

An den Landrat

Glarus, 18. Mai 2021

Interpellation SP-Fraktion «Fragen an die Regierung zum Umgang mit Geflüchteten in der Nothilfe und mit Härtefallgesuchen»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 18. Februar 2021 reichte die SP-Fraktion die Interpellation «Fragen an die Regierung zum Umgang mit Geflüchteten in der Nothilfe und mit Härtefällen» ein (s. Beilage).

2. Einleitende Bemerkungen und Rechtslage

Lehnt das Staatssekretariat für Migration (SEM) ein Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an. Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, werden von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie haben im Verlauf des weiteren Aufenthalts in der Schweiz grundsätzlich nur noch Anspruch auf Nothilfe. Die Gründe, aus denen sich rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende trotz negativem Asylentscheid weiterhin in der Schweiz aufhalten, sind unterschiedlich. Nicht selten mangelt es an der Bereitschaft der betroffenen Personen, ihrer Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere nachzukommen.

Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes (AsylG) sieht die Möglichkeit vor, einer rechtskräftig abgewiesenen Person mit Zustimmung des SEM eine Härtefallbewilligung zu erteilen, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Rechnung zu tragen; es besteht allerdings kein Anspruch auf Erteilung einer entsprechenden Bewilligung. Die betreffende Person muss sich in einer persönlichen Notlage befinden, d. h. ihre Lebens- und Daseinsbedingungen müssen – gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen – in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein. Artikel 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) legt eine nicht abschliessende Liste von bundesrechtlichen Mindestkriterien zur Beurteilung des Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls vor. Die jeweilige Beurteilung bedingt eine pflichtgemäss vorzunehmende Gesamtwürdigung der Situation unter Berücksichtigung aller Umstände. Vorausgesetzt wird damit insbesondere, dass die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält, ihr Aufenthaltsort den Behörden immer bekannt war, wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und keine Widerrufsründe nach Artikel 62 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) zu beklagen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die gesetzliche Voraussetzung

eines «Aufenthaltes von mindestens fünf Jahren» dahingehend konkretisiert, dass es grundsätzlich von einer zehnjährigen Anwesenheit in der Schweiz ausgeht und je nach den besonderen Umständen (vor allem hinsichtlich Vulnerabilität) im Einzelfall auf bis zu fünf Jahren zurückgeht. Ein langer Aufenthalt in der Schweiz ist – soweit illegal – für sich allein kein wesentliches Element, das einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen vermag; andernfalls würde die beharrliche Verletzung von geltendem Recht gewissermassen belohnt werden (s. dazu BGE 130 II 39, E. 3).

Negative kantonale Entscheide über Härtefallgesuche werden der gesuchstellenden Person schriftlich eröffnet. Da der gesuchstellenden Person jedoch gemäss Artikel 14 Absatz 4 AsylG im kantonalen Verfahren keine Parteistellung zukommt, hat sie keine Möglichkeit, ein Rechtsmittel dagegen einzureichen. Gegen einen negativen Entscheid des SEM im Zustimmungsverfahren kann jedoch beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Beschwerde geführt werden.

3. Problematik des Identitätsnachweises, namentlich bei Tibeterinnen und Tibetern

Gemäss der Rechtsprechung des BVGer haben aus der Volksrepublik China illegal ausge- reiste wie auch legal ausgereiste asylsuchende Personen tibetischer Ethnie bei einer Rück- kehr in die Volksrepublik China mit flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgungsmassnahmen zu rechnen. Dies gilt namentlich dann, wenn sie sich längere Zeit in der Schweiz – wo Dalai- Lama-loyale exiltibetische Kreise bestehen – aufgehalten haben (s. dazu EMARK 2005 Nr. 1; BVGE 2009/29). Sie erfüllen die Flüchtlingseigenschaft.

Anders präsentiert sich die Situation für asylsuchende Personen tibetischer Ethnie, welche unglauhbare Angaben über ihren Sozialisierungsraum in der Volksrepublik China machen. Falls eine asylsuchende Person tibetischer Ethnie durch die Verletzung ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflichten eine behördliche Prüfung verunmöglicht, über welche Staatsangehörig- keit bzw. über welchen Aufenthaltsstatus in einem Drittstaat sie verfügt, ist gemäss der Rechtsprechung davon auszugehen, dass keine Gründe gegen eine Rückkehr an den bishe- rigen Aufenthaltsort im Ausland bestehen. Das SEM lehnt solche Asylgesuche gestützt hie- rauf ab und ordnet den Vollzug der Wegweisung an, jedoch unter Ausschluss einer Rückfüh- rung in die Volksrepublik China (s. dazu BVGE 2014/12). In den meisten Fällen stehen Her- kunft und Identität der rechtskräftig weggewiesenen Personen tibetischer Ethnie nicht fest, da sie – trotz anderslautendem rechtskräftigem negativem Asylentscheid – an ihrem angebli- chen Sozialisierungsraum im «Autonomen Gebiet Tibet» sowie der von ihnen angegebenen Identität festhalten.

Als möglicher Herkunftsstaat kommt aufgrund der Reisewege neben Nepal in den meisten Fällen Indien in Frage. Behördliche Recherchen ohne konkrete Angaben zur Person sind un- ter den geschilderten Voraussetzungen aber genauso wenig erfolgreich und zielführend wie ein Ersuchen um Identifizierung der betroffenen Person bei der indischen Botschaft in Bern. Personen tibetischer Ethnie können sich allerdings in Indien bei der tibetischen Exilregierung in Dharamsala registrieren lassen, wodurch sie bis 2016 Anrecht auf die Ausstellung eines indischen «Identity Certificates» erhielten. Das «Identity Certificate» erlaubt, in Kombination mit einem «Exit Permit» sowie einem sogenannten «NORI-Stempel» (No Objection to Return to India), eine legale Ausreise aus Indien. Für Auslandsaufenthalte von mehr als zwei Wochen ist zusätzlich ein «Exit Visa» nötig, welches die indischen Behörden vor der Auslandsreise ausstellen. Für eine Rückreise nach Indien muss schliesslich das «Identity Certificate» noch gültig sein sowie ein durch eine indische Botschaft ausgestelltes «Entry Visa» vorliegen.

Erst wenn ausreisepflichtige Personen ihre Identität offenlegen und allfällig vorhandene «Identity Certificates» (im Falle von Indien) oder Belege zu ihrem Aufenthalt in Nepal (oder sonstigen Drittstaaten) beibringen, können Abklärungen zur Identität stattfinden und legale Rückkehrmöglichkeiten geprüft werden. Die indischen Behörden haben zudem signalisiert,

dass sie Fällen nachgehen werden, bei welchen konkrete Anhaltspunkte (z. B. «Identity Certificate», Schulbescheinigung usw.) für einen Aufenthalt in Indien vorliegen. Falls sich der Aufenthalt bestätigt, sind die indischen Behörden grundsätzlich bereit, eine allfällige Wiederreise zu prüfen.

Personen tibetischer Ethnie werden im Übrigen seit November 2018 nicht mehr aufgefordert, auf der chinesischen Vertretung in der Schweiz ein Reisedokument zu beschaffen. Sie werden stattdessen angewiesen, ihre tatsächliche Identität offenzulegen, indem sie überprüfbare Angaben zu ihrem Lebenslauf im Ausland machen (insbesondere über die letzten Wohnadressen im Ausland, zum dortigen Aufenthaltsstatus, zu Arbeitgebern, Schulbesuchen usw.), damit ihre Schriftenlosigkeit abgeklärt werden kann. Zudem haben sie immer die Möglichkeit, bei den Botschaften von Indien und Nepal um heimatliche Papiere nachzusuchen. Dem SEM sind mehrere Fälle bekannt, bei denen sich Personen tibetischer Ethnie selbstständig und ohne Probleme Ersatzreisepapiere von der indischen Botschaft beschafft haben. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die betreffende Person ihre Identität offenlegt und entsprechende Angaben liefert (z. B. die Nummer des «Identity Certificate»).

4. Beantwortung

Zu Frage 1. – Per 1. März 2021 betreute die Abteilung Migration des Kantons Glarus 25 Personen in der Nothilfe. Der jeweilige Bestand kann über das Jahr relativ stark variieren, da beispielsweise über die Sommermonate viele Nothilfeempfänger unterzutauchen pflegen. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie waren die zahlenmässigen Schwankungen im Jahr 2020 deutlich tiefer als noch in den Vorjahren, da die Reisemöglichkeiten in Europa stark eingeschränkt waren.

Zu Frage 2. – Aktuell betreut die Abteilung Migration Personen aus Afghanistan, Algerien, Äthiopien, China, Eritrea, Marokko, Irak und Sri Lanka. Darunter befinden sich vier weibliche und 21 männliche Personen. Die Altersstruktur sieht wie folgt aus:

Jg. 1975–1980:	5 Personen
Jg. 1980–1985:	4 Personen
Jg. 1990–1995:	10 Personen
Jg. 1995–2000:	6 Personen

Zu Frage 3. – Die jeweilige Zeitspanne unterscheidet sich mitunter stark voneinander und hängt von vielen Faktoren ab. Abgewiesene Asylbewerber, deren Identität feststeht und die auch gegen ihren Willen ausgeschafft werden können, verbleiben oft nur wenige Wochen in der Nothilfe. Zudem reisen diese Personen oft freiwillig mit Rückkehrhilfe in ihre Heimatländer zurück. Andere tauchen vor dem Wegweisungsvollzug unter. Abgewiesene Asylbewerber hingegen, die ihre Identität nicht preisgeben und nicht kooperieren, verbleiben oft über Jahre in den Nothilfestrukturen.

Zu Frage 4. – Im fraglichen Zeitraum wurden im Sinne von Artikel 14 Absatz 2 AsylG sechs Gesuche für eine Härtefallbewilligung von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden gestellt.

Zu Frage 5. – Drei Härtefallgesuche wurden in befürwortendem Sinne an das SEM übersteuert und von diesem im Zustimmungsverfahren schliesslich auch genehmigt. Drei Gesuche wurden bereits auf kantonaler Ebene abgelehnt.

Zu Frage 6. – Bei allen drei Fällen konnte kein Nachweis einer gesicherten Identität durch die gesuchstellenden Personen beigebracht werden. Die Prüfung des betreffenden Einzelfalles beim SEM und beim BVGer hatte bei diesen Gesuchen ergeben, dass die gesuchstellenden Personen vermutlich nicht ihre wahre Identität oder ihren tatsächlichen Herkunftsort angaben. In allen drei Fällen sei es gemäss Entscheid des BVGer den Personen möglich und zumutbar, entsprechende Dokumente einzureichen, die ihre wahre Identität und Herkunft belegen würden.

Zu Frage 7. – Gemäss dem geltenden kantonalen Recht ist das ausschliesslich die Abteilung Migration.

Zu Frage 8. – Momentan alle.

Zu Frage 9. – Diese Frage wurde von der SP in der Vergangenheit (2013) bereits einmal aufgeworfen und auch im Landrat diskutiert. Das Anliegen wurde damals vom Landrat mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Abteilung Migration, insbesondere auch nach der Übernahme der Betreuung der Nothilfeempfänger im Asylbereich im Frühling 2019, am besten beurteilen kann, ob tatsächlich ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Die zuständige Abteilung kennt alle Nothilfeempfänger persönlich, oft gar schon etliche Jahre. Dadurch entwickelt sich mitunter ein Betreuungsverhältnis, das den Austausch von Informationen zwischen den beiden Parteien erlaubt. Dabei werden die betroffenen Personen auch transparent auf die Möglichkeiten und Bedingungen eines Härtefallgesuches aufmerksam gemacht. Bei kritischen Fällen geht die Abteilung Migration proaktiv auf die abgewiesenen Asylbewerber zu und involviert wenn nötig das Departement zeitgerecht. Die materiellen Voraussetzungen der Kantone für die Erteilung einer Härtefallbewilligung werden periodisch anlässlich von Sitzungen der Vereinigung der Ostschweizer Migrationsämter und des Fürstentums Liechtenstein (VOF) abgesprochen und unterscheiden sich in keinem Ostschweizer Kanton wesentlich.

Es bleibt schliesslich daran zu erinnern, dass es sich bei der Frage der Gewährung einer Härtefallbewilligung um einen Verwaltungsakt handelt, also um die Anwendung des gesetzten Rechts auf einen individuellen Einzelfall, und nicht um einen irgendwie gearteten Gnadenakt, der nach Billigkeit und in Ausübung freien Ermessens zu treffen wäre. Insoweit drängt sich die Einsetzung einer Härtefallkommission nicht auf.

Zu Frage 10. – Im Bereich der Härtefallregelungen nach Artikel 84 Absatz 5 AIG (Umwandlungen von sogenannten vorläufigen Aufnahmen in ordentliche Aufenthaltsbewilligungen B) kann man das zweifellos so sehen, werden diese Personen doch nach heutiger Praxis nach dem Asylentscheid umgehend mit umfassenden sprachlichen und arbeitsmarktlichen Integrationsmassnahmen gefördert. Wer sich bemüht und nach seinen Möglichkeiten gut integriert hat, wird so in aller Regel keine Probleme haben, nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten.

Bei den schwerwiegenden persönlichen Härtefällen nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG oder Artikel 14 Absatz 2 AsylG sieht die Sachlage jedoch etwas komplexer aus. Härtefälle nach der bezeichneten Bestimmung des AIG betreffen meist vulnerable Personen, die beispielsweise Opfer von Gewalt und Ausbeutung oder Menschenhandel geworden sind. Bei den Fällen nach AsylG haben die Personen in der Regel nur sehr beschränkte finanzielle Möglichkeiten sowie ein Arbeitsverbot zu beachten. Namentlich die gängigen Integrationskri-

terien (Sprache und Arbeit) stellen für solche Personen grosse Hürden dar. Dementsprechend ist es sachgerecht, bei diesen letzteren Fallkonstellationen nach AsylG den Spracherwerb und die berufliche Integration bei der Prüfung eines Härtefallgesuches weniger stark zu gewichten. Massgebend ist bei diesen Gesuchen aber auch auf jeden Fall, dass sich eine Person während des Aufenthaltes stets wohl verhalten hat und ihre Identität offenlegt; bei Einzelpersonen wird ausserdem eine zehnjährige Anwesenheit, bei Familien mit schulpflichtigen Kindern ein Aufenthalt von mindestens fünf Jahren vorausgesetzt.

Wie es im Übrigen schon der Begriff «Härtefallbewilligung» beschreibt, soll mit dem entsprechenden rechtlichen Instrument menschlichen Härtefällen Rechnung getragen werden können. Die Idee hinter der Regelung zielt primär auf diesen Zweck ab. Die daran anschliessende Möglichkeit der konkreten Integration einer betroffenen Person ist somit lediglich eine Reflexwirkung der Beseitigung der beklagenswerten Situation, in der sich die ausländische Person vorher befunden hat. Abgelehnt wird es vom Regierungsrat, dieses Rechtsinstitut zweckwidrig zu verwenden, um einen rechtswidrigen Zustand rechtsumgehungsgleich zu legalisieren. Wo aber die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer Härtefallbewilligung gegeben sind, ist die zuständige Abteilung Migration gehalten, von dieser Möglichkeit zur Befreiung der betroffenen Menschen aus einer notorisch prekären Lage offensiv sachgerechten Gebrauch zu machen.

Zu Frage 11. – Nein. Bis anhin ist es den Verantwortlichen vielmehr immer gelungen, nach einigen Jahren eine Lösung herbeizuführen: Oft reiste die abgewiesene Person mit Rückkehrhilfe aus. Vielfach heiratete eine abgewiesene Person eine in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Person; der Fall konnte so ausländerrechtlich geregelt werden. Andere Personen konnten unter Zwang in ihr Heimatland zurückgeschafft werden und wieder andere Personen tauchten irgendwo unter. Zurzeit sind im Kanton Glarus drei Personen rund acht Jahre in der Nothilfe; Personen mit längeren Verweildauern gibt es derzeit nicht. Bei zwei Personen zeichnet sich nun eine Lösung ab, indem die Personen mittlerweile bereit sind, ihre wahre Identität und heimatliche Reisedokumente aus Äthiopien beizubringen (bis anhin behaupteten sie immer, dass sie aus Eritrea kommen würden). Nach der formellen Prüfung dieser Gesuche sollen beide Fälle dem SEM als Härtefall zur Zustimmung unterbreitet werden. Beim dritten Fall handelt es sich um einen abgewiesenen Tibeter, der bis anhin nicht bereit war, seine wahre Identität offenzulegen, obwohl ihm ebenfalls eine Härtefallbewilligung in Aussicht gestellt worden ist. Es soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass die Abteilung Migration immer wieder aktiv auf die entsprechenden Personengruppen zugeht und zielorientierte Informationsveranstaltungen durchführt, so bereits für die tibetische, türkische, afghanische und eritreische Diaspora. Bei diesen Veranstaltungen wird auch darüber informiert, wie man sich aus der Nothilfe befreien kann, namentlich, indem man seine Identität und Herkunft offenlegt und nachweist («Permit for Identity»).

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation