

Interpellation SP-Fraktion vom 25. September 2006

Härtefall im Asylbereich

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. Mai 2007

Die SP-Fraktion erkundigt sich mit ihrer Interpellation vom 25. September 2006, ob die Regierung bereit sei, im Hinblick auf den Vollzugsbeginn des neuen Ausländer- und Asylrechts eine Kommission für die Beurteilung von Härtefällen zu bilden, die zuhanden des zuständigen Departementes Empfehlungen abgeben soll.

Die Regierung lehnt die Schaffung einer derartigen Härtefallkommission ab und begründet dies wie folgt:

1. Die von der Interpellantin erwähnte Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 der in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 angenommenen Teilrevision des eidgenössischen Asylgesetzes (im Folgenden n-AsylG) stellt eine Verbesserung gegenüber dem früheren Recht dar. Während bisher bei hängigem Asylverfahren kein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung gestellt werden konnte (abgesehen von Fällen, in denen ein Rechtsanspruch bestand, wie beispielsweise unter gewissen Voraussetzungen bei Eheschliessungen), lässt Art. 14 Abs. 2 n-AsylG zu, dass eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, sofern:
 - die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs wenigstens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
 - der Aufenthalt der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war;
 - wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

Die ersten beiden Kriterien lassen sich ohne Weiteres aufgrund der beim Ausländeramt vorhandenen Akten feststellen. Die dritte Voraussetzung enthält verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe («fortgeschrittene Integration», «schwerwiegender persönlicher Härtefall»), die durch die Praxis auszufüllen sein werden. Dabei ist zu beachten, dass nicht der Kanton allein die Bewilligung erteilen kann, sondern hierzu in jedem Fall die Zustimmung des Bundesamtes für Migration erforderlich ist. Dies wird dazu führen, dass sich die kantonalen Behörden darauf beschränken werden, diejenigen Fälle in eigener Kompetenz zu verweigern, in denen Ausschlussgründe vorliegen und die demgemäss dem Bundesamt nicht zur Zustimmung unterbreitet werden sollen. Um diese Triage vorzunehmen, bedarf es keiner Härtefallkommission. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine allfällige Nichtunterbreitung eines Härtefallgesuchs in Form einer rekursfähigen Verfügung ergeht, die kantonal letztinstanzlich beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

2. Die Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 n-AsylG orientiert sich am bisherigen Recht, das in Art. 13 Bst. f und in Art. 36 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (abgekürzt BVO) ebenfalls eine Härtefallklausel zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen ausserhalb der Kontingente kennt. Das neue Recht bringt diesbezüglich nichts grundsätzlich Neues. Das Ausländeramt wird sich bei der Anwendung der neuen asylrechtlichen Härtefallregelung an dieser bisherigen Rechtslage, der dazu entwickelten breiten Praxis und den einschlägigen Rundschreiben des Bundesamtes für Migration orientieren. Es hat sich diesbezüglich auch mit der Vereinigung St.Gallischer Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten abgestimmt, zumal die politischen Gemeinden für die allfällige Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständig sein werden.

3. Die Interpellation erwähnt nur die Härtefälle nach Art. 14 Abs. 2 n-AsylG. Dabei muss beachtet werden, dass das Bundesrecht neben diesen «asylrechtlichen» Härtefällen eine Reihe weiterer Härtefälle regelt, die in der Praxis zu unterscheiden sind. So sieht das ebenfalls am 24. September 2006 angenommene eidgenössische Ausländergesetz (im Folgenden: AuG), in Weiterführung der heutigen Rechtslage, in Art. 30 Abs. 1 Bst. b eine Härtefallregelung vor. Die Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren hat an der Frühjahrssitzung 2007 beschlossen, die Kriterien für die Anwendung der Härtefallregelung nach n-AsylG und AuG in den ostschweizerischen Kantonen zu vereinheitlichen.
4. In den Jahren 2002 bis 2006 hat das Ausländeramt jährlich zwischen 221 und 287 Härtefallgesuche mit positivem Antrag an das Bundesamt für Migration weitergeleitet. Diese Zahlen zeigen, dass das Ausländeramt schon heute von seinem Ermessen grosszügigen Gebrauch macht. Die Mitarbeitenden der kantonalen wie der eidgenössischen Behörden sind sich bewusst, dass das juristische Verständnis des Härtefallbegriffs ein anderes sein kann als die Tragweite für die betroffenen Personen oder die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Grundsätzlich kann jeder negative Entscheid der Ausländerbehörden als «Härtefall» erscheinen, sei es ein Widerruf, eine Ausweisung oder eine Nichtzulassung als Härtefall im Sinn des Bundesrechts. Diese Schwierigkeiten sowie die vorerwähnte grosse Zahl möglicher Härtefälle verunmöglichen es und machen es auch verwaltungsökonomisch unsinnig, die Zuständigkeit der Ausländerbehörden durch eine zweite Bearbeitungsebene in Form einer Härtefallkommission zu ergänzen.
5. Nach den Vorstellungen der Interpellantin soll die gleiche Kommission auch Kriterien für den Ausschluss von Sozialhilfe nach Art. 82 Abs. 1 n-AsylG erarbeiten. Hierzu ist in Erinnerung zu rufen, dass der gesetzliche Ausschluss von Sozialhilfe – bzw. die Gewährung von blosser Nothilfe – die bereits heute geltende Regelung weiterführt, wonach Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid nur noch Nothilfe erhalten. Neu erfasst diese Regelung, der die Stimmberechtigten am 24. September 2006 mit deutlicher Mehrheit zugestimmt haben, grundsätzlich alle Personen, die nach durchlaufenem Asylverfahren einen negativen Entscheid erhalten haben und die Schweiz aufgrund eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids verlassen müssen. Art. 82 Abs. 1 n-AsylG verweist für die Ausrichtung von Sozialhilfe auf kantonales Recht, wobei im Kanton St.Gallen nach Art. 3 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes die Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt. Mit einer Kommission, die für die Gewährung bzw. für den Ausschluss von Sozialhilfe Empfehlungen erarbeiten soll, würde daher in den Kompetenzbereich der Gemeinden eingegriffen. Art. 82 Abs. 1 n-AsylG enthält eine «Kann»-Formulierung, um der besonderen Situation von verletzlichen Personen – wie Minderjährigen, Kranken, alten Leuten oder allein stehenden Müttern – bei der Bemessung von Not- bzw. Sozialhilfe Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton eine lediglich an der Nothilfe bemessene Fallpauschale erhält (die er den Gemeinden weiterleitet), unabhängig von der effektiv erbrachten Unterstützungsleistung. Die allfällige Differenz ist durch die Gemeinden zu tragen. Auch dies spricht dafür, den Entscheid über die Bemessung der Not- bzw. Sozialhilfe den Gemeinden zu überlassen, ohne eine kantonale Kommission zwischenschalten.
6. Die Schaffung von Härtefallkommissionen wurde nach der Volksabstimmung vom 24. September 2006 in verschiedenen Kantonen der Deutschschweiz verlangt. Der Kantonsrat des Kantons Zürich hat am 19. März 2007 die Schaffung einer Härtefallkommission ausdrücklich abgelehnt. Im Grossen Rat des Kantons Aargau wurde ein gleich lautender Auftrag aufgrund einer ablehnenden Stellungnahme des Regierungsrates am 20. März 2007 zurückgezogen. Im Kanton Basel-Landschaft wurde das Postulat zur Einsetzung einer Kommission für die Begleitung von Härtefällen im Asylbereich durch Beschluss des Landrates am 15. Februar 2007 abgelehnt. Lediglich der Kanton Basel-Stadt hat als einziger Kanton der Deutschschweiz eine Härtefallkommission eingerichtet.