

Sitzung vom 16. Januar 2002

**62. Postulate (Energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers – Illegale», Ombudsstelle für Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten ausländerrechtlichen Status [«Sans-Papiers»] im Kanton Zürich) und Anfrage (Einrichten einer Ombudsstelle für «Sans-Papiers»)**

A. Die Kantonsräte Rolf Boder, Winterthur, und Hans-Jörg Fischer, Egg, haben am 22. Oktober 2001 folgendes Postulat (KR-Nr. 311/2001) eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, ein energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers», das heisst illegal in der Schweiz wohnhafte Ausländer, insbesondere im Sinne folgender Massnahmen zu prüfen:

- Häufigere systematische Personenkontrollen in dicht besiedelten Gebieten mit hohem Ausländeranteil, Asylantenunterkünften, vernachlässigten Liegenschaften und an anderen Orten, wo sich illegale Aufenthalter erfahrungsgemäss niederlassen können, ohne sofort aufzufallen.
- Regelmässige Aufrufe an die Bevölkerung, die Augen offen zu halten und bei Verdacht auf illegalen Aufenthalt von Ausländern Meldung zu erstatten (eventuell Einrichtung einer zentraler Meldestelle).
- Ermunterung von Liegenschafteneigentümern, bei Besetzungsaktionen so genannter «Sans-Papiers» Strafantrag wegen Hausfriedens bruchs zu stellen.
- Sofortiges Eingreifen bei organisierten Aktionen so genannter «Sans-Papiers» mit dem Ziel, tatsächlich illegal anwesende Ausländer polizeilich aufzugreifen und umgehend ausser Landes zu schaffen.
- Verbot von Organisationen (Art. 57 Abs. 3 ZGB) und konsequente strafrechtliche Verfolgung von Personen (gemäss Art. 23 Abs. 1 al. 5 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG]), welche den illegalen Aufenthalt von Ausländern aktiv erleichtern.
- Regelmässiger Abgleich von Datenbeständen verschiedener Verwaltungsorgane mit dem Ziel, illegale Aufenthalter aufzuspüren.
- Vorstellig werden bei den Bundesbehörden mit dem Ziel einer strengeren Praxis bei der Visa-Erteilung gegenüber Bürgern von Staaten, aus denen erfahrungsgemäss viele illegale Zuwanderer kommen.
- Vorstoss bei den Bundesbehörden: Eine Revision der Aufenthalts bewilligung erhält, wer während eines illegalen Aufenthalts (zum Beispiel durch Heirat) einen Rechtsstatus erlangt, der an sich Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung gäbe.

Begründung:

In letzter Zeit sind illegale Aufenthalter, so genannte «Sans-Papiers», sehr negativ in der französischen Schweiz aufgefallen; sie besetzten Kirchen. Da auch im Kanton Zürich von sehr vielen illegal Anwesenden auszugehen ist, muss man damit rechnen, dass sie auch in Zürich oder anderswo in der Deutschschweiz ein ähnliches «Theater» aufführen werden. Der Vorfall dieses Wochenende in der Grossmünster-Kirche erhärtet den Verdacht. Um dies zu verhindern, hat der Erstunterzeichner einen Massnahmenkatalog aufgestellt. Von seiner Arbeit als Flughafenpolizeibeamter bringt er sehr grosse Erfahrungen mit, weil die Illegalen im Flughafen bei der Passkontrolle ausreisen. Bei den Ver zeigungen kommen die verschiedensten Aussagen zum Vorschein. Mit diesen Massnahmen kann man den illegalen Aufenthaltern, das Leben im Kanton Zürich so schwer wie möglich machen. Problematisch ist insbesondere, wenn illegal anwesende Leute auch kriminell tätig sind. Wir als Politiker sind dem Steuerzahler schuldig, dass das Gesetz auch umgesetzt wird.

B. Die Kantonsrätinnen Johanna Tresp, Zürich, und Jeanine Kosch-Vernier, Rüslikon, haben am 10. Dezember 2001 folgendes Postulat (KR-Nr. 384/2001) eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Ombudsstelle zu bezeichnen, die Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung im Kanton die Möglichkeit bieten soll, sich informieren und beraten

zu lassen. Ziel dieser einzurichtenden Ombudsstelle ist es, für gewisse Gruppen von Papierlosen einen Aufenthaltsstatus zu finden, andererseits aber auch Rückkehrhilfe in aussichtslosen Fällen zu gewähren.

Begründung:

In der Schweiz lebt eine unbekannte Zahl von Ausländerinnen und Ausländern, die über keinen geregelten ausländerrechtlichen Status verfügen (Sans-Papiers). Viele von ihnen gehen seit Jahren einer Erwerbs Tätigkeit nach, zahlen Steuern und bringen ihre Kinder in die Schule.

Ihnen allen gemeinsam ist eine Situation allgemeiner Unsicherheit, welche insbesondere für Familien eine grosse psychische Belastung darstellt. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche, für welche früher oder später durch einen unregelmässigen Aufenthalt die Ausbildungs- und Zukunftschancen verbaut werden.

Die Mehrzahl der Papierlosen findet Aufnahme in einem Arbeitsmarkt, in welchem eine konjunkturell und saisonal schwankende Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeitskraft besteht. Erwerbstätige

Papierlose sind am Arbeitsplatz aus diesem Grund besonders von schlechten Arbeitsbedingungen und Tiefstlöhnen betroffen. Die Anwesenheit von Papierlosen im Bereich der Schwarzarbeit ist auch volkswirtschaftlich schädlich. Formen der illegalen Beschäftigung finden

sich vor allem in Saisonbranchen, im Kleingewerbe, im Vergnügungsgewerbe, aber auch in einer Vielzahl von privaten Haushalten.

Mit der Ombudsstelle und einer begleitenden Aufklärungskampagne, welche sich an die Papierlosen, an die Sozialpartner, die ausländischen Organisationen und auch an die Privathaushalte richtet, soll die Zahl der illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer deutlich gesenkt werden.

Der Ombudsstelle käme die Aufgabe zu, Papierlose bezüglich ihrer Aufenthalts- und Lebenssituation zu beraten. Weisen die persönlichen Verhältnisse auf einen Härtefall hin, sollten die Betroffenen motiviert werden, ein entsprechendes Gesuch um Aufenthaltsbewilligung oder

allenfalls ein Begehren um vorläufige Aufnahme zu stellen. Dabei sind die bereits vorhandenen Spielräume des geltenden Rechtes zu beachten und auszunutzen (vgl. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG], Parlamentarische Initiative KR-Nr. 144/2001). Bestehen keine Anzeichen für das Vorliegen einer schwer wiegenden persönlichen Notlage im Sinne des

geltenden Rechtes, wäre es auch ein Mandat einer solchen Ombudsstelle, Rückkehrberatung und allenfalls Rückkehrhilfe zu gewähren oder zu vermitteln. Es ist wichtig, dass Anreize für eine freiwillige Rückkehr

geschaffen werden, gibt es doch Fälle, wo Rückkehr auch ein Ausweg ist. Für Papierlose fehlen solche Rückkehrstrukturen. Denn die Rückkehrberatungsstellen im Asylbereich haben ihr Mandat nur bis zur Ausreisefrist, im Ausländerbereich fehlen solche Strukturen gänzlich.

Die Ombudsstelle sollte an eine bereits bestehende unabhängige Fachstelle (zum Beispiel an eine kantonale Ombudsstelle) angegliedert werden.

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) empfiehlt den Kantonen, solche Ombudsstellen einzurichten. Auch der Bundesrat unterstützt in seinen Antworten auf einige parlamentarische Vorstösse die Einrichtung von kantonalen Ombudsstellen.

C. Kantonsrat Thomas Müller hat am 29. Oktober 2001 folgende Anfrage (KR-Nr. 331/2001) eingereicht:

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) empfiehlt den Kantonen, für einen befristeten Zeitraum Ombudsstellen einzurichten, die Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung als Anlauf-, Informations- und Beratungsstelle zur Verfügung stehen.

«Sans Papiers» sollen hier die Möglichkeit erhalten, ihre Situation daraufhin prüfen zu lassen, ob für sie Aussicht auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder zumindest einer vorläufigen Aufnahme besteht. Gleichzeitig soll diese Ombudsstelle illegal Anwesenden Rechts- und Rückkehrhilfe gewähren.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat meine Überzeugung, dass eine solche Ombudsstelle entscheidend dazu beitragen könnte, die rechtsstaatlich ebenso problematische wie für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer persönlich sehr schwierige Situation zu entschärfen und in vielen Fällen zu einer würdigen Lösung führen könnte?
2. Bis wann sieht sich der Regierungsrat in der Lage, eine solche Ombudsstelle für den Kanton Zürich in Betrieb zu nehmen?
3. Welche Organisationsform gedenkt der Regierungsrat zu wählen, um die Unabhängigkeit dieser Ombudsstelle von anderen Verwaltungsabteilungen zu gewährleisten und diesen Status auch gegenüber den betroffenen Ausländerinnen und Ausländern glaubhaft erscheinen zu lassen?

Ist dem Regierungsrat bekannt, wie weit die Errichtung solcher Ombudsstellen in anderen Kantonen schon vorangeschritten ist?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Rolf Boder, Zürich, und Hans-Jörg Fischer, Egg, sowie zum Postulat Johanna Tresp, Zürich, und Jeanine Kosch-Vernier, Rüschlikon, wird unter gleichzeitiger Beantwortung der Anfrage Thomas Müller, Stäfa, wie folgt Stellung genommen:

Der Begriff «Sans Papiers» ist im Rahmen der migrationspolitischen Diskussion in Frankreich entstanden und dient als Sammelbegriff zur Bezeichnung von Menschen, deren Aufenthalt ausländerrechtlich nicht geregelt ist (Arbeitspapier der Eidgenössischen Ausländerkommission [EKA] zum Thema «Sans papiers – ein Überblick» vom Juli 2001; Internet: [www.asyl.admin.ch/Daten/News/sans%20papiers/SansPapierText1.pdf](http://www.asyl.admin.ch/Daten/News/sans%20papiers/SansPapierText1.pdf)).

Über das zahlenmässige Ausmass der rechtswidrigen Anwesenheit von ausländischen Personen bestehen gesamtschweizerisch keine ausreichend gesicherten Daten. In der Öffentlichkeit aufgetauchte Zahlen darüber müssen als spekulativ bezeichnet werden. Damit lassen sich auch für den Kanton Zürich quantitativ keine Aussagen machen. Jedenfalls ist im Kanton Zürich bis anhin keine Situation erkennbar gewesen, die auf eine erhebliche Anzahl rechtswidrig Anwesender schliessen liesse.

Bekannt gewordene Angaben über rechtswidrig anwesende ausländische Personen weisen auf sehr unterschiedliche Motive und Gründe für die rechtswidrige Anwesenheit hin: Darunter fallen ausländische Personen, denen nach ihrer Einreise entweder eine Aufenthaltsbewilligung verweigert (z.B. infolge Ablehnung eines Asylgesuchs oder Nicht erfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen) oder entzogen (z.B. wegen Straffälligkeit) bzw. nicht verlängert wurde (z.B. wegen Dahinfallens von Bewilligungsvoraussetzungen) und die in Missachtung einer ihnen gesetzten Ausreisefrist rechtswidrig nach wie vor in unserem Land verweilen; schliesslich fallen Personen darunter, die unter Missachtung der Einreisevorschriften in unser Land eingereist sind, sich gar nicht um die Regelung ihres Aufenthaltsstatus bemüht haben und daher rechtswidrig hier verweilen.

Grundsätzlich ist jeder Aufenthalt einer ausländischen Person bewilligungspflichtig. Rechtswidrig anwesende Personen können jederzeit aus der Schweiz weggewiesen werden; die Wegweisung kann mit einer Einreisesperre verbunden werden. Rechtswidrige Einreise und bewilligungsloser Aufenthalt können strafrechtlich verfolgt werden.

Über die Ursachen, weshalb sich ausländische Personen rechtswidrig in unserem Land aufhalten, liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ein Anreiz für rechtswidrigen Aufenthalt dürfte wohl wirtschaftlich begründet sein, und zwar von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite her. Als Sektoren, in denen eine Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit besteht und in denen Formen illegaler Beschäftigung anzutreffen sind, werden namentlich typische Saisonbranchen (Landwirtschaft, Gastgewerbe), das Kleingewerbe und der private Hausdienst sowie das Unterhaltungs- und Sexgewerbe genannt (Arbeitspapier «Sans papiers» der EKA von Juli 2001 S. 3). Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 187/1998 ausgeführt, ist die Rechtsetzung im Bereich der Schwarzarbeit grundsätzlich Sache des Bundes. Die Aufgabe der Kantone besteht im Wesentlichen im Vollzug von Vorschriften, die heute zur Bekämpfung von Schwarzarbeit vor allem die Ahndung von Rechtswidrigkeiten vorsehen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass wohl nur ein kleiner Teil der Schwarzarbeit ans Tageslicht kommt. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie das Migrationsamt gehen jeder Meldung nach und erstatten wo nötig Strafanzeige. Zahlen zur Schwarzarbeit von ausländischen Personen werden nicht erhoben. Neben den bekannt gewordenen Fällen besteht zweifellos eine Dunkelziffer von nicht bestimmbarer Grösse. Jedenfalls gilt auch heute noch, dass für systematische und umfassende Kontrollen die Mittel fehlen.

Das geltende Ausländerrecht ist geprägt durch die Koppelung von Aufenthaltsbewilligung und Aufenthaltszweck. Zum mehr als nur vorübergehenden Aufenthalt im Rahmen der verfügbaren Kontingente berechtigen namentlich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit sowie vorhandene, rechtlich geschützte Familienbeziehungen. Einer Zulassung von Personen mit niedriger beruflicher Qualifikation aus Ländern ausserhalb Europas steht das duale Zulassungssystem des schweizerischen Ausländerrechts entgegen. Danach beschränkt sich die Zulassung grundsätzlich auf beruflich hoch qualifizierte Personen; eine Bewilligung für eine weniger qualifizierte Tätigkeit kann nur Angehörigen von Staaten der EFTA und der EU erteilt werden. Eine Sonderstellung nimmt das Statut für Künstler, Artisten und Cabaret-Tänzerinnen ein, denen ein Kurzaufenthalt von längstens acht Monaten pro Kalenderjahr gewährt werden kann. Damit sind nicht nur die Möglichkeiten der legalen Zulassung potenzieller «Sans Papiers», sondern auch der rechtliche Spielraum für allfällige Legalisierungsschritte eingeschränkt. Eine Aufenthaltsbewilligung – bzw. bei Personen aus dem Asylbereich eine vorläufige Aufnahme, da die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von Gesetzes wegen in der Regel ausgeschlossen ist (Art. 14 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [SR 142.31]) – kann nur dann ausnahmsweise erteilt werden, wenn die Wegweisung aus der Schweiz zu einem schwer wiegenden persönlichen Härtefall führen würde. Die hierzu von den für den Entscheid oder die Zustimmung zuständigen Bundesbehörden und dem Bundesgericht entwickelte Praxis ist restriktiv und setzt u.a. voraus, dass durch eine Wegweisung die Existenz der betroffenen Personen in gesteigertem Mass in Frage gestellt ist. Würde für die so genannten «Sans Papiers» eine besondere, mildere Praxis entwickelt, würden diese besser gestellt als andere, legal anwesende ausländische Personen, die unser Land nach einem vorübergehenden Aufenthalt wieder verlassen müssen (z.B. ehemalige Asylsuchende, Studierende).

Bei einzelfallbezogener Härtefallprüfung ist immer von den gleichen Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls auszugehen, wie sie sich auf Grund des von den Bundesbehörden und vom Bundesgericht in langjähriger Praxis entwickelten Härtefallbegriffs in der zürcherischen Praxis niedergeschlagen haben. Wie weit die jüngsten Diskussionen in den eidgenössischen Räten sich auf die Bundesgesetzgebung und damit auch auf die zürcherische Vollzugspraxis auswirken werden, ist derzeit noch offen. Bevor nicht verbindliche Bundesvorgaben vorliegen, besteht kein Anlass, von der bisherigen Praxis abzuweichen. Für die Annahme eines Härtefalls ist neben einer Anwesenheit von in der Regel acht Jahren eine gute Integration erforderlich, die sich in einem tadellosen Leumund, regelmässiger Erwerbstätigkeit und höchstens geringfügiger Fürsorgeabhängigkeit äussert. Die familiäre Situation wird besonders gewichtet; namentlich wenn seit längerem eingeschulte Kinder betroffen sind. Bezüglich der acht Jahre Anwesenheitsdauer ist auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 365/1998 zu ver-

weisen:

Anlass dafür, diese Dauer so festzusetzen, bot ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements sowie des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vom 6. November 1996. Darin wurde festgelegt, dass Saisoniers und Kurzaufenthalter aus dem ehemaligen Jugoslawien frühestens dann eine Jahresbewilligung erhalten konnten, wenn sie während mindestens acht Kontingentsperioden in der Schweiz gearbeitet hatten. Da vorläufig Aufgenommene nicht besser gestellt sein sollten als Saisoniers aus dem ehemaligen Jugoslawien, war es

angezeigt, die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung voraus gesetzte Anwesenheitsdauer auf acht Jahre festzulegen, beginnend am Tag der registrierten Einreise. In diesem Lichte betrachtet dürfen rechtswidrig Anwesende keinesfalls besser gestellt werden als vorläufig Aufgenommene; auch bei jenen ist grundsätzlich von einer Anwesenheitsdauer von acht Jahren auszugehen. Im Übrigen gilt es auch bei der Behandlung des Einzelfalls die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Nach Art. 1 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, SR 142.201) darf sich lediglich der rechtmässig eingereiste Ausländer bis zum Entscheid über sein Aufenthaltsgesuch in der Schweiz aufhalten. Dies bedeutet, dass grundsätzlich alle, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, vorerst auszureisen und den Entscheid über ihr Gesuch im Ausland abzuwarten haben. Gleiches gilt auch für Personen, die eine von Gesetzes wegen bestehende oder eine ihnen gesetzte Ausreisefrist missachtet haben; auch sie haben vorerst auszureisen und den Entscheid über ihr Gesuch im Ausland abzuwarten. An dieser Voraussetzung ist im Sinne der

Generalprävention grundsätzlich festzuhalten. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich grundsätzlich strafbar macht, wer sich rechts widrig in unserem Land aufhält.

Im Zusammenhang mit den «Sans papiers» wird verschiedentlich die Forderung erhoben, im Sinne einer Amnestie allen Betroffenen pauschal eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Der Bundesrat hat sich zu dieser Frage bereits mehrmals und insbesondere auch im Rahmen von Stellungnahmen zu Motionen (97.3577, 01.3149) und in Beantwortung einer Interpellation (00.3370) aus den eidgenössischen Räten geäussert. Gemäss dem Bundesrat hätte eine Amnestie generell zur Folge, dass die Missachtung der Bestimmungen des Ausländerrechts belohnt würde. Dies gelte auch für Arbeitgeber, die Personen illegal beschäftigten und sich damit auch einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschafften. Wie die Erfahrungen in andern Ländern zeigten, könne mit einer einmaligen Aktion zur Regelung des Aufenthalts die Zahl der rechtswidrig anwesenden und arbeitenden Ausländer längerfristig nicht wirksam eingedämmt werden. Es bestehe die Gefahr, dass Personen mit geregelter Aufenthalt zunehmend durch Schwarzarbeiter ersetzt würden, die weiterhin bereit seien, schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Mit der vorgeschlagenen Lösung wäre ein «Pull-Effekt» für

weitere Schwarzarbeiter aus dem Ausland verbunden, da diese damit rechnen würden, früher oder später ebenfalls legalisiert zu werden.

Damit würde eine Erwartungshaltung erzeugt, die zu weiteren Amnestien führen dürften. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass sich auch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren als in dieser Frage zuständige Fachdirektorenkonferenz gegen eine solche Amnestie ausgesprochen hat.

Bei der Feststellung rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz stellt sich die Frage, ob eine Wegweisung behördlicherseits nicht durchgesetzt worden sei. Indessen kann diesbezüglich festgehalten werden, dass verfügte Wegweisungen – des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) bei abgewiesenen Asylbewerbern, des Migrationsamts bei ausländischen Personen, die dem ANAG (SR 142.20) unterstehen – jedenfalls im Kanton Zürich grundsätzlich konsequent vollzogen werden; es kann demnach nicht davon ausgegangen werden, dass die rechtswidrige Anwesenheit gleichsam toleriert wird. Trotz allen in den vergangenen Jahren unternommenen Anstrengungen im Vollzugsbereich bestehen oft aber doch noch erhebliche Probleme, verfügte Wegweisungen auch zu vollziehen. Der Wegweisungsvollzug ist davon abhängig, dass die Identität der fraglichen Person feststeht und gestützt darauf

die für die Einreise in den Zielstaat erforderlichen Reisepapiere beschafft werden können. In aller Regel ist die betroffene ausländische Person nicht bereit, pflichtgemäss selber für die Beschaffung der notwendigen Reisepapiere zu sorgen oder aber ihre Identität so offen zu legen, dass gestützt darauf behördlicherseits die Reisepapiere beschafft werden können. In diesem Fall bleibt nichts anderes, als die fragliche ausländische Person aufzufordern, sich selbstständig um die Ausreise zu bemühen. Weiter gehende Massnahmen als die gesetzlich vorgesehenen Zwangsmassnahmen, namentlich Ausschaffungshaft, bestehen nicht. Dort, wo sich der Wegweisungsvollzug endgültig als unmöglich erweist, wird, sofern die fragliche Person noch präsent ist, seitens des Migrationsamts dem BFF die vorläufige Aufnahme wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs beantragt. Das BFF weigert sich indessen oft, eine Person vorläufig aufzunehmen mit der Begründung, die Unmöglichkeit des Vollzugs sei noch nicht genügend erstellt. In diesen Fällen faktischer Unmöglichkeit des Vollzugs wäre es indessen verfehlt, von behördlicher Tolerierung der rechtswidrigen Anwesenheit zu sprechen. Wo eine Person nicht mehr präsent ist, ist von einer unkontrollierten Abreise auszugehen und müssen weitere personenspezifische Massnahmen unterbleiben, sofern die fragliche Person nicht wieder auftaucht.

Im Zusammenhang mit rechtswidrigem Aufenthalt und Schwarzarbeit sind auf Bundesebene verschiedene Gesetzgebungsarbeiten im Gang (Arbeitspapier EKA zu «Sans papiers» vom Juli 2001 S. 9f.): Zurzeit wird ein «Bundesgesetz über die unlautere Arbeit» vorbereitet. Es sieht u. a. administrative Erleichterungen für Dienstleistungen im Haushalt, Massnahmen gegen die so genannte Scheinselbstständigkeit, eine Vernetzung bestimmter Behördendaten sowie eine Verschärfung der Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgeber vor. Im Entwurf zum neuen Ausländergesetz sind besondere Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personengruppen (Cabaret-Tänzerinnen, Opfer des Menschenhandels) geplant. Für verheiratete Ausländerinnen soll der Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung nach Trennung oder Scheidung weiterbestehen, sofern die Ausreise eine unzumutbare Härte darstellt. Der Entwurf sieht ferner erhebliche Verschärfungen bei den Sanktionen gegen illegale Aufenthalter und fehlbare Arbeitgeber vor. Schliesslich sind Vorarbeiten zu einem Gesetz für gleichgeschlechtliche Paare im Gange, die sich auf die ausländerrechtliche Stellung auswirken werden.

Wie bereits erwähnt ist im Kanton Zürich bis anhin keine Situation erkennbar gewesen, die auf eine erhebliche Anzahl rechtswidrig Anwesender schliessen liesse und deshalb besondere Massnahmen erfordert hätte. Zudem besteht kein Anlass dafür, einer bestimmten Gruppe von rechtswidrig anwesenden ausländischen Personen eine andere Behandlung angedeihen zu lassen als allen andern Ausländerinnen und Ausländern. Es gibt deshalb keinen Grund dafür, staatlicherseits besondere Einrichtungen, wie z.B. Ombudsstellen, zu schaffen, wie dies von der EKA den Kantonen empfohlen wird. Im Übrigen erscheint diese Empfehlung auch rechtstaatlich als bedenklich. Wie dargelegt geht es bei den «Sans papiers» – ungeachtet der unterschiedlichen rechtlichen

Situation im Einzelfall – ausnahmslos um Personen, die sich rechtswidrig in unserem Land aufhalten. Das Handeln einer staatlichen Stelle kann nur zum Ziel haben, die rechtswidrige Situation zu beenden. Eine bloss unverbindliche und beratende Tätigkeit im Sinne einer staatlichen Ombudsstelle wäre in einer solchen Situation fragwürdig. Hingegen beabsichtigen im Kanton Zürich die Landeskirchen, eine Beratungsstelle für illegal anwesende Personen einzurichten, die Interessentinnen und Interessenten über Chancen und Möglichkeiten eines legalisierten Aufenthaltes aufklären soll. Endgültige Entscheide der Organe der Landeskirchen zu diesem Projekt stehen allerdings noch aus. Zudem bestehen seit Jahren Einrichtungen, die sich der Beratung von ausländischen Personen unter verschiedensten Aspekten widmen, wie die vom Schweizerischen Roten Kreuz Zürich betriebene Rückkehrberatungsstelle, die Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich oder Beratungsstellen, die allgemein für ausländische Personen oder solche mit geschlechtsspezifischen Problemen zur Verfügung stehen; aber auch auf die Beratung und Vertretung ausländischer Personen spezialisierte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie andere berufsmässige Rechtsvertreterinnen und -vertreter. Begehren um Legalisierung des rechtswidrigen Aufenthalts sind in jedem Fall vom Migrationsamt zu behandeln,

wobei stets die Genehmigung oder der Entscheid in der Sache durch die zuständigen Bundesbehörden notwendig ist. Es erscheint deshalb als vertretbar und zweckmässig, wenn sich die betreffenden ausländischen Personen zur Klärung ihrer Situation direkt an die zuständige Amtsstelle wenden. In diesem Lichte ist es unerheblich, ob sich andere Kantone mit der Schaffung von Ombudsstellen befassen.

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Situation im Kanton Zürich keine besonderen Massnahmen erfordert. Dort, wo rechtswidrig anwesende ausländische Personen festgestellt werden, wird im Rahmen des geltenden Rechts vorgegangen, sei dies mit rechtsgleicher Anwendung der Härtefallpraxis, sei dies mit den verfügbaren repressiven Massnahmen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 311/2001 und 384/2001 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**