



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 175-2022
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.293

Eingereicht am: 05.09.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Wenger (Spiez, EVP) (Sprecher/in)
Steiner (Boll, EVP)
Ritter (Burgdorf, GLP)
Tanner (Ranflüh, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 08.09.2022

RRB-Nr.: 43/2023 vom 18. Januar 2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**

Widerspruch im Asylwesen klären

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit den zuständigen Bundesbehörden den Umgang mit altrechtlichen, abgewiesenen Asylsuchenden ohne Rückkehrmöglichkeiten zu klären. Es soll insbesondere geklärt werden, wie mit dem Härtefallartikel papierlosen Personen («Sans Papiers») eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann.

Begründung:

In der Schweiz leben abgewiesene Asylsuchende, die über keine Rückkehrmöglichkeit in ihre Heimat verfügen. In der Regel scheitert das Asylgesuch an fehlenden Ausweispapieren (beispielsweise Tibet). Nach dem langen Aufenthalt in der Schweiz sind diese Personen aber oft gut integriert und sprechen mindestens eine Landessprache. Zum Teil haben sie auch eine Arbeitsstelle in Aussicht und wären nicht auf eine finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen.

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie das Asylgesetz (AsylG) sehen in bestimmten Fällen die Möglichkeit vor, ausländischen Personen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn deren Verweigerung zu einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall für die betroffene Person führen würde.

Vorliegend geht es um schwerwiegende persönliche Härtefälle bei Ausländerinnen und Ausländern (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG, namentlich «Sans-Papiers»).

Die Möglichkeit, den obgenannten Personen eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines schweren persönlichen Härtefalls zu erteilen, besteht daher. Es happens aber an der Umsetzung bzw. es bestehen widersprüchliche Unklarheiten, die es zu bereinigen gilt:

Nach behördlicher Auskunft ist ein Härtefallgesuch nämlich ohne amtlichen Ausweis chancenlos. Diese Aussage wird von Artikel 31 Absatz 2 VZAE bestätigt. Ausländerinnen und Ausländer, die an einem Verfahren nach dem AIG teilnehmen, müssen im Besitz eines gültigen und anerkannten Ausweispapiers im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 AIG sein (d. h. eines Passes). Verfügen sie nicht über ein solches, sind sie verpflichtet, ein solches zu beschaffen oder mit den Behörden zusammenzuarbeiten, um ein solches zu erhalten (Art. 89 und 90 Bst. c AIG i. V. m. Art. 8 VZAE).

Für Geflüchtete, bspw. aus dem Tibet, ist es jedoch nicht möglich, Papiere zu beschaffen. Es ist ihnen gar nicht möglich, mit den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates Kontakt aufzunehmen. Entsprechend findet sich in den Weisungen und Erläuterungen des SEM (Weisungen AIG, I. Ausländerbereich» vom Oktober 2013, Ziff. 5.6.10.7 – Offenlegung der Identität) folgende Passage:

«Anerkannte Flüchtlinge (einschliesslich vorläufig aufgenommener Flüchtlinge) und Asylsuchende, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, können nicht verpflichtet werden, mit den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftslandes Kontakt aufzunehmen. Für diese Personen kann das Erfordernis des Identitätsnachweises als erfüllt angesehen werden, wenn die während des Asylverfahrens gemachten Angaben plausibel und widerspruchsfrei sind und keine Aliasnamen verwendet wurden.»

Oft wird darauf hingewiesen, dass ein Teil der Betroffenen gar nicht aus dem Tibet stamme. Mit der Offenlegung der wahren Identität sei ein positiver Abschluss möglich. Diese Option hat bereits einer kleinen Gruppe zu einem Aufenthaltstitel verholfen (St. Galler-Modell). Die Vermutung, dass alle Abgewiesenen unter falschem Namen (Aliasnamen) angemeldet sind, ist jedoch weder nachgewiesen noch haltbar.

Da diese Menschen zum Teil bereits zehn Jahre bei uns leben und unnötigerweise auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, ist eine Lösung dringend nötig.

Es erscheint nach dem Gesagten als nicht logisch, weswegen die genannten Fälle nicht eine Aufenthaltsbewilligung über die Härtefallregelung erlangen können. Dies ist mit den zuständigen Bundesbehörden, insbesondere mit dem SEM, zu klären.

Begründung der Dringlichkeit: Für die Betroffenen ist eine rasche Lösung von diesem Widerspruch dringend nötig.

Antwort des Regierungsrates

Vorab ist festzuhalten, dass die Praxis der Härtefallbewilligungen für abgewiesene Asylsuchende zu unterscheiden ist von der Praxis der Härtefallbewilligungen für so genannte Sans-Papiers. Für beide Gruppen besteht eine unterschiedliche Rechtsgrundlage für die Härtefallregelung: Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) für abgewiesene Asylsuchende, Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) für Sans-Papiers. Als Sans-Papiers werden gemeinhin ausländische Personen bezeichnet, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten und ohne Bewilligung arbeiten. Der Begriff Sans-Papier bezieht sich auf das fehlende Aufenthaltsrecht, nicht auf die fehlenden heimatlichen Reisedokumente. Die Migrationsbehörden des Kantons Bern haben eine mündliche Vereinbarung mit der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers, gemäss welcher sie eine Chancenprüfung für ein Härtefallgesuch aufgrund einer anonymisierten Fallschilderung vornehmen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) weist in seiner Statistik folgende Zahlen des Kantons Bern für Gesuche um eine Erteilung einer Härtefallbewilligung für Sans-Papiers aus:

Jahr	Gutheissungen	Ablehnungen
2021	8	0
2020	2	0
2019	5	0
2018	7	0
2017	8	0

Wer keine heimatlichen Reisepapiere hat, gilt nicht als Sans-Papier. In der Folge geht es also ausschliesslich um abgewiesene Asylsuchende und deren Möglichkeit zur Härtefallregelung. Das SEM weist in seiner Statistik für den Kanton Bern folgende Zahlen für Gesuche um eine Härtefallbewilligung von abgewiesenen Asylsuchenden nach Art. 14 Abs. 2 AsylG aus:

Jahr	Gutheissungen	Ablehnungen
2021	28	0
2020	4	2
2019	18	0
2018	16	4
2017	25	1

Das SEM entscheidet über Asylgesuche. Anerkennt das SEM Asylsuchende nicht als Flüchtling, so weist es sie aus der Schweiz weg. Es ist dabei gesetzlich verpflichtet zu prüfen und zu begründen, ob und weshalb der Vollzug der Wegweisung auch machbar ist, d.h.:

1. völkerrechtlich zulässig;
2. humanitär zumutbar;
3. und technisch möglich ist.

Ist eine dieser drei Voraussetzungen nach Einschätzung des SEM nicht erfüllt, so ordnet es die vorläufige Aufnahme an. Wenn das SEM, resp. das Bundesverwaltungsgericht ein Asylgesuch ablehnt, so hat es also gleichzeitig auch geprüft, ob die Rückkehr möglich ist, ob die drei oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn betont wird, die Rückkehr sei für abgewiesene Asylsuchende "nicht möglich", so ist das in aller Regel nicht zutreffend. Die kantonale Behörde,

die für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist, muss darauf vertrauen können, dass die Bundesbehörden die Rückkehrmöglichkeiten realistisch einschätzen.

Die Darstellung des Motionärs, dass viele der ausreisepflichtigen Asylsuchenden keine Rückkehrmöglichkeit haben, ist deshalb zu relativieren: Erachtet das SEM bei tibetisch stämmigen Asylsuchenden eine Sozialisierung in der Volksrepublik China aufgrund einer Sprach- und Länderkenntnisanalyse durch Expertinnen bzw. Experten als unglaublich, so hat das zwei Folgen: Das SEM verfügt, dass eine Ausreise nach China ausgeschlossen ist. Es hält weiter fest, dass keine Hinweise vorliegen, die eine Ausreise in den bislang nicht bekannten Staat der Sozialisierung als unmöglich erachten lassen. Von den abgewiesenen Asylsuchenden wird also erwartet, dass sie in den Staat der Sozialisierung zurückreisen und dafür die Identität offenlegen, unter der sie in diesem Staat registriert waren. Erfahrungsgemäss versuchen es die abgewiesenen Asylsuchenden - wenn überhaupt - unter der Identität, die sie in der Schweiz im Asylverfahren angegeben haben. Es ist logisch, dass der Staat der Sozialisierung unter diesen Angaben keine Registrierung finden kann und entsprechend auch keine Dokumente ausstellt. Die blockierten Rückkehrmöglichkeiten haben sich die Asylsuchenden somit primär durch mangelnde Mitwirkung bei der Offenlegung der Identität selber zuzuschreiben. Der Bundesgesetzgeber will auch nicht jene Personen mit einem Aufenthaltsrecht bevorteilen, denen es über Jahre gelingt, sich durch ein unkooperatives Verhalten bei der Beschaffung von heimatlichen Reisedokumenten einer pflichtgemässen Ausreise zu entziehen.

Die Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM) hat sich in den letzten Monaten dazu mit der Staatssekretärin Christine Schraner Burgener ausgetauscht. Das SEM hat der VKM einen Lösungsansatz aufgezeigt. Es will dem Umstand Rechnung tragen, dass viele abgewiesene Asylsuchende, insbesondere Tibeterinnen und Tibeter, gut integriert sind und die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllen würden – falls sie ihre Identität offenlegen. Die kantonalen Migrationsbehörden können neu dem SEM Gesuche um Härtefallbewilligungen zur Vorabklärung zustellen, wenn sie die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen mit Ausnahme der Offenlegung der Identität für erfüllt halten. Das SEM meldet der kantonalen Migrationsbehörde zurück, wenn auch es die Voraussetzungen für erfüllt hält. Es fordert daraufhin die Betroffenen auf, eine Bestätigung der Registrierung bei den Behörden des Staates ihrer Sozialisierung vorzulegen. Der Massstab an die Offenlegung der Identität ist damit gegenüber anderen Fällen tiefer angelegt: Üblicherweise ist die Identität nur mit einem gültigen heimatlichen Identitätsdokument offengelegt. Auf Vorlage dieser Bestätigung sichert das SEM die Erteilung einer Härtefallbewilligung zu. Das SEM begrüsst weiter, dass sich die Betroffenen von kulturellen Vermittlern bei der Offenlegung der Identität unterstützen lassen. Es hat aber auch klar festgehalten, dass es entsprechend dem Gesetz keine Härtefallbewilligungen ohne Offenlegung der Identität gibt.

Die vom Motionär verlangte Klärung ist demnach bereits in seinem Sinne erfolgt. Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Annahme der Motion unter gleichzeitiger Abschreibung.

Verteiler

– Grosser Rat