

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 12. Juni 2002

853. Interpellation von Balthasar Glättli und Katharina Prelicz-Huber betreffend Sans papiers, Lebensumstände und Regularisierungs-Lösung. Am 26. September 2001 reichten Gemeinderat Balthasar Glättli (Grüne) und Gemeinderätin Katharina Prelicz-Huber (Grüne) folgende Interpellation GR Nr. 2001/482 ein:

Viele Menschen ohne Papiere, Sans papiers genannt, ringen um ihre Würde – auch in unserer Stadt. Sie sind aus den verschiedensten Gründen bei uns gestrandet, wie auch in den umliegenden Ländern. Ihre Zahl wird schweizweit auf 150 000 bis 300 000 Personen geschätzt. Sans papiers leben in dauernder Angst vor dem Entdecktwerden. Sie sind der Willkür von Arbeitgebenden, Nachbarschaft und Wohnungsbesitzenden ausgesetzt. Was in anderen Ländern (z.B. Italien und Frankreich) praktiziert wird – eine Amnestie zur kollektiven Regularisierung dieser Menschen – scheint in der Schweiz trotz deutlicher Verschärfung der Problematik und grosser öffentlicher Aufmerksamkeit noch immer weit entfernt.

Illegalisierte, ins Sexgewerbe, Hausarbeit oder andere Formen von erzwungener Tätigkeiten abgedrängte Frauen, sind durch die Illegalisierung oft extremen Gewaltsituationen ausgeliefert. Eine Anzeige bei der Polizei ist jedoch unmöglich, da meist eine Ausschaffung der Betroffenen durch die Fremdenpolizei die Folge ist.

Rechtlicher Schutz wird den Sans papiers vorenthalten, Ausbeutung und Lohndumping werden somit begünstigt. Dem kann nur wirksam entgegengetreten werden, indem eine rechtliche und tatsächliche Besserstellung stattfindet und bestehende Abhängigkeitsverhältnisse abgebaut werden.

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

1. Sind dem Stadtrat Angaben zur ungefähren Anzahl und zu den Lebensumständen von Sans papiers in der Stadt Zürich bekannt (Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand, Arbeitsbedingungen und Einkommen)?
2. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat für die Stadt Zürich, um den besonderen Benachteiligungen (Hungerlöhne, grundlose Entlassungen, Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt und/oder in sexueller Hinsicht usw.) von Sans papiers Rechnung zu tragen? Beurteilt er diese Möglichkeiten als ausreichend? Wenn nein: Welche weiteren Möglichkeiten müssten ihm zur Verfügung stehen, welche Bedingungen wären zu erfüllen?
3. Gibt es für bestimmte Gruppen von Sans papiers spezielle Regelungen und Angebote (zu denken ist z.B. an versteckte Kinder, insbesondere im Schulalter)?

Liegt es nach Meinung des Stadtrates im Interesse der Stadt Zürich, dass für die Sans-papiers-Frage eine «Regularisierungs»-Lösung gefunden wird? Wenn ja: In welcher Art und Weise ist der Stadtrat bislang tätig geworden bzw. plant er noch tätig zu werden, damit eine solche Lösung realisiert werden kann?

Auf den Antrag des Stadtpräsidenten beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1: Zu den Sans papiers in der Stadt und im Kanton Zürich liegen – wie auch für die übrige Schweiz – keine gesicherten Zahlen vor. Die Gesamtzahl der Papierlosen in der Schweiz wird in den Medien auf 150 000 bis 300 000 beziffert. Dabei handelt es sich um Schätzwerte, deren grosse Streubreite deutlich macht, wie unsicher diese Zahlen sind.

Weder ist die Vermutung wirklich belegt, dass sich in der Westschweiz überproportional viele Sans papiers aufhalten, noch bestehen An-

haltspunkte dafür, dass im Kanton Zürich und seinem urbanen Zentrum mit einer höheren Zahl von Sans papiers zu rechnen ist. Das Migrationsamt des Kantons Zürich geht darum auch von tieferen Zahlen aus; es hat allerdings primär abgewiesene Asylsuchende im Blick, weil sich hier aus seiner Sicht die Probleme fokussieren.

Gesichert ist, dass verschiedene städtische und andere Stellen von papierlosen Menschen aufgesucht werden. Frauen, die vorwiegend im Haushalt oder im Sexgewerbe tätig sind, gelangen in einzelnen Fällen an die Fachstelle für interkulturelle Fragen oder an Infodona. Auch das Fraueninformationszentrum und der Treffpunkt für philippinische Frauen haben Kontakt mit Sans papiers. Mit einzelnen Männern – den so genannten ANAG-Fällen – ist die Asyl-Organisation (AOZ) betraut. Das sind sozusagen «offizielle» Sans papiers, denen gemeinsam ist, dass sie zwischen sechs und neun Monate in Ausschaffungshaft verbrachten, eine Ausschaffung jedoch nicht vollziehbar ist, weshalb sie wieder auf freien Fuss gesetzt werden mussten. Es handelt sich um jeweils zwanzig bis dreissig Fälle, welche die AOZ im Auftrag der kantonalen Direktion für Soziales und Sicherheit, Abteilung öffentliche Fürsorge, betreut.

Kontakte zwischen Sans papiers und städtischen Stellen werden nicht gesondert erfasst; sie sind auch keineswegs repräsentativ, stellen sie doch Ausnahmen dar. Auf jeden Fall lassen diese Kontakte keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Gesamtzahl der Papierlosen oder gar deren Lebensumstände zu.

Zu Frage 2: Die Rechtssetzung im Bereich der Aufenthaltsregelung für Ausländerinnen und Ausländer ist grundsätzlich Sache des Bundes und liegt damit ebenso ausserhalb der kommunalen Zuständigkeit wie das Erteilen von Arbeitsbewilligungen.

Rechnung zu tragen ist aber den besonderen Benachteiligungen, welchen Sans papiers ausgesetzt sind. Möglich wäre die Schaffung einer Ombudsstelle auf kantonalen Ebene, wie sie von der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen empfohlen, vom Regierungsrat des Kantons Zürich aber abgelehnt wurde. Hingegen haben die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche Anfang 2002 eine Beratungsstelle eingerichtet, die Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten ausländerrechtlichen Status über die Möglichkeiten und Chancen eines geregelten Aufenthaltes aufklären soll und sie bei der Abklärung, ob ein persönlicher Härtefall vorliegt, unterstützt.

Die Bestimmungen des Ausländer- und Asylrechts sehen vor, dass Sans papiers die Schweiz verlassen müssen, wenn die Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist. Ausnahmen sind dann möglich, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Die Vorkommnisse und Diskussionen im Zusammenhang mit den Sans papiers veranlassten den Bundesrat, die Kriterien, ob ein Härtefall vorliegt, zu präzisieren. Für die Beurteilung eines solchen sind demnach unter anderen folgende Kriterien massgebend:

- Dauer der Anwesenheit mehr als vier Jahre.
- Zeitpunkt, Dauer und Erfolg der Einschulung der Kinder und deren berufliche Entwicklung.
- Guter Leumund.
- Gute soziale und berufliche Integration aller Familienmitglieder.
- Gesundheitliche Probleme, die im Herkunftsland nicht ausreichend behandelt werden können.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass der Antrag auf die Prüfung eines Härtefalls durch die zuständige Regierungsrätin oder den zuständigen Regierungsrat an die Bundesbehörden erfolgen muss. Erst dann können diese entscheiden, ob ein Härtefall vorliegt. Die Frage einer allfälligen Aufenthaltsregelung für Härtefälle bleibt somit dem Entscheid des jeweiligen Aufenthaltskantons anheim gestellt.

Zu Frage 3: Zur rechtlichen Situation der Sans papiers in der Schweiz hat Walter Kälin, Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern, am 3. April 2001 ein Thesenpapier vorgelegt. Darin führt er Folgendes aus:

Straftaten gegen sie (die Papierlosen) sind genau gleich wie gegenüber anderen Menschen zu ahnden, die meisten zivilrechtlichen Ansprüche würden von den Gerichten auch in ihrem Fall zu schützen sein, und gewisse Grundrechte sind auch auf sie zugeschnitten: So ist im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung geklärt worden, dass der «Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht» gemäss Art. 19 BV auch für Kinder mit unregelmässigem Aufenthalt gewährleistet ist.

Das «Recht auf Hilfe in Notlagen» gemäss Art. 12 BV, d.h. der Anspruch von Menschen, die in Not geraten sind und nicht für sich selbst sorgen können, «auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind», geht auf ein Bundesgerichtsurteil zurück, mit welchem das Bundesgericht 1995 diesen Anspruch auf Überlebenseicherung (d.h. auf genügende Nahrung, Obdach, Gesundheitsversorgung usw.) im Falle dreier Sans papiers für alle Menschen auf dem Gebiet der Schweiz ungeachtet ihrer fremdenpolizeilichen Stellung als ein ungeschriebenes Grundrecht anerkannt hatte. Über diese Minimalgarantien hinaus bleiben aber Sans papiers in so wichtigen Bereichen wie weiterführende Schulen und Berufsbildung, Sozialversicherung oder Schutz von ArbeitnehmerInnen weitgehend in rechtsfreien Räumen.

Bezüglich des Schulbereichs besteht eine kantonale Weisung, alle Kinder einzuschulen, unabhängig davon, ob eine Aufenthaltsbewilligung vorliegt. Sans-papiers-Kinder werden daher auch in der Stadt Zürich eingeschult.

Zur Frage im letzten Abschnitt: Die Frage, die sich hier stellt, ist, ob unter einer «Regularisierungs»-Lösung für die Sans papiers vom Interpellanten bzw. von der Interpellantin die von den Bundesbehörden klar zurückgewiesene Global-/Kollektivlösung verstanden wird. Gegen eine solche Lösung hat sich nicht nur der Bundesrat, sondern auch die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren ausgesprochen, und dies unter Anführung durchaus plausibler Argumente. Dazu sei etwa auf Mario Gattiker, «Sans papiers: Diktat von Angebot und Nachfrage statt Migrationspolitik», verwiesen (in ASYL 01/2002, S. 2):

Allfällige künftig aufenthaltsrechtliche Gesetzesänderungen müssen sich als kohärent mit anderen migrationsrechtlichen Bereichen erweisen. So dürfen beispielsweise keine Anreize geschaffen werden für Flüchtlinge, auf die Einreichung eines Asylgesuchs deshalb zu verzichten, weil man als Sans papiers unter Umständen «leichter» zu einer Aufenthaltsregelung kommt. Damit würde das Asylrecht aus den Angeln gehoben.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, die Vorsteherin des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Fachstelle für interkulturelle Fragen, die Asyl-Organisation Zürich und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber