



Anfrage Frey Monique und Mit. über die Verbesserung der Situation von Sans-Papiers (A 481).

Eröffnet: 23. Juni 2009 Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V.m. Gesundheits- und Sozialdepartement

Antwort Regierungsrat:

Frage 1: Was unternimmt der Regierungsrat, damit auch die umfassende Umsetzung des Rechts auf Bildung für illegalisierte Kinder erfolgt, von der vorschulischen Bildung bis zur Ausbildung an einer Mittelschule und dem Absolvieren einer Lehre?

Für Kinder von Sans-Papiers hat sich die Situation hinsichtlich der obligatorischen Schulbildung in den letzten Jahren verbessert. Öffentliche Schulen müssen allen in der Schweiz lebenden Kindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – also auch den Sans-Papiers – den Schulbesuch ermöglichen. Die Schulen sind zudem nicht verpflichtet, die Daten der Kinder von Sans-Papiers von sich aus weiterzugeben. Es wäre mit den bildungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar, wenn Schulbehörden ausländerrechtliche Funktionen wahrnehmen müssten.

In einem Rundschreiben vom 19. März 1991 des damaligen Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA) an die Fremdenpolizeichefs der Kantone betreffend die "Einschulung von ausländischen Kindern ohne gültige Aufenthaltsbewilligung" wurde den Kantonen eine grosszügige Praxis nahe gelegt. Eine Empfehlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991 bekräftigte das Anliegen, "(...) alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden". Die Gemeinden des Kantons Luzern haben sich an diese Empfehlung gehalten. 1997 ratifizierte die Schweiz zudem das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, SR 0.107). Mit diesem Schritt war das Recht auf Schulbildung auch für Sans-Papiers anerkannt. Ein Schreiben des EDK-Präsidenten und des EDK-Generalsekretärs vom 11. April 2003 an die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) wiederholte dieses Anliegen und hob hervor, dass der Bildungsauftrag der Schule und der Schutz der Kinder und Jugendlichen in diesem Fall Vorrang haben müssten und Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus deshalb den Ausländerbehörden von den Schulbehörden nicht gemeldet werden sollen. Das Schulwesen ist damit ein Bereich, in dem sich ein Ansatz für eine gesamtschweizerisch koordinierte Politik gegenüber illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern abzeichnet. Dies gilt jedoch nur für die obligatorische Schulzeit. Problematischer als der Besuch der obligatorischen Schule ist der Übertritt in eine weiterführende Schule oder Berufslehre. Nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit besteht für Sans-Papiers kein expliziter Rechtsanspruch mehr auf Bildung. Der Zugang zum weiterführenden Ausbildungssystem – sei dies eine höhere Schulbildung oder eine Berufslehre – bleibt unabhängig von den erbrachten Leistungen aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung verschlossen. Um solchen Jugendlichen nach einer meist gelungenen Integration während der Schulzeit eine berufliche Perspektive geben zu können, besteht die Möglichkeit einer Härtefallregelung. Diese umfasst aber jeweils die gesamte Familie. Gemäss ständiger Praxis des Bundesamtes für Migration (BFM) wird nämlich minderjährigen Kindern nur zusammen mit den Eltern eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Wir haben das BFM ersucht, Jugendlichen ab dem zweitletzten obligatorischen Schuljahr unabhängig von deren Eltern eine eigenständige Här-

tefallbewilligung zu erteilen, um so die Lehrstellensuche zu erleichtern. Das BFM lehnte dies jedoch ab. Damit ist es weiterhin nicht möglich, Minderjährigen unabhängig von deren Eltern eine Härtefallbewilligung zu erteilen und ein entsprechendes Gesuch kann erst nach Erreichen der Volljährigkeit gestellt werden. Wir bemühen uns jedoch weiterhin um eine Lösung, um minderjährigen Sans-Papiers den Zugang zum weiterführenden Ausbildungssystem zu ermöglichen.

Wir verweisen im Weiteren auf unsere Antworten zu den Anfragen Peter Portmann und Mit. (Nr. 662) vom 27. März 2006 sowie Gaby Müller und Mit. (Nr. 840) vom 17. Februar 2003 über den Schulbesuch von Kindern von Sans-Papiers und über die Meldepflicht der kommunalen Schulbehörden an das Amt für Migration.

Frage 2: Was unternimmt der Regierungsrat, damit es zu vereinfachten Regularisierungsmöglichkeiten für illegalisierte Kinder und ihre Familien kommt?

Personen ohne geregelten Aufenthalt sind faktisch Teil unserer Gesellschaft. Sie sind von den Grundrechten und den allgemeinen Menschenrechten geschützt, wagen ihre Rechte wegen des unregelmässigen Aufenthaltes jedoch kaum einzufordern und werden damit leicht Opfer von wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung. Diese Situation ist nicht nur für die betroffenen Personen schwierig, sondern auch gesellschaftspolitisch unbefriedigend. In solchen Fällen besteht die Möglichkeit, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen einer Härtefallregelung zu prüfen. Dies setzt jedoch einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall voraus. Dabei sind Kriterien wie Anwesenheitsdauer, Arbeit, Integration, Einschulung der Kinder, Verhalten oder Gesundheitszustand zu berücksichtigen. Eine Härtefallbewilligung kann nur mit Zustimmung des BFM erteilt werden. Im Kanton Luzern kann die vom Regierungsrat gewählte Härtefallkommission Gesuche von Sans-Papiers prüfen. Dies bedingt aber, dass sich Personen ohne ausländerrechtliche Aufenthaltsregelung bei den zuständigen Behörden melden. Bereits 2001 hat das damalige BFA in einem Rundschreiben Kriterien für die Prüfung von Härtefallgesuchen definiert. Seither wird in jedem Einzelfall geprüft, ob diese Kriterien erfüllt sind. Sind sie erfüllt, wird der Fall dem BFM zur Zustimmung unterbreitet. Das BFM hat im Übrigen bereits seit einiger Zeit neue Weisungen zur Härtefallproblematik in Aussicht gestellt.

Frage 3: Wie verschafft der Regierungsrat die Respektierung der UN-Kinderrechtskonvention auch gegenüber Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus?

Die Schweizerische Ausländerrechtsgesetzgebung, welche eine direkte oder indirekte Auswirkung auf Minderjährige hat, trägt der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung. So wurden beispielsweise im Bereich des Schutzes minderjähriger Asylsuchender rechtliche Verbesserungen eingeführt. Unbegleitete Minderjährige erhalten im Rahmen eines Verfahrens eine Vertrauensperson für alle entscheidungsrelevanten Verfahrensschritte. Im Einklang mit der Kinderrechtskonvention dürfen Zwangsmassnahmen nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden (vgl. Ausführungen zu Frage 4). Bei der Wegweisung ist in jedem Einzelfall der Situation von unbegleiteten Minderjährigen Rechnung zu tragen. Wird festgestellt, dass die Rückkehr nicht zumutbar ist, erfolgt eine vorläufige Aufnahme.

Was das Recht auf Bildung betrifft, so verweisen wir auf die Ausführungen zu Frage 1.

Frage 4: Wie steht der Regierungsrat zum sofortigen Stopp der Ausschaffungshaft für Minderjährige?

Die Ausschaffungshaft ist im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) vom 16. Dezember 2005 geregelt. Dieses sieht vor, dass nur Minderjährige ab

15 Jahren in Ausschaffungshaft genommen werden dürfen. Bei Minderjährigen unter 15 Jahren ist die Ausschaffungshaft nicht zulässig. Im Einklang mit der Kinderrechtskonvention darf diese Massnahme nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden. Dabei ist in jedem Fall dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Eine minderjährige Person kann nur in Ausschaffungshaft genommen werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 76 AuG erfüllt sind. Danach ist erforderlich, dass ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt, dessen Vollzug noch nicht möglich, jedoch absehbar ist. Zudem muss einer der in Artikel 76 AuG genannten Haftgründe bestehen. Im Kanton Luzern wird die Ausschaffungshaft von Minderjährigen nur mit grösster Zurückhaltung verfügt. Dies geschieht bloss, wenn andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder nicht zum Ziel geführt haben. Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit jeder Haftanordnung muss zudem spätestens nach 96 Stunden durch das Verwaltungsgericht aufgrund einer mündlichen Verhandlung überprüft werden. Das Bundesgericht hat mit seinen Urteilen einen klaren rechtsstaatlichen Rahmen zur Anwendung der Zwangsmassnahmen geschaffen, insbesondere im Bereich der Haftbedingungen und des Haftüberprüfungsverfahrens. Wir sind uns der Verantwortung gegenüber Minderjährigen bewusst, aber diese Aufgabe steht neben unserer Pflicht, die Gesetze zur Einwanderung und zu Asylfragen durchzusetzen. Einen generellen Stopp der Ausschaffungshaft für alle Minderjährige lehnen wir deshalb ab. In Einzelfällen kann die Ausschaffungshaft auch bei Minderjährigen ein wichtiges und wirksames Instrument zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzuges sein.

Frage 5: Wie gewährleistet der Regierungsrat, dass kranke Menschen, die illegal in der Schweiz wohnen, trotzdem medizinisch versorgt werden können?

Gesundheit ist ein Menschenrecht, auch für Sans-Papiers. Kranke Personen müssen deshalb behandelt werden, auch wenn diese keine Krankenversicherung haben. Artikel 41 der Schweizerischen Bundesverfassung verlangt, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält. Sinnvoll wäre, wenn der Bund zusammen mit den Kantonen ein Konzept für Sans-Papiers erarbeiten würde. Es ginge dabei vor allem um die Übernahme der Kosten zur Behandlung von Tuberkulose und anderen Infektionskrankheiten. Diese sind aktuell nicht abgedeckt und gefährden die Behandlung von Infektionskrankheiten. Als Risikogruppe entgehen diese Menschen der Früherfassung. Ohne Krankenversicherung wenden sich Sans-Papiers häufig zu spät oder gar nicht an einen Arzt. Dies führt oft zu einem Krankheitsstadium, welches nicht mehr behandelt werden kann.

Frage 6: Welche weiteren Massnahmen können für einen humaneren und arbeitsmarktgerechteren Umgang mit Sans-Papiers im Kanton Luzern ergriffen werden?

Das Arbeitsrecht garantiert auch für Sans-Papiers gewisse minimale Arbeitsbedingungen. Nicht immer halten sich jedoch Arbeitgeber an die gesetzlichen Vorgaben und nutzen die Situation der Sans-Papiers aus. Grundsätzlich haben auch diese das Recht, sich von einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) kostenlos beraten zu lassen, unabhängig davon, ob sie Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Bedingung ist, dass sich diese Personen an allfällige Weisungen des RAV halten. Vermittlungsfähig sind Sans-Papiers jedoch nicht, da sie über keine Arbeitsbewilligung verfügen. Im Zweifelsfall hält sich die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) an den Entscheid der zuständigen Ausländerbehörde.

Frage 7: Wie definiert der Regierungsrat die Zusammenarbeit mit den involvierten Nachbarkantonen (Form und Aspekte) zur Problematik der Sans-Papiers in der Region?

Auf Initiative der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA und mit der Unterstützung durch die KKJPD haben sich zehn Kantonsregierungen sowie die Stadt Bern bereit erklärt, bei der Prüfung von Härtefallgesuchen von Sans-Papiers enger zusammenzuarbeiten. Im

Herbst 2006 wurde ein entsprechendes Pilotprojekt gestartet. Die Zielsetzung war, anhand von Einzelfallbeurteilungen in den Kantonen eine möglichst einheitliche Anwendung der bestehenden Härtefallkriterien zu erreichen. Das Pilotprojekt musste jedoch bereits im Juni 2007 beendet werden, weil es in den beteiligten Kantonen an einer ausreichenden Anzahl von Sans-Papiers fehlte, welche ein Gesuch auf Legalisierung ihres Aufenthaltes stellten. Die Arbeitsgruppe setzte jedoch ihre Arbeit als Vermittlerin zwischen Sans-Papiers und den Behörden fort. Nachdem die Zurückhaltung der Sans-Papiers, Anträge zur Legalisierung ihres Aufenthaltes einzureichen, nicht zuletzt aufgrund der gesetzlichen Verschärfungen sowie wegen der zunehmend restriktiven Praxis des BFM und des Bundesgerichts weiterhin anstieg, beschloss die EKA, die Einzelfallprüfung wie auch ihre Vermittlerrolle per 2007 zu beenden.

Seit 2003 erfolgt die interkantonale Koordination der Ausländer- und Integrationspolitik im Einvernehmen mit den thematisch betroffenen Direktorenkonferenzen (EDK, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK], KKJPD, SODK und Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren [VDK]) durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Ihre Aufgabe ist es, die Zusammenarbeit unter den Kantonen im Bereich der Ausländer- und Integrationspolitik zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen. Dazu bezieht die KdK die involvierten Direktorenkonferenzen regelmässig mit ein, um das Koordinationspotential der KdK mit den je spezifischen Kenntnissen der Fachkonferenzen optimal zu verknüpfen.

Eine darüber hinausgehende formalisierte Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen existiert nicht, da bisher keine Problematik von überregionaler Tragweite aufgetreten ist, welche eine solche Zusammenarbeit notwendig machen würde.

Frage 8: Gedenkt der Regierungsrat in naher Zukunft, wie bereits 2003, eine Aktion zugunsten von Sans-Papiers zu unternehmen, um ihnen einen geordneten Aufenthaltsstatus zu verschaffen?

Das geltende Ausländerrecht definiert klar, unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Somit sind nicht nur die Möglichkeiten, den Sans-Papiers in Form einer Amnestie pauschal ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, beschränkt, sondern ganz generell der rechtliche Spielraum für Legalisierungsschritte eingeschränkt. Auch wäre es nicht zu vertreten, Sans-Papiers gegenüber legal anwesenden ausländischen Personen, die die Schweiz nach einem vorübergehenden Aufenthalt wieder verlassen, zu belohnen. Wie auch der Bundesrat und die KKJPD lehnen wir eine pauschale Amnestie ab. Wir sind jedoch damit einverstanden, dass Einzelfallgesuche für eine Regularisierung geprüft werden. Das geltende Recht bietet genügend Spielraum, um im Einzelfall humanitären Überlegungen Rechnung zu tragen.

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass im Kanton Luzern keine Anzeichen für eine erhebliche Anzahl von Sans-Papiers bestehen. Wir sehen deshalb keine Veranlassung, besondere Massnahmen zu treffen, die über die Möglichkeit der Erteilung einer Härtefallbewilligung hinausgehen. Zu beachten ist auch, dass 2003 trotz grossen Anstrengungen (Versand eines Informationsschreibens an rund 1'800 Adressaten im Kanton Luzern, Auflegen eines Informations-Flyers, Durchführung einer Informationsveranstaltung für Ausländerorganisationen, Zusammenarbeit mit dem kantonalen Informationsdienst) nur in vier Fällen Gesuche von Sans-Papiers an die Härtefallkommission weitergeleitet wurden. Lediglich in zwei Fällen entschied die Kommission, dass ein Härtefall vorliege.