

An den Landrat

Glarus, 18. März 2014

Interpellation SP-Landratsfraktion „Härtefallpraxis im Kanton Glarus“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2013 reichte die SP-Landratsfraktion eine Interpellation im Zusammenhang mit der Härtefallpraxis im Kanton Glarus ein.

2. Einleitende Bemerkungen

Artikel 30 Buchstabe b des Ausländergesetzes (AuG) hält fest, dass von den Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt abgewichen werden kann, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Artikel 14 Absatz 1 des Asylgesetzes (AsylG) regelt das Verhältnis zwischen Asyl- und ausländerrechtlichem Verfahren: Eine asylsuchende Person kann demnach ab Einreichung des Asylgesuchs bis zur Ausreise nach einer rechtskräftig angeordneten Wegweisung, nach einem Rückzug des Asylgesuchs oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme (vorläufige Aufnahme) bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung einleiten. Als Ausnahme zu dieser Grundregel wird in Absatz 2 festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Kanton, mit Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM), einer ihm zugewiesenen Person dennoch eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann, obwohl diese noch keinen rechtskräftigen Asylentscheid erhalten hat oder nach einer erfolgten Abweisung noch nicht ausgeweist ist. Die Erteilung einer solchen humanitären B-Bewilligung bzw. eben Härtefallbewilligung ist gemäss Artikel 14 Absatz 2 AsylG an bestimmte weitere gesetzliche Bedingungen geknüpft.

Vorläufig aufgenommene ausländische Personen, die sich weniger als fünf Jahre in der Schweiz befinden, können ebenfalls gestützt auf Artikel 30 Buchstabe b AuG jederzeit ein Gesuch um eine Härtefallbewilligung stellen. Befinden sie sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz, kommt Artikel 84 Absatz 5 AuG zur Anwendung: Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, sind unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat vertieft zu prüfen. Im Unterschied zu Artikel 14 Absatz 2 AsylG wird für Gesuche von solchen Personen mit einer vorläufigen Aufnahme eine behördliche Prüfung vorgeschrieben.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Fragen

Zu Frage 1. – Per 31. Dezember 2013 lebten 107 vorläufig aufgenommene Personen im Kanton Glarus. Im Laufe des Jahres 2013 wurden neun Härtefallgesuche für 19 vorläufig aufgenommene Personen nach Artikel 84 Absatz 5 AuG gestellt. Sechs Gesuche (16 Personen betreffend) wurden dem BFM übergeben und von diesem letztlich auch bewilligt. Drei Gesuche (drei Personen betreffend) sind beim Ausländeramt pendent bzw. sistiert, weil massgebliche Unterlagen fehlen. Diese drei Personen sind anwaltlich vertreten. Somit wurde im Jahr 2013 kein einziges Härtefallgesuch nach Artikel 84 Absatz 5 AuG durch die Abteilung Migration abgelehnt.

Mit lediglich acht Personen war die Zahl der Gesuchseingänge 2012 spürbar tiefer als 2013. Ein möglicher Grund dafür dürfte bei der ebenfalls generell geringen Anzahl neu angeordneter F-Bewilligungen des Bundesamtes für Migration in den Jahren 2006–2010 liegen: In diesem Zeitraum wurden viele Asylsuchende aus der Region um das Horn von Afrika direkt als Flüchtlinge anerkannt. Zudem entspannte sich die Lage in Sri Lanka und im Irak. Dies ging mit einer Praxisänderung des Bundesamtes für Migration bezüglich Anerkennung von Flüchtlingen und Aufhebung der vorläufigen Aufnahme einher.

Einige der vorläufig aufgenommenen Personen im Kanton Glarus halten sich teilweise schon sehr lange in der Schweiz auf. Dennoch erfüllen sie die elementarsten Grundbedingungen für eine vertiefte Prüfung des Vorliegens eines Härtefalles nach wie vor nicht (Straffälligkeit, hohe Schulden, massive Unterstützung durch das Sozialamt, keine heimatlichen Ausweispapiere). In der jüngeren Vergangenheit kam es bei im Rahmen von Härtefallgesuchen geregelten Personen mit einer früheren vorläufigen Aufnahme zudem verschiedentlich insoweit zu Problemen, dass diese nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung massiv und anhaltend von der Sozialhilfe unterstützt werden mussten. Da sich diese Personen in der Regel noch keine 15 Jahre in der Schweiz aufhalten, ist nach Massgabe von Artikel 62 Buchstabe e AuG zu prüfen, ob ihre Aufenthaltsbewilligung zu widerrufen ist. Deshalb legt das kantonale Ausländeramt grossen Wert auf intakte Aussichten betreffend eine nachhaltige wirtschaftliche Unabhängigkeit. Kann diesbezüglich mittelfristig keine gute Prognose gestellt werden, macht es wenig Sinn, wenn in solchen Fällen der gesetzliche Schutz der vorläufigen Aufnahme mit dem Status der relativ unsicheren ordentlichen Aufenthaltsbewilligung ausgetauscht wird. Die Praxis zeigt zudem, dass es im Alltag keine gravierenden Nachteile für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme gegenüber Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung gibt; inzwischen sind selbst Reisen ins Ausland relativ problemlos möglich. Es ist zu hoffen, dass die heutigen grossen Integrationsbemühungen des Bundes und der Kantone dazu führen werden, dass sich diese Personen zu einem früheren Zeitpunkt nachhaltig in der Schweiz integrieren und wirtschaftlich unabhängig werden.

Bei auf Artikel 14 Absatz 2 AsylG gestützten Gesuchen verhält es sich ein wenig anders. Auf diese Gesetzesbestimmung können sich Personen berufen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben und sich seit dessen Einreichung mindestens fünf Jahre hier aufhalten. Dies unabhängig davon, ob sie sich noch in einem hängigen Asylverfahren befinden oder das Gesuch bereits abgewiesen, aber noch nicht vollstreckt wurde. Zusätzlich setzt das Gesetz voraus, dass der Aufenthaltsort der betreffenden Person den Behörden immer bekannt war und wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Schliesslich dürfen keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 AuG vorliegen.

Per 31. Dezember 2013 haben elf abgewiesene Asylbewerber Nothilfe bezogen. Davon haben drei Personen gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 AsylG ein Härtefallgesuch gestellt. Eines dieser Gesuche hat die Abteilung Migration abgelehnt, weil das Bundesverwaltungsgericht rund einen Monat vor Eingang des Gesuchs festgestellt hatte, dass die Wegweisung möglich und zumutbar ist. Die anderen zwei Gesuche sind derzeit noch beim kantonalen Ausländeramt hängig: Aufgrund der von den Gesuchstellern nicht verschuldeten, ausserordentlich langen Verfahren beim Bundesamt für Migration und dem Umstand, dass derzeit und bis auf Weiteres keine Wegweisungsvollzüge nach Sri Lanka möglich sind, wird die

kantonale Abteilung Migration diese Gesuche, unter Vorbehalt des Einreichens aller notwendigen Unterlagen, voraussichtlich mit einem positiven Antrag nach Bern überweisen. In diesen beiden Fällen ist die Abteilung Migration nach dem Eingang der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht von sich aus aktiv auf die Asylbewerber zugegangen.

Andererseits ist es so, dass die Abteilung Migration diese Kategorie von Härtefallgesuchen relativ restriktiv behandelt, namentlich wenn es sich um Personen mit einem rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuch handelt. Wer ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen hat und die Flüchtlingseigenschaft definitiv nicht erfüllt, soll den Wegweisungsentscheid nicht einfach durch ein Härtefallgesuch umgehen und unterlaufen können. Insbesondere ein durch das Ausschöpfen sämtlicher Rechtsmittel erwirkter Aufenthalt über mehrere Jahre ist kein wesentliches Element für die Begründung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls. Das Bundesamt für Migration und gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht klären in ihren Asyl- bzw. Beschwerdeentscheiden die Zumutbarkeit und Zulässigkeit der Wegweisung bereits selbst ab. Solche Abklärungen gehen aufgrund der Möglichkeiten und Instrumentarien dieser Behörden viel tiefer und weiter als die jedes kantonalen Migrationsamtes. Damit bei solchen Fällen ein persönlicher Härtefall bejaht werden kann, wird gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zudem verlangt, dass sich die betroffene Person in einer persönlichen Notlage befindet. Es müssen die Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen Personen in der gleichen Situation in gesteigertem Mass infrage gestellt sein. Geprüft wird somit im jeweiligen Einzelfall, vor dem Hintergrund des individuellen Integrationsstandes und der geltend gemachten Notlage, ob es der ausländischen Person in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in ihre Heimat zurückzukehren. Deshalb erstaunt nicht, dass nur wenige Gesuche dem Bundesamt für Migration unterbreitet werden. Eines der wenigen, im Jahre 2010 gestellten und von der Abteilung Migration in gutheissendem Sinne überwiesenen Gesuche eines irakischen Asylsuchenden wurde im Übrigen vom BFM und vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen.

Die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung werden bei Bedarf mit den anderen Ostschweizer Kantonen diskutiert und unterscheiden sich inhaltlich kaum. Zudem wird die jeweilige Praxis mindestens alle zwei Jahre anlässlich des regelmässigen Austausches der Vereinigung der Ostschweizer Migrationsämter und des Fürstentums Liechtenstein (VOF) abgesprochen, letztmals anlässlich der Sitzung vom 23. Januar 2013. Neue Richtlinien bzw. Weisungen des Bundesamtes für Migration und Grundsatzentscheide der Bundesverwaltungsgerichte finden jeweils umgehend Eingang und Anwendung in der Praxis des Kantons. Die materielle Härtefallpraxis im Kanton Glarus lässt sich deshalb durchaus mit jenen der anderen Ostschweizer Kantone vergleichen. Auf jeden Fall werden in der Ostschweiz grundsätzlich die gleichen Massstäbe für die Beurteilung der Härtefälle angewandt und laufend abgesprochen. Aus der Sicht der Verwaltung besteht daher kein Handlungsbedarf. Eine schematische zahlenmässige Anhebung der Härtefallbewilligungen auf ein schweizerisches Mittel zwecks Erreichens eines bestimmten Kontingentes und damit ein Abweichen von der bewährten Ostschweizer Praxis wird vom Regierungsrat abgelehnt.

Zu Frage 2. – Im Februar 2008 beriet der Landrat das neue kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz. Die vorberatende landrätliche Kommission diskutierte aufgrund des Antrags eines Kommissionsmitglieds insbesondere die Frage der Schaffung einer unabhängigen externen Härtefallkommission für die Prüfung bzw. Vorberatung von entsprechenden Gesuchen. Diese sollte aus Integrationsexperten (Kirche, Hilfswerke usw.) und offiziellen Vertretern (Migrationsbehörde usw.) bestehen, welche eine Stellungnahme zuhanden des Departementschefs verfasst hätten, ob ein Antrag an den Bund zur Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung bei Vorliegen eines Härtefalles zu richten sei. Damit sollte die vom Regierungsrat vorgesehene kantonale Ausländerbehörde von solch heiklen Entscheiden mit grosser Tragweite für die Betroffenen entlastet werden.

Die Mehrheit der Kommission lehnte den Antrag mit Verweis auf Probleme im Zusammenhang mit dem Wegweisungsvollzug, die es in anderen Kantonen mit einer solchen Regelung gegeben habe, ab. Man warnte vor einer Verpolitisierung von Entscheiden; eine solche Zusatzschleife sei unnötig, führe zu einer Aufblähung und Verzögerung der Verfahren und zur Unterwanderung einer vom Bund getroffenen Entscheidung. Die Vertreter der Vollzugsbehörden hätten mit der bisherigen Lösung ohne Kommission keine Probleme gehabt, und sie seien auch bei der Behandlung schwieriger Fälle darauf bedacht, eine für alle Seiten gute Lösung zu finden. Die Migrationsbehörde sei am besten in der Lage, solche Gesuche zu beurteilen und darüber zu entscheiden. Das zuständige Regierungsmitglied vertrat den Standpunkt, dass auch diese Aufgabe der für den Vollzug des übrigen Ausländerrechts zuständigen Verwaltungsstelle überlassen bleiben solle, so wie es bereits in der Vorlage an den Landrat beantragt worden sei. Die Kommission sprach sich schliesslich gegen die Schaffung einer externen Härtefallkommission aus.

Im Landrat gab die Härtefallkommission wegen der Erneuerung des Anliegens ebenfalls zu einer kurzen Diskussion Anlass. Der Landrat lehnte den Antrag auf Einführung einer Härtefallkommission schliesslich mit klarer Mehrheit ab.

Die Abläufe im Asylprozess im Kanton Glarus sind effizient und transparent. Die Hauptabteilung Soziales, die Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit, das Schweizerische Rote Kreuz, die Kantonspolizei sowie die Abteilung Migration treffen sich, unter der Leitung der Vorsteherin des Departements Volkswirtschaft und Inneres, in der Regel vier Mal im Jahr zu einer Aussprache. Dabei werden u.a. aktuelle Probleme im Schnittstellenbereich des Asylwesens diskutiert. Aufgrund der jahrelangen Zusammenarbeit und mit dem daraus resultierenden Vertrauen in die Aufgaben der jeweiligen Partner werden anlässlich dieser Aussprachen immer wieder Einzelschicksale von Menschen im Asylprozess besprochen. Zudem arbeiten die Hauptabteilung Soziales und die Abteilung Migration im Bereich der Langzeitnothilfeempfänger und der vorläufig aufgenommenen Personen sehr eng zusammen. Es finden regelmässige fachliche Austausche zwischen den involvierten Behörden statt. Dieses System hat sich etabliert, ist praxisnah sowie effizient und wahrt auch eine gewisse Aussensicht.

Zu Frage 3. – Durch eine aktive behördliche Bearbeitung der Härtefall-Dossiers sowie wegen der guten Vernetzung des Migrationsamtes mit den übrigen Partnern im Asylverfahren kennt es die meisten Personen im Asylprozess persönlich. Daraus entstehen über die Jahre durchaus, auch aufseiten der Asylbewerber, Vertrauensverhältnisse und ein Austausch zwischen Amt und asylsuchender Person. Dieser geht weit über eine blosser Mitteilung bzw. einen behördlichen Hinweis auf die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs hinaus. Durch diese Praxis wird gewährleistet, dass Personen, die sich über eine Härtefallbewilligung informieren wollen, direkt mit den zuständigen Spezialisten des Migrationsamtes in Kontakt treten. Dies stellt eine kundenfreundliche Abwicklung des Prozesses sicher. Die erste Kontaktnahme wird dabei in der Regel mündlich am Schalter der Abteilung Migration hergestellt, worauf den Asylbewerbenden ein gut verständliches Merkblatt mit den einzureichenden notwendigen Unterlagen ausgehändigt wird, und das sie über die Details aufklärt. Dieses Merkblatt wurde zudem auch dem Schweizerischen Roten Kreuz überlassen, das bekanntlich das Durchgangszentrum Rain führt; es darf davon ausgegangen werden, dass interessierte Personen aus dem Asylbereich Zugang zu diesen Informationen haben und generell wissen, dass mit Erreichen der gesetzlichen Fristen grundsätzlich ein Härtefallgesuch gestellt werden kann. Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang aber ausdrücklich, dass die Initiative der Gesuchstellung von der betroffenen ausländischen Person kommen muss. Erfüllt eine asylbewerbende Person schliesslich die Voraussetzungen, werden die Gesuche seitens der Abteilung Migration an das Bundesamt für Migration zur Zustimmung überwiesen, d.h. der Kanton kann nicht selbstständig und abschliessend über die Erteilung einer Härtefallbewilligung entscheiden.

Im Übrigen sei erwähnt, dass anlässlich eines sogenannten „Willkommensanlasses“ in Zusammenarbeit mit der Integrationsstelle des Departementes Bildung und Kultur neu eingereiste Drittstaatsangehörige über die Integrationsförderangebote im Kanton informiert werden. Anschliessend unterzeichnen sie bei Bedarf eine Integrationsvereinbarung. Deren Ziel ist es, dass man zuerst die deutsche Sprache auf dem Niveau A2 (mündlich) erlernt und anschliessend den Integrationskurs „Willkommen im Kanton Glarus“ besucht. Der Besuch des Integrationskurses steht allen Migrantinnen und Migranten im Kanton Glarus offen. Mit diesem Vorgehen hat der Kanton Glarus als einer der ersten Kantone vollumfänglich und erfolgreich auf die Karten „Erstinformation“ und „Integration“ gesetzt. Bereits rund 180 Personen konnten den Kurs „Willkommen im Kanton Glarus“ erfolgreich absolvieren und sind somit für den Alltag gut gewappnet. Es darf damit ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die ausländische Wohnbevölkerung, auch die Asylbewerber, im Kanton Glarus generell sehr gut über die hiesigen Verhältnisse sowie über ihre Rechte und Pflichten informiert sind. Zudem besteht seitens der Abteilung Migration eine unkomplizierte und offene Handhabung der Auskunftserteilung im Rahmen der Wahrnehmung der sich bereits aus dem allgemeinen Verfahrensrecht ergebenden behördlichen Aufklärungspflicht gegenüber allen Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Glarus, die weit über die allgemeine Verpflichtung gemäss Artikel 56 AuG hinausgeht.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation