

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 331/2020

Sitzung vom 16. Dezember 2020

1285. Postulat (Regularisierung gut integrierter Sans-Papiers)

Kantonsrätin Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 7. September 2020 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten einen Bericht vorzulegen, wie der Aufenthalt von gut integrierten Sans-Papiers, die seit vielen Jahren im Kanton Zürich leben, regularisiert werden kann. Ziel der Regularisierung ist, dass für eine klar definierte Gruppe die prekäre Lebens- und Arbeitssituation in einen geregelten Aufenthalt mit allen Rechten und Pflichten überführt werden kann. Als Modell für eine Regularisierung soll die «Opération Papyrus», wie sie im Kanton Genf durchgeführt wurde, herangezogen werden.

Begründung:

Im Kanton Zürich gibt es geschätzt zwischen 13 600 und 24 900 Sans-Papiers*, welche oft in prekären Bedingungen mitten unter uns leben und arbeiten. Die Sans-Papiers stammen meist aus Herkunftsländern mit schwierigen wirtschaftlichen Situationen und suchen bei uns eine Arbeit, mit der sie ein Auskommen finden und ihre Familien im Herkunftsland unterstützen können. In der Schweiz können sie nicht regulär angestellt werden, auch finden sie in gewissen Branchen Arbeitgeber, die weniger als die ort- und branchenüblichen Löhne bezahlen wollen und so kommt es zu Schwarzarbeit.

Auch wenn sie schon sehr lange in der Schweiz sind, leben viele Sans-Papiers am Rande der Gesellschaft und sind bezüglich Arbeitsbedingungen, Gesundheitsversorgung, sozialer Sicherheit und Bildung in einer prekären Lebenslage. Durch den irregulären Aufenthaltsstatus und die Schwarzarbeit sind sie gegen Unwägbarkeiten des Lebens nicht abgesichert. Aktuell zeigt die Corona-Krise auf, wie schnell sie in eine existenzielle Notlage ohne Absicherung kommen können. Ohne Justizzugang können sie sich nicht gegen Ausbeutung, Misshandlung, Diskriminierung und Gewalt wehren. Auch die Gesellschaft erfährt wegen fehlenden Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen einen Nachteil.

* Siehe «Sans-Papiers im Kanton Zürich», Bericht ECOPLAN und KEK BERATUNG vom 11. März 2020 im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit und der Migrationsamtes Kanton Zürich

Der Kanton Genf hat mit der einmaligen Aktion «Opération Papyrus» erfolgreich gezeigt, dass es mit einem gezielten und klar definierten Vorgehen mit verschiedenen Playern möglich ist, gut integrierte Sans-Papier in einen geregelten Aufenthalt zu überführen. Wer 10 Jahre (Familien 5 Jahre) in der Schweiz gearbeitet, wirtschaftlich selbständig ist, keinen Eintrag im Betreibungs- oder Strafregister hat und sich in der Landessprache (Niveau A2) verständigen kann, erhält eine Aufenthaltsbewilligung. Dies führt zu einer nachhaltigeren Integration mit allen Rechten und Pflichten und zur Eindämmung der Schwarzarbeit.

In einer zweijährigen Aktion wurde der Aufenthalt von 2390 Sans-Papiers regularisiert. Darunter waren viele Familien mit schulpflichtigen Kindern, die fünf Jahre und länger im Kanton Genf wohnten. In der Evaluation des Genfer Projekts wurde die Reduktion von Schwarzarbeit als positiver Effekt nachgewiesen.

Der Regierungsrat wird gebeten zu berichten, wie die positiven Erfahrungen im Kanton Genf auch im Kanton Zürich umgesetzt werden können. Gemäss dem Bericht* ist mit 2000–3700 Sans Papiers zu rechnen, welche die Aufenthaltsdauer von 10 und mehr Jahren erfüllen. Zu prüfen ist, ob neben der Bevorzugung von Familien mit Kindern auch eine Erleichterung für älteren Sans-Papiers mit gesundheitlichen Einschränkungen möglich ist.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Silvia Rigoni, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Als Sans-Papiers werden Personen bezeichnet, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung mehr als einen Monat und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Primäre Sans-Papiers sind Personen aus visumsbefreiten Ländern, die als Touristinnen und Touristen ohne Visum in die Schweiz kamen, sowie Personen aus visumpflichtigen Ländern, die illegal oder mit einem Schengen-Visum in die Schweiz einreisten. Zum weiteren Kreis der Sans-Papiers können auch sogenannte Overstayers gezählt werden, die zu einem früheren Zeitpunkt eine ausländerrechtliche Bewilligung hatten (C, B, L, ständige und nichtständige Wohnbevölkerung), diese inzwischen verloren haben, aber nicht ausgewandert sind, sowie Personen aus dem Asylverfahren mit rechtskräftiger Wegweisung und Ausreiseverpflichtung.

Eine wissenschaftliche Studie, die das Migrationsamt und das Amt für Wirtschaft und Arbeit gemeinsam in Auftrag gegeben haben, kam im März 2020 zum Schluss, dass schätzungsweise zwischen 2000 und 3700

Sans-Papiers seit mindestens zehn Jahren im Kanton Zürich leben und damit die zeitlichen Voraussetzungen für eine Härtefallregelung erfüllen. Die Studie kam weiter zum Schluss, dass die grosse Mehrheit der Sans-Papiers erwerbstätig ist. Der Arbeitsmarkt ist der wichtigste Pull-Faktor für Sans-Papiers im Kanton Zürich. Gut ein Drittel dürfte in Privathaushalten beschäftigt sein. Eine weitere Branche mit vielen beschäftigten Sans-Papiers dürfte das Kleingewerbe mit Coiffeur-, Beauty-, Reinigungs- und Umzugsbetrieben sein. Die grösste Gruppe stammt gemäss der Studie aus Lateinamerika. Der Bericht zeigt weiter auf, dass Personen zwischen 26 und 35 Jahren die grösste Altersgruppe darstellen. Die grosse Mehrheit der Sans-Papiers dürfte im Kanton Zürich gemäss Studie allein stehend sein.

Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) in Verbindung mit Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201) ermöglicht es, primären Sans-Papiers, die sich rechtswidrig und ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Zusätzlich zu einer minimalen Aufenthaltsdauer von grundsätzlich fünf Jahren bei Familien bzw. zehn Jahren bei Einzelpersonen müssen für eine Härtefallbewilligung insbesondere folgende bundesgesetzlich vorgegebenen Kriterien berücksichtigt werden: Die Rückkehr ins Heimatland muss unzumutbar sein, die Identität ist offenzulegen, und die Person muss in der Schweiz gut integriert sein. Gemäss Praxis des Bundesgerichts sind bei der Beurteilung von Härtefällen die Gesamtumstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Die Annahme eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls setzt gemäss den Weisungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) zum Ausländerbereich (Ziff. 5.6) und der Gerichtspraxis voraus, dass sich die betroffene Person in einer persönlichen Notlage befindet und ihre Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von anderen ausländischen Personen in gesteigertem Mass infrage gestellt sein müssen. Geprüft wird, ob es der ausländischen Person in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in ihre Heimat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Das bisherige Verhalten der ausländischen Person in der Schweiz ist von entscheidender Bedeutung (Weisungen SEM zum Ausländerbereich, Ziff. 5.6.10).

Mit der Opération 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. Zielgruppe waren hauptsächlich erwerbstätige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung aus der Hausarbeitsbranche. Das Projekt umfasste neben der einzelfallweisen Prüfung aller Gesuche zudem Begleitmassnahmen

im Bereich Schwarzarbeit und Lohndumping mit den entsprechenden steuer- und sozialhilferechtlichen Konsequenzen, welche darauf abzielen, negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und einen «Pull-Effekt» zu verhindern. Wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) auf Anfrage mit Schreiben vom 26. Oktober 2020 mitgeteilt hat, trug das Projekt auch der besonderen Situation des Kantons Genf als Sitz vieler internationaler Organisationen Rechnung und lässt sich nicht ohne Weiteres auf andere Kantone übertragen. Zudem kann gemäss EJPD von einer Einzelfallprüfung und der Zustimmungspflicht des Bundes bei der Erteilung von Härtefallbewilligungen nicht abgewichen werden.

Gemäss EJPD hat der Kanton Genf aber während zweier Jahre von der Strafverfolgung der Arbeitgebenden abgesehen, wenn Sans-Papiers nachträglich bei den Behörden ordnungsgemäss gemeldet und die offenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuerforderungen nachbezahlt wurden. Bei den in Art. 115 ff. AIG geregelten Delikten (rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung usw.) handelt es sich jedoch um Officialdelikte, 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 AIG, Art. 7 und 8 Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0] in Verbindung mit Art. 308 ff. StPO), wie bereits im Rahmen der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 89/2017 betreffend Sans-Papiers im Kanton Zürich festgehalten wurde.

Das Migrationsamt prüft seit jeher individuelle Härtefallgesuche gestützt auf die bundesrechtlichen Voraussetzungen. Zusätzlich hat der Regierungsrat für die Prüfung von Härtefallgesuchen von primären Sans-Papiers und von abgewiesenen Asylsuchenden 2009 eine verwaltungsunabhängige Härtefallkommission eingesetzt, die zur Beurteilung des Migrationsamtes Stellung nimmt. Sie setzt sich insbesondere aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen kirchlichen Körperschaften, von Hilfswerken, der Gemeinden sowie der kantonalen Fachstelle für Integration zusammen. Damit fliesst auch eine externe Sicht in die Entscheidung ein. Kommen Härtefallkommission und Migrationsamt zu unterschiedlichen Beurteilungen, entscheidet der Sicherheitsdirektor. Härtefallbewilligungen müssen immer auch noch vom Bund genehmigt werden.

Wie bereits in Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 89/2017 festgehalten, sollen Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, diese auch erhalten. Deshalb hat der Kanton Zürich aus eigener Initiative ab Frühling 2017 alle Dossiers von weggewiesenen Asylsuchenden, die sich fünf Jahre oder länger seit dem Einreichen des Asylgesuches in der Schweiz aufhalten und nicht straffällig geworden sind, im Hinblick auf eine Bewilligung als Härtefall geprüft. So wurden bis heute 113 gut integrierte abgewiesene Asylsuchende als Härtefälle anerkannt. Auch vorläufig Aufgenommene erhalten bei guter Integration regelmässig Aufenthaltsbewilligungen (2019: 543; 2018: 462; Quelle: SEM).

Das Verfahren zur Gesuchseinreichung und die Härtefallkriterien sind bekannt. Detaillierte Angaben dazu sind auf der Webseite des Migrationsamtes publiziert: zh.ch/de/sicherheitsdirektion/migrationsamt/praxis-des-migrationsamtes.html (Weisungen/Drittstaaten/Härtefälle). Die Weisungen des Migrationsamtes stützen sich auf die Vorgaben des SEM (siehe dazu Ziff. 5.6 der Weisung zum Ausländerbereich: sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthaltsregelung.html). Um die Informationen noch besser zugänglich zu machen, passt das Migrationsamt die Webseite an und publiziert einen besonderen Flyer, der in einfach verständlicher Form das Vorgehen und die Anforderungen zur Erteilung einer Härtefallbewilligung erklärt. Zudem steht das Migrationsamt allen interessierten Personen für schriftliche und mündliche Auskünfte jederzeit zur Verfügung. Im Weiteren können sich alle Beratungsstellen für Sans-Papiers direkt an die Fachspezialistinnen und -spezialisten des Migrationsamtes wenden, um Fragen im Zusammenhang mit der Gesuchsprüfung zu klären.

Auf Bundesebene ist derzeit der Bericht zum Postulat 18.3381 «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates pendent.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es heute schon möglich ist, Härtefallgesuche einzureichen, und das Migrationsamt prüft in Fällen langjährig anwesender abgewiesener Asylsuchender und vorläufig Aufgenommener auch aktiv und ohne Vorliegen eines Gesuches, ob die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllt sind. Bei Sans-Papiers, die den Behörden nicht bekannt sind, ist dies nicht möglich, sondern für deren Regularisierung ist darauf abzustellen, dass diese Personen von sich aus Gesuche stellen. Die notwendigen Informationen zu den Bewilligungskriterien und zum Verfahrensablauf sind im Internet publiziert. Das Migrationsamt steht allen interessierten Personen für

Auskünfte und zur Klärung von Fragen in Zusammenhang mit der Gesuchsprüfung jederzeit zur Verfügung. Mit der Härtefallkommission ist sichergestellt, dass zusätzlich zum Migrationsamt eine verwaltungsunabhängige Stelle die Gesuche prüft.

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, dass die Personen, welche die bundesrechtlichen Kriterien erfüllen, auch eine Bewilligung erhalten. Der Regierungsrat setzt sich für individuelle Lösungen im Einzelfall ein, auch auf Bundesebene. Dies hat er mit der überproportionalen Bewilligung von Härtefallgesuchen von abgewiesenen Asylsuchenden und von vorläufig Aufgenommenen bewiesen. Eine allgemeine Regularisierung lehnt der Regierungsrat hingegen ab.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 331/2020 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli