für die Ausweisung überein. Die dargestellte Interessenabwägung orientiert sich streng an den gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung der übergeordneten Instanzen, nicht zuletzt derjenigen des Regierungsrates als Rekursinstanz. Der Regierungsrat und die anderen Rechtsmittelinstanzen haben die Zulässigkeit der fremdenpolizeilichen Aus- und Wegweisungspraxis auch unter dem Aspekt des in der Europäischen Menschenrechtskonvention statuierten Schutzes des Familienlebens unzählige Male und ohne jede Einschränkung ausdrücklich bestätigt. Auch bei einer tatsächlichen Unzumutbarkeit der Ausreise bzw. Umsiedelung ins Ausland für Familienangehörige können die öffentlichen Interessen, namentlich die Gewährleistung von Sicherheit sowie öffentlicher Ruhe und Ordnung, überwiegen. Die vom Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung gezogene Regelgrenze einer ausgesprochenen Freiheitsstrafe von zwei Jahren, von der an keine Bewilligung mehr erteilt wird (erstmalig oder nach verhältnismässig kurzer Anwesenheit), ist denn auch ausdrücklich auf Fälle zugeschnitten, bei denen dem schweizerischen Ehegatten eine Ausreise aus der Schweiz nicht oder nur schwer zugemutet werden kann.

Eine Differenz zwischen der Praxis der Gerichte bzw. derjenigen des Regierungsrates und der Handhabung des Ausländerrechts durch die Fremdenpolizei besteht nicht. Die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben in Anspruchsfällen (grundsätzlicher Bewilligungsanspruch des ausländischen Gatten eines Schweizer Bürgers oder einer Schweizer Bürgerin nach Art. 7 Abs. 1 ANAG und Art. 8 Ziffer 1 EMRK, SR 0.101) wird überdies durch die Möglichkeit des Weiterzugs des Rekursentscheides des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht und anschliessend an das Bundesgericht sichergestellt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Polizei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi