

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 14/2015

Sitzung vom 15. April 2015

374. Anfrage (Sans-Papiers im Kanton Zürich)

Kantonsrat Alex Gantner, Maur, sowie die Kantonsrätinnen Ruth Frei-Baumann, Wald, und Linda Camenisch, Wallisellen, haben am 12. Januar 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Ende Jahr konnte aus der Presse entnommen werden, dass gemäss Schätzungen der Sans-Papiers-Anlaufstelle in Zürich (SPAZ) und anderen Organisationen zirka 20 000 Personen ohne eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung im Kanton Zürich arbeiten. Es kann davon ausgegangen werden, dass, unter Einbezug von Minderjährigen und Nicht-Arbeitenden, die Gesamtzahl permanent und zum Teil über viele Jahre illegal Anwesender höher ist und schnell einmal 2–3% der Gesamtbevölkerung ausmacht.

Eine solche Parallelgesellschaft kann nicht geduldet werden und stellt den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe. Neben der Gefahr, dass Sans-Papiers am Arbeitsplatz und privat ausgenützt werden können, wird stillschweigend die Existenz einer Schattenwirtschaft geduldet.

Das Zürcher Netzwerk Meditrina (gemäss Homepage 2010 vom Schweizerischen Roten Kreuz [SRK] übernommen) sorgt sich seit Jahren um die medizinische Grundversorgung von Sans-Papiers. Der Verein «Sans-Papiers Care» ist kürzlich gegründet worden. Es droht das Entstehen einer mit Steuergeldern finanzierte «Sans-Papiers-Industrie», analog zur Sozial- und Asylindustrie.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich die Regierung zur Thematik «Sans-Papiers»? Ist er auch der Meinung, dass es eigentlich keine Sans-Papiers geben dürfte? Wie könnte ein solches Ziel erreicht werden? Welche gesetzlichen Massnahmen wären national und/oder kantonale nötig (2.8. Aufhebung des Datenschutzes, neue Straftatbestände)?
2. Hatte oder hat der Kanton einen formellen oder informellen Austausch oder Kontakte mit der Sans-Papiers-Anlaufstelle in Zürich, dem Netzwerk Meditrina, dem Verein «Sans-Papiers Care» oder anderen, in diesem Bereich tätigen Organisationen? Wenn ja, mit welchen und weshalb und was war/ist der Inhalt des Dialoges?

3. Finanziert der Kanton die Sans-Papiers-Anlaufstelle in Zürich oder andere Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind? Hat der Kanton Kenntnis darüber, ob die anerkannten (und mit Staatssteuern mitfinanzierten) Kirchen oder Gemeinden Finanzierungs- oder Spendenbeiträge leisten? Falls ja, welche und wie viel?
4. Anerkennt der Kanton das Netzwerk Meditrina? Kompensiert der Kanton in irgendeiner Form, direkt oder indirekt (allenfalls via SRK), teilweise oder vollständig, die Leistungen von Meditrina?
5. Ist es möglich, dass Sans-Papiers-Kinder die öffentliche Schule besuchen können, obwohl sie gar nicht angemeldet sind? Falls ja, weshalb? Macht sich die Schulleitung oder die Schulbehörde damit nicht strafbar? Gibt es Fälle, die aufgedeckt worden sind? Falls ja, in welchen Gemeinden?
6. Ist es möglich, dass Sans-Papiers ein Fahrzeug einlösen und eine Fahrzeughaftpflichtversicherung abschliessen können? Falls ja, weshalb? Machen sich sowohl das Strassenverkehrsamt wie auch die Versicherung damit nicht strafbar? Gibt es Fälle, die aufgedeckt worden sind?
7. Ist es möglich, dass Sans-Papiers sich einer Krankenkasse anschliessen können? Falls ja, weshalb? Macht sich die Krankenkasse damit nicht strafbar? Gibt es Fälle, die aufgedeckt worden sind? Falls ja, bei welchen Krankenkassen?
8. Ist es möglich, dass Sans-Papiers einen Mietvertrag für eine Wohnung abschliessen können? Falls ja, weshalb? Macht sich der Vermieter damit nicht strafbar?
9. Macht sich ein Arbeitgeber (Privatperson, Unternehmen) nicht strafbar, wenn er einen Sans-Papiers anstellt? Was ist das Sanktionsregime (Bussen, Gefängnis)? Gibt es Fälle, die aufgedeckt worden sind?
10. Wie viele Sans-Papiers haben sich in den Jahren 2010 bis 2014 bei Gemeindeämtern gemeldet (quasi sich selbst angezeigt) oder sind aufgedeckt worden (bitte um tabellarische Übersicht pro Jahr, Geschlecht, Alterskategorie und Herkunftsland)?
11. Was ist mit in obiger Frage 10 betroffenen Personen danach passiert? Leben sie noch im Kanton Zürich oder in der Schweiz oder haben sie das Land verlassen / sind ausgeschafft worden (bitte um tabellarische Übersicht pro Jahr, Geschlecht, Alterskategorie und Herkunftsland)?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alex Gantner, Maur, Ruth Frei-Baumann, Wald, und Linda Camenisch, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren immer wieder Stellung genommen zu Fragen bezüglich sogenannter «Sans-Papiers» (z. B. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 29/2012 betreffend Vollzug des Normalarbeitsvertrages in der Hauswirtschaft und Legalisierung von Sans-Papiers, Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration, Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 3/2009 betreffend Situation der Sans Papiers im Kanton Zürich). Die dort gemachten Aussagen gelten grundsätzlich auch heute noch.

Für den Begriff «Sans-Papiers» gibt es keine rechtlich verbindliche Definition. Heute wird er vorab für 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; vgl. dazu «Leben als Sans-Papiers in der Schweiz», Bericht der EKM, Bern 2010). Die Anzahl der Sans-Papiers im Kanton Zürich ist mangels Zählbarkeit nicht bekannt. Eine im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM; vormals Bundesamt für Migration) in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2005 geht von schweizweit 90000 Personen, für den Kanton Zürich von 20000 Personen aus. Das SEM hat angekündigt, in diesem Jahr erneut eine Studie zur Schätzung der Zahl der in der Schweiz anwesenden Sans-Papiers durchzuführen.

Wie in der Stellungnahme des Regierungsrates zur vom Kantonsrat abgewiesenen Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration festgehalten, ist die Gesetzgebung im Ausländerrecht Sache des Bundes. In verschiedenen Bereichen bestehen bereits Meldepflichten. Wenn die kantonalen Behörden Bundesrecht vollziehen, besteht kein Spielraum für Regelungen auf kantonaler Stufe. In weiteren Bereichen sind kantonale Meldepflichten nicht möglich, weil sie völkerrechtlichen oder bundesrechtlichen Vorgaben widersprechen könnten oder weil besondere bundesrechtliche Schweigepflichten bestehen. Eine umfassende und automatische Meldepflicht auf kantonaler Ebene wäre daher rechtlich nicht zulässig und somit nicht umsetzbar.

Es gibt bereits verschiedene Strafbestimmungen (Art. 115 ff. Ausländergesetz; AuG [SR 142.20]). Illegalem Aufenthalt ist in erster Linie mit den bestehenden Mitteln der Strafverfolgung und dem Vollzug der Wegweisung entgegenzutreten. Mit dem Kennen der Personen ohne Aufenthaltsrecht ist aber noch nicht sichergestellt, dass deren Wegweisung auch vollzogen werden kann. Diese scheitert beispielsweise oft an der Kooperationsbereitschaft von Staaten, ihre Angehörigen als solche anzuerkennen und ihnen die Wiedereinreise in ihr Heimatland zu ermöglichen. Der Kanton setzt sich deshalb beim Bund regelmässig für die Lösung bzw. Verbesserung der Vollzugsprobleme ein.

Zu Frage 2:

Es gibt keinen regelmässigen Austausch mit den aufgeführten oder anderen in diesem Bereich tätigen Organisationen. Hingegen werden selbstverständlich die Anfragen dieser Organisationen – beispielsweise zur Praxis bzw. Rechtsanwendung – beantwortet; dies kann auf schriftlichem Weg oder im Rahmen von Besprechungen stattfinden. Teilweise nehmen diese Organisationen auch die Funktion der Rechtsvertretung von Sans-Papiers wahr und es ergeben sich Kontakte in Zusammenhang mit der Behandlung von Einzelfällen. Eine Auflistung aller formellen und informellen Kontakte ist daher nicht möglich.

Zu Frage 3:

Dem Verein Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich SPAZ wurde 2015 ein Beitrag von Fr. 20000 aus dem Lotteriefonds ausgerichtet für Innenausbaukosten in Zusammenhang mit dem Umzug an einen neuen Standort; dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Stadt Zürich den gleichen Beitrag geleistet hatte. Darüber hinaus leistet der Kanton keine Beiträge an die SPAZ oder andere Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind.

Bezüglich eines Engagements von Kirchen oder Gemeinden ist insbesondere bekannt, dass sich die reformierte Kirche St. Jakob in Zürich für Migrantinnen und Migranten einsetzt und gemäss ihrer Website zusammen mit dem Solidaritätsnetz Zürich u. a. wöchentlich Deutschunterricht und einen Mittagstisch anbietet. Wie diese Projekte finanziert werden, ist nicht bekannt.

Zu Frage 4:

Die Fachstelle für Integrationsfragen (FI) unterhält mit dem SRK Kanton Zürich Leistungsvereinbarungen über Angebote im Flüchtlings- und Migrationsbereich, nicht jedoch bezüglich des Netzwerks Meditrina. Eine private Stiftung, deren Stiftungsrat von der Gesundheitsdirektion bestellt wird, hat 2013 einen Beitrag von Fr. 40000 an das Projekt Meditrina des Roten Kreuzes bezahlt. Eine formale Anerkennung von Meditrina durch den Kanton ist damit nicht verbunden.

Zu Frage 5:

Kinder und Jugendliche verfügen über einen völkerrechtlich und verfassungsmässig garantierten, uneingeschränkten und eigenständigen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zum Grundschulunterricht (Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 28 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, Kinderrechtskonvention [SR 0.107]; Art. 19 und 62 BV [SR 101]; Art. 14 KV [LS 101]). Es besteht unabhängig vom Aufenthaltsstatus nicht nur ein Recht, sondern auch die Pflicht, die Schule zu besuchen, da die Bundesverfassung und auch die kantonale Gesetzgebung ein Schulobligatorium vorsehen (Art. 62 Abs. 2 BV, § 3 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005, VSG [LS 412.100]). Die Schulen erheben die Daten der Kinder ohne migrationsrechtlichen Aufenthaltsstatus. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat sich wiederholt gegen eine Meldepflicht der Schulen ausgesprochen. Zahlen bezüglich aufgedeckter Fälle sind keine bekannt.

Zu Frage 6:

Der Abschluss von Fahrzeughaftpflichtversicherungen liegt in der alleinigen Kompetenz der privaten Versicherungsgesellschaften. Ausländische Personen, die erstmalig beim Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich ein Fahrzeug zulassen, müssen hingegen eine gültige Aufenthaltsbewilligung vorlegen. Wer über keine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügt, kann kein Fahrzeug ordentlich einlösen.

Zu Frage 7:

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz untersteht dem Krankenversicherungsobligatorium (Art. 3 Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG [SR 832.10]). Der Wohnsitz bestimmt sich dabei nach Art. 23–26 des Zivilgesetzbuches (SR 210; Art. 1 Abs. 1 Verordnung über die Krankenversicherung [SR 832.102]), eine formelle Anmeldung bei der jeweiligen Gemeindebehörde ist nicht notwendig. Für die Krankenkassen besteht also eine gesetzliche Pflicht, auch Sans-Papiers zu versichern (Art. 4 Abs. 2 KVG). Eine Verletzung dieser Aufnahmepflicht kann zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen nach Art. 21 Abs. 5 KVG oder einer Busse nach Art. 93a Abs. 1 Bst. a KVG führen.

Zu Frage 8:

Sans-Papiers können grundsätzlich Mietverträge abschliessen, da es sich um privatrechtliche Verträge handelt. Nach § 33a des Gemeindegesetzes (GG [LS 131.1]) sind Vermieterinnen und Vermieter sowie Logisgeberinnen und Logisgeber verpflichtet, der Gemeinde den Ein- und Auszug von Mieterinnen und Mietern bzw. Logisnehmerinnen und Logisnehmern zu melden. Im Unterlassungsfall können die Vermieterinnen

und Vermieter mit Busse bestraft werden (§ 39g GG). Zudem macht sich die Vermieterin oder der Vermieter allenfalls des Erleichterns des rechtswidrigen Aufenthalts schuldig (Art. 116 Abs. 1 Bst. a AuG), wenn sie oder er die Tat vorsätzlich begeht, d. h. die Wohnung im Wissen um den illegalen Aufenthalt und in der Absicht, den illegalen Aufenthalt zu erleichtern, vermietet.

Zu Frage 9:

Wer als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber vorsätzlich Ausländerinnen und Ausländer beschäftigt, die in der Schweiz nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden (Art. 117 Abs. 1 AuG). Wird die Tat fahrlässig begangen, beträgt die Strafe Busse bis zu Fr. 20000 (Art. 117 Abs. 3 AuG). Zahlen bezüglich aufgedeckter Fälle sind nicht bekannt.

Zu Fragen 10 und 11:

Darüber liegen keine Zahlen vor.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi