



Nr. 215

Stans, 20. April 2010

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Interpellation von Landrat Norbert Furrer, Stans, und Mitunterzeichneten betreffend Härtefallregelung im Asylbereich. Beantwortung

Sachverhalt

1.

Mit Datum vom 10. Februar 2009 haben Landrat Norbert Furrer, Stans und Mitunterzeichnete eine Interpellation betreffend Härtefallregelung im Asylbereich eingereicht. Das Landratsbüro hat diesen Vorstoss geprüft und festgestellt, dass er Art. 54 Abs. 4 des Landratsgesetzes entspricht. Am 25. Juni 2009 teilte die Staatskanzlei Landrat Norbert Furrer mit, dass sich die Beantwortung der Interpellation verzögere, weil seitens des Bundes im Herbst neue Richtlinien für die Behandlung dieser Härtefälle erwartet werden. Die Beantwortung der Interpellation erfolge zweckmässigerweise unter Berücksichtigung dieser neuen Richtlinien.

2.

In der Interpellation wird der Regierungsrat angefragt, über die Handhabung der als restriktiv bezeichneten Richtlinien für Härtefälle im Asylbereich Auskunft zu geben. In der Begründung werden die in Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes (AsylG) festgehaltenen Bedingungen erwähnt. Danach kann ein Kanton mit Zustimmung des Bundesamts für Migration einer ihm zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn:

- a) die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
- b) der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war und
- c) wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

Im Vergleich dazu würden die Richtlinien des Kantons Nidwalden viel weiter gehen und nebst der fünfjährigen Aufenthaltsdauer folgende Voraussetzungen statuieren: angemessene, nicht für Asylsuchende vorgesehene Wohnung, wirtschaftliche Selbständigkeit seit mindestens zwei Jahren, beruflich, gesellschaftlich und sozial gute Integration, einwandfreier Leumund, gesicherte, geregelte Erwerbstätigkeit, keine Schulden und Verlustscheine, gültiger heimatlicher Reisepass sowie keine absehbare Beanspruchung der Sozialhilfe. Zudem sei der Nachweis für die Erfüllung dieser Vorgaben mit 13 Belegen zu erbringen, die zum Teil im Original vorliegen müssten. Beispielhaft werden die einverlangten Kopien der Schulzeugnisse der schulpflichtigen Kinder erwähnt und die aktuellen Bestätigungen aller erwerbstätigen Familienmitglieder, dass sie sich in ungekündigter Anstellung befinden.

3.

Viele Personen, die nach den Bundesvorgaben Härtefälle wären, würden sich dadurch mit einer Situation konfrontiert sehen, die ein Gesuch aussichtslos machen würde. Es handle sich dabei insbesondere auch um gut integrierte Familien, die schon lange in der Schweiz leben würden, aber (aufenthaltsrechtlich) einen unsicheren Status hätten. Der Regierungsrat wird daher aufgefordert, über den Hintergrund dieser als restriktiv bezeichneten Praxis Auskunft zu geben.

Beantwortung

1 Rechtliche Ausgangslage

Das Gesetz kennt verschiedene Fallgruppen, in denen von „schwerwiegenden persönlichen Härtefällen“ die Rede ist. Es sind dabei sowohl Personen aus dem Ausländer- als auch dem Asylbereich betroffen. Die gesetzlichen Grundlagen sind in Art. 31 VZAE (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [SR 142.201]) zusammengefasst. Ein Verweis befindet sich auch in Ziff. 1 der kantonalen Richtlinien für die Regelung von Härtefällen.

Bei der Regelung aller sogenannten Härtefälle wird im Sinne von Ausnahmen von den ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen abgewichen. Es handelt sich um Ausnahmefälle, in denen trotz Fehlens von gesetzlich geforderten Bedingungen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird. Daher muss jeder Antrag auf Prüfung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles vom Bundesamt für Migration im Zustimmungsverfahren individuell geprüft werden.

In Art. 31 Abs. 1 VZAE sind verschiedene Kategorien von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen erwähnt. Allen gemeinsam ist, dass vor Erteilung der Aufenthaltsbewilligung die Kriterien gemäss Buchstaben a. bis g. (bundesrechtliche Vorgaben) zu prüfen sind.

- a. die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers;
- b. die Respektierung der Rechtsordnung durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller;
- c. die Familienverhältnisse, insbesondere der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder;
- d. die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung;
- e. die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz;
- f. der Gesundheitszustand;
- g. die Möglichkeit für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat.

Im Weiteren muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Identität offen legen.

Diese Kriterien sind von Bundesrechts wegen zwingend zu beachten und werden im Zustimmungsverfahren geprüft. Die Aufzählung darf jedoch keinesfalls als abschliessend verstanden werden. Zuständig für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung bleibt der Kanton.

Anhand von schriftlichen Weisungen konkretisiert das Bundesamt für Migration zudem den unbestimmten Rechtsbegriff des „schwerwiegenden persönlichen Härtefalles“. Diese Weisungen sind unter „I. Ausländerbereich Ziff. 5.6“ veröffentlicht. Sie umfassen 12 Seiten.

2 Härtefälle im Asylbereich

Das Gesetz nennt zwei Hauptgruppen von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen im Asylbereich, nämlich die Gesuche von Asylsuchenden gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG und von vorläufig Aufgenommenen Art. 84 Abs. 5 AuG. Beiden Fallgruppen ist gemeinsam, dass die Gesuche (erst) nach fünf Jahren Aufenthalt zu prüfen sind. Im Weiteren sind die vorne erwähnten Voraussetzungen nach Art. 31 Abs. 1 und 2 VZAE zwingend einzuhalten, ansonsten das Bundesamt für Migration keine Zustimmung erteilt.

3 Situation im Kanton Nidwalden

Gesuche nach Art. 14 Abs. 2 AsylG sind gesamtschweizerisch weit weniger häufig als solche nach Art. 84 Abs. 5 AuG. Dies mag auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass seitens der Gesuchsteller im Falle von Art. 14 Abs. 2 AsylG vorerst der Abschluss des Asylverfahrens abgewartet wird. Die kantonalen Unterschiede sind gross. Im Kanton Nidwalden wurde gemäss Bundesstatistik in den Jahren 2008 und 2009 je ein solches Gesuch eingereicht und gutgeheissen. Im Vergleich dazu weisen die Kantone Obwalden und Uri aber auch Glarus überhaupt keine solchen Gesuche auf. In Luzern zum Beispiel wurden 2008 20 Gesuchseingänge verzeichnet, 2009 18, in Zürich 10 bzw. 36, in Bern 132 bzw. 44. Anders die Lage bei den Gesuchen gestützt auf Art. 84 Abs. 5 AuG. Hier wurden im Kanton Nidwalden 2009 5 Gesuchseingänge verzeichnet 2008 12 (Obwalden 2008 und 2009 je 11; Uri 2008: 9 und 2009: 2; Schwyz 2008: 48 und 2009: 95; Zug 2008: 37 und 2009: 33). Die Zahlen aus dem Kanton Nidwalden fallen in keiner Weise aus dem Rahmen.

4 Die Richtlinien für die Regelung von Härtefällen im Kanton Nidwalden

4.1 Geltungsbereich

Die kantonalen Richtlinien für die Regelung von Härtefällen gelten sowohl für Gesuche von Asylsuchenden nach Art. 14 Abs. 2 AsylG als auch für Gesuche von vorläufig Aufgenommenen nach Art. 84 Abs. 5 AuG. Bei der Migration Nidwalden gelangen aber praktisch nur Gesuche von vorläufig Aufgenommenen zur Prüfung (vorne Ziff. 3). Dabei handelt es sich um Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde bzw. das Asylgesuch abgelehnt wurde, aber eine Wegweisung nicht möglich, unzulässig oder unzumutbar ist. Sie erhalten von den kantonalen Behörden in der Regel eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit. Auch die Ausrichtung von Sozialhilfe wird durch das kantonale Recht geregelt. Unter gewissen Voraussetzungen ist auch ein Familiennachzug möglich. Ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besteht aber nicht.

4.2 Vereinbarkeit der Richtlinien mit dem übergeordneten Bundesrecht

Die kantonalen Richtlinien für die Regelung von Härtefällen fassen die bundesrechtlichen Voraussetzungen zusammen und konkretisieren diese, wo dies notwendig erscheint.

4.2.1 Integration (Art. 31 Abs. 1 lit. a VZAE)

Der Kanton Nidwalden verlangt eine gute berufliche, gesellschaftliche und soziale Integration, belegt durch Angaben/Bestätigungen über die allfällige Teilnahme am Vereinsleben, Kurse, Weiterbildungen etc. Von Amtes wegen wird vom kantonalen Amt für Asyl und Flüchtlinge ein Führungsbericht eingeholt, was dem Gesuchsteller angezeigt wird. Auch die sprachliche Integration wird hier geprüft.

4.2.2 Respektierung der Rechtsordnung (Art. 31 Abs. 1 lit. b VZAE)

Der Kanton Nidwalden verlangt einen einwandfreien Leumund, belegt durch einen aktuellen Strafregisterauszug.

4.2.3 Familienverhältnisse / Einschulung und Dauer des Schulbesuchs der Kinder (Art. 31 Abs. 1 lit. c VZAE)

Der Kanton Nidwalden verlangt eine angemessene, nicht für Asylsuchende vorgesehene Wohnung, belegt durch eine Kopie des Mietvertrages und eine Kopie der letzten Schulzeugnisse der schulpflichtigen Kinder.

4.2.4 Finanzielle Verhältnisse / Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung (Art. 31 Abs. 1 lit. d VZAE)

Der Kanton Nidwalden verlangt, dass der Gesuchsteller weder Schulden noch gar Verlustscheine hat, belegt durch einen aktuellen Betreibungsregisterauszug. Im Weiteren darf keine Beanspruchung von Sozialhilfe gegeben sein und die wirtschaftliche Selbständigkeit muss seit zwei Jahren bestehen. Als Beleg dafür wird eine Bestätigung verlangt, dass sich der Gesuchsteller in ungekündigter Anstellung befindet. Im Weiteren sind die Lohnabrechnungen der letzten 12 Monate aufzulegen. Es ist einzuräumen, dass der Kanton Nidwalden dadurch die Bezüger von Sozialhilfe grundsätzlich von der Bewilligungserteilung ausschliesst. Dabei wird Bezug auf Art. 62 lit. e AuG genommen, wonach Aufenthaltsbewilligungen, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, zu widerrufen sind, wenn ein Ausländer oder eine Person, für die er oder sie zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist. Es kann aber sein, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation aussichtslos ist und somit einen Härtefall darstellt. Als Beispiele seien erwähnt alleinerziehende Frauen mit Kleinkindern, die nur beschränkt einer Erwerbsarbeit nachgehen können oder Beschäftigte in Tieflohnbranchen mit kinderreichen Familien. Härtefälle dürfen ja nicht in Asylunterkünften wohnen. Bei den hohen Mieten in Nidwalden fallen die Wohnungskosten bei den Lebenshaltungskosten noch besonders ins Gewicht. Das sind begründete Einzelfälle, die nie ein existenzdeckendes Einkommen erzielen können. In solchen begründeten Einzelfällen wird vom Grundsatz abgewichen, dass Sozialhilfeempfänger kein Härtefallgesuch einreichen können.

4.2.5 Dauer der Anwesenheit in der Schweiz (Art. 31 Abs. 1 lit. e VZAE)

Der Kanton Nidwalden übernimmt die bundesrechtlich vorgesehene Minimalfrist von fünf Jahren. Die Abklärung erfolgt von Amtes wegen.

4.2.6 Gesundheitszustand (Art. 31 Abs. 1 lit. f VZAE)

Ein Arztzeugnis wird verlangt, wenn Hinweise auf schwerwiegende medizinische Störungen vorliegen. Ebenfalls wird eine Kopie der Krankenkassenpolice verlangt.

4.2.7 Möglichkeiten für die Wiedereingliederung im Herkunftsstaat (Art. 31 Abs. 1 lit. g VZAE)

Aufgrund der langen Anwesenheit der Gesuchsteller in der Schweiz, bedingt durch die von den Bundesbehörden verfügte vorläufige Aufnahme, spielt dieses Kriterium nur im Zusammenhang mit dem Fehlen anderer Voraussetzungen eine Rolle, insbesondere bei Straffälligkeit.

4.2.8 Offenlegung der Identität (Art. 31 Abs. 2 VZAE)

Der Kanton Nidwalden verlangt grundsätzlich einen gültigen heimatlichen Reisepass, und zwar für alle Familienmitglieder. Es ist einzuräumen, dass die Weisungen des Bundesamts für Migration, im Sinne von Minimalanforderungen, auch Geburtsscheine oder gar sonstige nachvollziehbare Angaben des Gesuchstellers genügen lassen. Dies steht aber im Widerspruch zu Art. 89 AuG, wonach Ausländerinnen und Ausländer während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitz eines gültigen Ausweispapiers sein müssen. (Es geht hier um den Ausländer- und nicht mehr den Asylbereich.) Davon abzuweichen ist erst, wenn sich dessen Beschaffung nachweislich als unmöglich erweist (Art. 8 Abs. 2 lit. a VZAE). Der Hintergrund dieser Regelung besteht in der Tatsache, dass eine allfällige Wegweisung bei Personen ohne Ausweispapiere sowohl in zeitlicher als auch sachlicher Hinsicht sehr aufwendig ist. Nur die Person selber ist in der Lage, sich beim Heimatstaat einen Ausweis zu beschaffen. Daher wird sie angehalten dies vor Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu tun, danach fehlen

entsprechende Mittel zur Durchsetzung dieser Pflicht. Es sei daran erinnert, dass es sich bei den vorläufig Aufgenommenen um Personen handelt, die keinen Flüchtlingsstatus haben. Die Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses ist zudem aufgrund der um Jahre zurückliegenden Ausreise aus dem Heimatland regelmässig zumutbar, aber eben mit Aufwand verbunden.

5 Schlussfolgerungen

Die Umsetzung der bundesrechtlichen Anforderungen an die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen anhand der kantonalen Richtlinien für die Regelung von Härtefällen ist recht- und verhältnismässig. Verbesserungen können erzielt werden durch eine bessere Gliederung der erwähnten Voraussetzungen und eine plausiblere Darstellung der einerseits vom Gesuchsteller beizubringenden Unterlagen und andererseits der von Amtes wegen einzuholenden Dokumente. Dagegen ist bereits heute vermerkt, wo Unterlagen nur in Kopie notwendig sind. Beweisurkunden, die gerade im Hinblick auf das zu stellende Gesuch beizubringen sind (Strafregisterauszug usw.), sind jedoch im Original vorzulegen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Norbert Furrer, Wächselacher 19, 6370 Stans
- Landratssekretariat
- Justiz- und Sicherheitsdirektion

[NWLR.4]

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber