

# PLATTFORM ZU DEN SANS-PAPIERS

---

Ada Marra (Co-Präsidentin), Rue Dr César-Roux 20, 1005 Lausanne, ada.marra@parl.ch

Mattea Meyer (Co-Präsidentin), Rosentalstrasse 24, 8400 Winterthur, mattea.meyer@parl.ch

Marianne Morgenthaler (Sekretariat), Mettlengässli 14, 3074 Muri, 031 839 72 33, plattform@sans-papiers.ch

7. Februar 2018, Bern

## **Argumentarium der *Plattform zu den Sans-Papiers* zur Motion „Für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers“ der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats**

Die Motion „Für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers“ greift mit irreführender Sprache in der Verfassung verankerte Grundrechte an. Beim genauen Lesen erweisen sich die konkreten Vorschläge als verheerend und kostspielig. Vorteile gibt es für niemanden. Im Folgenden finden sich einige grundlegende Tatsachen und Argumente, die entschieden gegen eine Annahme der Motion sprechen.

### **Grundsätzliches**

#### **Sans-Papiers in der Schweiz**

In der Schweiz lebt eine grosse Anzahl von Sans-Papiers, also Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung. Die aktuellste Studie vom Staatssekretariat für Migration (2015) schätzt, dass es etwa 76'000 Personen sind, die regionalen Fach- und Beratungsstellen gehen von noch höheren Zahlen aus. Praktisch alle Sans-Papiers (abgesehen von den Kindern) sind arbeitstätig, keine/r erhält staatliche Unterstützung. Unzählige Schweizer Familien können Berufs- und Familienleben nur vereinbaren, weil Sans-Papiers sie in Haushalts- und Betreuungsaufgaben unterstützen.

#### **Sans-Papiers haben Rechte!**

Sans-Papiers verstossen alleine mit ihrem Aufenthalt gegen das Schweizer Ausländergesetz. Dieser Verstoss bedeutet aber keineswegs, dass sie keine Rechtssubjekte mehr wären. Ganz im Gegenteil gibt es im komplexen Rechtssystem der Schweiz viele Rechte, die allen in der Schweiz lebenden Personen zustehen – unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Dazu gehören auch die Rechte, die mit der Motion angegriffen werden.

Das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Gesundheitsversorgung, das Recht auf Bildung und der Schutz von Kindern und Jugendlichen sind zentrale Grundrechte des Schweizer Rechtsstaats und in der Verfassung festgehalten. Zudem sind sie auch durch bindende internationale Verträge gefestigt (beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, den UNO Pakt I oder die UN-Kinderrechtskonvention). Die Gültigkeit dieser Rechte für alle in der Schweiz lebenden Menschen darf nicht in Frage gestellt werden. Der Wunsch nach einer „kohärenten“ Gesetzgebung ist daher irreführend. Es gibt keinen Widerspruch, der aufgelöst werden müsste, da rechtsstaatlich klar ist, dass die Grundrechte höher gewichtet werden müssen als ein allfälliger Verstoss gegen das Ausländergesetz.

#### **Lösungsansätze**

Eine "Gesamtschau mit Lösungsansätzen" ist durchaus notwendig. Der Ausschluss einer Bevölkerungsgruppe der Grösse der Stadt Luzern von grundlegenden Rechten ist aber weder Gesamtschau noch Lösungsansatz. Bei der Grösse der Bevölkerungsgruppe müssen die hier lebenden

Sans-Papiers als Teil der Schweizer Gesellschaft und als ArbeitnehmerInnen anerkannt werden. Diese Anerkennung müsste über eine kollektive Regularisierung oder zumindest ein pragmatisches Regularisierungsprogramm in Anlehnung an die *Opération Papyrus* in Genf geschehen. Bis es soweit ist, ist ein klares Bekenntnis zu den Grundrechten für alle in der Schweiz lebenden Menschen notwendig. Die aktuelle Motion muss deutlich abgelehnt werden, da sie diese nicht verhandelbaren Rechte angreift.

## **Zu den einzelnen Vorschlägen der Motion**

***„Rechtsansprüche auf und aus Sozialversicherungen (namentlich AHV und Krankenversicherung) sind auf Personen mit geregelter Aufenthaltsstatus zu beschränken. Vorbehalten bleiben Sozialversicherungsabkommen.“***

Der Ausschluss von ArbeitnehmerInnen ohne geregelten Aufenthalt aus den Sozialversicherungen (zur Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung siehe nächster Punkt) widerspricht dem öffentlichen Interesse am ArbeitnehmerInnenschutz und an funktionierenden Sozialwerken. Alle ArbeitnehmerInnen sollen Sozialbeiträge einzahlen. Damit erhalten sie den notwendigen sozialen Schutz und den ArbeitgeberInnen wird es erschwert, Einsparungen aus dem Nicht-Einzahlen der Beiträge zu erzielen. Ein Ausschluss drängt Sans-Papiers weiter in die Illegalität und befördert Schwarzarbeit.

Auch für das Funktionieren der Sozialwerke sind Einzahlungen von Sans-Papiers entscheidend. Ein fundamentaler Pfeiler der Sozialversicherungen besteht gerade darin, dass alle ArbeitnehmerInnen einzahlen. Dies sichert die Einnahmen und damit die Funktionsfähigkeit. Der Vorschlag der Motion riskiert daher das Bauwerk der Schweizerischen Sozialwerke.

Aus Sicht der Sozialwerke sind Sans-Papiers im Übrigen sehr willkommene Einzahler. Sie bezahlen dieselben Abgaben wie ArbeitnehmerInnen mit Bewilligung, haben aber zu gewissen Leistungen keinen Zugang. So sind ihnen beispielsweise die Leistungen der Arbeitslosenversicherung verwehrt, da sie nicht vermittelbar sind. Sans-Papiers zahlen also Sozialbeiträge ein, ohne alle Leistungen beziehen zu können – sie sind somit übersolidarisch.

***„Sicherstellung der Versorgung von Sans-Papiers im Krankheitsfall durch eine staatlich finanzierte Anlaufstelle.“***

Der Ausschluss von Sans-Papiers aus dem Krankenversicherungssystem und der Aufbau einer Parallelmedizin für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe widersprechen dem grundlegenden Anliegen einer alle erreichenden Gesundheitsversorgung. Das Schweizer Krankenversicherungssystem basiert darauf, dass alle in der Schweiz lebenden Personen versichert sein müssen. Über die Prämien und Franchisen werden so von allen anwesenden Personen die Leistungen für diejenigen bezahlt, die sie benötigen. Mit dem Abschluss einer Krankenversicherung steuern die Sans-Papiers ihren Teil an den Kosten der Gesundheitsversorgung bei. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass Sans-Papiers besonders viele Gesundheitsleistungen benötigen. Im Gegenteil zögern sie sogar eher, Leistungen in Anspruch zu nehmen. Warum gerade diese Gruppe eine eigene, staatliche Parallelmedizin erhalten soll, ist für die meisten wohl nur schwierig nachvollziehbar.

Darüber hinaus wäre der Ansatz, die Gesundheitsversorgung von bis zu 100'000 Menschen mit staatlichen Stellen zu gewährleisten, mit immensen Kosten und Aufwand verbunden. Zudem würde ein solches System mit grosser Sicherheit das anvisierte Ziel verfehlen. Sans-Papiers werden sich nicht bei staatlichen Stellen melden, die mit den Migrationsbehörden in Kontakt stehen. Somit würden unzählige in der Schweiz lebende Menschen von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen. Nicht zuletzt würde dies die nationale Impfstrategie unterwandern und die Gefahr von Epidemien in der Schweiz deutlich erhöhen.

Die Möglichkeit, dass die Kantone und Gemeinden bestehende private Strukturen für Sans-Papiers, die sich keine Krankenkasse leisten können, finanzieren und ausbauen, wäre ebenfalls mit unverhältnismässig hohen und nur schwer erklärbaren Kosten verbunden.

***„Verschärfung der Strafnormen für Arbeitgeber von Sans-Papiers, Arbeitsvermittler für Sans-Papiers und Vermieter von Mietobjekten an Sans-Papiers.“***

Das Anstellen von Sans-Papiers sowie das Vermitteln von Arbeit und Mietobjekten steht bereits jetzt unter Strafe. Das Problem aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden sind nicht die Höhen der Strafen, sondern das Aufdecken und zur Anzeige bringen der strafbaren Handlungen. Dahingehend macht die Motion keinerlei Vorschläge. Was die Verschärfung der Strafnormen für Arbeitgeber, Arbeitsvermittler und Vermieter mit einer kohärenten Gesetzgebung zu Sans-Papiers zu tun haben sollte, erschliesst sich nicht.

***„Erleichterung des Datenaustausches zwischen staatlichen Stellen betreffend Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus (Bspw. für Schulbesuche und individuelle Förderung).“***

Zwischen vielen staatlichen Stellen besteht bereits ein Datenaustausch. Dass dieser nicht bei allen besteht, hat einerseits mit dem unverhältnismässigen Aufwand, andererseits mit dem Schutz der Grundrechte (siehe oben) zu tun. Eine weitere Erleichterung des Datenaustauschs würde nicht zu einer kohärenten Gesetzgebung führen, sondern Sans-Papiers weiter in die Illegalität drängen. Damit wird nicht die Zahl der Sans-Papiers kleiner, sondern die Zahl der Personen, die keinen Zugang zu in der Verfassung verankerten Grundrechten haben, grösser. Zudem wird so vielen Formen der Begleitkriminalität (Menschenhandel, Schwarzarbeit, Ausbeutung, Erpressung) Vorschub geleistet. Auch die SEM-Studie zu den Sans-Papiers erwähnt *firewalls* – also den Schutz vor der Weitergabe von Daten – als wichtige Mittel, „welche sicherstellen, dass die Einforderung anerkannter Rechte nicht durch die Weitergabe von Informationen an die Migrationsbehörden untergraben wird“ (Seite 17).

Insbesondere schockierend ist der Vorschlag des Datenaustauschs im Schulwesen. Damit gefährdet die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats das Kindeswohl, welches in der Schweizerischen Bundesverfassung und in mehreren für die Schweiz rechtlich bindenden internationalen Abkommen (so der UN-Kinderrechtskonvention und dem UNO-Pakt I) verankert ist. Das Kindeswohl beinhaltet sowohl das Recht auf Bildung für alle Kinder in der Schweiz – unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Aufenthaltsstatus – als auch den Vorrang des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die das Kind betreffen. Mit einer Meldepflicht der Schulen würde die Schweiz die Menschenrechte gravierend verletzen und hinnehmen, dass es wieder Kinder in der Schweiz gibt, die nicht eingeschult werden und somit keinen Zugang zu Bildung haben.

**„Konkretisierung der Härtefallkriterien gemäss Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) für langjährig anwesende, "integrierte" (d.h. erwerbstätig, nicht sozialhilfebedürftig und nicht straffällig) Sans-Papiers, insbesondere für Familien mit Kindern in Ausbildung.“**

Eine Konkretisierung der Härtefallkriterien für eine bestimmte Gruppe von Sans-Papiers ist sicherlich wünschenswert. Die Genfer *Opération Papyrus* zeigt, wie so eine Konkretisierung aussehen könnte. Ähnliche Regelungen sind unbedingt auch in anderen Kantonen oder gesamtschweizerisch zu entwickeln, da die genannten Integrationskriterien auf praktisch alle Sans-Papiers zutreffen. Familien mit Kindern in Ausbildung werden bei diesen Regelungen im Übrigen bereits gesondert behandelt. Die Motion bringt für die Entwicklungen in diesem Bereich aber keinerlei Mehrwert.

Für die berufliche Grundbildung gibt es bereits seit 2013 eine besondere Regelung, die in Art. 30a der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) festgehalten ist. Diese wurde noch zu wenig genutzt und ist verbesserungswürdig. Auch hier werden die notwendigen Anpassungen aber bereits ohne die vorliegende Motion angegangen.

## **Abschliessend**

Die Motion greift ein wichtiges Thema auf, immerhin leben wahrscheinlich über 100'000 Sans-Papiers in der Schweiz. Leider versucht sie unter dem Deckmantel der Worte „kohärent“, „Gesamtschau“ und „Lösungsansätze“ die Lebensrealität all dieser Menschen massiv zu beeinträchtigen – ohne dass dabei ein Mehrwert für irgendjemanden sichtbar wäre. Die konkreten Vorschläge greifen die Grundrechte an und drohen, die Kosten für die Schweizer Sozialwerke sowie die Gesundheitsversorgung zu erhöhen.

Die Garnitur dieser Ansinnen mit leeren Vorschlägen wie der Erhöhung von Strafen für ArbeitgeberInnen oder der Konkretisierung der Härtefallregelung, an der bereits gearbeitet wird, kann davon nicht ablenken. Aufgrund der absehbaren Kosten sowie der massiven Einschränkungen der Rechte einer grossen Bevölkerungsgruppe muss die Motion entschieden abgelehnt werden.