Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 48/2023

Sitzung vom 29. März 2023

371. Interpellation (Hart aber fair – Fragen zum Vollzug der einschlägigen Ausländer- und Asylgesetzgebung im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Linda Camenisch, Wallisellen, Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, und Kantonsrätin Bettina Balmer, Zürich, haben am 6. Februar 2023 folgende Interpellation eingereicht:

Die Einwanderung von Asylsuchenden in die Schweiz steigt und somit auch die Zahl von Personen, die einen Ausweis F erhalten. Diese vorläufig Aufgenommenen sind die grösste Gruppe von Schutzsuchenden in der Schweiz. Das ist unbefriedigend, da viele der vorläufig Aufgenommenen über einen längeren Zeitraum in einem ungeklärten Status verbleiben. Die Praxis zeigt, dass die Rückkehr für mehrere Jahre offenbar nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Das führt zu unterschiedlichen Herausforderungen.

Wir ersuchen deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

Modalität der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer

Die Rechtsgrundlage (Art. 84 Abs. 5 AIG) erlaubt für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer die Beantragung einer Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz.

1. Ist dem Regierungsrat bekannt, wie viele im Kanton Zürich wohnende vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer durchschnittlich pro Jahr ein solches Gesuch einreichen?
2. Nach welchen Kriterien werden solche Bewilligungen erteilt?
3. Wie viele davon werden bewilligt?
4. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass nur solche Personen berücksichtigt werden, die integriert sind und die Rechtsordnung beachten?

Bewilligung zur Ausbildung

Wie vielen im Kanton Zürich lebenden Drittstaatenangehörigen mit einem Schweizer Abschluss der Stufe Tertiär A oder B (aus Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel) wird durchschnittlich pro Jahr ermöglicht, einfach und unbürokratisch nach ihrem Abschluss in der Schweiz zu bleiben und zu arbeiten?

Vollzug der Rückkehr bzw. Wegweisung bei einem Negativentscheid

Wenn der Bund bzw. das SEM negative und wegweisende Entscheide gefällt hat, müssen gemäss Art. 46 AsylG die Kantone die Wegweisungen vollziehen.

1. Wie viele Wegweisungsentscheide hat der Kanton Zürich in den letzten 12 Monaten effektiv vollzogen?
2. Wie viele Prozent aller Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden sind effektiv weggewiesen worden?
3. Wie viele Personen, für die das SEM Ersatzreisedokumente bereits beschafft hat, konnten letztlich doch nicht weggewiesen werden?
4. Aus welchen Gründen konnten diese Wegweisungen nicht vollzogen werden?
5. Abgewiesene Asylsuchende, die sich in der Ausschaffungsphase befinden, müssen sich vor dem Rückkehrflug durch eine vom SEM beauftrage Privatgesellschaft einer medizinischen Prüfung unterziehen, um die Reisefähigkeit zu prüfen. Wie viele davon konnten aus medizinischen Gründen nicht rückgeschafft werden?
6. Was wird unternommen, um die offenen Fälle schnellstmöglich abzuarbeiten bzw. diese Wegweisungen effektiv zu vollziehen?

Organisation der Unterkünfte

1. Gibt es Bestrebungen, um kantonsübergreifend in Asyl- und Migrationsfragen besser und schneller zusammenarbeiten zu können?
2. Wo gibt es mögliche Synergien?
3. Gibt es genügend Unterkünfte im Kanton Zürich für die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen?
4. Wie funktioniert die Kooperation mit dem Zivilschutz für die Sicherstellung der Unterkünfte in Krisenzeiten?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Linda Camenisch, Wallisellen, Jörg Kündig, Gossau, und Bettina Balmer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes (Art. 121 Bundesverfassung [SR 101]). Für das Asylverfahren ist allein der Bund zuständig (Art. 6a Asylgesetz [AsylG, SR 142.31]). Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der vom Bund verfügten Wegweisungen sowie für die Ausrichtung der Sozial- oder Nothilfe (Art. 46 und 80a AsylG).

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, diese auch erhalten. Gleichzeitig ist es für ein glaubwürdiges Asyl- und Ausländerwesen aber auch wichtig, dass die rechtskräftigen Wegweisungen konsequent vollzogen werden. In diesem Sinne erfolgt der Vollzug des Ausländer- und Asylrechts im Kanton Zürich konsequent und fair.

Modalität der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer

Zu Fragen 2 und 4:

Gemäss Art. 84 Abs. 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) werden Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig Aufgenommenen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft. Zur Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, sind die Kriterien von Art. 31 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) heranzuziehen. Dabei sind namentlich die Integration der gesuchstellenden Person im Sinne von Art. 58a AIG (in Verbindung mit Art. 77a ff. VZAE), die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat Weisungen für die Beurteilung der Härtefallgesuche erlassen (Weisungen Ausländerbereich, Ziff. 5.6, insbes. Ziff. 5.6.10: em.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html). Danach setzt die Annahme eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls voraus, dass sich die betroffene Person in einer persönlichen Notlage befindet. Zudem müssen ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen ausländischen Personen in gesteigertem Mass infrage gestellt sein. Das Migrationsamt setzt gestützt auf diese bundesrechtlichen Grundlagen insbesondere voraus, dass sich die gesuchstellenden vorläufig Aufgenommenen grundsätzlich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, dass sie über Deutschkenntnisse in Niveau A1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügen, dass sie in einem gefestigten Arbeitsverhältnis stehen und über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, dass sie keine Schulden haben und nicht straffällig geworden sind (vgl. dazu Ziff. 11 der Weisung des Migrationsamtes zur vorläufigen Aufnahme, zh.ch/de/sicherheitsdirektion/migrationsamt/formulare-broschueren-weisungen-

des-migrationsamts.html#1768994227). Für die Bejahung eines Härtefalls müssen die Kriterien nach Art. 31 Abs. 1 VZAE nicht kumulativ erfüllt sein, vielmehr ist eine Gesamtwürdigung aller Umstände vorzunehmen. Kommt das Migrationsamt zum Schluss, dass die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind, leitet es das Gesuch zur Zustimmung an das SEM weiter (Art. 5 Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide [SR 142.201.1]). Negative Entscheide des Migrationsamtes können auf dem Rechtsweg angefochten werden, deshalb sind die Härtefallgesuche von vorläufig Aufgenommenen von der Beurteilung der Härtefallkommission ausgeschlossen (§ 1 Verordnung über die Härtefallkommission [LS 142.31]). Der definitive Entscheid obliegt immer dem Bund.

Jeder Antrag auf Prüfung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls wird vom Migrationsamt und vom SEM individuell geprüft. Damit ist sichergestellt, dass nur vorläufig Aufgenommene, die integriert sind und die Rechtsordnung beachten, eine Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG erhalten.

Zu Fragen 1 und 3:

Die Zahl der beim Migrationsamt eingereichten Gesuche von vorläufig Aufgenommenen um Erteilung einer Härtefallbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG werden statistisch nicht erfasst. Das SEM hat in den letzten Jahren aber folgende Anzahl Gesuche aus dem Kanton Zürich bewilligt:

Jahr	Zustimmung SEM (Art. 84 Abs. 5 AIG)
2019	543
2020	632
2021	920
2022	965

Quelle: SEM

Bewilligung zur Ausbildung

Art. 21 Abs. 3 AIG ermöglicht eine erleichterte Zulassung zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen mit Schweizer Hochschulabschluss. Danach können Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn dies von grossem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Betroffen sind Bereiche, in denen die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller die erworbenen Fähigkeiten auf hohem Niveau ausüben können und bei denen nicht bereits ein genügendes Arbeitskräfteangebot besteht. In diesen Fällen kann auf einen Nachweis zum Inländervorrang verzichtet werden.

In den letzten vier Jahren wurde im Kanton Zürich gestützt auf Art. 21 Abs. 3 AIG die folgende Anzahl Bewilligungen an Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss erteilt:

Jahr	Bewilligungen nach Art. 21 Abs. 3 AIG
2019	62
2020	81
2021	178
2022	235

Vollzug der Rückkehr bzw. Wegweisung bei einem Negativentscheid

Die Kantone sind verpflichtet, die vom Bund verfügten Wegweisungen zu vollziehen. Der Bund unterstützt die Kantone beim Wegweisungsvollzug, insbesondere indem er Reisedokumente beschafft und die Reise organisiert (Art. 71 AIG). Das Migrationsamt führt mit allen weggewiesenen Personen aus dem Asylbereich vor Ablauf der Ausreisefrist ein Ausreisegespräch. Dabei wird die weggewiesene Person auf die Ausreisepflicht sowie auf die Folgen bei deren Verletzung hingewiesen und aufgefordert, heimatliche Reisepapiere zu beschaffen, sofern diese nicht vorhanden sind. In erster Linie wird die selbstständige, freiwillige Rückkehr angestrebt. Um diese zu fördern und die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern, unterstützt die Rückkehrberatung des Kantonalen Sozialamtes die weggewiesenen Personen. Die Rückkehrhilfe umfasst Beratung und allenfalls finanzielle Unterstützung (Art. 93 ff. AsylG und Art. 60 AIG). Weigert sich die weggewiesene Person, freiwillig auszureisen, wird der Vollzug der Wegweisung mit ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen gemäss Art. 73 ff. AIG sichergestellt.

Zu Fragen 1 und 2:

2022 vollzog das Migrationsamt 652 Wegweisungen von Personen, die dem Kanton Zürich zugewiesen waren. Hinzu kommen diejenigen weggewiesenen Personen, welche die Schweiz selbstständig verlassen haben. Diese Personenkategorie wird jedoch nicht statistisch erfasst. Deshalb kann auch nicht erhoben werden, wie viele Prozent der Weggewiesenen ausgereist sind bzw. zurückgeführt wurden.

Zudem erbringt der Kanton als Standortkanton des Flughafens Zürich besondere Leistungen für die ganze Schweiz: So hat die Kantonspolizei Zürich im Jahr 2022 2700 Rückführungen aus der ganzen Schweiz über den Flughafen Zürich abgewickelt.

Zu Fragen 3, 4 und 6:

2022 konnte das SEM für 133 dem Kanton Zürich zugewiesene Personen Papiere beschaffen (Quelle: SEM). Von diesen 133 Personen konnten in der Folge 95 Personen ausgeschafft werden, 25 Personen sind unkontrolliert abgereist. Bei 13 Personen ist der Vollzug noch offen, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich das Vollzugsverfahren oftmals über mehrere Monate hinzieht.

Die freiwillige, selbstständige Rückkehr ist grundsätzlich immer durchführbar. Ist der Vollzug aus objektiven Gründen nicht möglich, ordnet der Bund eine vorläufige Aufnahme an. In den Fällen, in denen die weggewiesene Person nicht mitwirkt, liegt der Grund für eine verzögerte oder gar unmögliche Rückführung insbesondere in der fehlenden Kooperation der Zielländer, indem diese nicht alle Vollzugsstufen, namentlich keine Sonderflüge, zulassen. Zudem gibt es Staaten, welche die Mitwirkung bei der Papierbeschaffung verweigern, sodass ausreisepflichtige Personen nicht identifiziert werden können. Hier kann eine Lösung nur auf Bundesebene in Zusammenarbeit mit den betreffenden Staaten erfolgen. So erleichtert beispielsweise die Migrationspartnerschaft der Schweiz mit Nigeria die Rückführungen in diesen Staat.

Wesentlich einfacher ist der Vollzug im Rahmen des Dublin-Verfahrens: Aufgrund der Beteiligung an den Abkommen von Schengen/Dublin muss die Schweiz keine Asylgesuche von Personen prüfen, die bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch eingereicht haben. Dies lässt sich insbesondere mit der zentralen Fingerabdruckdatenbank Eurodac überprüfen. Für die Überstellung ist damit einzig die Zustimmung des zuständigen Dublin-Staats nötig.

Zu Frage 5:

Im Rahmen der Organisation einer zwangsweisen Rückführung wird abgeklärt, ob die betroffene Person in medizinischer Behandlung steht. Sofern dies zutrifft, werden bei den behandelnden Ärztinnen und Ärzten aktuelle Arztberichte eingeholt und an die vom SEM beauftragte Privatgesellschaft weitergeleitet. Diese beurteilt in der Folge anhand der zugestellten Arztberichte die Transportfähigkeit der betroffenen Person. Nur in Ausnahmefällen, bei zeitlicher Dringlichkeit oder bei fehlenden bzw. unvollständigen Berichten, führt die vom SEM beauftragte Privatgesellschaft eine medizinische Untersuchung durch. Die Anzahl Fälle, bei denen eine beabsichtigte Rückführung wegen der fehlenden Transportfähigkeit abgebrochen oder sistiert werden musste, wird statistisch nicht erfasst.

Organisation der Unterkünfte

Zu Fragen 1 und 2:

Die Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden ist eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam erfüllt wird. Der Bund verteilt die Asylsuchenden auf die Kantone nach einem Verteilschlüssel, der gestützt auf die Einwohnerzahl festgesetzt wurde. Der Bund und die Kantone sowie die Kantone untereinander arbeiten eng zusammen, um die anstehenden Herausforderungen im Asylbereich in allen Bereichen zu koordinieren. Die Kantone tauschen sich über die verschiedenen Konferenzen auf Regierungsebene (insbesondere Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren; Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren) wie auch über Konferenzen und Arbeitsgruppen auf Fachebene regelmässig aus. Die Kantone setzen sich gemeinsam insbesondere dafür ein, dass sie vom Bund zweckmässige Planungsgrundlagen erhalten, dass der Bund seine Verfahrenspendenzen rasch abbaut und genügend Plätze in den Bundesasylzentren zur Verfügung stellt.

Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine wurde die kantonsübergreifende Zusammenarbeit verstärkt. Der Bund setzte am 21. März 2022 erstmals den Sonderstab Asyl mit Vertretungen von Bund und Kantonen ein, um Fragen zu Registrierung, Unterbringung, Betreuung und Sicherheit zu klären.

Zu Frage 3:

Der Kanton Zürich wendet seit Jahren ein Zweiphasensystem an. In einer ersten Phase werden die Personen aus dem Asylbereich in Durchgangszentren des Kantons untergebracht. In dieser Zeit werden sie mit den Gepflogenheiten des Lebens im Kanton vertraut gemacht. Anschliessend werden die Asylsuchenden mit Bleibeperspektive und vorläufig Aufgenommene für die zweite Phase auf die Gemeinden verteilt. Die Aufnahmequote der Gemeinden muss per 1. Juni 2023 auf 1,3% der Wohnbevölkerung erhöht werden, weil sich nach wie vor sehr viele Schutzbedürftige in der Schweiz aufhalten und die Zahl der Asylgesuche stark angestiegen ist.

Wohnraum zu finden, ist derzeit mit grossen Herausforderungen verbunden. Der Kanton hat seine Kapazitäten verdoppelt und die Zahl der Unterkünfte von 10 auf 18 erhöht. Wie die Gemeinden die Unterbringung sicherstellen, liegt in ihrer Kompetenz. Die Sicherheitsdirektion hat den Gemeinden aber empfohlen, auch auf Kollektivstrukturen, insbesondere Container und Zivilschutzanlagen, zurückzugreifen. Bei der Beschaffung von grösseren Infrastrukturen ist auch eine Zusammen-

arbeit zwischen mehreren Gemeinden möglich. Die Baudirektion hat zudem zugesichert, temporäre Asylunterkünfte (Container und dergleichen) ausserhalb der Bauzonen unter gewissen Voraussetzungen zu bewilligen. Bis jetzt ist es mit vereinten Kräften gelungen, genügend Plätze zur Verfügung zu stellen.

Anerkannte Flüchtlinge haben Niederlassungsfreiheit und können nicht einer Gemeinde zugewiesen werden. Anerkannte Flüchtlinge, die sich noch in kantonalen Unterkünften befinden, werden bei der Wohnungssuche unterstützt.

Zu Frage 4:

Der Zivilschutz ist grundsätzlich kommunal organisiert und die Zivilschutzanlagen sind grossmehrheitlich im Besitz der Gemeinden. Der Zivilschutz kann in Notlagen sowohl den Kanton als auch die Gemeinden subsidiär unterstützen. In bisherigen Fällen funktionierte die Zusammenarbeit sehr gut.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli