

4. Regularisierung gut integrierter Sans-Papiers

Postulat Silvia Rigoni (Grüne, Zürich), Birgit Tognella (SP, Zürich), Claudia Wyssen (GLP, Uster) und Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich) vom 7. September 2020

KR-Nr. 331/2020, RRB-Nr. 1285/16.12.2020 (Stellungnahme)

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen. Der Rat hat zu entscheiden.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Sans-Papiers leben hier im Verborgenen. Sie arbeiten schon viele Jahre bei uns, zum Teil auch gar Jahrzehnte, ihre Kinder gehen bei uns zur Schule und sie sind – was die SVP bestimmt interessiert – unterdurchschnittlich kriminell. Denn jedes noch so kleine Vergehen, sei es Schwarzfahren oder sei es (*in der Corona-Pandemie*) keine Masken zu tragen, birgt das Risiko, entdeckt zu werden.

Ihre Lebenssituation ist sehr prekär. Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit und das Migrationsamt haben einen Bericht zur Situation der Sans-Papiers in Auftrag gegeben. Dafür möchte ich der Regierung danken, denn dieser Bericht bringt etwas Licht ins Dunkle. Kantonale Schätzungen kommen auf eine Zahl zwischen 14'000 und 25'000 Sans-Papiers, die im Kanton Zürich leben. Sie arbeiten vor allem in Privathaushalten. Man schätzt, dass etwa 8000 Frauen als Hausarbeiterinnen tätig sind. Etwa ein Drittel aller externe vergebenen Haushaltarbeiten wird von Sans-Papiers verrichtet; das sind mehr als 30 Prozent. Ich war sehr überrascht über diese hohe Zahl und finde es beschämend, dass dies in unserem Kanton so häufig vorkommt. Weitere Sans-Papiers arbeiten in der Reinigung, im Gastgewerbe, auf dem Bau und in weiteren Branchen und haben deutlich weniger Lohn als ihre Kolleginnen und Kollegen mit einem geregelten Aufenthalt. Neben dem tiefen Lohn werden kaum Sozialversicherungen bezahlt. Es gibt also auch keine Absicherung bei Krankheit, Unfall und es gibt schon gar keine Altersvorsorge. Und, da sie anonym bleiben wollen, haben sie auch keine Möglichkeit, sich rechtlich zur Wehr zu setzen. Diese Prekarisierung hat sich in der ersten Corona-Welle mit aller Härte gezeigt. Sie erinnern sich an die Schlangen vor der Lebensmittelausgabe. Nur dank unkomplizierten Einspringens von Hilfswerken und teilweise von staatlicher Seite konnte der schlimmste Hunger und die Obdachlosigkeit verhindert werden.

Die meisten Sans-Papiers sind Opfer der Armut in ihren Herkunftsländern. Es macht keine Freude und es geschieht kaum freiwillig, seine Liebsten verlassen und in einem fremden Land zu prekären Bedingungen arbeiten zu müssen. Sans-Papiers finanzieren meistens die Familie im Herkunftsland, sei es die Ausbildung ihrer Kinder oder seien es die Lebenskosten ihrer betagten Eltern. Dadurch haben Sie kaum die Möglichkeit, sich weiterzuentwickeln, ein menschenwürdiges Leben zu führen oder ihren Kindern hier eine Perspektive zu geben. Da muss dringend Abhilfe geschaffen werden. Es ist einem Land wie der Schweiz unwürdig,

solche Lebensbedingungen zu tolerieren. Der Kanton Genf hat mit seiner «Operation Papyrus» gezeigt, dass es möglich ist, zumindest für eine bestimmte Gruppe von Sans-Papiers, in einer einmaligen Aktion eine gute Regelung zu finden. Dies soll auch in anderen Kantonen möglich sein. Es geht nicht an, dass wir weiterhin die Augen verschliessen und nichts, nicht einmal eine einmalige Regularisierungen für eine bestimmte Gruppe, zustande bringen.

Dieses Postulat orientiert sich an der «Operation Papyrus». Diese wurde sorgfältig evaluiert und als sehr positiv bewertet. 2017/2018 konnten über 2000 Sans-Papiers, welche zehn Jahre – für Familien gilt fünf Jahre – in Genf lebten, wirtschaftlich selbständig und nicht straffällig waren, ihren Aufenthalts regularisieren. Es waren vor allem Familien, die von dieser Operation profitierten, darunter waren 727 Kinder. Dies führte für viele Menschen zu einem Leben ohne Angst vor dem Entdecktwerden, zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus, zu einer Perspektive für die Kinder und zu einer anständigen sozialen Sicherheit. Weiter werden jetzt natürlich auch Steuern bezahlt und die Schwarzarbeit wurde verringert. Mit unserem Postulat möchten wir eine Zürcher «Operation Papyrus» mit dem Fokus auf Familien mit Kindern und ältere, vulnerable Personen zum Beispiel Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Gemäss den Schätzungen des erwähnten Berichts könnten zwischen 2000 und 3700 Sans-Papiers von dieser Aktion profitieren.

Leider hat die Regierung dieses Anliegen abschlägig beantwortet. Sie sagt, Sans-Papiers könnten heute schon mit der Härtefallklausel ein Gesuch für einen geregelten Aufenthalt stellen. Das ist richtig. Nur hat es in der Praxis nicht dazu geführt, dass viele Sans-Papiers von diesem Angebot Gebrauch machen, Grund ist, dass für ein Gesuch von Anfang an die Identität offengelegt werden muss. Für einen Härtefall müssen einige klare Kriterien erfüllt werden, aber es muss auch erfüllt werden, dass eine Rückreise ins Heimatland nicht zumutbar ist. Und dieses weiche Kriterium ist eine grosse Hürde. Es ist schwierig abzuschätzen, wie die Behörden dies beurteilen werden. Man muss sich gut überlegen, ob man von Anfang an aus dem Schutz der Anonymität heraustreten und ein Gesuch mit einem offenen Ausgang stellen will, da es bei einer Ablehnung zu einer Ausschaffung kommt – und das gilt natürlich für die ganze Familie, die beispielsweise schon fünf Jahre und mehr hier wohnt. Es ist verständlich, dass viele dieses Risiko nicht eingehen wollen und dies nur tun würden, wenn sie dies mit einer speziellen Aktion tun könnten, wie beispielsweise die Genfer Aktion, wo zu Beginn eine gewisse Anonymität bei der Prüfung gewährleistet ist und lediglich harte, klare Kriterien geprüft werden. Dann sagte die Regierung auch, der Bund sei nicht bereit, eine neue «Operation Papyrus» durchzuführen. Die Regierung verschliesst sich so der Möglichkeit einer politischen und gesellschaftlichen Weiterentwicklung, die von progressiven Kantonen ausgehen kann. Pilotversuche können durchgeführt, auch wenn sie nicht in jedem Punkt dem aktuellen Recht entsprechen. Das wissen sie alle. Es gibt erfolgreiche Pilotprojekte und einmalige Aktionen, die so neue Wege aufzeichnen, die sich langfristig auf die Gesetzgebung auswirken können. Sich also zurückzulehnen und auf den unwilligen Bund zu verweisen, ist nicht angebracht und mutlos.

Sans-Papiers ist vor allem ein städtisches Phänomen. Und der Kanton Zürich hat Städte, die sich mit speziell städtischen Themen auseinandersetzen müssen. Der Kanton muss sich auch bemühen, auch städtische Probleme proaktiv anzugehen und die Interessen der grössten Schweizer Stadt in Bern zu vertreten. Ich bitte Sie, dieses Postulat zu unterstützen.

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Mit diesem Anliegen würde unser Rechtsstaat unterwandert. Das wissen auch die Postulantinnen. Dazu bieten wir keine Hand, auch nicht unter dem Deckmantel der Schutzbedürftigkeit. Wir haben ein bewährtes System für Menschen, welche schutzbedürftig sind. Haben Sie Sich auch überlegt, liebe Postulantinnen, wie sich all jene fühlen müssten, welche auf legalem Weg zu uns gekommen und nun Teil unserer Gesellschaft sind? Diese müssten sich doch vorkommen, wie in einer Bananenrepublik, und wären vor den Kopf gestossen. Sie, die alles korrekt abgewickelt haben, wären nun die Doofen. Und an die Adresse der GLP: Ich möchte Sie doch daran erinnern, dass Andrea Gisler am 8. Dezember in diesem Rat ziemlich energisch verkündet hatte, der Rechtsstaat sei nicht verhandelbar. Ja, wie jetzt, liebe GLP? Mal überhaupt nicht und dann doch wieder ein bisschen, je nach Anliegen, welches gerade präsentiert wird? Einmal hü und einmal hott? Wohl kaum.

Die SVP setzt sich für eine kontrollierte Zuwanderung und nicht für eine unbegrenzte ein. Machen Sie es bitte ebenso wie SVP und EDU und sagen Sie Nein zu diesem Vorstoss.

Birgit Tognella-Geertsen (SP, Zürich): Sans-Papier steht für Menschen, die in der Schweiz, im Kanton Zürich, leben, arbeiten, in die Schule gehen, aber nicht zu dieser Gesellschaft gehören – Menschen ohne Papiere. Es sind Menschen – mit Ausnahme der Nothilfebeziehenden –, die bei der Ausländerbehörde nicht registriert sind.

Viele leben schon lange im Kanton Zürich; leider oft am Rande der Gesellschaft. Sie leben, arbeiten mitten unter uns, aber mit schlechten Arbeitsbedingungen, ohne soziale Sicherheit in einer schwierigen Lebenslage. Im Kanton Zürich gibt es geschätzt rund 20'000 Sans-Papiers. Eine grosse Mehrheit ist oft unter prekären Bedingungen erwerbstätig. Der Lohn ist unter dem branchenüblichen Rahmen, meistens haben sie keine Versicherung, keinen Kündigungsschutz und lange Arbeitswege sind üblich. Sans-Papiers leben in ständiger Angst, aufgegriffen und ausgewiesen zu werden. Besonders schwierig wird es, wenn sie eine Wohnung finden müssen, eine medizinische Behandlung benötigen oder wenn die Kinder eingeschult werden müssen. Viele der erwachsenen Sans-Papiers arbeiten in privaten Haushalten. Auch in der Bauwirtschaft und in der Gastronomie finden sich Arbeitgeber, die Sans-Papiers anstellen. Gerade aktuell zeigt die Corona-Krise auf, wie schnell Menschen ohne Absicherungen in eine existentielle Notlage geraten. Dies ist gerade für Sans-Papiers eine enorm schwierige und prekäre Situation.

Das ist die Situation in unserer reichen Schweiz, die ich unhaltbar finde. Aber es gibt Kantone, die sich gegen die unhaltbare Situation stellen. So hat der Kanton

Genf mit seinem Pilotprojekt «Operation Papyrus» erfolgreich gezeigt, dass es mit einem gezielten und klar definierten Vorgehen mit verschiedenen Playern möglich ist, gut integrierte Sans-Papiers in einen geregelten Aufenthalt zu überführen. Mit unserem Postulat bitten wir nun den Regierungsrat zu prüfen, wie der Aufenthalt von gut integrierten Sans-Papiers, die seit vielen Jahren im Kanton Zürich leben, reguliert werden könnte. Das Ziel dieser Regularisierung ist, dass für klar definierte Gruppen deren prekäre Lebens- und Arbeitssituationen in einen geregelten Aufenthalt mit allen Rechten und Pflichten überführt werden können. Mit einer Regularisierung kann eine klar definierte Gruppe – beispielsweise Familien mit schulpflichtigen Kindern oder Senioren – in eine nachhaltige Integration mit allen Rechten und Pflichten überführt werden. Der Weg über eine Härtefallbewilligung, die leider selten gewährt wird, ist oft nicht zielführend. Kein Kanton berücksichtigt eine anonymisierte Eingabe; die Sans-Papiers müssen sich zu erkennen geben. Somit sind eine Amnestie und Egalisierung von Sans-Papiers unter bestimmten Bedingungen eine Lösung mit Symbolcharakter – für den Kanton Zürich und auch für die Menschen, die im Kanton Zürich leben und arbeiten. Liebe FDP, aus Gesprächen weiss ich, dass einige Personen der FDP-Fraktion in der grössten Stadt der Schweiz diese Amnestie und Egalisierung von Sans-Papiers als einen ernsthaften Lösungsansatz unterstützen würden. Was ihr nun als Kantonsfraktion entscheidet, ist mir nicht klar. Ich wäre aber schon etwas erstaunt, wenn ihr dieses Postulat nicht unterstützen würdet.

Unser Kanton, unsere Stadt, ist nachhaltig unterwegs. Der Kanton Zürich ist ein vielseitiger und weltoffener Wohn-, Arbeits- und Kulturkanton. Machen wir diesen Kanton noch etwas weltoffener. Mit diesem Postulat würden wir für viele Menschen eine Lösung für eine schwierige Situation finden.

Beat Habegger (FDP, Zürich): Die Stellungnahme des Regierungsrates zu diesem Postulat ist bereits so ausführlich wie der Bericht, den das Postulat fordert. Die FDP ist mit der Sachverhaltsdarstellung und den Schlussfolgerungen einverstanden. Es braucht deshalb dieses Postulat gar nicht. Gerne lege ich Ihnen jedoch gleichwohl unsere Position zu dieser Frage dar.

Wir stören uns daran, dass so viele Personen in Zürich leben, wohnen und arbeiten, ihre Kinder zur Schule schicken, die Gesundheitsversorgung beanspruchen, all das, ohne sich gegenüber unseren Behörden zu erkennen zu geben. Wir lehnen dieses Verhalten ab. Wer Rechte beansprucht, muss Pflichten wahrnehmen. Jeder und jede muss im Rahmen seiner Möglichkeiten, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten, Verantwortung übernehmen. Der illegale Aufenthalt in der Schweiz gehört nicht dazu. Die FDP nimmt immer Partei für den Rechtsstaat, ebenso konsequent verteidigen wir die humanitäre Verpflichtung und Tradition unseres Landes. Genau das streben wir auch im Umgang mit den Sans-Papiers an. Wir bestreiten nicht, dass der illegale Aufenthalt viele Sans-Papiers in prekäre Lebenslagen bringt. Wir erkennen genauso, dass Sans-Papiers durchaus Vorteile darin erkennen, unerkannt und unbehelligt von Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit hier zu leben – etwa zu arbeiten ohne Steuer- oder Sozialversicherungsabgaben zu leisten. Niemand hat ein Interesse daran, dass Sans-Papiers weiterhin

Sans-Papiers bleiben. Wir wollen, dass die, die Papiere haben, sie gegenüber den Behörden offenlegen. Und wir wissen, dass die allermeisten eigentlich über Papiere verfügen. Der Regierungsrat führt detailliert aus, dass im Kanton Zürich die, die sich für diesen Weg entscheiden, eine faire Chance auf einen geregelten Aufenthalt haben. Für Sans-Papiers gibt es klare Kriterien im Rahmen der Härtefallregelung. Die FDP unterstützt die individuelle Prüfung im Rahmen dieser Härtefallregelung. Wir sind jedoch gegen kollektive Regularisierungen, falls das bunderechtlich überhaupt möglich sein sollte. Sicher nicht verzichten wollen wir nämlich auf die Strafverfolgung derer, die die Sans-Papiers für ihre eigenen Zwecke missbrauchen. Denn warum ist es überhaupt möglich, als Sans-Papiers in Zürich zu leben? Die Antwort ist klar: Es ist die Schwarzarbeit. Ohne Möglichkeit zum illegalen Arbeiten verliert das Sans-Papiers-System seine wirtschaftliche Basis. Wer das Problem bekämpfen will, muss deshalb die illegale Arbeit in Privathaushalten und Betrieben bekämpfen. Es gibt keine Ausreden. Es ist nicht schwierig, Arbeitnehmende ordentlich anzustellen, sie anständig zu bezahlen und die Sozialversicherungsabgaben zu leisten. Hier stehen unsere Regierung und die Verwaltung in der Pflicht, die Rechtsmissbräuche konsequent zu verfolgen.

Zusammenfassend sagt die FDP Nein zum ausbeuterischen Sans-Papiers-System, Nein zur Schwarzarbeit, aber auch Nein zu einer generellen Amnestie. Dafür sagen wir Ja zum Rechtsstaat, Ja zur Pflicht, die Regeln einzuhalten und Verstösse dagegen konsequent zu verfolgen, sei es ein illegaler Aufenthalt, sei es Schwarzarbeit. Und ebenso sagen wir Ja zur Menschlichkeit und damit zu einer Härtefallregelung, die denen, die schon sehr lange hier sind, die gut integriert sind, eine faire Chance gibt.

Claudia Frei-Wyssen (GLP, Uster): Wir sprechen heute über ein Thema, welches schon lange auf der politischen Agenda steht, aber für das immer noch keine Lösung gefunden worden ist. Und wir sprechen nicht über etwas Abstraktes, sondern ganz konkret über Menschen, die mitten unter uns leben: die sogenannten Sans-Papier. Die Anzahl Sans-Papiers dürfte im Raum Zürich bei etwa 20'000 Menschen liegen.

Unabhängig davon, welches die Gründe für ihren Status sind oder ob wir das gut oder schlecht finden, ist es ein Fakt, dass es sie gibt und dass diese Menschen in dieser Anzahl hier sind. Im Sinne einer Realpolitik und auch aus Gründen der Menschenwürde ist es notwendig, hier und jetzt einen Schritt vorwärts zu machen. Aussitzen, Herr Regierungsrat (*Mario Fehr*), ist keine Lösung. Mit unserem Postulat fordern wir den Regierungsrat auf, das Thema proaktiv anzugehen. Es steht dem Kanton Zürich mehr als gut an, auch hier aktiv zu werden und eine Vorbildfunktion einzunehmen. Wir fordern nicht einfach eine pauschale Lösung für alle, sondern ein gezieltes Vorgehen, das insbesondere Familien mit Kindern und ältere Personen berücksichtigt. Die von uns gewählte Vorgehensweise ist gesellschafts- und auch integrationspolitisch sinnvoll.

Die «Operation Papyrus» in Genf kann durchaus als Erfolg bezeichnet werden. Insgesamt wurden gegen 2400 Sans-Papiers regularisiert. Mehr als die Hälfte davon betraf Familien. Und, was ganz wichtig ist, es wurden damit explizit auch die

Arbeitgeber angesprochen. Auch sie sollten im Rahmen von «Operation Papyrus» die bestehenden Arbeitsverhältnisse legalisieren, ohne für vergangene Verfehlungen belangt zu werden. Dies führte dazu, dass zusätzliche 5,7 Millionen Franken in die Sozialversicherungen flossen. Im Gegensatz dazu sei es zu keiner Mehrbelastung der Sozialwerke gekommen. Im Vergleich zum Weg via Härtefallgesuchen ist es doch wirklich sinnvoll, auch die zahlreichen Arbeitgeber dieser Leute in die Pflicht zu nehmen. Denn gerade die Arbeitsbedingungen sind bei Sans-Papiers meistens sehr schlecht, da über diese keine Rechenschaft abgelegt werden muss und miserable Bedingungen auch nicht sanktioniert werden.

In Erwartung von Kritik an möglichen Schwachpunkten von «Operation Papyrus» kann ich Ihnen versichern, Herr Regierungsrat Fehr, dass ich vollstes Vertrauen in sie und ihre Leute haben. Sie wollen sich doch wirklich nicht mit Ihrem aus anderen Gründen gescheiterten Regierungskollegen Maudet (*Pierre Maudet*) vergleichen. Ich bin überzeugt, sie werden das besser machen. Die vom Regierungsrat propagierte bisherige Vorgehensweise ist kein ausreichender Lösungsweg. Man macht es sich schlicht etwas einfach. Er mag in Einzelfällen genügen, vermag aber das Problem in seiner Grösse in keiner Art und Weise zu lösen. Sans-Papiers leben ja genau im Verborgenen, Sans-Papiers haben keine Lobby, die Härtefallgesuche für sie einreicht. Sie sind schlicht nicht präsent. Wenn der bisherige Weg erfolgreich gewesen wäre, dann gäbe es dieses Problem ja schon längst nicht mehr. Und auch der Vergleich mit abgewiesenen Asylsuchenden oder vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden macht wenig Sinn, denn es ist schlicht nicht dasselbe.

Sie wissen: den Kopf in den Sand stecken, hilft selten. Machen wir einen Schritt in geordnete Verhältnisse und stimmen wir diesem Postulat zu.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Mit diesem Postulat haben wir als EVP-Fraktion längere Zeit gerungen. Es geht um schätzungsweise 2000 bis 3700 Sans-Papiers; das sind Menschen. Und die Situation dieser Menschen ist alles andere als einfach. Aber die richtige Lösung zu finden, ist alles andere als einfach. Der Ansatz der Postulanten tönt verlockend. Wir versuchen eine einmalige Aktion zu machen und nehmen uns den Kanton Genf zum Vorbild.

Ja, was hat Genf gemacht? Mit der «Operation Papyrus» des Kantons Genf sollte der Aufenthalt von Arbeitskräften, die keine gültigen Aufenthaltspapiere besitzen, aber gut integriert sind und seit vielen Jahren im Kanton leben, geregelt werden. Gleichzeitig wurde von der Strafverfolgung der Arbeitgebenden abgesehen, wenn Sans-Papiers nachträglich bei den Behörden ordnungsgemäss gemeldet und die offenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuerforderungen nachbezahlt wurden. Wie nachhaltig dies «Operation Papyrus» war, ist schwer zu sagen. Das Problem wird wohl kaum auf diese Art ein für alle Mal gelöst werden. Wer kann schon garantieren, dass der Kanton Genf nicht in zehn Jahren wieder am gleichen Punkt ist.

Es ist uns als EVP-Fraktion ein Anliegen, diesen Menschen in ihrer schwierigen Lage zu helfen. Doch wir müssen unterscheiden; wir dürfen uns nicht nur von der persönlichen Betroffenheit leiten lassen, sondern müssen auch das System als

Ganzes anschauen und im Auge behalten. Aus unserer Sicht ist es stossend, wenn die Sans-Papier ganz generell bessergestellt werden als diejenigen Personen, die die entsprechenden Gesuche gestellt und sich an die entsprechenden Entscheide gehalten haben. Mit einer Regularisierung ginge als auch eine kollektive Privilegierung einher. Salopp ausgedrückt: Wenn du es genügend lange geschafft hast, als Sans-Papier im Kanton Zürich zu sein, wirst du mit einer Regularisierung belohnt. Und auch die angedachte Generalamnestie der Sans-Papiers und auch der Arbeitgeber ist eine fragliche Sache, handelt es sich doch um Offizialdelikte. Ob ein Strafverfahren eingeleitet wird, entscheiden nicht wir als Kantonsrat und auch nicht der Regierungsrat, sondern die Staatsanwaltschaft. Sollen und können hier einfach beide Augen zugedrückt werden? Immerhin gibt es das Korrektiv über individuelle Lösungen in Härtefällen. Dort muss angesetzt werden, dort muss getan werden, was getan werden kann. Dort muss angesetzt werden. Individuelle Lösungen im Einzelfall verhindern auch einen Anziehungseffekt. Zudem ist der Spielraum des Kantons sehr eingeschränkt. Der Bundesrat lehnt in seinem neusten Bericht vom Dezember 2020 eine kollektive wie auch eine Teil-Regularisierung ab. Ohne Kooperation mit dem Bund kann der Kanton Zürich ein solches Projekt gar nicht durchführen.

Als EVP-Fraktion lehnen wir aus diesen Gründen grossmehrheitlich dieses Postulat ab. Für die Überweisung würde sprechen, dass auch gut integrierte Sans-Papiers Angst haben können, sich bei den Ämtern selber zu melden, weil die Angst ausgewiesen zu werden, gross ist. Zudem ist der Dschungel von Papieren ohne Hilfe kaum zu bewältigen. Als EVP-Fraktion sind wir grossmehrheitlich gegen die Überweisung des Postulats. Das System muss gerecht sein. Die Einzelfälle, welche teilweise grosse Betroffenheit auslösen, müssen so gut als irgendwie möglich über das Korrektiv über individuelle Lösungen in Härtefälle gelöst werden und nicht über eine allgemeine Regularisierung.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Der Zugang und die Einhaltung der Grundrechte für alle hier lebenden Menschen unabhängig ihres Status ist ein Kernthema der Alternativen Liste. Da sind die Sans-Papiers selbstverständlich miteinbegriffen. Die Wahrung dieser Rechte ist zentral und wichtiger als allfällige Verstösse gegen das Ausländergesetz zu werten. Das Ziel, das wir letztlich anstreben, ist eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers. Als pragmatische Linke wissen wir aber, dass dies im Moment politisch nicht zu realisieren ist, hingegen eine klar umrissene Regularisierung für den Personenkreis der gut integrierten Sans-Papiers möglich wäre. Die «Operation Papyrus» in Genf hat es uns gezeigt, auch welche flankierenden Massnahmen bezüglich Schwarzarbeit, Lohn-dumping und welche dazugehörigen steuer- und sozialhilferechtlichen Konsequenzen nötig sind, um negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den sogenannten Pull-Effekt zu verhindern.

Nun damit zu argumentieren, wie es das EJPD (*eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*) tut, dass das Vorgehen der «Operation Papyrus» sich aufgrund der besonderen Situation mit den vielen internationalen Organisationen nicht von Genf auf andere Kantone übertragen lasse, erschliesst sich uns nicht ganz; eine

stringente Begründung fehlt. Aber es scheint wohl am mangelnden politischen Willen zu liegen, etwas an der aktuellen Situation zu ändern. Und veränderungswürdig wäre die Situation schon: Sans-Papiers sind nun mal Teil unserer Gesellschaft und Wirtschaft. Es sind Menschen, die aus einer Notlage heraus den verzweifelten Schritt in ein neues Leben in der Illegalität gewagt haben. Die Corona-Krise hat gezeigt, wie verletzlich ihre Lage ist, wie hart es sie trifft, keinerlei direkte behördliche Hilfe erhalten zu können. Diese Pandemie deckt schonungslos auf, wie wichtig es für uns als Gesellschaft wäre, dass Sans-Papiers Zugang zu Gesundheit, Bildung, Sozialversicherungen und Justiz haben. Von daher nehmen wir zwar positiv zur Kenntnis, dass der Kanton Zürich immerhin die Dossiers aller weggewiesenen Asylsuchenden, die sich fünf Jahre oder länger seit dem Einreichen des Asylgesuchs in der Schweiz aufhalten und nicht straffällig wurden, automatisch auf eine Bewilligung als Härtefall prüfen lässt. Ebenso gerne hören wir das Bekenntnis des Regierungsrats, dass die Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Härtefall-Kriterien erfüllen, auch eine Bewilligung erhalten. Nur sind wir mit der Umsetzung nicht zufrieden: Die vom Regierungsrat bevorzugte individuelle Lösung im Einzelfall hat halt den grossen Nachteil, dass sie das Gros der unter die Kriterien fallenden Personen nicht erreicht oder aber abschreckt. Die Hürden sind einfach zu hoch. Es sind Menschen, die meistens aus Ländern kommen, in denen das Vertrauen in die Behörden verständlicherweise gering ist. In der Schweiz müssen sie bei jedem Behördenkontakt Angst haben, dass ihre Situation aufgedeckt wird und die Ausweisung droht. Das heisst, dass sie dann vor dem existenziellen Nichts stehen. Sich in dieser prekären Lage auf ein individuelles Härtefallgesuch einzulassen, braucht viel Mut und Kraft. Das sind oft Eigenschaften, welche durch die schwierigen und kräftezehrenden Alltagsbedingungen der Sans-Papiers bereits arg strapaziert sind.

Das Setzen des Regierungsrats auf individuelle Lösungen stellt also vor allem sicher, dass sich nichts an der aktuellen Situation ändert. Wir haben es uns hier irgendwie ganz gemütlich eingerichtet. Damit tolerieren wir aber, dass mitten unter uns im Verborgenen Menschen in einer prekären Lebenssituation von Arbeitgebenden und Vermietenden ausgebeutet werden können, ohne dass sie sich wehren können oder Zugang zum Gesundheitswesen haben. Wollen wir das wirklich weiterhin zulassen? Die humanitäre Gesinnung, mit der wir uns als Schweizerinnen und Schweizer gerne brüsten, scheint gerade weit weg zu sein. Die Zeche dieser Politik – das haben wir auch schon gehört – zahlen wieder einmal die Städte, die am meisten mit dieser Problematik konfrontiert sind.

Die Alternative Liste, AL, wird das Postulat überweisen. Der darin angeforderte Bericht, wie wenigstens die gut integrierten Sans-Papiers regularisiert werden können, ist ein wichtiger nächster Schritt in die richtige Richtung. Für uns aber bleibt klar, dass erst eine Regularisierung aller Sans-Papiers das Problem an der Wurzel packen wird. Besten Dank.

Lorenz Schmid (CVP, Männedorf): In der Tat, es ist unheimlich. Es ist eigentlich eine Katastrophe, dass Personen unter uns leben – auch Kinder –, ohne legalen

Aufenthaltsstatus. Ich empöre mich nicht so wie die FDP darüber, dass die Personen illegal, ohne legalen Status, bei uns sind. Ich empöre mich eigentlich über mich selbst, über uns, die wir das zulassen. Über Jahrzehnte lassen wir das so geschehen. Dann kommt natürlich zu recht der Anspruch auf Usanz: Was ist, wenn ein Staat mich über Jahrzehnte als nichtexistent deklariert? Dann hat er vielleicht doch einmal das Anrecht auf Usanz. Es ist und bleibt unmenschlich, Personen als nicht anwesend zu deklarieren. Sie sehen, die CVP hat sehr viel Sympathie für diesen Vorstoss. Sie wissen jedoch auch um meine Voten und mein Geschick des Richtungswandels während der Voten. (*Heiterkeit*) Der Vorstoss hat keine kantonale Relevanz. Wir müssen und werden diesem Vorstoss keine Folge leisten, und zwar einfach nur deshalb, weil wir sagen, das Aufenthaltsrecht ist ein nationales Recht. Weil sie auf nationaler Ebene keine Mehrheiten finden, versuchen Sie jetzt auf kantonaler Ebene zu legiferieren. Das ist nicht zielführend. Bis auf Weiteres werden wir diese Instrumente haben, bei denen auch ich den Regierungsrat bitte, die Härtefallklausel individuell und gerecht einzusetzen. Er sitzt ja neben seinem «Warmöfeli», das ihm ein warmes Herz bereiten sollte. Es ist nicht zielführend, Automatismen einzuführen, die einfach nach 15 Jahren zu einer Legitimierung auf kantonaler Ebene führen; das hat in diesem Gesetz nichts zu suchen.

Die Verantwortung der Exekutive ist gefragt. Und vielleicht ist auch ein bisschen Phantasie unsererseits gefragt. Warum nicht anonymisierte Anrufungen der Härtefallklausel zulassen? Wo wir sicher auch ein Problem haben, ist, Anschlusslösungen für schulpflichtige Kinder, die ins Berufsleben einsteigen. Die dürfen nicht für den Status ihrer Eltern weiterhin über Generationen leiden müssen.

Wir werden dem Vorstoss also keine Folge leisten. Wir wissen um das Problem. Wir haben grosse Sympathien. Es schmerzt mich ein bisschen, ganz persönlich. Im nationalen Parlament, wenn ich dort sitzen würde, würde ich als Mitte diesem Vorstoss Folge leisten. Ich danke.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Das Thema Sans-Papiers, Immigration, illegaler Aufenthalt, gehört ja zu den Themen und Problemen, die sehr komplex sind und die man selten mit einer einfachen Massnahme lösen kann. Das wissen wir ja nicht seit heute. Die Schweiz hat eine jahrzehntelange unrühmliche Vergangenheit mit dem Umgang mit Menschen, die hier leben, hier im Verborgenen leben. Sie kennen die Geschichten der Migrationswelle von 1960, 1970, mit den Kindern, die in Schränken gewohnt haben. Das ist heute nicht mehr ganz so schlimm, aber wirklich viel weiter sind wir bei dem Thema Sans-Papiers nicht gekommen.

Nur mit Weitsicht und Offenheit und mit dem bedingungslosen Respekt vor den Grundrechten kommt man weiter. In den Diskussionen habe ich einige Ansätze in diese Richtung gehört, auch bei Fraktionen, die diesen Vorstoss nicht unterstützen. Und dafür danke ich Ihnen herzlich. Leider hat die EVP, fast die ganze EVP, und wahrscheinlich auch die CVP, bei dieser Gruppe Menschen etwas Abstand genommen von ihrer sonst sozialen Grundhaltung. Nach Ringen und Diskussionen ist man offenbar zum Schluss gekommen, jetzt mit Härte und Herzlosigkeit

diesem Postulat zu begegnen. Und sie verhindern somit, dass man für eine Gruppe von Familien und vulnerablen Menschen eine Lösung findet, um ihre Situation deutlich verbessern zu können. Und die FDP tut leider so, als ob die Sans-Papiers eine Wahl hätten. Sie sagt auch, dass sie mit der Härtefallklausel eine faire Chance hätten. Solange man aus der Anonymität treten muss und sich einem Verfahren stellen muss, das unklare Kriterien hat, ist es einfach nicht fair. Schauen Sie doch die Zahlen an. Wenn das fair wäre, hätte wir ganz andere Zahlen.

Also, mit Aussitzen und Augenschliessen werden wir auch dieses Problem nicht lösen. Eine gesellschaftliche Weiterentwicklung ist nötig, denke ich. Das ist ein längerer Prozess. Wir werden ihn in diesem Parlament vorantreiben. Es geht nämlich um nichts Weniger als um die Grundrechte für alle Menschen und die Wahrung der Grundrechte für alle Menschen, die hier in diesem Kanton leben. Die «Operation Papyrus» wäre eine Möglichkeit gewesen. Ich denke, wir werden noch andere Möglichkeiten finden, um in dieser Richtung etwas Dampf zu machen.

Regierungsrat Mario Fehr: Ich werde versuchen, Ihnen ein wenig ausführlicher als sonst die Rechtslage zu schildern, auch was wir tun oder was wir eben nicht tun beziehungsweise nicht tun können.

Vielleicht zunächst: Was sind überhaupt Sans-Papiers? In diesem Sammelbegriff «Sans-Papiers» verbergen sich primär drei Gruppen: Die primären Sans-Papiers sind diejenigen, die hier ohne Bewilligung arbeiten, dann die sogenannten «Overstayers», diejenigen, die einmal eine ausländerrechtliche Bewilligung hatten, die sie zwischenzeitlich aber verloren haben, und dann noch Personen aus dem Asylverfahren mit rechtskräftiger Wegweisung und Ausreiseverpflichtung. Wir sprechen hier primär über die primären Sans-Papiers, also über jene, die nie eine ausländerrechtliche Bewilligung hatten. Von diesen gibt es im Kanton Zürich schätzungsweise 2500 bis 3000, die die zeitlichen Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllen würden. Da – hier sei Frau Kantonsrätin Rigoni widersprochen – sind die Kriterien eigentlich klar. Es gibt eine Beurteilung der Härtefälle gemäss Bundesrecht, umschrieben in den Weisungen des SEM (*Staatssekretariat für Migration*) und in der Gerichtspraxis. Dafür ist nicht der Kanton Zürich zuständig, sondern der Bund und nur der Bund. Es braucht eine bestimmte Anwesenheitsdauer; in der Regel fünf Jahre bei Familien, bei Einzelpersonen zehn Jahr. Es braucht eine gute berufliche und soziale Integration, die Identität muss offengelegt werden, die Familienverhältnisse spielen eine Rolle und die Rückkehr in die Heimat muss unzumutbar sein. Anhand dieser Kriterien wird im Einzelfall geprüft, und jeder Fall muss durch den Bund bewilligt werden. Die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist streng.

Was nicht zutrifft, Frau Kantonsrätin Hensch, dass für Menschen, die sich hinsichtlich ihrer Gesundheitsvorsorge Sorge machen, dass für diese die gesundheitliche Vorsorge nicht gewährleistet ist. Es gibt niederschwellige medizinische Anlaufstellen beispielsweise das Ambulatorium «Kanonengasse» der Stadt Zürich oder «Meditrina» des SRK (*Schweizerisches Rotes Kreuz*) des Kantons Zürich. Worüber wir uns auch keine Sorgen machen müssen, ist ihr Anspruch auf Zugang

zum Grundschulunterricht. Die Personendaten dürfen weder von Gesundheitsinstitutionen noch von den Schulen weitergegeben werden. Diese Positionen hat der Regierungsrat immer verteidigt. Und wenn Sie uns das nicht glauben, dann lesen Sie die ablehnende Stellungnahme zu einer Motion der SVP aus dem Jahre 2012. Und, Frau Hensch und Frau Rigoni, wir haben in der Krise, in der wir uns befinden, gezielt Organisationen unterstützt, weil uns in dieser Corona-Zeit die Gesundheitsvorsorge speziell wichtig war.

Ich komme jetzt zur «Operation Papyrus» meines Regierungskollegen Pierre Maudet, der offenbar für viele hier ein grosses Vorbild zu sein scheint. Die «Operation Papyrus» im Kanton Genf hat sich wesentlich von allem unterschieden, was meines Erachtens in einem Rechtsstaat möglich ist. So haben insbesondere die Behörden des Kantons Genf – das ging relativ patent, weil die Staatsanwaltschaft bei Pierre Maudet war –, die Staatsanwaltschaft hat in vielen Fällen auf eine Strafverfolgung verzichtet. Herr Habegger und Herr Mani haben es angesprochen; wir können das nicht einfach so tun. Wir leben in einem Rechtsstaat. Der Kanton Zürich ist ein Rechtsstaat, und wir haben die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich gefragt, ob sie bereit wäre, im Sinne des Systems «Maudet» auf eine Strafverfolgung zu verzichten. Die Staatsanwaltschaft hat uns klipp und klar gesagt, dass Schwarzarbeit ein Officialdelikt ist und dass sie nicht generell auf eine Strafverfolgung verzichtet. Wir haben dann, weil wir in der Sicherheitsdirektion pflichtbewusste Bürger sind, das EJPD (*Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*) angeschrieben und haben – bevor dieser bundesrätliche Bericht gekommen ist – gefragt, ob sich die Situation des Kantons Genf auf den Kanton Zürich übertragen liesse. Das EJPD hat uns gesagt – und der Bundesrat hat es nachher in seinem Bericht bestätigt –, dass man die Situation des Kantons Genf nicht einfach auf den Kanton Zürich übertragen könne. Frau Hensch hat gefragt, worin sich der Kanton Genf unterscheide. Ich will es Ihnen sagen: Der Kanton Genf hat keine Strafverfolgung gemacht. Der Kanton Genf hatte überdurchschnittlich viele Sans-Papiers, weil viele Botschafterinnen und Botschafter ihre Angestellten, die ihnen jahrelang treue Dienste geleistet haben, einfach zurückgelassen haben, als sie in ihre Heimatländer zurückgingen. Ganz offensichtlich kann der Kanton Genf diese Probleme auch nicht lösen. Frau Rigoni hat gesagt, dass es während der Corona-Zeit lange Warteschlangen gegeben habe. Sie wissen, dass wir die Organisationen unterstützt haben, die diesen Menschen Hilfe geleistet haben. Aber im Kanton Genf waren die Schlangen viel länger. Es haben dort viele Menschen in der Schlange gestanden. Daher, sagen Sie mir nicht, damit könne man das Problem lösen. Der Bundesrat geht denn auch in seinem Bericht davon aus, dass eine kollektive Regularisierung einen Pull-Effekt habe, dass sie noch mehr Leute anziehe. Im Kanton Genf ist das geschehen.

Der Bundesrat ist letzten Endes zuständig, das EJPD für die Anerkennung, und er geht davon aus, dass der rechtswidrige Aufenthalt dieser Personen mit einem kollektiven Ansatz nicht gelöst werden kann. Ich gebe Ihnen aber recht, dass die Situationen von vielen Menschen, die zu dieser Gruppe gehören, unbefriedigend sind; sie sind auch für mich unbefriedigend. Ich möchte eine andere rechtliche

Situation. Wir haben alle Dossiers von abgewiesenen Asylbewerbern durchgeackert und überall dort, wo wir einen Antrag auf Regularisierung stellen konnten, weil diese Menschen länger als fünf, sechs, sieben Jahre da sind, weil sie nicht strafbar geworden sind, weil sie sich Mühe gegeben haben, sich zu integrieren, dort haben wir einen Antrag gestellt. Es ist ein offenes Geheimnis, dass der Bund mehrere dieser Gesuche abgelehnt hat, Frau Rigoni. Also der Böse ist nicht immer in der Glasvitrine hier drin, sondern manchmal auch beim Bund zu finden. Trotzdem haben wir über 130 Menschen regularisieren können. Genau das Gleiche würden wir machen, wenn endlich diese Gesuche gestellt würden. Es ist nicht wahr, dass man beim ersten Gesuch sofort alles offenlegen muss. Wir haben geschulte Leute, die diese Gesuche auch gutheissen möchten beim Migrationsamt. Es gibt eine Möglichkeit mit uns in den Dialog zu treten, die Fälle zu schildern, sodass das Risiko – das besteht, das muss ich Ihnen zugestehen – minimiert werden kann.

Der Kanton Zürich, der Sicherheitsdirektor, sein Migrationsamt, wir alle wollen die vorhandenen Spielräume nutzen. Wir wollen denjenigen, die schon lange hier sind und die Kriterien erfüllen, eine Bewilligung ermöglichen. Wir wollen individuell gerechte Lösungen herbeiführen. Ich weise Sie darauf hin, dass wir immer an die bundesrechtlichen Kriterien gebunden sind. Es ist sogar so, Frau Rigoni, dass es noch viel schlimmer ist. Ich habe mich in Einzelfällen vehement dafür eingesetzt, dass der Bund Menschen anerkennt. Wenn immer wir davon überzeugt sind, dass die Kriterien erfüllt sind, setzen wir uns für die Menschen ein. Das werden wir auch hier und heute tun. Eine kollektive Regularisierung ist nicht zielführend. Wir lehnen das Postulat ab.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 86 : 78 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 331/2020 nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.