
Interpellationen Hostettler-St.Gallen vom 24. September 2001 (51.01.48) und
Dotschung-Egg vom 27. September 2001 (51.01.85)
(Wortlaute anschliessend)

Regelung für Papierlose

Schriftliche Antwort der Regierung vom 6. November 2001

Christian Hostettler-St.Gallen erkundigt sich mit einer Interpellation, ob die Regierung sich auch auf Forderungen nach Sonderrechten für papierlose Ausländer einlassen würde, wie sie in anderen Kantonen anlässlich von Häuserbesetzungen und Demonstrationen gestellt worden seien. Sodann will er wissen, ob die Regierung Handlungsbedarf sehe, um durch eine Verschärfung des Ausländer- und Asylrechts und eine entsprechende Standesinitiative die Vollzugsproblematik bei den papierlosen Ausländern besser in den Griff zu bekommen. Drölga Dotschung-Egg erkundigt sich mit einer Interpellation, ob die Regierung bereit sei, an der ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen eine Standesinitiative betreffend kollektive Regularisierung der papierlosen Ausländer zu prüfen. Sodann verlangt sie Auskunft darüber, wieviele Personen im Kanton St.Gallen in den letzten fünf Jahren durch die Verschärfung von Gesetzen zu illegalen Aufenthalten und wieviele davon als Härtefälle anerkannt worden seien.

Vorbemerkung der Regierung zu ihren Antworten auf die beiden Interpellationen:

Eine offizielle Definition des Begriffes "papierloser Ausländer" besteht nicht. Vereinzelt werden darunter alle Ausländer verstanden, die sich in der Schweiz aufhalten, ohne über die hierzu erforderliche Bewilligung zu verfügen. Aus fremdenpolizeilicher Sicht sind verschiedene Kategorien von papierlosen Ausländern zu unterscheiden:

- Ausländer mit der Verpflichtung zur Ausreise (nach Abweisung eines Asylgesuchs oder eines Gesuchs um Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung) ohne Möglichkeit der Rückkehr ins Herkunftsland;
- Ausländer mit der Verpflichtung zur Ausreise (nach Abweisung eines Asylgesuchs oder eines Gesuchs um Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung) mit Möglichkeit der Rückkehr ins Herkunftsland, aber fehlendem Rückkehrwillen (z.B. keine Bereitschaft, ihre wahre Identität oder ihre Staatsangehörigkeit bekannt zu geben);
- Ausländer (mit oder ohne Erwerbstätigkeit), die illegal ohne Ausweise in die Schweiz eingereist sind oder die Ausweise hier weggeworfen oder versteckt haben.

Wie sich die papierlosen Ausländer im Kanton St.Gallen konkret zusammensetzen und wie sie papierlos wurden, ist nicht bekannt. Die Erfahrungen aufgrund der durchgeführten Zwangsmassnahmen zeigen, dass die grosse Mehrheit unter die zweite und die dritte Kategorie fällt. Es bestehen denn auch über zahlreiche Ausländer, die über keine Papiere verfügen, bei den Fremdenpolizeibehörden umfangreiche Dossiers. Aus den durchgeführten Zwangsmassnahmen können aber keine verlässlichen Schlüsse auf sämtliche papierlosen Ausländer gezogen werden.

Auf die Interpellation 51.01.48 antwortet die Regierung wie folgt:

1. Aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit ist eine kollektive Lösung durch Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an papierlose Ausländer abzulehnen. Es geht nicht an, dass Personen, die sich gesetzeswidrig verhalten, aufgrund dieses Verhaltens mit einer Aufenthaltsbewilligung "belohnt" werden. Der Kanton St.Gallen ist jedoch bereit, wie bisher in besonderen Einzelfällen ein Härtefallgesuch zu unterstützen und dem Bundesamt für Ausländerfragen einen positiven Antrag zu unterbreiten. Dabei bezieht sich diese Bereitschaft aber nur auf Fälle, bei denen der Gesetzgeber ein solches Verfahren vorgesehen hat (z.B. bei Asylbewerbern, über deren Gesuch nach vierjährigem Aufenthalt noch nicht rechtskräftig entschieden wurde und die sich in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage befinden [vgl. Art. 44 Abs. 3 des eidgenössischen Asylgesetzes, SR 142.31]).
2. Eine Verschärfung der Rechtsgrundlagen im Ausländer- und Asylrecht ist nicht erforderlich, da diese für einen konsequenten Vollzug durchaus genügen. Probleme bei der Umsetzung des Rechts, insbesondere bei der Anwendung der Zwangsmassnahmen, haben ihre Ursache oft im fehlenden Durchsetzungswillen und nicht in den rechtlichen Grundlagen. Der Kanton St.Gallen ist seinen verfassungs- und gesetzmässigen Pflichten bei der Umsetzung des Ausländer- und Asylrechts stets nachgekommen. Einerseits hat er in den letzten Jahren überdurchschnittlich viele Fälle als humanitär betrachtet und dem Bundesamt für Ausländerfragen zur Zustimmung unterbreitet. Andererseits werden die Ausschaffungen konsequent vollzogen, wenn keine Gründe für einen Härtefall vorhanden sind oder entsprechende Rechtsgrundlagen fehlen. Ein eigentlicher Nachholbedarf, wie er in anderen Kantonen zum Teil besteht, besteht daher nicht.
3. Aus der Antwort auf die zweite Frage ergibt sich, dass eine Standesinitiative zur Verschärfung des Ausländer- und Asylrechts nicht notwendig erscheint. Allerdings ist es geboten, dass der Bund beim Bundesamt für Flüchtlinge und bei der Schweizerischen Asylkurskommission die erforderlichen Voraussetzungen schafft, damit insbesondere die asylrechtlichen Verfahren innert nützlicher Frist erst- und zweitinstanzlich abgeschlossen werden können.

Auf die Interpellation 51.01.85 antwortet die Regierung wie folgt:

1. Die wichtigsten Gründe, weshalb die Regierung nicht bereit ist, eine Standesinitiative betreffend kollektive Lösung für papierlose Ausländer zu unterstützen, wurden bereits genannt (differenzierte Behandlung verschiedener Kategorien von papierlosen Ausländern, kein eigentlicher Nachholbedarf). Hinzuzufügen ist noch, dass in den letzten Jahren bereits verschiedene Aktionen zur kollektiven Erteilung von ordentlichen Aufenthaltsbewilligungen durchgeführt wurden. So wurden 1996 und 1997 Bewilligungen langjähriger ehemaliger Saisonniers und Kurzaufenthalter aus dem ehemaligen Jugoslawien zur Vermeidung besonderer Härten in ordentliche Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt. Zudem konnten ehemalige Saisonniers und Kurzaufenthalter aus dem ehemaligen Jugoslawien von der Humanitären Aktion 2000 profitieren und eine vorläufige Aufnahme sowie (im Kanton St.Gallen) ein halbes Jahr später eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung als Härtefall erhalten.
2. Wieviele Personen im Kanton St.Gallen in den letzten fünf Jahren zu illegalen Aufenthalten wurden, ist nicht bekannt. Dazu müssten die Behörden die Identität und den Aufenthaltsort der illegalen Aufenthalter kennen.
3. Wieviele Personen in den letzten fünf Jahren als Härtefall anerkannt wurden und dadurch hier bleiben konnten, zeigt die nachstehende Aufstellung:

Zeitraum	Abgewiesene Asylbewerber	Wichtige Gründe / staatspolitische Gründe	Saison-arbeiter	Wieder-einreise
Jan. - Ende Aug. 2001	538*	Noch nicht bekannt	Noch nicht bekannt	Noch nicht bekannt
Jan. - Dez. 2000	56	6	2	10
Jan. - Dez. 1999	179	0	7	45
Jan. - Dez. 1998	245	0	3	32
Jan. - Dez. 1997	138	0	3	32
Jan. - Dez. 1996	31	0	7	20

*Hier wirkt sich mit einer etwa halbjährigen Verzögerung die Humanitäre Aktion 2000 aus.

6. November 2001

Wortlaut der Interpellation 51.01.48

Interpellation Hostettler-St.Gallen: «Sonderrechte für <Papierlose>

In letzter Zeit kam es in verschiedenen Schweizer Städten zu Häuser- und Kirchen-Besetzungen sowie zu Demonstrationen von <Papierlosen> und deren Sympathisanten.

Ein grosser Teil der <Papierlosen> befindet sich im gesetzlichen Umfeld am Rande der Legalität und eine erhebliche Anzahl der <Papierlosen> bewusst darunter.

In letzter Zeit kam es von <Papierlosen> und deren Sympathisanten verschiedentlich zu gesetzeswidrigen Erpressungsversuchen von Kantonsregierungen und dem Bundesrat.

Es muss leider befürchtet werden, dass auch der Kanton St.Gallen nicht von Häuserbesetzungen oder Demonstrationen der <Papierlosen> und deren Sympathisanten verschont bleiben wird, die versuchen werden, die Kantonsregierung in irgendeiner Form zu erpressen oder unter Druck zu setzen.

Gestützt auf die vorliegenden Fakten bitte ich die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. In letzter Zeit sind Kantonsregierungen auf Forderungen nach Sonderrechten eingetreten, die von <Papierlosen> und deren Sympathisanten mit Erpressungsversuchen anlässlich von Häuserbesetzungen und Demonstrationen gestellt wurden. Würde sich die St.Galler Regierung auch auf solche Handel einlassen?
2. Sieht die St.Galler Regierung Handlungsbedarf bei der Verschärfung des Ausländer- und des Asylgesetzes, um die Situation besser in den Griff zu bekommen?
3. Könnte sich die Regierung vorstellen, dass mit einer Standesinitiative, verbunden mit der Forderung nach einer gewissen Verschärfung des Ausländer- und des Asylgesetzes, die Problematik mit den <Papierlosen> für den Vollzug griffiger würde?»

24. September 2001

Wortlaut der Interpellation 51.01.85

Interpellation Dotschung-Egg: «Kollektive Regularisierung für Papierlose

Aus den Ausführungen von Regierungsrat Grüninger in Beantwortung der Dringlichkeitserklärung der Interpellation <Sonderrechte für Papierlose> konnte gestern entnommen werden, dass Ende Oktober eine Ostschweizer Polizei- und Justizdirektorenkonferenz einberufen wird. An dieser Konferenz soll unter anderem auch die Thematik der Papierlosen traktandiert werden.

Laut Aussagen von Regierungsrat Grüninger gibt es im Kanton St.Gallen kein Vollzugsproblem und daher wenig Papierlose. Indessen weiss niemand genau, wieviele Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben. Papierlose sind in den allermeisten Fällen legal eingereist. Als Saisonniers, als Ehepartnerinnen von Schweizern, als Asylsuchende oder StudentInnen, als Haushaltshilfen oder als Kinder im Familiennachzug hatten sie ursprünglich ein mehr oder weniger gefestigtes Aufenthaltsrecht. Meist handelt es sich um Menschen, die bereits Jahre oder gar über zehn Jahre in der Schweiz leben und arbeiten. Zu Papierlosen wurden sie aufgrund unserer Gesetze. Das Saisonnierstatut brachte versteckte Kinder, das Asylgesetz führt zu nicht vollziehbaren Wegweisungen, die Arbeitsbewilligungspraxis wurde stets restriktiver, ebenso die Regelungen zum Familiennachzug. Im Laufe der letzten Jahre wurden immer mehr Personen in die Illegalität getrieben.

Der Bundesrat empfiehlt die Einzelfallprüfung im Rahmen des geltenden Rechts. Dieser Vorschlag ist nicht praktikabel. Die geltende Härtefallregelung verlangt, dass jeder Fall individuell beurteilt wird; klare Kriterien fehlen. Auf die Situation der Papierlosen ist diese Regelung nicht anwendbar. Papierlose riskieren nicht nur, wegen illegalem Aufenthalt bestraft, sondern auch umgehend ausgeschafft zu werden. Die konkrete Erfahrung zeigt, dass es nicht an fehlenden Informationen, sondern an fehlenden Rechten liegt, dass Papierlose sich aus ihrer menschenunwürdigen Situation nicht befreien können. Ein Staat, der sich als Rechtsstaat versteht, darf es nicht hinnehmen, dass ein Teil seiner Bevölkerung seine Rechte nicht geltend machen kann. Die kollektive Regularisierung für Papierlose ist unabdingbar für die menschenrechtskonforme Lösung der Probleme der Papierlosen.

Im Hinblick auf die bevorstehende Polizei- und Justizdirektorenkonferenz bitte ich die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist die Regierung bereit, an dieser Konferenz in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen eine Standesinitiative für eine Bundesgesetzgebung zur kollektiven Regularisierung der Papierlosen aufgrund klar umschriebener Kriterien wie Aufenthaltsdauer, Beschäftigung usw. zu prüfen?
2. Wieviele Personen wurden im Kanton St.Gallen in den letzten fünf Jahren durch die Verschärfung anderer Gesetze plötzlich zu illegalen Aufenthaltern?
3. Wieviele Personen wurden in den letzten fünf Jahren als Härtefälle bezeichnet und durften dadurch hierbleiben?»

27. September 2001