

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 134/2002
KR-Nr. 142/2002

Sitzung vom 12. Juni 2002

**945. Anfrage (Verhalten der Zürcher Behörden im Fall A. P.) und
Dringliche Anfrage (Humanitäre Aufenthaltsbewilligung
für den papierlosen A. P.)**

Kantonsrat Alfred Heer, Zürich, hat am 29. April 2002 folgende Anfrage eingereicht:

In der «Rundschau» des Schweizer Fernsehens DRS vom 17. April 2002 wurde der Fall A. P. geschildert und das Verhalten der Direktion für Soziales und Sicherheit beziehungsweise des Migrationsamtes hart kritisiert. Der Bericht hält fest, dass die Angaben von A. P. über seine Identität und Herkunft glaubhaft, zweifelsfrei und unwidersprüchlich seien. Im Weiteren lebe A. P. seit fünf Jahren in der Schweiz. Die Behörden hätten ihm eine Ausbildung ermöglicht und er habe sich keine Straftaten zu Schulden kommen lassen. Im Weiteren wurde festgehalten, dass der Kanton Zürich sich weigere, eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, obwohl dies nach den neuen Richtlinien des Bundes möglich und angezeigt sei. Nach Angaben der Sendung seien die Zürcher Behörden allenfalls bereit, beim Bund einen Antrag für eine vorläufige Aufnahme zu stellen. Dies käme einer Anerkennung als Flüchtling gleich, was wiederum bedeuten würde, dass A. P. mit einem solchen Status keiner Arbeit nachgehen könnte und somit zum Sozialfall degradiert würde.

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

1. A. P. reiste offenbar illegal in die Schweiz ein. Wie ist er in die Schweiz eingereist, und wurde er aufgegriffen?
2. Welche Behörde hat auf welchen Antrag verfügt, dass A. P. als illegal Anwesender eine Ausbildung mit Kost und Logis in der Schweiz absolvieren kann? War A. P. mit dieser «Zwangsmassnahme» einverstanden, oder hat er sich dagegen gewehrt? Betrugten die Kosten für die Steuerzahlenden tatsächlich Fr. 700 000, wie dies von seinem Anwalt anlässlich einer Medienkonferenz ausgesagt wurde? Wieso wurde in diesem Fall eine derart teure «Bestrafung» angewendet?
3. Wieso halten die Zürcher Behörden daran fest, dass Zweifel an seiner Herkunft bestehen? Wie gehen die entsprechenden Abklärungen vor sich?

4. Wieso weigern sich die Behörden, ihm eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, obwohl diese nach den neuen Richtlinien des Bundes möglich und angezeigt sei? Welches sind die für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung massgeblichen Bestimmungen? Ist A. P. ein Härtefall?
5. Trifft es zu, dass die Gutheissung eines Antrages der Zürcher Behörden beim Bund für eine vorläufige Aufnahme (nicht gleichzusetzen mit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung) von A. P. bedeuten würde, dass er keiner Arbeit nachgehen könnte und zum Sozialfall degradiert würde?

Kantonsrätin Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, Kantonsrat Thomas Müller, Stäfa und Mitunterzeichnende haben am 6. Mai 2002 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Wie aus der Presse zu erfahren war, will das Migrationsamt und die Direktion für Soziales und Sicherheit A. P., der 1997 als damals 17-jähriger ohne Angehörige illegal in die Schweiz einreiste, jetzt nach erfolgreichem Lehrabschluss aus der Schweiz wegweisen.

Diese Wegweisung erscheint ziemlich paradox und im Widerspruch zum damaligen – notabene vom Migrationsamt unkommentiert gebliebenen – Urteil des Jugendgerichtes Zürich. In seinem Urteil vom 28. August 1997 wurde festgehalten, dass A. P. zum Zwecke der sozialen Eingliederung in ein Erziehungsheim für Jugendliche im Sinne von Art. 91 Ziffer 1 Abs. 1 StGB einzuweisen sei. In der Zwischenzeit erlernte A. P. die deutsche Sprache und absolvierte eine Schreinerlehre, die er im Laufe dieses Monats mit der Berufsmatura abschliessen wird. Im Bericht der Jugendanwaltschaft des Bezirkes Zürich vom 26. Februar 2001 wird festgehalten, dass A. P. ein ungewöhnlich interessierter, intelligenter und erstaunlich reifer Jugendlicher sei, der in seiner «eindrücklich bescheidenen Art alles daransetzt, seine Chancen zu nutzen». Der Bericht endet mit der Feststellung, dass die Jugendanwaltschaft ihren Entschluss, A. P. in der Schweiz eine Zukunft anzubieten, nie bereut habe. Alles in allem kann der Fall A. P. als Modell einer erfolgreich verlaufenen Integration bezeichnet werden.

Angesichts dieser Sachlage erlauben wir uns, folgende drei Fragen an die Regierung zu richten:

1. Welchen Sinn erkennt die Regierung darin, einen Jugendlichen wegzuweisen, nachdem während mehr als 4 Jahren mit Erfolg an der beruflichen und sozialen Integration von A. P. in die hiesigen Verhältnisse gearbeitet wurde?

2. Wie kommt es, dass kantonale Behörden bei ein und derselben Person im Jahre 1997 Massnahmen zum Zwecke der sozialen Eingliederung beschliessen und im Jahre 2002 nun Schritte einleiten, die eine faktische Ausgliederung derselben Person beinhalten?
3. Was hält die Regierung davon ab, humanitäre Vernunft und politisches Augenmass zu wahren, indem sie für ein definitives Bleiberecht von A. P. einsteht und beim Bund einen Antrag auf Erteilung einer Härtefallbewilligung stellt?

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

I. Die Anfrage Alfred Heer, Zürich, und die dringliche Anfrage Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, Thomas Müller, Stäfa, und Mitunterzeichnende werden wie folgt beantwortet:

A. Sachverhalt

A. P. wurde am 26. Februar 1997 von der Kantonspolizei im Zürcher Hauptbahnhof kontrolliert. Da er über keine gültigen Ausweispapiere verfügte, wurde er auf Grund des Verdachts einer Widerhandlung gegen das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) verhaftet. Am selben Tag ordnete die Jugendanwaltschaft des Bezirkes Zürich im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme die Unterbringung von A. P. im Städtischen Jugendheim Riesbach an. Diese Massnahme wurde mit Verfügung des Präsidenten des Jugendgerichtes Zürich vom 14. Mai 1997 verlängert. Am 1. Juli 1997 verfügte dieselbe Behörde die Unterbringung in der Schenkung Dapples in Zürich. Am 28. August 1997 erklärte das Jugendgericht Zürich A. P. der Widerhandlung gegen das ANAG für fehlbar und wies ihn gestützt auf Art. 91 Ziffer 1 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) in ein Erziehungsheim für Jugendliche ein. Am 31. Mai 2001 endete diese jugendstrafrechtliche Massnahme. In diesem Zusammenhang informierte die Leitung der Schenkung Dapples das Migrationsamt über den Umstand, dass die im Rahmen der jugendstrafrechtlichen Massnahme begonnene Schreinerlehre noch bis zum 30. Juni 2002 dauere. Unter Verweisung auf die durch die Stadt Zürich sichergestellte Finanzierung ersuchte sie das Migrationsamt, die für die Beendigung der Lehre notwendige Bewilligung zu erteilen. Am 7. Juni 2001 beschied das Migrationsamt dieses Ersuchen dahingehend, dass A. P. nach Abschluss der strafrechtlichen Massnahme zufolge seines fehlenden Aufenthaltsrechts zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet sei, ihm jedoch die Beendigung der Berufslehre auf Zusehen hin gestattet werde. Am 6. Februar 2002 gelangte die Leitung der Schenkung Dapples an die Direktion für Soziales und Sicherheit und bat um

Prüfung, ob A.P. nicht als so genannter Härtefall anerkannt werden könnte. Auf die daraufhin erfolgte Erläuterung der für A.P. massgeblichen Rechtslage gelangte die Heimleitung am 19. März 2002 erneut an das Migrationsamt; am 24. April 2002 schliesslich liess A.P. durch einen Rechtsvertreter ein förmliches Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung beim Migrationsamt einreichen. Dieses Verfahren ist noch hängig.

B. Allgemeine Bemerkung

Die im Zusammenhang mit der Anwesenheit von A.P. im Kanton Zürich von den jeweils zuständigen Behörden getroffenen oder noch zu treffenden Massnahmen richteten und richten sich nach den für das betreffende Rechtsgebiet massgeblichen Gesetzen und Verordnungen. Dass das Ergebnis der Rechtsanwendung je nach Blickwinkel und Standpunkt von direkt und indirekt Betroffenen, den Betroffenen nahe stehenden Personen sowie der Öffentlichkeit jeweils anders beurteilt wird, liegt in der Natur der Sache. Entscheidend jedoch ist, dass die zuständigen Behörden in den hierfür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahren das Recht objektiv und korrekt anwenden. Ist eine betroffene Person mit der Rechtsanwendung durch eine Behörde nicht einverstanden, kann sie sich hiergegen mit den zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zur Wehr setzen. Werden geltende Gesetze als nicht mehr zeitgemäss oder inhaltlich falsch erachtet, ist deren Änderung mit den hierfür zur Verfügung stehenden politischen Instrumenten anzustreben. Den rechtsanwendenden Behörden ist es jedoch wegen des Legalitätsprinzips verwehrt, die in Geltung stehenden massgeblichen Vorschriften aus Gründen der Billigkeit oder zufolge öffentlichen Druckes nicht oder in unkorrekter Weise anzuwenden.

C. Jugendstrafrechtliche Massnahme / Berufsausbildung

A.P. wurde gemäss übereinstimmenden Antrag der Jugendanwaltschaft Zürich und der Verteidigung vom Jugendgericht Zürich in ein Erziehungsheim für Jugendliche im Sinne von Art. 91 Ziffer 1 Abs. 1 StGB eingewiesen. A.P. war mit dieser Massnahme einverstanden und hat sich in den Heimen, in denen er sich aufhielt, wohl verhalten.

Für das Jugendstrafverfahren und die Unterbringung wurden von Ende Februar 1997 bis zu Entlassung aus der jugendstrafrechtlichen Massnahme am 1. Juni 2001 insgesamt rund Fr. 290'000 aufgewendet. Dieser Betrag bewegt sich im für längerfristige jugendstrafrechtliche Erziehungsplatzierungen üblichen Rahmen.

Im Jugendstrafrecht steht bei der Zumessung von Strafen und Massnahmen jeweils die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung des Täters im Vordergrund. Dabei sind insbesondere die persönlichen Verhältnisse, Lebensumstände und Zukunftsperspektiven zu berücksichtigen. Bedürfen Kinder oder Jugendliche einer besonderen erzieherischen Betreuung bzw. therapeutischer Behandlung, so hat die urteilende Behörde die hierfür erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Im Fall von A. P. schloss das Gericht auf die Einweisung in ein Erziehungsheim. In Nachachtung des Grundsatzes der Gewaltentrennung und der Unabhängigkeit der Gerichte ist es dem Regierungsrat verwehrt, sich weiter zu diesem Urteil zu äussern bzw. dieses zu kommentierend zu würdigen. Erst recht gilt und galt dies für das Migrationsamt.

Nach Beendigung der jugendstrafrechtlichen Massnahme übernahm die Stadt Zürich auf entsprechendes Gesuch der Schenkung Dapples hin die Finanzierung des vierten und letzten Lehrjahres vom 1. Juni 2001 bis zum 30. Juni 2002, um A. P. den Lehrabschluss zu ermöglichen. Bis Ende Mai 2002 wurden dafür Fr. 62'980 aufgewendet, in erster Linie zur Finanzierung des Heimaufenthaltes und der Krankenkassenprämien.

D. Ausländerrecht

Gemäss Art. 1a ANAG ist eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie eine entsprechende Bewilligung besitzt bzw. nach diesem Gesetz keiner solchen bedarf. Laut Art. 1 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum ANAG (ANAV; SR 142.201) darf sich die rechtmässig in die Schweiz eingereiste Person ausländischer Staatsangehörigkeit während der für sie geltenden Anmeldefrist ohne besondere behördliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten, ebenso nach richtig erfolgter Anmeldung bis zum Entscheid über das mit ihr einzureichende Gesuch um Bewilligung von Aufenthalt oder Niederlassung, wobei im Einzelfall getroffene abweichende Verfügungen des Migrationsamtes vorbehalten bleiben. Art. 1 Abs. 2 ANAV bestimmt, dass die Einreise dann rechtmässig ist, wenn unter anderem die Vorschriften betreffend das Visum eingehalten sind. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VAE; SR 142.211) müssen Ausländerinnen und Ausländer für die Einreise in die Schweiz grundsätzlich einen Pass und ein gültiges Visum haben. Die ausländische Person ist an den im Visum festgelegten Reise- und Aufenthaltszweck gebunden (Art. 11 Abs. 3 VAE). Die Ausländerin oder der Ausländer, die oder der keine Bewilligung besitzt, kann jederzeit und ohne besonderes Verfahren zur Ausreise aus der Schweiz verhalten oder nötigenfalls ausgeschafft werden (Art. 12 Abs. 1 ANAG in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 ANAV).

Personen, bei denen die Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist, müssen die Schweiz verlassen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nach der Praxis des Bundesgerichts und der Bundesbehörden möglich, wenn ein schwer wiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Hierbei ist grundlegend zwischen Personen, die im Asylverfahren stehen, und Personen, die dem Geltungsbereich des ANAG unterworfen sind, zu unterscheiden. Bei Personen im Asylverfahren liegt es in der ausschliesslichen Zuständigkeit des Bundes, über Härtefälle zu entscheiden (Art. 44 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, AsylG; SR 142.31). Bei Personen, die dem ANAG unterstehen, prüft zunächst die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zuständige kantonale Behörde den Einzelfall. Kommt sie dabei zum Schluss, dass sie bereit ist, eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung zufolge eines schwer wiegenden persönlichen Härtefalles zu erteilen, hat sie den Fall dem Bundesamt für Ausländerfragen zur Zustimmung zu unterbreiten. Personen ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz können jederzeit bei der zuständigen kantonalen Behörde ein entsprechendes fremdenpolizeiliches Verfahren einleiten.

Bei der Prüfung des schwer wiegenden persönlichen Härtefalles nach Art. 13 lit. f der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) sind alle Gesichtspunkte des Einzelfalles zu berücksichtigen. Geprüft wird, ob es dem Ausländer in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in seine Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist seine zukünftige Situation im Ausland seinen persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Das Vorliegen eines Härtefalles setzt namentlich voraus, dass sich der Ausländer in einer persönlichen Notlage befindet. Zudem müssen seine Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen Ausländern in gesteigertem Mass in Frage gestellt sein. Diese Härtefallregelung bezweckt jedoch nicht den Schutz vor kriegerischen Ereignissen und staatlichen Übergriffen oder ähnlichen Situationen, die den Vollzug einer Wegweisung als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich machen; in diesen Fällen ist die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme in Betracht zu ziehen (Art. 14a ANAG). Für die Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, sind unter anderem die Dauer der Anwesenheit, das Verhalten des Ausländers bzw. sein Leumund, sein Gesundheitszustand, die Integration im Arbeitsmarkt, die Anwesenheit von Familienmitgliedern in der Schweiz oder im Ausland, die Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten im Ausland, frühere Bewilligungsverfahren und das Verhalten der für den Vollzug des Ausländerrechts zuständigen Behörden im konkreten Einzelfall massgebend. Zudem müssen die konkreten Umstände, die zum illegalen Aufenthalt geführt haben, an-

gemessen berücksichtigt werden. Im konkreten Fall hat A.P. am 23. April 2002 beim Migrationsamt ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung eingereicht. Dessen Behandlung ist noch hängig, und das Migrationsamt wird das Gesuch anhand der oben genannten Kriterien zu prüfen haben.

Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme (Art. 14a Abs. 1 ANAG). Der Vollzug gilt als nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Herkunfts- oder den Heimatstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann. Als nicht zulässig gilt der Vollzug, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der ausländischen Person in seinen Herkunfts-, Heimat- oder einen Drittstaat entgegenstehen. Eine Unzumutbarkeit des Vollzuges liegt insbesondere dann vor, wenn er für die Ausländerin oder den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt (zum Ganzen Art. 14a Abs. 2 bis 4 ANAG). Die vorläufige Aufnahme kann – im Gegensatz zum Asylverfahren, wo nur eine Antragstellung wegen Unmöglichkeit des Vollzuges möglich ist (Art. 46 Abs. 2 AsylG) – bei Fällen aus dem Geltungsbereich des ANAG von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde beim Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) beantragt werden (Art. 14b Abs. 1 ANAG).

Der Vollzug einer Wegweisung ist nur möglich, wenn die Identität und Nationalität des betroffenen Ausländers feststeht und entsprechende gültige Reisepapiere vorliegen oder beschafft werden können. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterstützt die mit dem Vollzug der Weg- und Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern betrauten Kantone, indem es insbesondere bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirkt (Art. 22a ANAG). Bereits im November 2000 hat das Migrationsamt den Bund um Vollzugsunterstützung ersucht. Seither bemühen sich die zuständigen Stellen, die Identität und Nationalität von A.P. rechtsgenügend festzustellen bzw. seine diesbezüglichen Angaben zu verifizieren. Die entsprechenden Abklärungen sind noch im Gange. Können trotz allen behördlichen Anstrengungen keine Reisedokumente beschafft werden, ist der Vollzug einer Wegweisung unmöglich, und die kantonale Fremdenpolizeibehörde stellt entsprechend beim BFF einen Antrag auf vorläufige Aufnahme. Diesem wird entsprochen, sofern die eingehende Prüfung dieses Antrages durch das BFF ergibt, dass seitens des Kantons trotz gewährter Vollzugsunterstützung durch den Bund keine Möglichkeit mehr besteht, den Vollzug zu bewerkstelligen.

E. Arbeitsbewilligung

Personen, die über eine Aufenthaltsbewilligung als schwer wiegender persönlicher Härtefall verfügen, können einer Erwerbstätigkeit ihrer Wahl nachgehen. Bei Personen, die vorläufig aufgenommen werden, bewilligen die kantonalen Arbeitsmarktbehörden eine unselbstständige Erwerbstätigkeit, sofern die Arbeitsmarkt- und die Wirtschaftslage dies gestatten (Art. 14c Abs. 3 ANAG). Gemäss der Praxis des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit bzw. der Arbeitsämter der Städte Winterthur und Zürich fallen Schreiner nicht unter die Berufe, deren Ausübung vorläufig Aufgenommenen bewilligt wird. In Fällen, in denen jedoch eine staatliche Stelle eine entsprechende Ausbildung ermöglichte, können die Arbeitsmarktsbehörden nach erfolgreichem Lehrabschluss für den Fall der vorläufigen Aufnahme ausnahmsweise einem Stellenantritt als Schreiner zustimmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi