



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 22. März 2022
Kantonsratspräsident Bossart Rolf

P 550 Postulat Camenisch Räte B. und Mit. über eine Regularisierung des «Sans-Papiers»-Status / Justiz- und Sicherheitsdepartement i. V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement

Der Regierungsrat beantragt teilweise Erheblicherklärung.
Räte B. Camenisch ist nicht mehr im Rat vertreten. Das Postulat wurde von Pia Engler übernommen.

Pia Engler hält am Postulat fest.

Monika Schnydrig beantragt Ablehnung.

Pia Engler: Ich fühle mich geehrt, dass ich das Postulat von Räte B. Camenisch über die Regularisierung des «Sans-Papiers»-Status übernehmen darf, nachdem er aus dem Rat ausgeschieden ist. Die Regierung beantragt die teilweise Erheblicherklärung, und Monika Schnydrig hat einen Ablehnungsantrag eingereicht. Es ist sehr schade, dass die eigene ehemalige Fraktion von Räte B. Camenisch einen Ablehnungsantrag stellt. Ich bin gespannt auf die Begründung. Das Postulat will der Regierung einen Prüfauftrag geben, damit es einen Luzerner Weg für die Regularisierung von gut integrierten Sans-Papiers gibt. Es ist Fakt, dass es Sans-Papiers gibt, daran wird sich auch nichts ändern, wenn das Postulat abgelehnt wird. Wir können mit der Annahme des Postulats aber eine Verbesserung für Sans-Papiers erreichen, die schon seit mehreren Jahren in Luzern leben, wirtschaftlich unabhängig sind und ihre Kinder in die öffentliche Schule schicken. Man könnte meinen, dass es den gut integrierten Sans-Papiers an nichts fehlt, ausser dass sie über keinen Aufenthaltsstatus verfügen. Leider ist dem überhaupt nicht so. Sans-Papiers sind gezwungen, ihr Leben so einzurichten, dass sie unter dem Radar der Behörden bleiben. Ihr Aufenthalt ist illegal, der illegale Status schliesst sie von einem normalen Leben aus und macht sie auch zu leichter Beute von Arbeitgeberinnen, die diese Ausgangslage ausnutzen. Schon eine einfache Polizeikontrolle kann verheerende Auswirkungen haben und die Sicherheit der ganzen Familie gefährden. Spätestens wenn sich das Kind für eine Lehrstelle bewerben soll, beginnt ein Spiessrutenlauf, um nicht aufzufliegen. Es ist nicht haltbar, dass eine 16-Jährige über ihren Aufenthaltsstatus lügen muss, wenn sie sich bewirbt. Der Bericht des Bundes zeigt umfassend auf, wie bedrückend und schwierig die Situation von Sans-Papiers in der Schweiz ist. Sans-Papiers können ein Härtefallgesuch stellen, um ihren Aufenthalt zu legalisieren. Um den Weg zu ebnen, hat das Amt für Migration (Amigra) mit dem Verein Sans-Papiers in Luzern einen Prozess erarbeitet. Es findet eine anonymisierte Vorprüfung statt. Trotzdem wurde bisher nur ein Gesuch eingereicht, dieses hat die Härtefallhürde passiert. Diese Person oder Familie lebt heute mit einem gesicherten Aufenthalt, bezahlt Steuern und Sozialversicherungen und kann eine Altersvorsorge einrichten, und der Arbeitgeber macht sich nicht mehr strafbar, und das Kind kann ohne Angst eine Lehrstelle suchen. Warum gibt es bisher nur einen Fall, habe ich mich gefragt. Leider ist die Hürde heute einfach noch zu hoch. Wer sich nämlich diesem Verfahren stellt,

muss seine Identität, seinen Wohnort und seinen Arbeitgeber bekannt geben, ohne zu wissen, wie das Verfahren ausgeht. Bei einer Ablehnung verliert die Person und auch die Familie den Aufenthaltsstatus in der Schweiz und wird ausgewiesen. Es ist wohl mehr als nachvollziehbar, dass man sich für die bekannte Unsicherheit des «Sans-Papiers»-Status entscheidet und nicht für eine ungewisse Zukunft. Wir halten am Postulat fest. Die Regierung soll einen Luzerner Weg aufzeigen, wie gut integrierte Sans-Papiers legalisiert werden können. Genf hat es vorgemacht, dass dies auch ohne negative Auswirkungen für unser Sozialsystem geht.

Monika Schnydrig: Warum lehnt die SVP das Postulat ab? Die klassischen Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung für längere Zeit illegal in der Schweiz aufhalten. Sie kamen in die Schweiz, um zu arbeiten, und leider gibt es Arbeitgeber, die solche Arbeitssuchenden illegal einstellen. Die Arbeitgeber sparen so viele Kosten, hier sollte man genauer hinschauen. Für diese Sans-Papiers gibt es aber schon ein anonymisiertes Verfahren, welches die Möglichkeit bietet, legalisiert zu werden. Da gibt es sicher noch Förderungspotenzial, aber die Möglichkeit einer anonymen Vorabklärung besteht. Aufgrund der aktuellen Datenlage geht die Regierung nach wie vor davon aus, dass nur wenige Personen aus der primären «Sans-Papiers»-Gruppe im Kanton Luzern leben, welche die Voraussetzungen für ein Härtefallgesuch erfüllen würden. 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. Da besteht ein Urteil, und diese Personen sind klar illegal in der Schweiz. Dann gibt es auch noch die Personen, die zum Kreis der Sans-Papiers gezählt werden, die ein Asylverfahren hatten und eine Wegweisungsverfügung erhalten haben und eigentlich ausreisen müssten, dies aber nicht tun. Auch hier besteht ein Urteil, auch diese Personen halten sich klar illegal in der Schweiz oder im Kanton Luzern auf. Wir vertreten die Haltung, dass wir Illegales nicht legal machen möchten. Darum lehnen wir das Postulat ab.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Ich habe in einer Zeitung von einer Frau gelesen, die bereits seit 24 Jahren illegal in der Schweiz lebt und arbeitet. Diese Frau meistert ihr Leben. Sie achtet stark darauf, dass sie nie schwarz öV fährt, dass sie nie bei Rot über die Strasse geht und dass sie sich nicht in Menschenansammlungen bewegt, damit sie ja nie kontrolliert wird. Stellen Sie sich das einmal für sich selbst vor. In den letzten zwei Jahren wurden lediglich vier Härtefallgesuche gestellt. Das mag auch daran liegen, dass die Voraussetzungen für die Gesuchstellenden relativ hoch sind. Eine Einzelperson muss zehn Jahre im Kanton leben, Familien fünf Jahre. Sie müssen einigermassen Deutsch beherrschen und eine Arbeitsstelle haben und für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen können. Betreibungen dürfen sie auch keine haben. Der Verein Sans-Papiers Schweiz berät und betreut Sans-Papiers in der Zentralschweiz. Zusammen mit dem Amigra greift der Verein Themen auf wie das anonyme Anmelden für Härtefallgesuche. Trotz dieser informellen und anonymen Möglichkeit bleiben die Anmeldungen fast gänzlich aus. Die Regierung spricht sich dafür aus, dass sie zusammen mit den beiden Stellen weitere Möglichkeiten für die Meldung von betroffenen Sans-Papiers prüft, um grundlegende Rechtsfragen zu klären, damit die Menschen beraten werden können, ohne dass sie persönliche Daten offenlegen oder persönlich vorsprechen müssen. Bei einem negativen Entscheid müssten sie die Schweiz definitiv verlassen. Das ist eine grosse Angst unter diesen Menschen, die schon längere Zeit in der Schweiz leben und teilweise arbeiten. Die Mitte-Fraktion folgt den Argumenten der Regierung und stimmt für die teilweise Erheblicherklärung.

Angelina Spörri: Im Kanton Luzern leben einige hundert bis maximal etwas mehr als 1000 Sans-Papiers, so vermutet man. Sie leben teils seit Jahren mitten unter uns, aber aufgrund ihrer Illegalität in einer Art Parallelwelt. Sie arbeiten, leben wirtschaftlich unabhängig, sprechen unsere Sprache, und trotzdem leben sie in ständiger Angst, erwischt zu werden. Sie sind illegal in diesem Land, bezahlen keine Steuern oder Sozialleistungsbeiträge und fördern mit ihrer Schwarzarbeit die Tiefstlöhne. Wenn dann eine Krise wie die Corona-Pandemie kommt, sind sie die ersten, die den Job verlieren und überall

durch die Maschen fallen. An die langen Warteschlangen vor den diversen Abgabestellen von Lebensmittelpenden können wir uns alle erinnern. Die GLP-Fraktion ist der Meinung, dass es klar besser ist, für diese Menschen, vor allem wenn sie mit ihren Familien schon lange hier leben und integriert sind, eine menschenwürdige, legalisierte Lösung zu finden. Die Legalisierung ist eine heikle Sache, so wie sie momentan abläuft. Zwar haben das Amigra und der Verein Sans-Papiers vereinbart, zuerst anonym abzuklären, wie gross die Gefahr einer Ablehnung eines Gesuchs und somit eines Landesverweises ist. Die geringe Anzahl von Gesuchen zeigt, dass eine etwas grosszügigere Härtefallauslegung dazu verhelfen könnte, dass sich mehr Personen auf den Weg machen, um sich um eine Legalisierung und eine richtige Eingliederung mit allen Rechten und Pflichten zu bemühen. Wenn wir dem Regierungsrat auf teilweise Erheblicherklärung folgen, besteht die Gefahr, dass sich hier nicht viel verändert und die bestehende Situation weitergeführt wird und wir weiterhin viele Menschen in der Illegalität sitzenlassen. Aus diesem Grund stimmt die GLP-Fraktion für die Erheblicherklärung dieses Postulats.

Philipp Bucher: Wie die Regierung in ihrer Stellungnahme schreibt, gibt es keine rechtlich präzise und abschliessende Definition des Begriffs «Sans-Papiers». Folglich dürfte es schwierig sein, eine Regularisierung zu entwickeln, welche klar ist. Eine solche müsste zweifellos auch rechtlichen Ansprüchen gerecht werden. Wer sich ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhält, bewegt sich in der Illegalität. Dass sich jene Personenkreise folglich permanent mehr oder weniger verstecken müssen, um nicht entdeckt zu werden, ist aus unserer Sicht nicht im öffentlichen Interesse. Wenn wir uns gedanklich in diese Situation hineinversetzen, können wir uns durchaus vorstellen, wie schwierig es sein kann, den Alltag zu bewältigen. Die permanente Angst, entdeckt zu werden, kann kein Dauerzustand sein. Deshalb könnte auf den ersten Blick eine Legalisierung mit einem pragmatischen Weg denkbar sein. Das Ausländer- und Integrationsgesetz sowie die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerb beschreiben die gesetzlichen Grundlagen für eine Härtefallregelung. Zudem gibt es zu den Härtefallgesuchen mittlerweile eine umfassende Rechtsprechung der Gerichte. Nicht eindeutige Gesuche werden durch das Amigra dem Staatssekretariat für Migration (SEM) vorgelegt. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist zudem jedes Gesuch als Einzelfall zu prüfen. Damit wird im Ansatz auch den unterschiedlichen Umständen der Gesuche respektive den unterschiedlichen persönlichen Situationen der Gesuchstellenden Rechnung getragen. Das Amigra und der Verein Sans-Papiers Luzern haben gemeinsam einen Weg gefunden, um das Dilemma etwas zu entschärfen. Mit einer informellen und anonymen Vorabklärung können spezifische Fälle dem Amigra anonym unterbreitet werden. Dieser Weg scheint sich in der Praxis zu bewähren. Für die Regierung ist es denkbar, weitere Möglichkeiten zu prüfen, damit Betroffene grundlegende Rechtsfragen anonym und informell abklären lassen können. So ist es möglich, eine erste provisorische Einschätzung zu erhalten. Das sieht die FDP-Fraktion auch so und stimmt für die teilweise Erheblicherklärung des Postulats wie von der Regierung beantragt. Aus unserer Sicht wäre es schwierig, einen Luzerner Sonderweg zu beschreiten, da die gesetzlichen Grundlagen auf bundesgesetzlicher Ebene geregelt sind.

Laura Spring: Das Postulat greift ein sehr wichtiges Thema auf. Leider entspricht die Stellungnahme des Regierungsrates nicht der realen Situation im Kanton Luzern. Auch meinen Vorrednern von SVP und FDP muss ich widersprechen: Das bestehende Verfahren genügt nicht, das zeigen Abklärungen bei den betroffenen Vereinen. Gemäss der Beratungsstelle für Sans-Papiers leben und arbeiten viele Menschen im Kanton Luzern schon mehr als zehn Jahre ohne Aufenthaltsbewilligung in unserem Kanton. Sie sind aber nicht erfasst, und deshalb erscheinen sie nicht in der Gruppe der primären Sans-Papiers. Gerade wegen der Corona-Pandemie haben sich jetzt Menschen für das Testen und Impfen gemeldet, die schon seit 30 Jahren hier leben. Inge Lichtsteiner-Achermann hat sehr gut ausgeführt, was es bedeutet, über so viele Jahre ein solches Leben zu führen. Es wäre eine grosse Chance, wenn das Amigra zusammen mit der Beratungsstelle für Sans-Papiers eine Kampagne lancierte, welche die Sans-Papiers direkt anspricht. Durch eine solche Kampagne

würden sie motiviert, sich zu outen, und würden bei der Regularisierung unterstützt. Das birgt für sie und auch für die betroffenen Arbeitgeber viele Risiken. Ein Beispiel: Im Kanton Uri wurde ein Bauarbeiter, der 13 Jahre in der Schweiz schwarz gearbeitet hat, nach einem Härtefallgesuch ausgeschafft, und das nur, weil sein Arbeitgeber ihm verboten hatte, ihn zu benennen. Die Arbeitgeber haben natürlich auch Angst, wegen Schwarzarbeit aufzufliegen. Das schreckt die Betroffenen sehr ab, darum braucht es ein besseres Verfahren. Solche Verfahren gibt es schon in anderen Kantonen wie Genf oder Bern, dort könnte man verschiedene Erfahrungen abholen. Menschen, die hier leben und gut integriert sind, sollen in Zukunft ohne Belastung wegen der fehlenden Aufenthaltsbewilligung leben und arbeiten können. Das wäre für die ganze Gesellschaft ein Gewinn, denn sie würden Steuern und Beiträge an die Sozialversicherungen bezahlen. Ich danke Ihnen, wenn Sie das Postulat erheblich erklären und so einen wichtigen Schritt zur Lösung dieses Problems beitragen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Es wurde gesagt, eine rechtliche, präzise und abschliessende Definition des Begriffs «Sans-Papiers» gäbe es nicht. Die meisten Institutionen gehen von drei Kategorien von Sans-Papiers aus. Die primären Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung für längere Zeit illegal in der Schweiz aufhalten. Sie sind in die Schweiz gekommen, um zu arbeiten. In den meisten Fällen sind diese Personen allein 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. Das Postulat verlangt eine Regularisierung der Sans-Papiers nach dem Vorbild der Genfer Operation Papyrus. Das betrifft ausschliesslich die primäre Gruppe der Sans-Papiers. Die Genfer Aktion, die vom SEM begleitet und ausgewertet wurde, richtet sich an Personen dieser Gruppe, also an Arbeitskräfte, die über keinen Aufenthaltstitel verfügen, über längere Zeit schon in der Schweiz leben und sich durchaus integriert haben. In dieser Aktion ging es darum, dass diese Personen via Härtefallgesuch ihren Aufenthalt legalisieren konnten. In der Westschweiz, vor allem in Genf, leben geschätzt viele solche Menschen, ebenfalls auch in urbanen Zentren wie Zürich, Basel oder Bern. Verbindliche Zahlen gibt es nicht, Studien gehen von 76 000 Personen in der Schweiz aus. Im Kanton Luzern gehen wir von einigen hundert bis vielleicht 1000 Sans-Papiers aller drei Gruppen aus. Zur anvisierten Zielgruppe der primären Sans-Papiers gibt es keine Zahlen. Aufgrund der Anzahl Härtefallgesuche der letzten vier Jahre scheint es nur sehr wenige Personen zu geben, die im Kanton Luzern von einer Regularisierung profitieren könnten. Eine weitere Problematik – und diese kann auch eine Operation Papyrus nicht eliminieren – ist das Offenlegen der persönlichen Daten, damit der Anwesenheitsstatus legalisiert werden kann. Dazu gehört eben auch, dass man den Arbeitgeber benennt. Das Amigra hat mit dem Verein Sans-Papiers eine Vereinbarung getroffen, grundlegende Rechtsfragen in Einzelfällen informell anonym abzuklären. Die Personen bleiben bis zur Einreichung eines formellen Gesuchs anonym. Das heisst man macht eine Vorprüfung und klärt, ob die Chancen für einen positiven Entscheid des Kantons gut stehen, den man dann ans SEM weiterreichen würde. Wir haben einen Luzerner Weg, und wir sind bereit, ihn zu optimieren und zu prüfen, wie man diesen noch besser gestalten kann, und zwar im Rahmen der Vereinbarung mit dem Verein Sans-Papiers. Ich danke für die teilweise Erheblicherklärung.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung der Erheblicherklärung mit 58 zu 33 Stimmen vor. In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat das Postulat mit 77 zu 13 Stimmen teilweise erheblich.