

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 89/2017

Sitzung vom 9. Mai 2017

440. Interpellation (Sans-Papiers im Kanton Zürich)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Sibylle Marti, Zürich, sowie Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, haben am 27. März 2017 folgende Interpellation eingereicht:

Sans-Papiers sind Menschen, die nie ein Aufenthaltsgesuch gestellt haben, deren Antrag abgelehnt wurde oder die ihren geregelten Aufenthaltsstatus durch den Tod ihres Ehepartners oder eine Scheidung verloren haben.

Laut einer im Auftrag des SEM (Staatssekretariat für Migration) entstandenen Studie aus dem Jahr 2015 sollen bis zu 28 000 Sans-Papiers im Kanton Zürich leben. Schätzungsweise sind rund ein Zehntel davon Kinder. Im öffentlichen Raum, etwa auf Spielplätzen, halten sie sich aber nicht auf. Zu gross ist die Angst der Eltern, dass sie auffliegen. Zu Hause lebt die Familie auf engem Raum, manchmal nur in einem Zimmer, wo die Kinder sich ruhig verhalten müssen. Die Situation ähnelt denen der versteckten Kinder der Arbeiter mit Saisonierstatut.

In Genf hat der zuständige Regierungsrat Pierre Maudet die «Operation Papyrus» ins Leben gerufen, mit welcher der Status der Sans-Papiers im Kanton Genf reguliert werden soll. Betroffen davon sind Familien, deren Kinder schulpflichtig sind und seit 8 Jahren in der Schweiz leben und Einzelpersonen, die sich seit 10 Jahren in der Schweiz aufhalten.

In der «Operation Papyrus» geht es aber nicht nur um die Regularisierung des Aufenthaltsstatus, sondern auch um die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Viele Sans-Papiers in der Schweiz arbeiten entweder «schwarz», also ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung und ohne Sozialabgaben oder «grau», das bedeutet zwar ohne ausländerrechtliche Bewilligung, doch werden von ihrem Lohn Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen.

Eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers im Kanton Zürich hilft bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Der Regierungsrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis von aktuellen Zahlen? Wie viele Sans-Papiers leben heute (schätzungsweise) im Kanton Zürich? Wie viele davon sind (schätzungsweise) Kinder?
2. Wie schätzt der Regierungsrat die Situation der Kinder heute im Vergleich zur Situation der versteckten Kinder der Arbeiter mit Saisonierstatut ein?

3. Was unternimmt der Regierungsrat konkret, um die Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich zu verbessern?
4. Beabsichtigt der Regierungsrat ähnliche Massnahmen wie die «Operation Papyrus» des Kantons Genf zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers zu ergreifen? Wenn ja, wie sehen diese Massnahmen aus und wann kann mit einer Umsetzung gerechnet werden? Wenn nein, warum? Kann sich der Regierungsrat andere Methoden zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers im Kanton Zürich vorstellen?
5. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die Regularisierung der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit hilfreich wäre?
6. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass den Sans-Papiers der Zugang zu den ordentlichen Gerichten ermöglicht werden sollte? Wäre es dem Regierungsrat möglich, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, sowie Sibylle Marti und Thomas Marthaler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Für den Begriff «Sans-Papiers» gibt es keine einheitliche, rechtlich verbindliche Definition. In einem weiten Sinne wird er für alle Personen verwendet, die sich ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten (z. B. abgelaufene Visa, abgewiesene Asylsuchende, nicht verlängerte Bewilligungen oder illegale Einreise und Verbleib).

Der Regierungsrat verwendet den Begriff Sans-Papiers grundsätzlich nur für diejenigen Personen, die sich zwar in der Schweiz aufhalten und für ihren Aufenthalt eine Bewilligung benötigten, jedoch nie ein Bewilligungsverfahren (auch kein Asylverfahren) eingeleitet und durchlaufen haben (siehe dazu insbesondere § 1 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Härtefallkommission; LS 142.31]; vgl. auch die Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 14/2015 betreffend Sans-Papier im Kanton Zürich und KR-Nr. 29/2012 betreffend Vollzug des Normalarbeitsvertrages in der Hauswirtschaft und Legalisierung von Sans-Papiers, die Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration sowie die Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 3/2009 betreffend Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich).

Auch die Genfer Opération Papyrus betrifft nur diese Sans-Papiers im engeren Sinne, also Personen, die noch nie ein Bewilligungsverfahren in der Schweiz durchlaufen haben, und schliesst Personen aus dem Asylbereich ausdrücklich aus. Die Opération Papyrus scheint sich auf die geltenden Rechtsgrundlagen und folgende Kriterien zu stützen: Vorliegen einer Arbeitsstelle, finanzielle Unabhängigkeit, bestimmte Aufenthaltsdauer (für Familien mit schulpflichtigen Kindern: mindestens fünf Jahre, für alle anderen: mindestens zehn Jahre), erfolgreiche Integration und keine Straffälligkeit. Anonyme Gesuche werden nicht entgegengenommen; alle Angaben in den Gesuchen müssen belegt und die Arbeitgebenden müssen genannt werden. Damit gewärtigen Letztere allenfalls ein Strafverfahren, weil das Genfer Pilotprojekt keine besonderen Regelungen mit Bezug auf das Strafrecht aufweist, wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in einer im Hinblick auf die Beantwortung dieser Interpellation eingeholten Stellungnahme mitgeteilt hat. Weiter hat das EJPD festgehalten, dass der Kanton Genf von der Thematik der Sans-Papiers besonders betroffen ist und schweizweit dort die höchste Dichte an Sans-Papiers besteht. Dies hängt vor allem mit der grossen Zahl ausländischer Personen mit Diplomatenstatus in Genf und den von diesen beschäftigten Hausangestellten zusammen. Von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern im Rahmen der Opération Papyrus sollen denn auch rund 80% Hausangestellte sein, die hauptsächlich aus Südamerika und von den Philippinen stammen. Diese Situation kann nicht mit Zürich verglichen werden.

Für die Rechtsetzung im Bereich des Ausländerrechts ist der Bund zuständig. Damit können auch im Kanton Zürich Sans-Papiers – wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt – gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20) eine Aufenthaltsbewilligung beantragen. Die Kriterien für die Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, sind in Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) festgesetzt und werden von der Bundesgerichtspraxis weiter konkretisiert. Positive Entscheide des Migrationsamtes bedürfen immer der Genehmigung durch den Bund.

Zu Frage 1:

Die tatsächliche Anzahl der Sans-Papiers ist auch für den Kanton Zürich nicht bekannt. Die im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) 2015 durchgeführte Erhebung stützt sich für ihre Schätzung der Anzahl Sans-Papiers insbesondere auf Gespräche mit einzelnen Exponentinnen und Exponenten aus dem Migrationsbereich. Sie geht vom weiten Sans-Papiers-Begriff aus, bezieht sich also auf alle Personen, die sich ohne

Aufenthaltsberechtigung mehr als einen Monat und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten, und erfasst somit insbesondere auch abgewiesene Asylsuchende sowie Personen, die zuvor einen gültigen Aufenthaltstitel hatten.

Für den Kanton Genf ging die im Auftrag des SEM durchgeführte Erhebung von 13 000 solchen Personen aus. Der Kanton Genf erwartete im Rahmen der Opération Papyrus, dass rund 5000 dieser Personen als Sans-Papiers im engeren Sinne, also als Personen, die noch nie ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, Gesuche einreichen werden. Eingegangen sind indessen nur rund 1200 Gesuche. Diese Gesuchszahlen zeigen, dass die Zahlen der für das SEM getätigten Erhebung selbst für Genf mit seiner internationalen Ausrichtung viel zu hoch sind. Erst recht dürfte dies für die Zahlen für den Kanton Zürich gelten, und es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Personen, die sich im Kanton Zürich aufhalten und nie ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, sehr viel kleiner ist als die Schätzung in der im Auftrag des SEM erstellten Studie.

Auch eine verlässliche Zahl der minderjährigen Sans-Papiers kann nicht genannt werden. Im Schulbereich, in der Familien-, Mütter- und Jugendberatung sowie im Gesundheitswesen ist die Weitergabe von Personendaten an die Migrationsbehörden nicht zulässig (siehe dazu die erwähnte Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011). Der Zentralstelle MNA der Bildungsdirektion werden vereinzelt von Behörden unbegleitete Minderjährige ohne geregelten Aufenthaltsstatus gemeldet. Dabei handelte es sich insbesondere um Kinder und Jugendliche, die fahrenden Gemeinschaften aus dem angrenzenden Ausland angehörten und dort ihren Wohnsitz begründeten.

Zu Frage 2:

Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da über mögliche Zusammenhänge nur eine vergleichende historische Untersuchung Aufschluss geben könnte.

Zu Fragen 3 und 4:

Vorweg ist auch in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2015 zu verweisen.

Wie eingangs erwähnt und vom EJPD bestätigt, lässt sich die Situation im Kanton Zürich nicht mit jener im Kanton Genf vergleichen. Es ist jedenfalls von viel geringeren Zahlen betroffener Sans-Papiers auszugehen, als in der Studie ausgeführt wird. Auch für eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers gilt Bundesrecht, somit sind die gleichen Voraussetzungen wie im Kanton Genf anwendbar. Die zur Einreichung von Härtefallgesuchen notwendigen Informationen stehen schon heute zur Verfügung (www.ma.zh.ch → Recht-

liche Grundlagen & Praxis → Praxis Einreise & Aufenthalt). Gesuche können jederzeit eingereicht werden. Der Regierungsrat hat der besonderen Situation von Sans-Papiers im engeren Sinne überdies Rechnung getragen, indem bei deren Gesuchen vor dem Entscheid des Migrationsamtes über eine Härtefallbewilligung zusätzlich die Empfehlung der Härtefallkommission eingeholt wird, und dies obwohl in diesen Fällen Rechtsmittel bis vor Bundesgericht zur Verfügung stehen (§ 1 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Härtefallkommission).

Der Regierungsrat will, dass Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, diese auch erhalten. Deshalb prüft das Migrationsamt in Fällen langjährig anwesender abgewiesener Asylsuchender und vorläufig Aufgenommener laufend aktiv und auch ohne Vorliegen eines Gesuches, ob die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllt sind. Bei Sans-Papiers, die naturgemäss den Behörden nicht bekannt sind, ist dies nicht möglich, sondern für deren Regularisierung ist darauf abzustellen, dass diese Personen von sich aus Gesuche stellen. Wie erwähnt, stehen die notwendigen Informationen im Internet zur Verfügung und sie sind den Organisationen, die Sans-Papiers unterstützen, auch bekannt. 2016 wurden für 302 vorläufig Aufgenommene (schweizweit am meisten), für 16 abgewiesene Asylsuchende und für zwei Sans-Papiers Härtefallbewilligungen beim Bund beantragt. Gesuche von Sans-Papiers wurden 2016 keine abgelehnt.

Zu Frage 5:

Die Kontrollstelle Arbeitsmarkt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit konnte im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit bis anhin keine Arbeitsverhältnisse mit Sans-Papiers feststellen. Inwieweit eine Regularisierung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit hilfreich wäre, kann nicht abgeschätzt werden.

Zu Frage 6:

Auch Sans-Papiers haben selbstverständlich Zugang zu den ordentlichen Gerichten.

Wie einleitend erwähnt, weist aber auch die Opération Papyrus keine besonderen Regelungen mit Bezug auf das Strafrecht auf, und in der bereits genannten Stellungnahme hält das EJPD sogar ausdrücklich fest, dass die kantonalen Behörden gehalten sind, für die Anwendung der geltenden Strafbestimmungen betreffend illegalen Aufenthalt bzw. illegale Erwerbstätigkeit zu sorgen.

Bei den in Art. 115 ff. AuG geregelten Delikten (rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung usw.) handelt es sich um Offizialdelikte, die von Amtes wegen zu

verfolgen sind. Die Prüfung, ob ein Strafverfahren einzuleiten ist bzw. ob Rechtfertigungs- oder Schuldausschlussgründe (namentlich der Notstand nach Art. 17 Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]), Strafbefreiungs- (Art. 52 ff. StGB) oder Strafaufhebungsgründe (Art. 97 ff. StGB) vorhanden sind, liegt jeweils im Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft und der Gerichte (Art. 120e AuG, Art. 7 und 8 Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0] in Verbindung mit Art. 308 ff. StPO).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi