

Position der Plattform für Sans-Papiers zum Bericht des Bundesrates „Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers“

Stand: 21.06.2021

Grundlagen

2018 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit einem Postulat verlangt, dass der Bundesrat einen Bericht zur gesamthafte Prüfung der «Problematik» der Sans-Papiers erarbeitet. Im Dezember 2020 wurde dieser Bericht vom Bundesrat verabschiedet.

Zur Erarbeitung des Berichtes richtete das federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Unterstützungsgruppe ein, der jedoch keine Vertretung der Zivilgesellschaft angehörte. Aufgrund der Abwesenheit solcher Akteure wurden verschiedene Themen, wie die grossen kantonalen Unterschiede, die für Sans-Papiers nicht nur in Bezug auf den Zugang zur Regularisierung, sondern auch in Bezug auf den Zugang zu anderen Leistungen/Diensten bestehen, nicht angesprochen. Auch der wirtschaftliche Aspekt im Zusammenhang mit Sans-Papiers wird nicht behandelt. Die meisten Sans-Papiers sind arbeitstätig und zwar in Sektoren, die ohne sie nicht funktionieren würden.

Obwohl der Bundesrat unzählige Probleme erkennt, sieht er in keinem Bereich die Notwendigkeit zu handeln. Letztlich ist der Bundesrat der Meinung, dass sich dieses unvollkommene System bewährt hat und es erlaubt, widersprüchliche Ziele zu setzen. Das ist ein trauriger Euphemismus dafür, dass sich die Schweiz mit der Heuchelei zufrieden gibt, weiterhin die Arbeitskraft von Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus auszubeuten, ohne einen glaubwürdigen und praktikablen Weg aus der prekären Situation zu ermöglichen und deren Grundrechte zu schützen.

Inhalt & Kritik

Jeder Person – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – sind **Grund- und Menschenrechte garantiert**. In diesem Sinne begrüsst die Plattform, dass der Bundesrat den Zugang zur Sozialversicherung und zur obligatorischen Schule für Kinder nicht einschränken will. Eine sichere Einschulung ist je nach Kanton (zB. Luzern) und Gemeinde (zB. Kloten) jedoch nicht gewährleistet.

Der Bundesrat erinnert daran, dass die Handhabung von Kantonen, die Sans-Papiers keine Prämienverbilligung gewähren, «im Widerspruch zum Anspruch auf Prämienverbilligung gemäss KVG (Art. 65 Abs. 1)» steht (S. 67). Das Problem ist, dass auch dieses Recht nicht von allen Kantonen garantiert wird. So erhalten Sans-Papiers mindestens in den Kantonen Luzern und Basel-Landschaft keinen Zugang zur Prämienverbilligung. Der Handlungsspielraum der Kantone muss spätestens dort aufhören, wo die Grundrechte der Menschen bedroht sind. Aufgabe des Bundesrates sollte es sein, solchen Verstössen konsequent nachzugehen.

Die Plattform teilt auch die Auffassung des Bundesrates, dass eine Verschärfung der Sanktionen für Verstöße im Zusammenhang mit dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) nicht wünschenswert ist. Trotz der bereits heute bestehenden Probleme sieht der Bundesrat beim Thema **Regularisierungen** jedoch keinen Handlungsbedarf. Die Härtefallregelung für Einzelfälle sei ausreichend. Diese sind in allen Kantonen individuell geregelt. Diese willkürliche Regularisierungspraxis widerspricht der Rechtsgleichheit und fördert die Illegalität.

Entgegen unabhängiger Untersuchungen, behauptet der BR weiterhin, dass eine Teilregularisierung oder sogar eine einfache Änderung der VZAE (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit) oder der Richtlinien zu einem Pull-Effekt führen würde.

Zum selben Schluss kommt der Bundesrat auch in seinem Fazit der **Opération Papyrus** aus Genf. Aber die Erfahrung zeigt, dass keine Sogwirkung entstanden ist: Ersten haben nicht neue Sans-Papiers die nun regulisierten Personen ersetzt. Und zweitens sind die allermeisten regulisierten Sans-Papiers nach der Regularisierung finanziell unabhängig.

Ein grosser Teil des Berichts befasst sich mit dem **Zugang zu Sozialversicherungen**. Der Bundesrat spricht sich deutlich dagegen aus, Sans-Papiers von den Sozialversicherungen auszuschliessen. Dies würde keine Probleme lösen, sondern die Idee der Solidarität der Versicherung, dass alle einbezahlen, unterlaufen. So ist es im Gegenteil wichtig darauf hin zu arbeiten, dass mehr Sans-Papiers krankenversichert sind und mehr Arbeitgebende von Sans-Papiers Sozialversicherungsbeiträge einzahlen. Zudem hat die Schweiz mehrere internationale Konventionen unterzeichnet, die gebrochen würden, wenn Sans-Papiers aus den Sozialversicherungen ausgeschlossen würden (UNO-Pakt I, Europäische Menschenrechtskonvention). Und auch der Schweizer Bundesverfassung würde ein solcher Ausschluss widersprechen.

Insgesamt ignoriert der Bericht mehr als zehn Jahre an Forderungen, Diskussionen und innovativen Erfahrungen, um **eine in Stein gemeißelte Vision** zu präsentieren. Nach zweieinhalb Jahren Arbeit legt der Bundesrat einen Bericht vor, der die Behandlung des Themas der Sans-Papiers verharmlost und absolut nichts Neues bietet. Er schlägt nichts vor, um auf die dringenden Probleme des Zugangs zur Justiz für Sans-Papiers oder die massiven Ungleichbehandlungen, die zwischen den Kantonen bei der Bearbeitung von Härtefallgesuchen bestehen, zu reagieren.

Forderungen

Voll- bzw. Teilregularisierung und Präzisierung der VZAE oder der Weisungen des SEM

Die Plattform spricht sich klar für griffige Regularisierungsprogramme aus. Bei der Mehrheit der Regularisierungen, die in den letzten Jahren in Europa durchgeführt wurden, kam es danach zu keiner signifikanten Zunahme von Sans-Papiers in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Vielmehr führt die Regularisierung zu einer Normalisierung auf mehreren Ebenen: Für die Betroffenen bedeutet sie Schutz vor Ausbeutung und Wahrung ihrer Grund- und Menschenrechte; für die Gesamtbevölkerung bringt sie soziale Sicherheit, mindert Kosten in Form von Nothilfe und generiert Steuern. Schliesslich ist die Regularisierung eine wichtige Massnahme gegen die Schwarzarbeit und unterstützt die willigen Arbeitgeber*innen bei der Normalisierung der Arbeitsverhältnisse.

Die SKOS und die SODK haben im Bericht die Ansicht geäussert, dass im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Operation Papyrus in Genf die Möglichkeiten einer Teilregularisierung geprüft werden sollten. Die SODK sieht diese Einschätzung durch die neuen Erfahrungen mit der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit dem Coronavirus bestätigt. Auch der SSV möchte ein solches Vorhaben nicht ohne vertiefte Diskussion undifferenziert ablehnen (S. 93).

Die Plattform schlägt vor, dass aufgrund der gesammelten Erfahrungen aus der Genfer Operation Papyrus die Weisungen der AIG dementsprechend präzisiert werden, dass ein vereinfachtes Härtefallverfahren mit einer zuvor festgelegten Abwägung der Kriterien in Absprache mit den

kantonalen Behörden und dem SEM eingeführt werden, damit die Regularisierung einer bestimmten Zielgruppe beschleunigt werden kann. Mit der Standardisierung und der damit gewonnenen Rechtssicherheit werden die versteckt lebenden Sans-Papiers dazu angeregt, sich bei den Behörden zu melden, an den gesellschaftlichen Pflichten teil zu nehmen und mit einer Bewilligung auch ihre Arbeitsverhältnisse zu regularisieren.

Aufenthaltsregelung im Hinblick auf eine berufliche Ausbildung

Die Bundesverfassung und völkerrechtliche Normen verpflichten die Schweiz, Kinder und Jugendliche zu schützen und deren Entwicklung zu fördern, ungeachtet von deren ausländerrechtlichem Status. Deshalb hat der Bundesrat 2012 beschlossen, dass im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung Sans-Papiers-Jugendlichen nicht nur der Zugang zur obligatorischen und nachobligatorischen Schule gewährleistet wird, sondern ihnen auch eine berufliche Grundausbildung ermöglicht werden soll.

Um jungen Menschen ohne geregelten Aufenthalt den Zugang zur beruflichen Grundbildung zu garantieren, braucht es eine bedingungslose und verbindliche Lösung. Das heisst, entweder eine Regelung innerhalb des AIG, die einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für die Zeit der beruflichen Grundbildung festlegt oder eine Ausnahmeregelung, welche die berufliche Grundbildung nicht an eine Arbeitsbewilligung bindet.

Einer Lockerung bestimmter Kriterien in Artikel 30a VZAE (z. B. kürzere Dauer des vorgeschriebenen obligatorischen Schulbesuchs, anonymisierte Gesuche, längere Frist für die Gesuchseinreichung) stehen SSV, SGV, SODK, VSAA, VDK und SKOS generell positiv gegenüber (S. 99).

Der SSV fordert laut Bericht zudem, dass bei Einreichung eines Härtefallgesuchs auf einen Identitätsnachweis der gesuchstellenden Person zu verzichten sei. SKOS, VDK und VSAA teilen diese Ansicht und halten fest, dass so auch die Familie der gesuchstellenden Person anonym bleiben kann.

Solange Art. 30a VZAE bestehen bleibt, sind wir der Meinung, dass der Bund den kantonalen Behörden verbindliche Weisungen bezüglich der Handhabung, der Auslegung und des Verfahrensprozesses vorlegen muss. Die zu erfüllenden Kriterien müssen objektiv nachvollziehbar sein und der Verfahrensprozess beschleunigt werden. Der Ermessensspielraum der kantonalen Behörden ist zu gross und die Gesuchsbearbeitungen dauern zu lange.

Sonderkontingente

Nach der neuesten Studie des Staatssekretariats für Migration leben in der Schweiz um die 76'000 Sans-Papiers und rund die Hälfte davon arbeitet in Privathaushalten. Die Nachfrage nach Arbeitnehmenden im Bereich der Hausarbeit, die traditionellerweise von Frauen und unbezahlt geleistet wurde und wird, steigt zunehmend. Die Sans-Papiers, die diese Arbeit verrichten, leisten viel, sowohl betreffend ihres Aufwandes als auch hinsichtlich des gesellschaftlichen Nutzens.

Ein Sonderkontingent wäre eine pragmatische Lösung, um diesen Arbeitssektor endlich zu normalisieren. Die Plattform spricht sich aber nur für eine derartige Massnahme aus, wenn innerhalb der Implementierung eines Sonderkontingentes die Regularisierung der bereits in der Schweiz wohnhaften Sans-Papiers priorisiert wird oder diese Bevölkerungsgruppe zuvor mit einem spezifischen Regularisierungsprogramm eingegliedert werden kann.

Datenaustausch

Die Förderung des Datenaustausches führt nicht zu einer kohärenten Gesetzgebung, sondern drängt die Sans-Papiers weiter in die Illegalität. Damit wird nicht die Zahl der Sans-Papiers kleiner, sondern die Zahl der Personen grösser, die keinen Zugang zu in der Verfassung verankerten Grundrechten haben. Zudem wird damit vielen Formen der Begleitkriminalität (Menschenhandel, Schwarzarbeit, Ausbeutung, Erpressung) Vorschub geleistet. Werden selbst schwere (Grund-) Rechtsverletzungen nicht geahndet und die Täter*innen nicht in Verantwortung gezogen, unterbleibt die Durchsetzung des Rechts und es entstehen rechtsfreie Räume. Die Behörden sollten die Möglichkeit erhalten, dass sich auch Sans-Papiers an sie wenden können. Nur so können rechtsfreie Räume verhindert und allen die Wahrnehmung grundlegender Rechte ermöglicht werden. Der Zugang zur Justiz muss gesichert werden, indem die Polizei, die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte den Schutz vor Straftaten auch bei Sans-Papiers höher gewichten als allfällige Verstöße gegen das Ausländergesetz.

Diese Ansicht teilt laut Bericht auch der SSV. Er erachtet die aktuelle Regelung insbesondere in Bezug auf den Zugang zur Justiz als nicht angemessen. Zudem sei zu prüfen, ob sich mit weniger strengen Meldepflichten Verbesserungen erzielen lassen (S. 101).

Zur Plattform für Sans-Papiers

Die Plattform für Sans-Papiers setzt sich schweizweit für die Rechte und Anliegen von Sans-Papiers ein. Sie hat zum Ziel, den Zugang zu einem stabilen legalen Status für Sans-Papiers zu erleichtern, und strebt ihre Regularisierung an. Sie unterstützt und fördert politische Bestrebungen zur Verbesserung der rechtlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Situation der Sans-Papiers. Die Plattform ist ein Zusammenschluss von Anlaufstellen aus verschiedenen Kantonen, lokalen und nationalen NGOs, Vereinen, Kirchen, Hilfswerken, Gewerkschaften, Parteien, Parlamentarier*innen und Einzelpersonen.

Sans-Papiers in der Schweiz

Sans-Papiers sind in der Schweiz eine Realität, sie sind Einwohner*innen ohne Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung. Es kann von mindestens 76'000 Personen ausgegangen werden – sie leben unter uns und leisten wichtige Arbeit für unsere Gesellschaft und die Wirtschaft. Die meisten Sans-Papiers arbeiten in den Privathaushalten, auf dem Bau, im Gastgewerbe oder in der Landwirtschaft. Weil bei Kontakt mit den Behörden jedoch ausländerrechtliche Konsequenzen und Ausschaffung drohen, bleibt ihnen der Zugang zu Grundrechten verwehrt und sie haben keine Möglichkeit, Rechtsansprüche geltend zu machen. Viele Faktoren tragen zur Verletzlichkeit von Sans-Papiers bei – niedrige Löhne, prekäre Arbeitsplätze und ausbeuterische Arbeitsbedingungen, zu kleine und zu teure Untermietwohnungen, begrenzter Zugang zu medizinischer Versorgung und die Angst, sich im Falle eines Übergriffs an die Polizei zu wenden.

Diese Verhältnisse müssen geändert werden. Alle Sans-Papiers müssen umgehend als Teil der Gesellschaft und der Wirtschaft anerkannt werden. Die Regularisierung ist die einzige umfassende und nachhaltige Lösung, um diese prekäre Situation zu beenden. Die gesellschaftliche Stärke zeigt sich im Schutz und dem Wohlergehen aller.