
Regierungsrat

Luzern, 19. Oktober 2021

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 550

Nummer: P 550
Eröffnet: 16.03.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement
Antrag Regierungsrat: 19.10.2021 / teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 1207

Postulat Camenisch Räto B. und Mit. über eine Regularisierung des «Sans-Papiers»-Status

Eine rechtlich präzise und abschliessende Definition des Begriffs «Sans-Papiers» gibt es nicht. Die meisten Institutionen gehen von drei Kategorien von «Sans-Papiers» aus.

- Die klassischen oder primären Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung für längere Zeit illegal in der Schweiz aufhalten. Sie sind in die Schweiz gekommen, um hier zu arbeiten. In den meisten Fällen sind diese Personen alleine unterwegs, in Ausnahmefällen auch mit der Familie.
- Bei einer weiteren Gruppe handelt es sich um Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt eine Aufenthaltsbewilligung hatten, diese aber aus unterschiedlichen Gründen verloren haben und in der Folge nicht ausgereist sind.
- Schliesslich werden auch Personen zum Kreis der Sans-Papiers gezählt, die in einem Asylverfahren eine Wegweisungsverfügung erhalten haben und ausreisen müssten, dies aber nicht tun.

Eine umfassende, vom SEM in Auftrag gegebene Studie vom Dezember 2015 kam aufgrund von verschiedenen Schätzungen und Gesprächen zum Schluss, dass sich rund 76'000 Sans-Papiers (aus allen drei oben aufgeführten Personengruppen) in der Schweiz aufhalten. Im Rahmen dieser Studie wurde die Situation in zehn Kantonen vertieft beleuchtet. Der Bundesrat hat in einer weiteren [Studie vom Dezember 2020](#) die Situation der Sans-Papiers umfassend geprüft. Der Fokus lag dabei vor allem auch auf den Bereichen Soziales/Sozialversicherungen und Bildung. Er hat dabei aber keine neuen Schätzungen bezüglich der Anzahl Personen vorgenommen. Beide Studien gehen jeweils davon aus, dass die meisten Sans-Papiers in grossen urbanen Zentren leben. Der Kanton Genf ist gemäss den Studien und Aussagen des EJPD derjenige Kanton mit der grössten Dichte an Sans-Papiers. Zahlen zum Kanton Luzern existieren nicht. Aufgrund der Vergleiche in der Studie von 2015 dürften es sich aber um einige hundert bis maximal etwas mehr als 1000 Personen handeln. Davon stammen 200 bis 300 Personen aus dem Asylbereich.

Die im vorliegenden Postulat erwähnte, mittlerweile abgeschlossene, «Opération Papyrus» des Kantons Genf richtete sich ausschliesslich an Personen aus der primären Gruppe von Sans-Papiers, die keine gültigen Aufenthaltspapiere besitzen und seit zehn (Eltern mit schulpflichtigen Kindern fünf) Jahren im Kanton Genf leben. Weiter müssen diese Personen Französisch beherrschen, eine Arbeit haben – wobei der Arbeitgeber zu nennen ist – und für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen sowie wohl beleumundet sein und keine Betreibungen aufweisen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat diese Aktion im Rahmen der

geltenden Gesetzgebung begleitet und prüfte als zuständige Behörde die Härtefälle, die von den Genfer Behörden vorgelegt wurden. Bei der Prüfung der Gesuche wurden die im Ausländergesetz und in seiner Ausführungsverordnung festgelegten Bedingungen angewendet.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung der Härtefallregelung sind im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerb (VZAE) geregelt. Das SEM hat zudem viele Punkte in seinen Weisungen ausgeführt. Die Kantone haben bezüglich der Anwendung der Kriterien ein Ermessen. Es gibt aber zu den Härtefallgesuchen eine umfassende Rechtsprechung der Gerichte. Gesuche, die aufgrund ihrer Sachlage nicht eindeutig sind, legt das Amigra im Zweifelsfall dem SEM vor. Jedes Gesuch ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts als Einzelfall zu beurteilen.

Unser Rat hat in den letzten Jahren zwei Vorstösse zum Thema Härtefallbewilligungen beantwortet: Die Anfrage Christina Reusser über die Erteilung von Härtefallbewilligungen im Kanton Luzern ([A 357](#); Antwort des Regierungsrates vom 28. November 2017) sowie Anfrage Marcel Budmiger über die Härtefallpraxis im Kanton Luzern ([A 443](#); Antwort des Regierungsrates vom 30. März 2021). Die beiden Vorstossantworten zeigen, dass im Kanton Luzern durch das Amt für Migration (Amigra) seit 2012 gesamthaft nur vier Gesuche vorlagen.

Seit rund zehn Jahren berät und informiert der Verein Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (im Folgenden «Verein Sans Papiers») alle eingangs aufgeführten Arten von Sans-Papiers in der gesamten Zentralschweiz. Der Verein dokumentiert seine Arbeit in einem Jahresbericht. Einmal jährlich findet zwischen dem Amigra und dem Verein ein Austausch statt, in dessen Rahmen offene Punkte, Differenzen, Wahrnehmungen usw. erläutert werden.

So wurde im Rahmen dieser Gespräche nach einer Lösung gesucht, um Fälle von primären Sans-Papiers anonym oder informell durch das Amigra prüfen zu lassen. In allen Kantonen, auch bei der «Opération Papyrus» des Kantons Genf, müssen für die Behandlung eines formellen Gesuches der Name, der Aufenthaltsort sowie die Angaben zu Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber offengelegt werden. Bei einer negativen Beurteilung durch das SEM müssen Betroffene die Schweiz verlassen.

Um dieses Dilemma etwas zu entschärfen, haben das Amigra und der Verein Sans Papiers vereinbart, dass allgemeine Anfragen zu spezifischen Fällen dem Amigra anonym unterbreitet werden können. Seither wurde aufgrund dieser informellen Vorabklärungen ein konkretes Gesuch eingereicht. Das Amigra hat den Einzelfall positiv beurteilt und das Gesuch dem SEM unterbreitet, welches seinerseits zustimmend Stellung nahm.

Zusammenfassen halten wir fest, dass die mit dem Verein Sans Papiers getroffene Regelung, grundlegende Rechtsfragen anonym und informell vorabzuklären, den Ängsten vor dem Entdecktwerden bei den Betroffenen entgegenwirken kann. In diesem Bereich ist es denkbar, weitere Möglichkeiten zu prüfen, wie betroffenen Personen eine erste provisorische Einschätzung aufgrund von eingereichten Unterlagen erhalten könnten, ohne ihre persönlichen Daten offenzulegen oder persönlich vorzusprechen. Wir gehen allerdings aufgrund der Datenlage nach wie vor davon aus, dass nur wenige Personen aus der primären Sans-Papiers-Gruppe im Kanton Luzern leben, welche die Voraussetzung für ein Härtefallgesuch erfüllen.

In diesem Sinne beantragen wir Ihrem Rat, das Postulat als teilweise erheblich zu erklären.