



Regierungsrat

Luzern, 6. Juni 2023

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 1063

Nummer: A 1063
Protokoll-Nr.: 610
Eröffnet: 31.01.2023 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Bärtschi Andreas und Mit. über den kantonalen Vollzug der einschlägigen Ausländer- und Asylgesetzgebung

Zu Frage 1: Die Rechtsgrundlage (Art. 84 Abs. 5 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) erlaubt für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer die Beantragung einer Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Ist der Regierung bekannt, wie viele im Kanton Luzern wohnende vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer durchschnittlich pro Jahr ein solches Gesuch einreichen? Nach welchen Kriterien werden die Bewilligungen erteilt und wie viele Gesuche werden bewilligt? Wie stellt die Regierung sicher, dass nur solche Personen berücksichtigt werden, die integriert sind und die Rechtsordnung beachten?

Das geltende Recht sieht vor, dass auf Gesuch hin bei vorläufig aufgenommenen Personen nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden muss, ob ein schwerwiegender Härtefall vorliegt (Art. 84 Abs. 5 AIG und Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG in Verbindung mit Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 [VZAE]). Um eine Härtefallbewilligung erteilen zu können, müssen in jedem Fall die Kriterien von Artikel 31 VZAE erfüllt sein:

- die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers anhand der Integrationskriterien nach Artikel 58a Absatz 1 AIG (Bst. a)
- die Familienverhältnisse, insbesondere der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder (Bst. c)
- die finanziellen Verhältnisse (Bst. d)
- die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz (Bst. e)
- der Gesundheitszustand (Bst. f)
- die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat (Bst. g)

Bei der Beurteilung der Integration nach Artikel 58a Absatz 1 AIG berücksichtigt die zuständige Behörde folgende Kriterien:

- die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bst. a)
- die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (Bst. b)
- die Sprachkompetenzen (Bst. c) und
- die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Bst. d).

Zu diesen langjährigen gesetzlichen Regelungen besteht eine etablierte Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die Voraussetzungen zur Anerkennung eines Härtefalls sind aufgrund des Ausnahmecharakters von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG und Artikel 31 Absatz 1 VZAE restriktiv zu handhaben. Die betroffene Person muss sich in einer persönlichen Notlage befinden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts F-6328/2019 vom 25.01.2021 E. 4.1; F-654/2020 vom 16.08.2021; BVGE 2017 VII/6 E. 6.3).

Das Gesuch um eine Härtefallbewilligung wird vom Amt für Migration (Amigra) beurteilt. Kommt das Amigra zu einer positiven Beurteilung, muss es die Zustimmung des SEM einholen. Ein allfälliger negativer Entscheid des Amigra ist anfechtbar. Dafür zuständig sind: das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JDS), das Kantonsgericht und in letzter Instanz schliesslich das Bundesgericht.

Die Gesuchszahlen der vergangenen Jahre präsentieren sich wie folgt:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gesuche aus dem Kanton Luzern	95	89	123	189	203	354	441
durch das SEM negativ beurteilt	0	0	0	0	0	0	7
durch das Amigra negativ beurteilt	70	79	50	38	12	37	25

Die stark steigenden Zahlen rühren daher, weil mit der Migrationswelle 2014/2015 sehr viele Personen in der Schweiz ein Asylgesuch stellten.

Die wichtigsten Gründe für eine negative Verfügung oder ein Nichteintreten auf das Gesuch sind: zu kurze Anwesenheitsdauer, nicht genügendes Einkommen nach SKOS, Bezug von Sozialhilfe, mangelnde Integration, strafrechtlich relevantes Verhalten oder nicht nachweisbare Identität.

Zu Frage 2: Wie vielen im Kanton Luzern 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?

Personen mit Schweizer Hochschulabschluss können gemäss Artikel 21 Absatz 3 AIG erleichtert zugelassen werden. Für eine entsprechende Zulassung ist ein Schweizer Hochschulabschluss der Stufe Tertiär A erforderlich. Die Tertiärstufe B gehört nicht dazu. Der Arbeitgeber hat den Inländervorrang nicht zu berücksichtigen, das heisst er muss keine Rekrutierungsbemühungen in der Schweiz und der EU/EFTA nachweisen. Die Tätigkeit muss dabei von hohem wirtschaftlichen oder wissenschaftlichem Interesse sein. In der Tendenz erfolgt die erleichterte Zulassung somit in Bereichen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel.

Im Kanton Luzern erfolgte im Jahr 2020 eine Zulassung gestützt auf Artikel 21 Absatz 3 AIG. In den Folgejahren waren es sechs (2021) und sieben (2022). Eine systematische Erfassung dieser Zulassungsart wird erst seit 2020 geführt.

Zu Frage 3: Wenn der Bund beziehungsweise das SEM negative und wegweisende Entscheide gefällt haben, müssen gemäss Artikel 46 des Asylgesetzes (AsylG) die Kantone die Wegweisungen vollziehen. Wie viele Wegweisungsentscheide hat der Kanton Luzern in den letzten 12 Monaten effektiv vollzogen? Wie viele Prozent aller Personen mit rechtskräftigen Wegweisungsentscheiden sind effektiv weggewiesen worden?

Die Zahlen für den Kanton Luzern präsentieren sich wie folgt:

	2019	2020	2021	2022
Negative Asylentscheide inkl. NEE Dublin	407	431	527	774
Untergetauchte	128	175	190	189
Rückführungen, freiwillig	54	40	14	77
Rückführungen zwangsweise (Asyl)	152	138	244	256

Die Zahlen werden jeweils für das Kalenderjahr erfasst. Asylsuchende, welche gegen Jahresende einreisen, werden in der Gesamtzahl der Zuweisungen erfasst, können jedoch aus zeitlichen Gründen noch nicht zurückgeführt worden sein. Die Anzahl der Untergetauchten und der erfolgten Rückführungen kann daher nicht mit der Anzahl der ergangenen negativen Asylentscheide und der Nichteintretensentscheide übereinstimmen.

Zu Frage 4: Wie viele Personen, für die das SEM Ersatzreisedokumente bereits beschafft hat, konnten letztlich nicht weggewiesen werden? Aus welchen Gründen konnten diese Wegweisungen nicht vollzogen werden?

Wenn ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid (SEM oder Bundesverwaltungsgericht) vorliegt, muss der Wegweisungsvollzugskanton zusammen mit dem SEM die Papiere für die Person beschaffen. Konkret muss herausgefunden werden, aus welchem Staat die Person kommt. Dann muss dieser Staat die Person als ihren Bürger/Bürgerin anerkennen. Sobald diese Anerkennung des Heimatstaates vorliegt, wird von diesem ein Laissez-passer ausgestellt. Mit diesem Dokument kann die Person vom Amigra zurückgeführt werden und im Heimatstaat einreisen. Diese ersten Schritte sind meist die grössten Herausforderungen, da die betroffenen Staaten grössere oder kleinere Interessen haben, hier mitzuhelfen.

Die genaue Zahl der Fälle, welche nicht erfolgreich vollzogen werden konnten, ist nicht bekannt. Es kann jedoch gesagt werden, dass in der Regel das Fehlen eines Ersatzreisedokuments den Wegweisungsvollzug verhindert. Wenn das SEM die Ersatzreisedokumente (Laissez-passer des Einreisestaates) beschafft hat, wird die Wegweisung in praktisch allen Fällen vollzogen.

- Mögliche Gründe, weshalb die Wegweisung nicht vollzogen werden konnte: kein Laissez-passer (z.B. Eritrea)
- nur freiwillige Rückkehr (z.B. Iran)
- zwangsweise Rückführung nur für grob straffällige Personen (z.B. Irak)
- keine Sonderflüge (z.B. Algerien)

Zu Frage 5: Abgewiesene Asylsuchende, die sich in der Ausschaffungsphase befinden, müssen sich vor dem Zwangs-Rückkehrflug durch eine vom SEM beauftragte Privatgesellschaft einer medizinischen Prüfung unterziehen, um die Reisefähigkeit zu prüfen. Wie viele davon konnten aus medizinischen Gründen nicht zwangsweise rückgeschafft werden?

In den letzten Jahren scheiterte seitens Amigra kein Wegweisungsentscheid an medizinischen Gründen.

Zu Frage 6: Was wird unternommen, um die offenen Fälle schnellstmöglich abzuarbeiten, das heisst, diese Wegweisungen effektiv zu vollziehen?

Nach einer Entscheidung des SEM über die Wegweisung aus der Schweiz und die Zuteilung in den Kanton Luzern wird baldmöglichst ein Gespräch über die freiwillige Rückkehr geführt, in dem auch über das künftige Vorgehen informiert wird. Nimmt die betroffene Person die Rückkehrhilfe nicht in Anspruch oder ist sie davon ausgeschlossen, dann wird sie vom Migrationsamt innerhalb der gesetzten Ausreisefrist zu einem Gespräch vorgeladen. Dabei wird die ausländische Person auf die Ausreisepflicht sowie die Folgen bei deren Verletzung hingewiesen und aufgefordert, heimatliche Reisepapiere zu beschaffen. Sobald ein Reisepapier oder eine diesbezügliche Zusage durch die zuständige diplomatische Vertretung vorliegt, wird die Ausreise organisiert. Sofern die ausländische Person im bisherigen Verfahren ihrer Mitwirkungspflicht nachgekommen ist, wird die selbstständige Ausreise angestrebt. Bei mangelndem Kooperationswillen oder anderem Fehlverhalten, wird der Vollzug der Wegweisung mit dem Einsatz von Zwangsmassnahmen sichergestellt.

Zu Frage 7: Gibt es Bestrebungen, um in Asyl- und Migrationsfragen kantonsübergreifend besser zusammenarbeiten zu können? Wo gibt es mögliche Synergien?

Beim Wegweisungsvollzug wurde mit der Schaffung der sechs Regionen in der Schweiz 2019 eine Konzentration des Vollzuges in ein paar Kantonen geschaffen. Deren Migrationsämter verfügen nun über breites Fachwissen und Erfahrung. Zudem arbeiten gewisse kleinere Kantone bezüglich der Betreuung der Minderjährigen Asylsuchenden zusammen. Seit 2022 wird die Ausschaffungshaft von allen Zentralschweizer Kantonen im Flughafengefängnis Zürich vollzogen.

Der Austausch zwischen den Kantonen über die jeweilige Praxis ist sehr rege. Dabei wird auch das Vorgehen diskutiert und auch gegenseitig die «best practice» eruiert. Auch über die Vereinigung der Migrationsämter findet ein Austausch statt. Im Rahmen der Bewältigung der Herausforderungen des Ukrainekriegs wurde diese Zusammenarbeit – wo nötig – nochmals intensiviert und verbessert. Hingegen ist es immer wieder ein Thema, wie die Schnittstellen zwischen SEM und den Kantonen optimiert werden können. Vor allem auch die Digitalisierung ist hier ein Thema. Im Asylbereich sind vor allem der Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung (FAAV+U) unter Leitung des SEM sowie die Kontaktgruppe der kantonalen Asyl- und Flüchtlingskoordinatorinnen und -koordinatoren (KASYF) unter Leitung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) federführend.

Zu Frage 8: Wie funktioniert die Kooperation mit dem Zivilschutz für die Sicherstellung der Unterkünfte in Krisenzeiten?

Federführend für die Zurverfügungstellung der Unterkünfte ist die Dienststelle Asyl und Flüchtlingswesen (DAF). Der Zivilschutz kann im Auftrag des Kantonalen Führungsstabs im Bedarfsfall Schutzbauten vorbereiten und in Betrieb nehmen. Die Einsatzdauer der Angehörigen des Zivilschutzes ist dabei möglichst kurz zu halten, weshalb für den weitergehenden Betrieb wiederum die DAF verantwortlich ist. Dieses Vorgehen ist eingespielt und funktioniert gut.