

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 7. September 2016

730.

Schriftliche Anfrage von Jonas Steiner und Cordula Bieri und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Lebenssituation der Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Stadt («Sans-Papiers»), Angaben zu deren Lebensumständen und zur Wahrung ihrer Rechte

Am 20. April 2016 reichten Gemeinderat Jonas Steiner (SP) und Cordula Bieri (Grüne) und 1 Mitunterzeichnenden die Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/144, ein:

In der Stadt Zürich lebt eine beträchtliche Anzahl Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung, sogenannte «Sans-Papiers». Dieser Teil der Stadtzürcher Bevölkerung lebt in ständiger Angst vor polizeilichen Kontrollen, zumal diese ihre Ausschaffung bedeuten könnte. Diese Notwendigkeit des Vermeidens jeglichen Kontakts mit der Polizei lässt vermuten, dass einige der ihnen zustehenden Rechte nicht in Anspruch genommen werden (z.B. Zugang zu Arbeitsgericht, Schutz vor Ausbeutung, Recht auf Anzeigeerstattung, Opferhilfe, Zugang zu Sozialinstitutionen etc.)

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele «Sans-Papiers» leben nach Einschätzung des Stadtrates in der Stadt Zürich?
2. Was weiss die Stadt Zürich über deren Lebensumstände?
3. Welche (Grund-)rechte können Sans-Papiers in der Stadt Zürich garantiert werden? Welche (Grund-)rechte werden nicht wahrgenommen?
4. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass es problematisch ist, wenn «Sans-Papiers» aus Angst vor polizeilicher Kontrolle ihre (Grund-)rechte nicht in Anspruch nehmen?
5. Falls ja, was unternimmt der Stadtrat dagegen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu den Sans-Papiers werden Personen gezählt, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung mehr als einen Monat und für nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Es handelt sich dabei um eine heterogene Gruppe von Menschen. Während ein Teil zuvor über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügt und diesen verloren hat, war ein anderer Teil zu keinem Zeitpunkt im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung. Den grössten Teil stellen Personen, die mit oder ohne Visum als Touristinnen und/oder Touristen eingereist und das Land nicht mehr verlassen haben. Während ein Teil von ihnen bloss einige Monate in der Schweiz lebt, verbringen andere Sans-Papiers Jahre oder Jahrzehnte hier. Über 40 Prozent der in der Schweiz wohnhaften Sans-Papiers stammen aus Zentral- und Südamerika. Rund ein Viertel sind Europäerinnen und Europäer aus Nicht-EU-Ländern, der Rest stammt aus Afrika und Asien. Diese Schätzungen sind der im April 2016 publizierte Studie Sans-Papiers in der Schweiz (2015) entnommen, die im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) erstellt wurde. Aufgrund fehlender eigener Zahlen zu Sans-Papiers in der Stadt Zürich, wurde für die Beantwortung dieser Fragen diese Studie beigezogen (nachfolgend «Sans-Papiers-Studie»).

In der Stadt Zürich unterstützt und berät insbesondere die privat betriebene Sans-Papiers-Anlaufstelle Menschen, die ohne gültigen Aufenthaltstitel hier leben und arbeiten. Zudem finden einige Sans-Papiers Möglichkeiten der Vernetzung und der solidarischen Unterstützung in ehrenamtlich getragenen Strukturen und Projekten. Beispiele dafür sind das Solinetz, die Autonome Schule, verschiedene Kirchgemeinden oder Initiativen wie «Wir sind alle Zürich» oder die «AG Citycard». Auch der Ausländerinnen- und Ausländerbeirat beschäftigt sich mit dem Thema.

Die verschiedenen staatlichen Ebenen in der Schweiz tun sich mit dem Thema Sans-Papiers schon länger schwer. Zwar ist seit vielen Jahren bekannt, dass eine beträchtliche Anzahl Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung hier lebt und arbeitet, doch bisherige Bemühungen, ihren Aufenthalt zu legalisieren, sind stets gescheitert. In der Bundespolitik scheint der

Grundsatz zu gelten: Was gesetzlich nicht sein darf, das gibt es nicht. Diese Sichtweise erkennt im Hinblick auf die grosse Zahl von in der Schweiz lebenden Sans-Papiers die offensichtlichen Tatsachen. Im Gegensatz zum Bund können die grossen Städte ihre Augen vor dieser Realität nicht verschliessen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie viele «Sans-Papiers» leben nach Einschätzung des Stadtrates in der Stadt Zürich?»):

Gemäss der Sans-Papiers-Studie leben im Kanton Zürich schätzungsweise 28 000 Sans-Papiers. In Anlehnung an diese Schätzung geht der Stadtrat davon aus, dass um die 14 000 Personen als Sans-Papiers in der Stadt Zürich leben. Diese Zahl ist jedoch eine mit grosser Ungenauigkeit behaftete Schätzung und nicht verifizierbar.

Zu Frage 2 («Was weiss die Stadt Zürich über deren Lebensumstände?»):

Der Grossteil der Sans-Papiers führt ein unauffälliges Leben und meidet den Kontakt mit Behörden. Generell ist deshalb über das Leben von Sans-Papiers wenig bekannt. Sans-Papiers versuchen in der Regel, keine Aufmerksamkeit auf ihre Person zu ziehen und legen daher ein möglichst «korrektes» Verhalten an den Tag.

Gemäss der Sans-Papiers-Studie wird der Anteil der Erwerbstätigen auf über 85 Prozent geschätzt. Rund die Hälfte sind in Privathaushalten, in der Reinigung, im Baugewerbe oder der Gastronomie tätig. Sans-Papiers arbeiten entweder schwarz (ohne ausländerrechtliche Bewilligung und ohne Sozialabgaben) oder grau (zwar ohne ausländerrechtliche Bewilligung, doch werden – etwa via Abrechnungssysteme für Hausangestellte – vom Lohn Quellensteuer und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen). Die Arbeitsbedingungen reichen von angemessenen Arbeitsverhältnissen bis hin zur Ausbeutung (Niedriglöhne, schwierige Arbeitsbedingungen, Drohungen, Vorenthaltung des Lohnes, Übergriffe usw.).

Gemäss Auskunft der Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich betrafen 2015 die häufigsten Beratungsthemen die Regularisierung, zivilstandsrechtliche Fragen, Unterkunft, Ausbildung und Finanzielles.

Zu Frage 3 («Welche (Grund-)rechte können Sans-Papiers in der Stadt Zürich garantiert werden? Welche (Grund-)rechte werden nicht wahrgenommen?»)

Die im Völkerrecht, in internationalen Konventionen und der Schweizer Bundesverfassung verankerten Menschen- und Grundrechte gelten grundsätzlich für alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen, auch dann, wenn sie über keinen legalen Aufenthaltsstatus verfügen. Zu diesen Rechten gehören u. a. der Grundschulunterricht und eine elementare medizinische Versorgung.

Der Zugang zum obligatorischen Schulunterricht funktioniert nach Einschätzung des Stadtrates gut. Er stützt sich u. a. auf eine Empfehlung der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die das Recht auf Schulunterricht unabhängig vom Aufenthaltsstatus betont.

Der Zugang zu einer elementaren medizinischen Versorgung ist für Sans-Papiers insofern gegeben, dass auch sie die Möglichkeit haben, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass sowohl das Recht auf Schulbildung als auch das Recht auf elementare medizinische Versorgung gegenüber aufenthaltsrechtlichen Regelungen in der Stadt konsequent priorisiert sind. Dadurch ist der Zugang zu diesen beiden Rechten in der Regel auch für Sans-Papiers prinzipiell gewährleistet.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass diese Priorisierung im Bereich anderer Grundrechte nicht gleichwertig oder gar nicht gegeben ist. Insbesondere Situationen, in denen das Einfordern eines Grundrechts einen offiziellen Behördenkontakt bedingt, bilden für Sans-Papiers aus nachvollziehbaren Gründen eine nur schwer überwindbare Hürde (s. Frage 4).

Zu Frage 4 («Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass es problematisch ist, wenn «Sans-Papiers» aus Angst vor polizeilicher Kontrolle ihre (Grund-)rechte nicht in Anspruch nehmen?»):

Polizeiliche Kontrollen sind nur eines von mehreren Risiken, denen sich Sans-Papiers im Alltag aussetzen. So besteht für sie insbesondere das Problem, dass ihr ausländerrechtlich nicht geregelter Aufenthalt bei Kontakten mit Behörden festgestellt wird und je nachdem ans Migrationsamt gemeldet werden kann oder sogar muss. Sans Papiers verzichten etwa aus Furcht vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen auf Anzeigen, wenn sie Opfer von Übergriffen oder gar Verbrechen werden. Auch bei arbeitsrechtlichen Konflikten vermeiden sie in den meisten Fällen, ihre Rechte gegenüber Arbeitgebern einzufordern. Es geht hierbei um «das Recht auf Rechte» – Rechte, die erst durch einen Behördenkontakt tatsächlich wahrgenommen werden können.

Zu Frage 5 («Falls ja, was unternimmt der Stadtrat dagegen?»):

Für Städte und Gemeinden stellt der Umgang mit Sans-Papiers eine Gratwanderung dar, da sie in ausländerrechtlichen Fragen keinerlei Regelungskompetenzen besitzen. Auf der einen Seite ermöglicht die Stadt Zürich etwa den obligatorischen Schulbesuch von Kindern von Sans-Papiers und stellt prinzipiell sicher, dass die elementare medizinische Versorgung gewährleistet ist. Auf der anderen Seite ist die Stadt auch dazu verpflichtet, übergeordnetes Recht durchzusetzen.

Im Gegensatz zu anderen Ländern hat die Schweiz bislang darauf verzichtet, die umfassende Legalisierung von Sans-Papiers aufzugleisen, die beispielsweise über Jahre hinweg hier leben und arbeiten und integriert sind. Zwar haben die Kantone die Möglichkeit, aufgrund von Härtefallregelungen dem Bund die Aufnahme von Sans-Papiers zu beantragen. Im Gegensatz etwa zu Genf und der Waadt macht der Kanton Zürich jedoch nur zurückhaltend davon Gebrauch. Sans-Papiers sind im Grunde Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die sich hier aufhalten, weil der Arbeitsmarkt diese Möglichkeit eröffnet. Staatlich wahrgenommen werden sie jedoch praktisch ausschliesslich aus einer ausländerrechtlichen Perspektive.

Der Stadtrat würde einen realitätsnäheren Umgang mit Sans-Papiers auf übergeordneter Ebene begrüssen. Auch würde er analog dem Schulbereich einen politischen Konsens über die bewusste Priorisierung ausgewählter Grundrechte in anderen Bereichen gegenüber dem Aufenthaltsrecht mittragen. Gleichzeitig prüft er, wie den in Zürich wohnhaften Sans-Papiers im Rahmen der übergeordneten Gesetze eine bessere Wahrnehmung ihrer Grundrechte ermöglicht werden kann. Welche Möglichkeiten das in verschiedenen Organisationen diskutierte Konzept einer «City Card» in diesem Zusammenhang bietet, ist für den Stadtrat eine offene Frage, die es genauer zu prüfen gilt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti