
Vorstoss-Nr: 136-2012
Vorstossart: **Interpellation**
Eingereicht am: 05.06.2012
Eingereicht von: Hügli (Biel/Bienne, SP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 25
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 19.09.2012
RRB-Nr: 1396/2012
Direktion: POM

Sans-Papiers im Kanton Bern regularisieren

Angesichts der Diskussionen um die Regularisierung von Sans-Papiers in verschiedenen Kantonen, die nun seit mehr als zehn Jahren andauern und von der Politik ungenügend aufgenommen wurden, stellen sich auch für den Kanton Bern einige Fragen.

Ich bitte den Regierungsrat um möglichst genaue Einschätzungen zu folgenden Fragen:

1. Wie viele Sans-Papier leben im Kanton Bern?
2. Wie viele Sans-Papiers arbeiten im Kanton Bern?
3. In welchen Branchen werden sie vor allem beschäftigt?
4. Wie viele Sans-Papiers sind im schulpflichtigen Alter oder jünger?
5. Ist der Regierungsrat nicht ebenfalls der Auffassung, dass die Grundlage geschaffen werden sollte, damit jugendliche Sans-Papiers eine Berufslehre machen können?
6. Kann der Regierungsrat ausschliessen, dass es bei Anstellungen (Raumpflegerinnen, Dienstboten, Chauffeure, Kinderbetreuung etc.) im Umfeld von Diplomaten und Botenschaftspersonal zu irregulären Situationen kommt?
7. Auf wie viele Franken schätzt die Regierung die volkswirtschaftlichen Kosten, die dem Kanton Bern durch den Verzicht auf eine Regularisierung der Sans-Papiers entstehen?
8. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, diese humanitär unhaltbare Situation der Sans-Papiers im Kanton Bern kollektiv zu regularisieren?

Begründung:

Vor gut zehn Jahren fand in der Schweiz eine erste grössere Diskussion um die Sans-Papiers statt. Die Leute traten an die Öffentlichkeit und kämpften für ihre Rechte. Seit damals wurden zwar einige wenige Verbesserungen erreicht, die Grundsituation aber bleibt die Gleiche wie damals: Sans-Papiers werden in der Schweiz und im Kanton Bern zwar gebraucht, sind aber trotzdem nicht willkommen. Von dieser Situation sind in der Schweiz mindestens 100 000 Personen betroffen.



Antwort des Regierungsrates

Der Begriff "Sans-Papiers" ist rechtlich nicht definiert. Gemeinhin werden darunter ausländische Personen verstanden, die kein gültiges Aufenthaltsrecht in der Schweiz (mehr) haben. Die Sans-Papiers sind keine homogene Gruppe; ihre Situation kann grob in vier Kategorien unterteilt werden:

- Personen, die früher einmal ein Aufenthaltsrecht hatten (bspw. als Saisonnier oder als Ehepartnerin oder Ehepartner eines Schweizer), deren Aufenthaltsrecht aber nicht mehr verlängert wurde und die ihrer Pflicht zur Ausreise nicht nachgekommen sind;
- Personen, die legal für einen vorübergehenden Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit eingereist und danach nicht mehr ausgereist sind;
- Personen, die illegal eingereist sind und nie eine Aufenthaltsbewilligung beantragt haben;
- Abgewiesene Asylsuchende, die nicht ausreisen und sich den Behörden nicht zur Verfügung stellen (vgl. Antwort auf Frage 1).

Demnach gibt es Sans-Papiers, die behördlich erfasst (ausländer-, asyl- oder sozialversicherungsrechtlich) und solche, die nicht erfasst wurden. Aus einer früheren Erfassung kann aber nicht automatisch darauf geschlossen werden, dass die Person immer noch den Status eines Sans-Papiers besitzt.

Zu Frage 1

Aus den oben genannten Gründen bestehen keine verlässlichen Statistiken zu Sans-Papiers.

Die in der Interpellation erwähnten 100'000 Sans-Papiers in der ganzen Schweiz gehen aus einer Schätzung einer Studie des Forschungsinstituts *gfs.bern* aus dem Jahre 2005 hervor. Anzuführen ist, dass die Studie von 90'000 Sans-Papiers ausging und eine Ungenauigkeitsabweichung von rund 10'000 Personen einschloss. Aktuelleres Zahlenmaterial besteht nicht. Es wäre unseriös, diese Schätzung bevölkerungsproportional auf den Kanton Bern herunter zu brechen, zumal die Studie deutlich zum Ausdruck brachte, dass die Sans-Papiers gerade nicht bevölkerungsproportional auf die gesamte Schweiz verteilt sind.

Zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2011 wurde der Asyl- und Wegweisungsentscheid von rund 1'200 dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden rechtskräftig. Diese sind in dieser Zeitspanne untergetaucht, das heisst die Behörden kennen ihren Aufenthaltsort nicht mehr. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil von ihnen die Schweiz trotz Ausreisepflicht nicht verlassen hat. Sofern die abgewiesenen und untergetauchten Asylsuchenden auch unter den Definitionsbegriff der Sans-Papiers fallen, können diese Zahlen einen Anhaltspunkt geben auf die Frage, wie viele Sans-Papiers im Kanton Bern leben.

Zu Frage 2

Wie bereits erwähnt, besteht zu der Frage kein verbindliches Zahlenmaterial.

Für Arbeitgeberinnen und -geber sind Sans-Papiers deshalb interessant, weil sie sich einerseits zu prekären Bedingungen (ohne Vertrag, Sozialversicherungen und branchenüblichem Lohn) einsetzen lassen und sie sich andererseits wegen des fehlenden ausländerrechtlichen Aufenthaltsrechts kaum gegen die prekären Arbeitsbedingungen wehren werden. Bei einer ausländerrechtlichen Regelung der Sans-Papiers würden diese Personen den üblichen melde- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen unterstehen, wodurch die Arbeitgeberinnen und -geber ihre Vorteile und damit ihr Interesse verlieren.

Zu Frage 3

Auch hierzu kann der Regierungsrat nur auf ältere Studien und auf wissenschaftlich ungesichertes Datenmaterial von Hilfsorganisationen wie www.sans-papiers.ch zurückgreifen: Sans-Papiers werden vermutlich vorwiegend dort eingesetzt, wo sie kaum Kontakt mit Menschen ausserhalb des Betriebs haben und deshalb nicht auffallen. Die Studien gehen davon aus, dass Sans-Papiers als Haushaltshilfen, in der privaten Betreuung für Betagte, im Baugewerbe, in der Gastronomie und in der Landwirtschaft arbeiten. Diese Angaben stimmen im Übrigen mit den Erfahrungen der Kantonalen Arbeitsmarktkommission überein, welche unter anderem die Kontrollen im Bereich des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) durchführen lässt.

Zu Frage 4

Da der obligatorische Schulunterricht von der Verfassung her garantiert wird, sind die Grundschulen nicht verpflichtet, den ausländerrechtlichen Status der Schülerinnen und Schüler zu prüfen und entsprechende Daten den Migrationsbehörden weiterzuleiten. Aus diesem Grund bestehen beim Amt für Migration und Personenstand (MIP) auch keine statistisch gesicherten Daten zur Frage, wie viele Sans-Papiers im schulpflichtigen Alter sich im Kanton Bern aufhalten. Auch über die Zahl jüngerer Kinder, die noch nicht im schulpflichtigen Alter sind, liegen keine verlässlichen Angaben vor.

Zu Frage 5

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat eine Vernehmlassung zur Anpassung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) infolge Umsetzung der Motion Barthassat (08.3616) "Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen" durchgeführt. Der Regierungsrat hat dem entsprechenden Verordnungsentwurf zugestimmt (RRB 0823 vom 6. Juni 2012). Er geht davon aus, dass die betroffenen Jugendlichen dadurch bessere Entwicklungschancen haben, wenn ihnen neben dem schulischen Bildungsweg auch die Möglichkeit für eine Berufslehre offen steht.

Der Regierungsrat verweist zudem auf seine Antwort auf das Postulat Schärer 348/2009 "Lehrstellen auch für Sans-Papiers" (RRB 0601 vom 21. April 2010).

Zu Frage 6

Für die ausländerrechtliche Regelung von Personen mit Diplomatenstatus ist ausschliesslich das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten zuständig. Hingegen unterstehen die Angestellten der Botschaften (Reinigungspersonal, Chauffeure, Kinderbetreuung usw.) dem Ausländerrecht und stehen damit in der Regelungszuständigkeit der kantonalen Migrationsbehörden.

Der Regierungsrat kann nicht ausschliessen, dass es bei Anstellungen zu irregulären Situationen kommt. Botschaften, Konsulate und Residenzen befinden sich formell nicht auf Schweizerischem Territorium. Kontrollen sind daher nicht möglich.

Zu Frage 7

Der Kanton Bern ist rechtlich nicht in der Lage, den Status der Sans-Papiers selbständig und kollektiv zu regeln. Was die Regularisierung einzelner Härtefälle betrifft, ist dazu die Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM) zwingend nötig (vgl. Antwort auf Frage 8). Es ist deshalb falsch, von einem Verzicht des Regierungsrates auf eine Regularisierung der Sans-Papiers zu sprechen. Es gibt auch keinen Kausalzusammenhang zwischen

einem Verzicht des Regierungsrates auf eine Regularisierung der Sans-Papiers und allfällig daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten.

Die eingangs erwähnte fehlende verbindliche Definition der Sans-Papiers hat Auswirkungen auf die Anzahl an betroffenen Personen und damit auch auf allfällige volkswirtschaftliche Kostenfolgen. Da nicht bekannt ist, wie viele ausländische Personen ohne Aufenthaltsrecht im Kanton Bern leben, wie viele davon ohne Bewilligung arbeiten und bei wie vielen von ihnen die Arbeitgeberinnen und -geber keine Sozialversicherungsbeiträge einzahlen, lässt sich keine aussagekräftige Schätzung auf diese Frage abgeben.

Zu Frage 8

Die umfassende Legalisierung der Sans-Papiers wurde im Grossen Rat letztmals im Rahmen der Motion 024/2001 Morgenthaler behandelt. Der Grosse Rat ist der Haltung des Regierungsrats (RRB 1923 vom 13. Juni 2001) gefolgt und hat die Motion abgelehnt.

Nach Artikel 121 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes. Der Kanton Bern hat deshalb im Alleingang keine Möglichkeit für eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers. In Einzelfällen kann die kantonale Migrationsbehörde das BFM um Zustimmung für eine Aufenthaltsbewilligung als Härtefall anfragen.

Wie in der Antwort auf die Frage 1 bereits dargelegt, gilt es zwischen Härtefallgesuchen von abgewiesenen Asylsuchenden einerseits und klassischen Sans-Papiers andererseits zu unterscheiden. Entscheidend für den klassischen Sans-Papiers sind die illegale Einreise und der illegale, langjährige Aufenthalt und das Fehlen eines Asylverfahrens.

Das MIP hat dem BFM in den vergangenen Jahren jährlich rund ein Dutzend Gesuche von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden für die Zustimmung als Härtefall unterbreitet (Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, AsylG; SR 142.31). Das BFM hat diesen Gesuchen fast ausnahmslos zugestimmt. Des Weiteren hat das MIP in den vergangenen Jahren jährlich ein bis zwei Gesuche für Regelungen von klassischen Sans-Papiers (illegale Einreise und illegaler Aufenthalt, Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) sowie und Art. 31 VZAE) erhalten. Als Beispiel kann eine illegal eingereiste Volljährige genannt werden, die mehr als zehn Jahre ohne Aufenthaltsregelung in ihrer Familie versteckt blieb und dort den Haushalt besorgte, bis sie sich für die Einreichung eines Gesuchs als Härtefall entschied. Diese Frau war nie im Asylverfahren.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellt sehr hohe Voraussetzungen an eine Härtefallregelung von Sans-Papiers, weshalb die Erfolgsquote entsprechend niedrig ist.

Sollte eine kollektive Regularisierung der Sans-Papiers einem mehrheitsfähigen Bedürfnis des Grossen Rates entsprechen, stünde diesem allenfalls das Instrument der Standesinitiative offen.

An den Grossen Rat