

Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden:

Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven



Ein Kurzbericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM
basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH

Dezember 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Impressum

Herausgeber

Eidgenössische Migrationskommission EKM,
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, www.ekm.admin.ch

Studienautoren

KEK-Beratung GmbH: Martin Stalder und Claudio Spadarotto

Redaktion

Sibylle Siegwart und Sabine Zurschmitten

Bilder

© Ursula Haene
Fotos aus der Serie «mitgenommen»

Gestaltung und Druck

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.934. D

© EKM/Dezember 2019

<<Es gibt eine Gruppe von Menschen, bei denen klar ist, dass sie weder als Flüchtlinge noch als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz bleiben dürfen und die zur Ausreise verpflichtet sind. Darunter gibt es eine grössere Zahl von Personen, die aufgrund von Vollzugs- hindernissen und der Unmöglichkeit, Reisepapiere zu beschaffen, gar nicht ausreisen können. Diese Menschen und ihre Situationen sind im Asyl- und Ausländer- gesetz nicht vorgesehen. Sie werden von der Politik und von der Gesellschaft nach Möglichkeit ignoriert>>.

Alexander Ott, Leiter der Fremdenpolizei, Stadt Bern

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Ausgangslage	5
2.	Die Zielgruppe: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden	7
2.1	Die Zielgruppe der Studie	8
2.2	Methodisches Vorgehen: Indirekter Zugang zur Zielgruppe	9
3.	Kontrollierte Ausreisen mit Rückkehrhilfe	10
3.1	Die Rückkehrhilfe	10
3.2	Die Rückkehrhilfe in Zahlen	11
3.3	Die Rückkehrberatung	12
3.4	Kritik an der Rückkehrhilfe und Optimierungsvorschläge	12
4.	Der Verbleib in der Schweiz mit Nothilfe	16
4.1	Das Nothilferegime	16
4.2	Leben ohne Aufenthaltsberechtigung in der Nothilfe	16
4.3	Pragmatische Optimierungen der Nothilfe als kantonale Praxis	19
4.4	Die Härtefallregelung als Ausweg aus der Nothilfe	20
5.	Untertauchen in der Schweiz	29
5.1	«Unauffällige Unbekannte»	29
5.2	Leben ohne Aufenthaltsberechtigung in der Anonymität	29
6.	Schlussfolgerungen	36
7.	Literatur- und Quellenverzeichnis	38
8.	Gesetzliche Grundlagen	38

1. Die Ausgangslage

Im Asylverfahren wird vom Staatssekretariat für Migration SEM geprüft, ob die antragstellenden Personen asylrelevante Gründe vorbringen und diese glaubhaft machen können. Wer dies kann, wird als Flüchtling anerkannt. Wer dies nicht kann, erhält kein Asyl und ist verpflichtet, in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückzukehren. Asylsuchende können auch während des Verfahrens an verschiedenen Hürden scheitern und zu verschiedenen Zeitpunkten aus dem Asylprozess ausscheiden. Nach Ablehnung eines Asylgesuchs oder bei einem Nichteintretensentscheid (NEE) wird die Wegweisung der betroffenen Person verfügt. Ist eine Rückkehr nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich, muss eine vorläufige Aufnahme gewährt werden.¹ Ansonsten sind rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende innert einer gesetzten Frist zum Verlassen der Schweiz verpflichtet.²

Was genau geschieht jedoch mit den Menschen, die aus dem Asylsystem der Schweiz ausscheiden, weil sie einen negativen Asylentscheid erhalten haben, oder weil ihnen keine vorläufige Aufnahme gewährt wird? Welche Profile weisen diese Menschen auf? Welche verschiedenen Wege schlagen sie ein? Welche Auswege bieten sich ihnen? Welche Perspektiven haben sie für ihr Leben entwickelt?

Die Statistik des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) weist aus, dass zwischen 2008 und 2017 knapp 230 000 Menschen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben.³ Mehr als 180 000 sind in diesem Zeitraum in der Statistik als aus der Schweiz ausgereist vermerkt, gut die Hälfte von ihnen «kontrolliert» (92 000), die andere Hälfte «unkontrolliert» (88 000).⁴

Die Mehrheit dieser «kontrolliert ausgereisten» Personen ist ohne Rückkehrunterstützung freiwillig und selbstständig abgereist oder wurde aus der Schweiz in ihren Heimatstaat, in einen sicheren Drittstaat oder einen Dublin-Staat, rückgeführt.⁵

Es besteht eine enorme Wissenslücke bezüglich der Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden.

Nur gerade 18 208 dieser kontrolliert Ausgereisten, das sind nicht einmal 20 Prozent, haben von der Rückkehrhilfe profitiert. Kurz zusammengefasst heisst das: Sie erhielten eine Beratung, eine Pauschale zur Deckung der Reisekosten und allenfalls einen finanziellen Beitrag zur Realisierung von Projekten, die ihre Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern sollen.

Was aber ist mit den rund 88 000 Menschen passiert, die als «unkontrollierte Abreisen» oder als «andere Abgänge» in der Asylstatistik verbucht wurden?⁶ Da bei der Mehrheit dieser Kategorie von Personen die Aufenthaltssituation nicht bekannt ist, lässt sich über ihre Situation lediglich spekulieren.⁷

1 Eine vorläufige Aufnahme ist kein Rechtstatus, sondern gemäss SEM eine zwingende Ersatzmassnahme, die angeordnet wird, wenn die Wegweisung wegen einem oder mehrerern Vollzugshindernis(sen) nicht vollzogen werden kann (SEM, Handbuch Asyl, Artikel E4).

2 Gemäss SEM ist ein Vollzug der Wegweisung «nicht zulässig», wenn er gegen das Völkerrecht verstösst, «nicht zumutbar», wenn eine konkrete individuelle Gefährdung vorliegt und «nicht möglich», wenn vollzugstechnische Hindernisse vorliegen (bspw. fehlende Transportmöglichkeiten, oder weil keine Reisedokumente beschafft werden können (SEM, Handbuch Asyl, Artikel E4).

3 Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ist die Datenbank des Bundes für die Bearbeitung von Personendaten aus dem Asyl- und Ausländerbereich.

4 ZEMIS Asylstatistik, Übersicht Jahre 2006–2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019).

5 Die Schweiz ist seit dem 12. Dezember 2008 Teil des Dublin-Raumes, der 32 Staaten umfasst. Im Zeitraum zwischen 2009 und 2018 hat die Schweiz mehr als 31 200 Asylsuchende an andere Dublin-Staaten überführt.

6 Der Status «unkontrollierte Abreise» wird im ZEMIS für Personen eingetragen, zu denen die Behörden über eine gewisse Zeitperiode keinen Kontakt mehr haben (Büro Bass 2017: 32).

7 Es gibt keine verlässlichen Daten zur Aufenthaltssituation von unkontrolliert abgereisten Asylsuchenden für den hier untersuchten Zeitraum 2008 bis 2017. Die Studie zur Administrativhaft im Asylbereich des Büro Bass (2017) liefert jedoch Informationen zum Verbleib von unkontrolliert abgereisten Asylsuchenden für den Zeitraum 2011 bis 2014. Auch das SEM hat sich kürzlich in einer internen Wochenmitteilung (18.09.2019) zu dieser Gruppe von Personen geäußert und schreibt: «Unser Statistikdienst hat analysiert, wie viele der unkontrolliert abgereisten Asylsuchenden im Rahmen des Dublin-Abkommens in die Schweiz zurückkehren. Das Resultat ist interessant: es sind nur wenige Prozent. Und von diesen tauchte mehr als die Hälfte ein zweites Mal unter. Über 90 Prozent der unkontrolliert abgereisten Asylsuchenden kehrt also nicht mehr ins Schweizerische Asylsystem zurück».

Ein Teil von ihnen wird wohl in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgereist sein, ohne sich beim Grenzübertritt abgemeldet zu haben. Ein weiterer Teil wird in einen Drittstaat weitergereist sein und sich dort entweder ohne behördliche Bewilligung aufhalten oder ein neues Asylverfahren angestrebt haben.⁸ Laut Schätzungen der EU-Kommission haben sich Ende 2018 rund eine Million Menschen ohne reguläres Aufenthaltsrecht in Europa aufgehalten.

Ein dritter Teil aus der Kategorie der unkontrolliert ausgereisten Asylsuchenden wird «untergetaucht» sein und sich ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten. Die vom Bund 2005 und 2015 publizierten Sans-Papiers-Studien kommen zum Schluss, dass von den geschätzten 80 000 bis 100 000 in der Schweiz lebenden Sans-Papiers zwischen zehn Prozent und einem Drittel vorher ein Asylverfahren durchlaufen haben.⁹

Eine Gruppe von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden mit Ausreiseverpflichtung hat die Schweiz aufgrund von temporären oder langfristigen «Vollzugshindernissen» nicht verlassen. Diesen Personen wurde jedoch keine vorläufige Aufnahme gewährt bzw. wurde diese wieder aufgehoben.¹⁰ Vollzugshindernisse treten auf, wenn die Identität der Betroffenen nicht abschliessend geklärt werden kann, wenn es nicht möglich ist, die nötigen Reisepapiere zu beschaffen, wenn die Transportfähigkeit (bspw. aus gesundheitlichen Gründen) eingeschränkt ist, oder wenn sich das Herkunftsland weigert, einmal ausgereiste Lands-

leute, die nicht freiwillig zurückkehren, wieder zurückzunehmen (wie z. B. im Fall von Eritrea). Solche Personen leben teilweise mit Nothilfe in der Schweiz. Zwischen 2008 und 2017 haben rund 53 000 Personen Nothilfe bezogen. Obwohl die Gestaltung der Nothilfe kantonal geregelt ist und ein gewisser Handlungsspielraum besteht, der unterschiedlich gehandhabt wird, muss doch herausgestrichen werden, dass das Nothilfe-Regime in der Schweiz auf Abschreckung zielt und darauf ausgelegt ist, abgewiesene Asylsuchende zur Ausreise zu bewegen. Ende 2017 lebten rund 8500 abgewiesene Asylsuchende von der Nothilfe, rund 60 Prozent von ihnen als «Langzeitbeziehende».¹¹

Die Spekulationen zeigen, dass in der Schweiz eine enorme Wissenslücke besteht über Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden und die aufgefordert sind, das Land zu verlassen. Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat sich daher im Rahmen ihres thematischen Schwerpunkts «Asylpolitische Perspektiven» im Jahr 2019 unter anderem auch mit dieser Gruppe von abgewiesenen Asylsuchenden befasst. Es ist ihr ein Anliegen, die Situation betroffener Personen besser kennenzulernen. Sie sollen «ein Gesicht» bekommen und es soll deutlich werden, welche Profile sie aufweisen, wie sie ihre Situation nach dem Ausscheiden aus dem Asylsystem erleben, welche Wege sie einschlagen, ob und bei wem sie Unterstützung finden und welche Perspektiven sie entwickeln können. Zu diesem Zweck hat die EKM eine Studie in Auftrag gegeben, die vom Büro KEK-Beratung GmbH unter der Leitung von Martin Stalder und der Mitarbeit von Claudio Spadarotto durchgeführt wurde. Die vorliegende Publikation der EKM «Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden – Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven» ist eine Kurzfassung der gleichnamigen Studie von KEK-Beratung GmbH, auf die im Folgenden entweder als solche oder mit Referenz auf die Autoren Stalder und Spadarotto (2019) verwiesen wird.

8 Zwischen 2009 und 2018 hat die Schweiz im Rahmen des Dublin-Verfahrens 6400 Personen aus anderen Dublin-Staaten rückübernommen. Die Mehrheit von ihnen hat in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt, welches negativ entschieden wurde, woraufhin diese Personen eine Wegweisung erhielten. Statt kontrolliert aus der Schweiz abzureisen, reisten sie unkontrolliert in einen anderen Dublin-Staat, wo sie erneut um Asyl ersuchten. Im Laufe des Asylverfahrens stellten die dortigen Behörden fest, dass die Personen in der Schweiz bereits ein Asylverfahren durchlaufen haben und stellten ein Rückübernahmegesuch an die Schweiz. Die Schweiz nahm die Personen zurück und bereitete die kontrollierte Abreise in ihr ursprüngliches Herkunftsland vor.

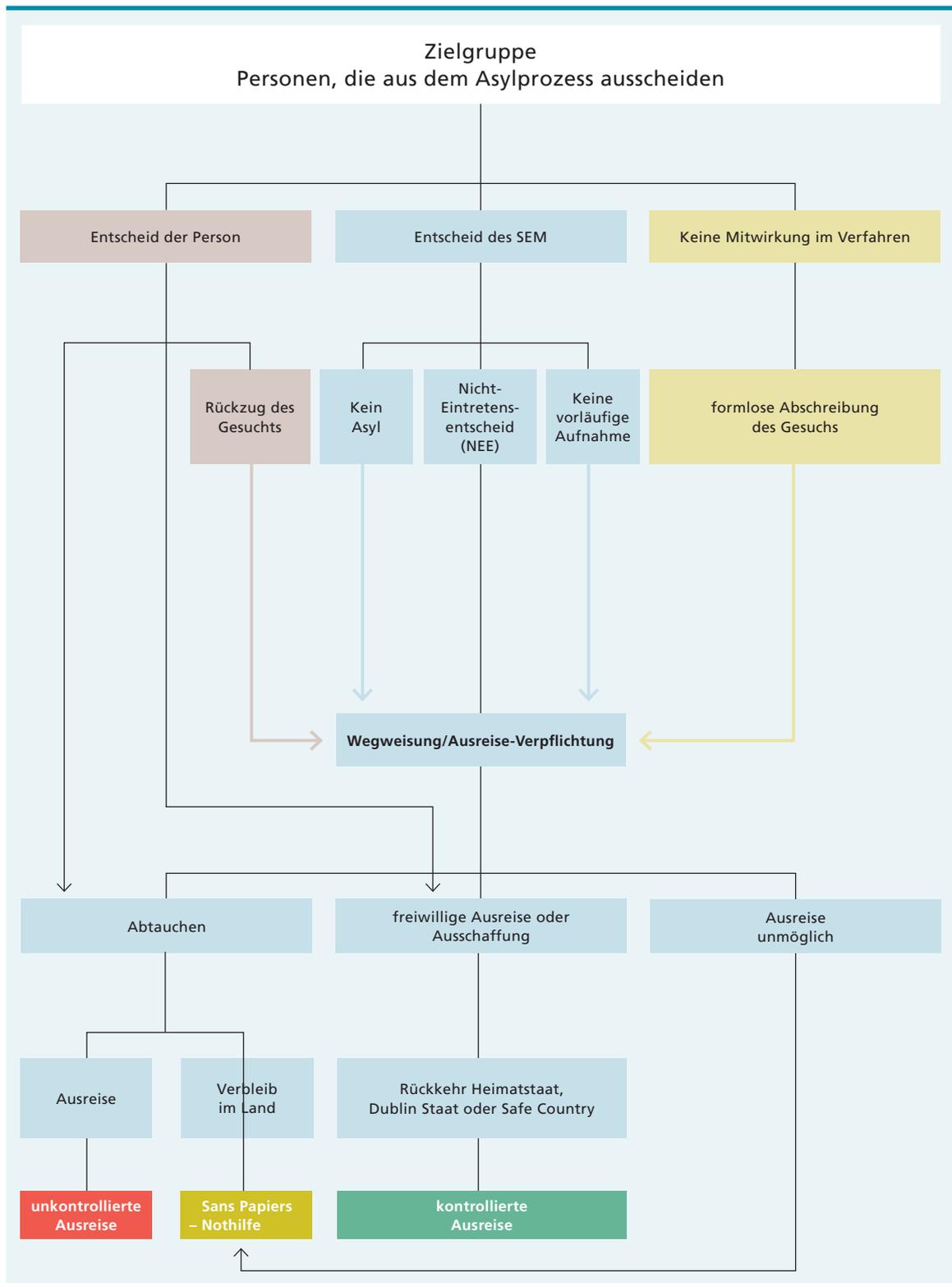
9 Longchamp et al. (2005), Morlok et al. (2015), Eidgenössische Migrationskommission EKM (2010).

10 Eine weggewiesene Person wird von der vorläufigen Aufnahme ausgeschlossen, falls der Vollzug der Wegweisung aufgrund ihres Verhaltens nicht möglich ist (Artikel 83 Abs.7 Buchstabe c AIG). Dies ist der Fall, wenn die Person bei der Beschaffung von Reisedokumenten nicht mitwirkt oder sich weigert, selbstständig bei der heimatlichen Vertretung gültige Reisedokumente zu ersuchen. Auch Personen, die im In- oder Ausland straffällig geworden sind, oder die in der Schweiz gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstoßen haben, wird keine vorläufige Aufnahme gewährt.

11 Als Langzeitbeziehende von Nothilfe definiert das SEM: «Nothilfebeziehende Personen, die in mindestens vier vorangegangenen Quartalen auch Nothilfe bezogen haben oder deren Entscheid mindestens vier Quartale vor dem Beginn des Beobachtungsquartals rechtskräftig wurde.» (Bericht Monitoring Sozialhilfestopp 2018).

2. Die Zielgruppe: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Gründe, aus dem Asylverfahren auszusteiden (Stalder und Spadaro 2019)



Die eigentliche Zielgruppe der in Auftrag gegebenen Studie von KEK-Beratung GmbH sind alle Personen, die aus dem Asylsystem der Schweiz ausscheiden. Dazu werden alle Personen gezählt, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt und das Asylverfahren entweder teilweise oder ganz durchlaufen haben, wobei ihnen kein Schutz gewährt wurde. Dabei ist es unerheblich, ob das Verfahren ordentlich beendet oder vorzeitig abgebrochen wurde. Wie die schematische Darstellung (Abbildung 1) zeigt, können Asylsuchende im Verfahren an verschiedenen Hürden scheitern sowie aus verschiedenen Gründen und zu verschiedenen Zeitpunkten aus dem Asylprozess ausscheiden. Ebenfalls ist es nicht entscheidend, ob der Abbruch des Verfahrens auf einen Entscheid der Behörde zurückzuführen ist (formlose Abschreibung, Nichteintretensentscheid) oder durch einen persönlichen Entschluss des Asylsuchenden herbeigeführt wurde.

Personen, die aus dem Asylsystem der Schweiz ausscheiden, zeichnen sich durch eine starke Heterogenität aus. Sie kommen aus verschiedenen Ländern, in denen unterschiedliche politische Verhältnisse herrschen.¹² Sie leben in vielfältigen sozialen Konstellationen und unterscheiden sich durch ihr Geschlecht und ihr Alter. Auch die Aufenthaltsdauer in der Schweiz kann stark variieren. Einige können in ihre Herkunfts- oder Heimatländer zurückkehren und nehmen dafür Rückkehrhilfe in Anspruch. Für andere ist die Rückkehr jedoch keine Option oder sie ist gar nicht möglich. Manche ziehen der Rückkehr ein Leben in der Illegalität oder in der Nothilfe vor. Grundsätzlich bieten sich Personen mit einem negativen Asylentscheid und Ausreiseverpflichtung folgende Möglichkeiten:

Ausreisen

- in das Herkunftsland, einen Drittstaat oder einen Dublin-Staat;
- selbstständig-freiwillig oder durch zwangsweise Rückführung;
- mit oder ohne Rückkehrhilfe;
- kontrolliert oder unkontrolliert.

In der Schweiz bleiben

- mit Nothilfe und allenfalls abwarten, bis ein Härtefallgesuch möglich wird;
- untertauchen, versteckter Aufenthalt als Sans-Papier;
- über ein Familienprojekt: Heirat oder ein Kind mit einer Person, welche eine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz besitzt.

Untertauchen im Ausland

- versuchen (unter neuer Identität), in einem anderen Land ein neues Asylgesuch zu stellen;
- Leben in der Klandestinität.

2.1 Die Zielgruppe der Studie

Aus diesen Möglichkeiten, die sich teilweise überschneiden, lässt sich eine Typologie von Personen bilden, die aus dem Asylsystem ausscheiden und die in der Abbildung 2 schematisch dargestellt wird.

Stalder und Spadarotto (2019) berücksichtigen in ihrer Studie nicht die Gesamtheit aller aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen, sondern haben die Zielgruppe auf die in der Abbildung gelb markierten Gruppen von Personen eingeschränkt. Die Zielgruppe der Studie umfasst daher alle Asylsuchenden, die mit Rückkehrhilfe kontrolliert aus der Schweiz ausreisen, die als Nothilfebeziehende ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bleiben oder die untertauchen und anschliessend als Sans-Papiers in der Schweiz oder einem anderen Land leben. Abgewiesene Asylsuchende, die gegen ihren Willen ausgeschafft werden sowie Personen, die selbstständig, jedoch ohne Inanspruchnahme von Rückkehrhilfe die Schweiz verlassen, werden in der Studie nicht berücksichtigt. Ausgeschlossen wurden zudem Asylsuchende, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus der Schweiz in ein anderes Land überführt oder aus einem anderen Land in die Schweiz rücküberstellt werden.

¹² Ein Teil der weggewiesenen Asylsuchenden stammt aus Ländern, in die eine Ausschaffung ausgeschlossen ist oder nur in wenigen Einzelfällen durchgeführt werden kann, beispielsweise Eritrea, Iran, Algerien, Tibet/China, Afghanistan und Syrien. Einerseits kann sich jedoch die Situation in den Herkunftsländern ändern. Jüngstes Beispiel ist Eritrea, in das nach neuer Praxis Wegweisungen verfügt werden dürfen, Eritrea aber nur bereit ist, freiwillig Rückkehrende aufzunehmen. Andererseits gelingt es der Schweiz mit Herkunftsländern neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln. Dadurch werden Ausschaffungen im Prinzip möglich. Um einer drohenden Ausschaffung zu entkommen, verlässt ein Teil der weggewiesenen Asylsuchenden die Nothilfestrukturen und taucht unter.

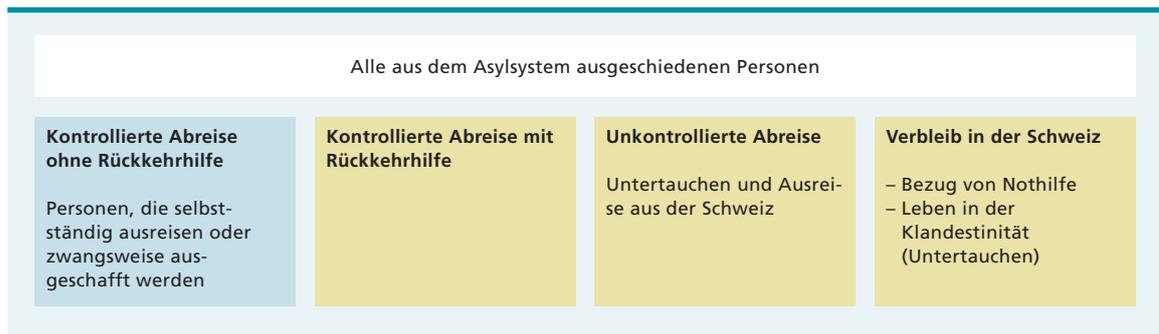


Abbildung 2: Zielgruppe der Studie (Stalder und Spadarotto 2019)

2.2 Methodisches Vorgehen: Indirekter Zugang zur Zielgruppe

Die Zielgruppe der Studie konnte nicht systematisch zu ihren Perspektiven und den gewählten (Aus-)Wegen befragt werden. Die Hauptschwierigkeit lag in der Erreichbarkeit und dem Zugang zu den Personen der Zielgruppe, der nicht aufgebaut werden konnte. Eine weitere Hürde hat die dünne Datenlage dargestellt. So wissen Behörden und Institutionen in der Schweiz nur in sehr beschränktem Masse über den Verbleib dieser Personen Bescheid. Die für die Fragestellung relevanten Daten aus dem ZEMIS für die Jahre zwischen 2008 und 2017 wurden einer sekundärstatistischen Analyse unterzogen.

Aufgrund des schwierigen Zugangs zu Personen der Zielgruppe und der unzuverlässigen Datenlage sahen sich die Studienleiter gezwungen, einen indirekten Zugang zur Zielgruppe zu wählen, indem Fachstellen sowie Expertinnen und Experten befragt wurden, die mit Personen aus der Zielgruppe arbeiten.¹³ Dazu zählen Beratungsstellen für Rückkehrhilfe, kantonale Fachstellen, die für den Vollzug der Nothilfe zuständig sind, kantonale Koordinationsstellen im Asyl- und Flüchtlingsbereich, Migrationsämter sowie Beratungsstellen für Sans-Papiers. Die befragten Expertinnen und Experten haben aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in diesem Arbeitsfeld die Situation und die Perspektiven der zur Zielgruppe gehörenden Personen eingeschätzt und bewertet. Ergänzt wurde diese Perspektive durch die Befragung von Expertinnen und Experten aus anderen europäischen

Ländern, die zur Situation von abgewiesenen Asylsuchenden in Deutschland, Italien und Österreich Auskunft gaben.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die befragten Expertinnen und Experten insbesondere Kenntnisse über und Erfahrungen mit abgewiesenen Asylsuchenden hatten, die entweder den Kontakt zur Rückkehrberatung, den Beratungsstellen der Sans-Papiers oder den Nothilfestrukturen suchten. Die Studie liefert daher nur wenige Antworten zu den Wegen und Profilen von untergetauchten Personen in der Schweiz. Nicht berücksichtigt wurden Personen, die entweder in ein anderes europäisches Land oder unkontrolliert in ihr Herkunfts- oder Heimatland ausgewandert sind sowie Personen, die gegen ihren Willen ausgeschafft wurden. Auch die verschiedenen Wege und Verläufe der zirkulären Migration, bei der Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus der Schweiz in ein anderes Land überführt oder aus einem anderen Land in die Schweiz rücküberstellt werden, konnten in der Studie nicht beschrieben werden.

Durch die Vermittlung von Beratungsstellen erklärten sich einige weggewiesene Asylsuchende bereit, im Rahmen der Studie ihre persönliche Migrationsgeschichte zu erzählen. Diese werden als anonymisierte Porträts dargestellt und haben zum Ziel, den Menschen der Zielgruppe «ein Gesicht» und «eine Stimme» zu verleihen. Sie geben eine Vorstellung davon, was es heisst, aus dem Asylbereich auszuschneiden und in der Schweiz ohne Aufenthaltsbewilligung zu (über)leben, entweder in Nothilfestrukturen oder in der Anonymität.

¹³ Eine ausführliche Beschreibung der methodischen Herangehensweisen und Befragungstechniken findet sich in der Originalstudie (Stalder und Spadarotto 2019).

3. Kontrollierte Ausreisen mit Rückkehrhilfe

Alle Personen aus dem Asylbereich können unabhängig vom Stadium ihres Verfahrens Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen. Auch anerkannte Flüchtlinge und bestimmte Personen aus dem Ausländerbereich haben Zugang zu Rückkehrhilfe, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten. Von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen sind hingegen weggewiesene Asylsuchende, die sich während oder nach dem Verfahren offensichtlich missbräuchlich verhalten haben, sowie Personen, die in der Schweiz straffällig geworden sind.¹⁴ Auch haben Staatsangehörige aus EU/EFTA-Staaten sowie aus Ländern, die von der Visumpflicht befreit sind, keinen Anspruch auf Rückkehrhilfe.

Anhand folgender Leitfragen befasst sich die KEK-Studie ausführlich mit dem Thema Rückkehrhilfe: Welche Unterstützungsleistungen erhalten abgewiesene Asylsuchende in der Rückkehrhilfe? Wie beurteilen in der Rückkehrhilfe tätige Expertinnen und Experten das Instrument als solches sowie die konkrete Praxis? Welche Faktoren sind entscheidend für eine erfolgreiche Rückkehrhilfe? Welche konkreten Ausgestaltungsformen werden kritisch beurteilt? Wie lässt sich das Instrument verbessern?

3.1 Die Rückkehrhilfe

Die Rückkehrhilfe ist seit 1997 ein komplexes Unterstützungs-Instrumentarium der schweizerischen Asylpolitik mit dem Ziel, die selbstständige oder pflichtgemässe Rückkehr von asylsuchenden Personen zu fördern und ihre Wiedereingliederung im Herkunfts- oder Heimatstaat zu erleichtern.¹⁵ Sie ist für die Glaubwürdigkeit der Asylpraxis wichtig und übermittelt die Botschaft, dass auch wenn Asylsuchende nicht als Flüchtlinge anerkannt werden und nicht als vorläufig Aufgenommene Schutz finden, die Schweiz diese Menschen

dennoch bei der Rückkehr in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat und in speziellen Fällen auch in der Wiedereingliederung unterstützt. In diesem Zusammenhang betont das SEM, dass die Rückkehrhilfe bei den Behörden in den Herkunftsstaaten oft zu einer stärkeren Akzeptanz der Rückkehr ihrer Staatsangehörigen führe und sie zudem ein wichtiges Element im Migrationsdialog sei.

Umgesetzt wird die Rückkehrhilfe vom SEM in enger Zusammenarbeit mit seinen Kooperationspartnern, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, der Internationalen Organisation für Migration (IOM)¹⁶ sowie den zuständigen kantonalen Stellen und Verwaltungsbehörden (z. B. Asyl- oder Migrationsbehörden) und Hilfswerken (z. B. Rotes Kreuz oder Caritas).

Rückkehrhilfe kann bei den Rückkehrberatungsstellen (RKB) des Bundes sowie in den Kantonen beantragt werden. Sie wird in Form von Pauschalen geleistet. Darüber hinaus sind materielle Zusatzleistungen für Reintegrationsprojekte im Herkunftsland in den Bereichen Beruf, Ausbildung, Wohnraum oder für spezielle Hilfsmassnahmen für verletzte Personen möglich.¹⁷ Im Unterschied zur kantonalen Rückkehrhilfe ist die Rückkehrhilfe ab Bundesasylzentren (RAZ) degressiv ausgestaltet. Je früher sich betroffene Personen für die Rückkehr entscheiden, desto höher fallen die Rückkehrhilfe-Leistungen aus.

¹⁴ Vgl. hierzu, Art. 64 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994777/index.html>, (24.11.2019).

¹⁵ Die Rückkehrhilfe setzt sich aus den folgenden Elementen zusammen: der Rückkehrberatung in den Kantonen, der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe in den Bundesasylzentren (BAZ), der individuellen Rückkehrhilfe, den Rückkehrhilfeprogrammen in verschiedenen Ländern sowie der Strukturhilfe und Prävention irregulärer Migration (PiM). Eine ausführliche Beschreibung dieser Elemente findet sich auf der Webseite des SEM. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>.

¹⁶ Die IOM wurde 1951 gegründet und ist seit 2016 den Vereinten Nationen angegliedert. Als international tätige Organisation mit 400 Vertretungen auf der ganzen Welt ist es der IOM möglich, aktuelle Informationen über die Situationen vor Ort zu beschaffen und Wiedereingliederungsprojekte in den Herkunftsländern zu begleiten und zu unterstützen. Neben der Rückkehrberatung und der Rückkehrhilfe hat IOM Schweiz weitere zentrale Programme entwickelt, wie den Swiss Return Information Fund (RIF) zur Bereitstellung von Informationen für Personen, die in ihr Herkunfts- oder Heimatland zurückkehren wollen, die SwissREPAT-IOM Movements (SIM) zur Organisation des Transports und der Unterstützung vor, während und nach der Rückreise oder auch die Reintegration Assistance Switzerland (RAS) zur Unterstützung der Rückkehrenden nach ihrer Ankunft im Herkunfts- oder Heimatland.

¹⁷ Die gesetzliche Regelung findet sich in der Weisung zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe des SEM. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-d.pdf, (05.01.2019).

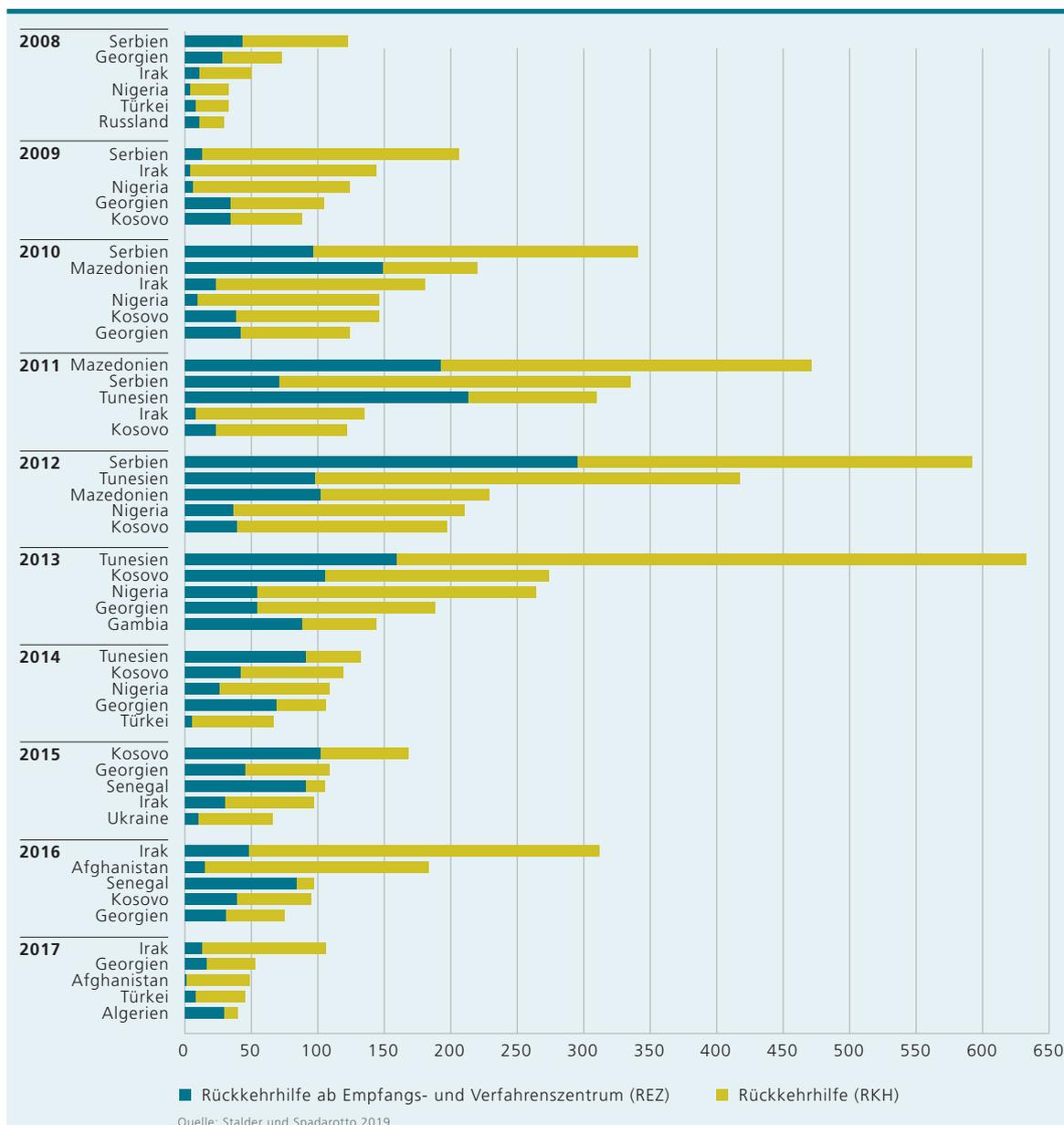
3.2 Die Rückkehrhilfe in Zahlen

Die Zahlen der IOM zeigen, dass im Zeitraum zwischen 2008 und 2017 nur gerade insgesamt 18 208 abgewiesene Asylsuchende mit Rückkehrhilfe kontrolliert aus der Schweiz ausgereist sind (davon 5855 Personen mit Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren). Das entspricht einem Anteil von knapp 20 Prozent der 92 000 Personen aus der Kategorie der «kontrolliert Ausgereisten». Bezogen auf die in der ZEMIS-Statistik aufgeführte Gesamtzahl der im selben Zeitraum aus dem Asyl-

system ausgeschiedenen Personen (180 000 Personen) liegt ihr Anteil nur knapp bei 10 Prozent.

Die Abbildung illustriert, wie viele Personen mit Rückkehrhilfe (RKH) bzw. mit Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentrum (REZ) zwischen 2008 und 2017 ausgereist sind. Die Rückkehrhilfe, insbesondere die REZ, wurde oft an Personen aus Herkunftsländern ausgerichtet, bei denen ein Asylgesuch praktisch aussichtslos war (wie Georgien, Algerien und Kosovo). Es wird zudem ersichtlich, dass die Ausreisen mit Rückkehrhilfe aus der

Abbildung 3: Ausreisen mit Rückkehrhilfe (RKH und REZ) nach Nationen: Top-five pro Jahr (2008 bis 2017)



Schweiz starken Schwankungen unterliegen. Nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 haben sie in jüngster Zeit stark abgenommen.

3.3 Die Rückkehrberatung

Zentrales Element der Rückkehrhilfe ist die Rückkehrberatung. Dafür zuständig sind in den Kantonen die Rückkehrberatungsstellen (RKB) und seit 2007 in allen Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes die Internationale Organisation für Migration (IOM). Im Zuge des neu strukturierten Asylsystems sind in den seit dem 1. März 2019 betriebenen Bundesasylzentren (BAZ) entweder die IOM oder die kantonalen RKB des Standortkantons für die Rückkehrberatung zuständig.

Welche Unterstützungsleistungen erhalten abgewiesene Asylsuchende in der Rückkehrberatung? Um ein konkreteres Bild dieser Beratungspraxis zu erhalten, hat sich die KEK-Studie mithilfe eines Online-Fragebogens an die im Bereich der Rückkehrhilfe tätigen Fachstellen aus allen Kantonen gewendet. Dabei hat sich gezeigt, dass in den Beratungsgesprächen, mit absteigender Häufigkeit, folgende Unterstützungsleistungen angeboten bzw. Themen behandelt werden:

1. **Die Klärung der Situation und eine Standortbestimmung nach einem negativen Asylentscheid:** Dazu gehören Informationen über Beschwerdemöglichkeiten, Möglichkeiten einer Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland, den Zugang zur Nothilfe und damit verbundene Regelungen, die Möglichkeit, als Sans-Papiers ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz oder in einem anderen Land zu leben.
2. **Das Einholen von Informationen über die Situation im Herkunftsland:** beispielsweise darüber, ob eine Rückkehr ins eigene Haus möglich ist, die Verbesserung der eigenen Sicherheit im Herkunftsland, den Zugang zu medizinischer Hilfe bei der Rückkehr, Ausbildungsmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen sowie Probleme, die bei einer Rückkehr im Alltag zu erwarten sind.
3. **Informationen zu den Leistungen der Schweiz bei einer Rückkehr:** Dazu gehören die Unterstützung bei der Beschaffung von Reisedokumenten (Pass oder Laissez-Passer),¹⁸

die Finanzierung der Rückreise, Informationen über mögliche Reiserouten und Transportmittel sowie die Organisation der Rückreise.

4. **Informationen und Beratung zur finanziellen Unterstützung für Starthilfeprojekte im Herkunfts- oder Heimatland.** Mögliche Projekte sind die Gründung eines eigenen Geschäfts, die Aufnahme einer Berufstätigkeit oder das Absolvieren einer Ausbildung sowie die Unterstützung bei der Sicherung des benötigten Wohnraums.
5. **Informationen und Beratung zum Verbleib in einem anderen europäischen Land.**

3.4 Kritik an der Rückkehrhilfe und Optimierungsvorschläge

Zur Umsetzung der Rückkehrhilfe leiten die kantonalen Beratungsfachstellen die betroffenen Personen an die Internationale Organisation für Migration (IOM) weiter. IOM Schweiz ist also nicht nur im Bereich der Rückkehrberatung tätig, sondern plant als zentraler Akteur die Rückkehr von betroffenen Personen. Gemeinsam mit der Vertretung der IOM im Herkunftsland und spezialisierten Organisationen vor Ort koordiniert und erbringt die IOM Schweiz die Unterstützung für Starthilfeprojekte. Die nachfolgenden Aussagen, Einschätzungen und Bewertungen stammen aus Experteninterviews mit drei Schlüsselakteuren von IOM Schweiz: Pier Rossi-Longhi, Chef des Koordinationsbüros IOM Schweiz, Claire Potaux-Vésy, Programm und Liaison Officer von IOM Schweiz und Jean Quartarolo, Rückkehrberater von IOM Schweiz.

Die Erfahrungen von IOM Schweiz zeigen, dass die Vertraulichkeit der Beratung und die Freiwilligkeit des Entscheides eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Rückkehrhilfe darstellt. Wenn ein Vertrauensverhältnis zu den weggewiesenen Asylsuchenden aufgebaut werden kann, steigen die Chancen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung. IOM Schweiz versucht daher nicht, Asylsuchende zu einer Rückkehr zu bewegen, sondern durch die Beratung die Grundlagen für «informierte» Entscheide zu schaffen. Den betroffenen Personen muss klar sein, dass die Rückkehrberatung und der Asylentscheid voneinander getrennte Prozesse sind und die IOM weder Einfluss auf das Asylverfahren noch auf die Asylentscheide hat. Geschätzt wird von den Asylsuchenden, dass Beratung, Information und die Unterstützung im Herkunfts- oder Heimatland aus einer Hand kommen. Diese Kontinuität schafft Vertrauen.

¹⁸ Dabei handelt es sich um einen Pass-Ersatz, der zur einmaligen Einreise in ein Land berechtigt.

Entscheidend für eine erfolgreiche Wiedereingliederung ist die politische, gesellschaftliche und ökonomische Situation im Herkunftsland zum Zeitpunkt der Rückkehr. Nur wenn die Verhältnisse einigermaßen stabil und friedlich sind, hat eine berufliche und soziale Wiedereingliederung Chancen auf Erfolg.¹⁹

Ein Grossteil der weiteren Expertinnen und Experten beurteilt die konkrete Ausgestaltung der Rückkehrhilfe allerdings äusserst kritisch. In den vergangenen zehn Jahren haben weniger als zehn Prozent der aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen von der Rückkehrhilfe profitiert. Daher sind sie der Ansicht, dass die Schweiz ihr Potenzial der Rückkehrhilfe bisher ungenügend aus-

Weniger als zehn Prozent der aus dem Asylsystem ausge- schiedenen Personen profitieren von der Rückkehrhilfe.

geschöpft hat und der Zugang zu Rückkehrhilfe erweitert werden muss. Es sollten beispielsweise auch Rückkehrwillige von Unterstützung profitieren können, wenn ihre Ausreisefrist bereits abgelaufen ist. Laut den interviewten IOM-Fachpersonen soll die Rückkehrhilfe so gestaltet werden, dass sie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Rückkehrenden in den Herkunfts- oder Heimatländern fördert und deren gesellschaftliches und ökonomisches Wohlergehen verbessert. Die Realität sieht aber gemäss der Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten anders aus: Die ausbezahlten finanziellen Beiträge reichen nicht aus, um die durch die Flucht entstandenen Kosten zu decken. Die Rückkehrenden sind meist mit Schulden gegenüber Familienangehörigen, Verwandten und Bekannten belastet, die mit der Erwartung auf regelmässige finanzielle Zuwendungen für die Reise ins Zielland mitbezahlt hatten. Die Rückkehr nach einer erfolglosen Migration ist daher häufig mit einem Gesichtsverlust verbunden, der eine Wiedereingliederung erschwert oder

verunmöglicht. Dazu kommt, dass viele Menschen in ihren Herkunftsorten keine Zukunftsperspektiven sehen und sich eine Rückkehr eher in eine Grossstadt im eigenen oder in einem benachbarten Land vorstellen können. Auch neue Forschungen in Deutschland zeigen, dass rückkehrbereite Personen mit Fluchterfahrung vermehrt in Entscheidungen miteinbezogen werden müssen, wohin eine Rückkehr für sie sinnvoll ist (Grawert 2018).

Die Mehrheit der befragten Expertinnen und Experten sehen in einer grosszügigeren Gestaltung der finanziellen und materiellen Unterstützung die Chance, dass mehr weggewiesene Asylsuchende als bisher zu einer freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland motiviert und dadurch vor dem Abtauchen in die Klandestinität und Prekarität bewahrt werden könnten.

Als weiterer Optimierungsvorschlag wird herausgestrichen, dass Rückkehrhilfe nicht erst mit bzw. nach einer Ausreise aus der Schweiz angesetzt werden sollte. Die Möglichkeit bereits während des Aufenthalts in der Schweiz eine Ausbildung zu absolvieren, könnte ebenfalls eine wirksame Form von Rückkehrhilfe darstellen. Die in der Schweiz erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten würden einen Neustart der Weggewiesenen im Herkunftsland unterstützen. Dieser angedachten Form der Rückkehrhilfe stehen allerdings die neuen beschleunigten Asylverfahren entgegen. Durch die kürzere Dauer der Verfahren steht weniger Zeit für Ausbildungen zur Verfügung.

Die interviewten IOM-Fachpersonen betonen, dass Massnahmen zu einer grosszügigeren Gestaltung der Rückkehrhilfe auch die Gefahr bergen, eine anziehende Wirkung auf neue Asylsuchende zu entfalten. Sie geben allerdings auch zu bedenken, dass niemand eine lebensgefährliche Reise unternimmt, nur um in den Genuss der Rückkehrhilfe zu kommen. Zudem hat das SEM Kriterien definiert, um falsche Anreize zu vermeiden. Sobald 34 Prozent von Asylsuchenden aus demselben Land während dreier aufeinanderfolgender Monate Rückkehrhilfe beziehen oder beantragen, wird diese abgesehen von wenigen Ausnahmen ausgesetzt. Entscheidend wird sein, einen gut ausbalancierten Weg zwischen der Verbesserung der Situation für die Zielgruppe und dem Vermeiden von Pull-Effekten zu finden.

¹⁹ Die Wirksamkeit der Rückkehrhilfe wird im Auftrag der IOM und mit finanzieller Unterstützung des SEM regelmässig überprüft. Für die detaillierten Ergebnisse wird auf die Monitoring-Berichte 2013 und 2018 verwiesen, welche auf der Webseite der IOM heruntergeladen werden können. <http://www.ch.iom.int/de/publications>, (24.09.2019).

Amadou



Amadou wächst mit seinen Eltern, einer älteren und einer jüngeren Schwester sowie einem jüngeren Bruder in einer Stadt im Süden Guineas auf, nahe an der Grenze zu Liberia. Sein Vater ist Schneider und seine Mutter betreibt ein kleines Geschäft, in welchem sie Kleider verkauft. Als Amadou etwa 12 Jahre alt war, erkrankte der Vater an einer progressiv fortschreitenden Krankheit: er konnte nicht mehr ohne Hilfe gehen, weil er immer wieder hinfiel und nicht mehr alleine aufstehen konnte. Da Amadou der älteste Sohn war, behielt ihn sein Vater zu seiner Unterstützung bei sich – Amadou brach die Schule ab, er hatte keine Wahl.

Als die Krankheit des Vaters immer weiter fortschritt, musste dieser schliesslich in die Hauptstadt Guineas, nach Conacry, zur Behandlung ins Spital. Dort in der Nähe lebte der jüngere Bruder des Vaters und Amadou konnte bei seinem Onkel wohnen, während er die Pflege seines Vaters im Spital übernahm. Aber bald hatte die Familie nicht mehr genügend Geld, um die Spitalbehandlung und die Medikamente zu bezahlen und der Vater starb.

Nun wollte der jüngere Bruder des verstorbenen Vaters, dass Amadou bei ihm blieb und die Kosten abarbeitete, die während seines Aufenthalts entstanden waren. Daher musste Amadou Feldarbeit verrichten, was ihm gar nicht gefiel: Er ist

eher feingliederig und schwach und war der ungewohnten, körperlich anstrengenden Arbeit auf dem Feld nicht gewachsen. Amadou wollte zu seiner Mutter zurückkehren, was aber nicht ging, da es der Familie nun an Geld mangelte.

Er wollte als Mechaniker in einer Werkstatt für Motorräder und Lastwagen arbeiten und es gelang ihm sogar, eine entsprechende Lehrstelle zu finden. Anders als in der Schweiz bekommen Lehrlinge in Guinea aber keinen Lehrlingslohn und so zwang ihn der Onkel, auch mit körperlicher Gewalt, zur Feldarbeit zurückzukehren.

Als ein Bekannter von Amadou, den er aus der Werkstatt kannte, nach Mali fuhr, um dort Ersatzteile abzuholen, nutzte Amadou, der mittlerweile 17 Jahre alt war, die Gelegenheit, um nach Mali zu flüchten. Er war überzeugt, dass er dort genügend Geld verdienen könne, um seine Mutter und Geschwister, zu denen er ja sowieso nicht zurückkehren konnte, finanziell zu unterstützen.

In Bamako schlug sich Amadou mit Gelegenheitsjobs als «Porteur» durch: er schleppte Lasten für andere Menschen, Koffer von Reisenden, Einkäufe vom Markt und was sich gerade ergab. Er schlief irgendwo auf der Strasse, an einer Hausmauer, wo immer er ein wenig Schutz fand. So konnte er gerade knapp überleben. Geld für die Unterstützung seiner Familie blieb keines übrig.

Amadou hörte von Bekannten, dass man in Algerien bessere Arbeit finden und mehr Geld verdienen könne.

Auf dem Weg nach Algerien, so erzählte Amadou, sei er zusammen mit vielen seiner Wegbegleiter in der Wüste von Rebellen gefangen genommen worden. Die Rebellen hätten mit seinem Mobiltelefon seine Mutter angerufen und ihn während des Telefonats geschlagen und gequält, damit seine Mutter seine Schreie höre und bereit sei, für ihn Lösegeld zu bezahlen. Während Wochen sei er immer wieder geschlagen worden und er habe seine Mutter angefleht, ihn aus dieser Tortur freizukaufen. Aber seine Mutter habe nicht bezahlen können und als dies endlich auch seinen Peinigern klargeworden sei, hätten ihn die Rebellen nach Libyen

weiterverkauft, wo er wiederum eingesperrt wurde. Hier sei die gleiche Tortur weitergegangen: Regelmässig habe er seine Mutter und auch seinen Onkel anrufen und um Geld betteln müssen. Er bekam kaum zu essen, wurde krank und immer schwächer. Er wollte nur noch zurück zu seiner Familie im Süden Guineas, aber dieser Weg war ihm versperrt.

Schliesslich hätten ihn seine libyschen «Besitzer» im Herbst 2017 mit vorgehaltener Waffe gezwungen, zusammen mit vielen anderen Leidensgenossen in ein kleines Schlauchboot zu steigen und in See zu stechen. Mit einem absolut nicht seetüchtigen Boot trieben sie auf dem Mittelmeer. Sie hatten viel Glück gehabt, da sie bald von einem grossen italienischen Schiff gerettet und nach Catania (Sizilien) gebracht wurden. Von dort wurde Amadou in die Nähe von Bologna in ein grosses Flüchtlingszentrum gebracht, aber offenbar nicht als Flüchtling registriert. Überhaupt habe sich in Italien niemand um ihn gekümmert. Er habe zwar zu essen bekommen und konnte im Zentrum schlafen. Aber als er krank wurde, sei er nicht behandelt worden und habe keine Medikamente erhalten. Er habe wiederholt gesagt, dass er nach Guinea zurückkehren wolle, aber niemand habe ihm dabei helfen wollen. Fast zwei Jahre blieb Amadou in Italien.

Als Amadou schliesslich das Asylzentrum in der Nähe von Bologna verlassen musste, weil er ja kein Asylsuchender sei, und die Unterkünfte schon für diese kaum reichen würden, machte er sich zusammen mit anderen jungen Männern aus Westafrika auf den Weg nach Norden. Wieder einmal hatte er die Hoffnung, dass es im Norden besser werde. Im Sommer 2019 wurde er schliesslich von

Schweizer Grenzbeamten kontrolliert und aufgehalten. Aus der Erfahrung klüger geworden, stellte er diesmal ein Asylgesuch und wurde dem Bundesasylzentrum in Boudry zugewiesen. Mittlerweile war Amadou 20 Jahre alt und hatte den Glauben daran verloren, dass im Norden alles besser werde. Amadou suchte schon am dritten Tag seines Aufenthalts in Boudry das Büro des Rückkehrberaters der internationalen Organisation für Migration IOM auf, die in den Bundesasylzentren, Rückkehrberatung für rückkehrwillige Asylsuchende anbietet. Der Rückkehrberater zeigte ihm auf, welche

Amadou hatte den Glauben daran verloren, dass im Norden alles besser werde.

Möglichkeiten es gibt, seine Rückkehr nach Guinea und seine Wiedereingliederung dort zu unterstützen. Er bekomme, wenn er sich schnell dafür entscheide, ein Rückflug-Ticket finanziert und zudem 1000 Franken in bar ausbezahlt. Zudem konnte Amadou zusammen mit dem Rückkehrberater der IOM ein Starthilfeprojekt für seine Reintegration in Guinea entwickeln. Amadou wird, wie seine Mutter, nach der Rückkehr nach Guinea ein kleines Geschäft für den Verkauf von Kleidern aufbauen und seine Mutter wird ihn dabei beraten. IOM wird ihn zudem nach seiner Rückkehr in eine einwöchige Schulung in Conacry schicken, in der ihm die wichtigsten Kenntnisse der selbstständigen Geschäftstätigkeit vermittelt werden. Danach kann er für den Aufbau des Geschäfts auf Material im Gegenwert von 3000 Franken zählen. Von diesem Geld will er sich an seinem Herkunftsort, in der Nähe des Geschäfts seiner Mutter, ein kleines Geschäftslokal mieten und einrichten: Spiegel will er kaufen und natürlich Kleider, mit denen er sein Geschäft in Schwung bringen will.

Nach einer langen und oft sehr leidvollen Reise in den Norden könne er nun endlich zu seiner Familie zurückkehren. Die Schweiz habe ihn sehr gut behandelt, habe ihm auch medizinische Hilfe zukommen lassen, als er sie brauchte und nun ermögliche sie ihm zu guten Bedingungen die Rückkehr nach Guinea zu seiner Familie. Dafür ist Amadou dankbar. Heute ist er überzeugt, dass es zuhause, im Süden von Guinea, am besten sei und dass dort seine Träume in Erfüllung gehen werden.

4. Der Verbleib in der Schweiz mit Nothilfe

4.1 Das Nothilferegime

Bis zum 1. Januar 2008 hatten Personen mit einem negativen Asyl- und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, welche die Schweiz nicht verlassen wollten und bei welchen die Wegweisung nicht vollzogen werden konnte, Anspruch auf Sozialhilfe nach den reduzierten Ansätzen der Asylfürsorge. Um die Schweiz für abgewiesene, ausreisepflichtige Asylsuchende weniger attraktiv zu machen, ist diese Asylpraxis verschärft worden. Mittels einer Asylgesetzrevision wurde die Sozialhilfe für diese Personen eingestellt und durch Nothilfe ersetzt. Seither haben Asylsuchende, die einen negativen Asylentscheid oder einen Nichteintretensentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, ausgehend von den Grundrechten nur noch ein Recht auf Nothilfe.²⁰ Ursprünglich war Nothilfe also nur für abgewiesene Asylsuchende gedacht, die nicht freiwillig ausreisen und die durch ihr Verhalten eine Rückschaffung verunmöglichen. Durch eine möglichst unattraktive Gestaltung des Nothilferegimes sollten sie zur Ausreise bewegt werden. Betroffen von diesem Regime sind aber auch abgewiesene Asylsuchende, welche trotz rechtskräftiger Wegweisung die Schweiz wegen Vollzugshindernissen gar nicht verlassen können.

Die Nothilfe wird durch die Kantone ausgerichtet und zielt auf die Sicherung eines Existenzminimums.²¹ Letzteres liegt wesentlich unter dem Existenzminimum der Schweizerischen Sozialhilfe und ebenfalls deutlich unter dem Existenzminimum der Sozialhilfe, die für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge ausgerichtet wird. Das SEM finanziert die Nothilfe der Kantone durch die Bezahlung einer einmaligen Pauschale, welche sämtliche Kosten der Nothilfe unabhängig von ihrer effektiven Dauer abdecken soll.²² Die Nothilfe wird so lange ausbezahlt, wie

die Notlage besteht, d. h. bis eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt oder die Betroffenen aus den Strukturen des Asylwesens ausscheiden.

Im Gegensatz zu Asylsuchenden im Verfahren, abgewiesenen Asylsuchenden mit einer vorläufigen Aufnahme und anerkannten Flüchtlingen dürfen Nothilfebeziehende nicht arbeiten und sind von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Das Arbeitsverbot verhindert, dass Nothilfebeziehende sich aus eigener Kraft aus der Notlage befreien können. So kommt es häufig dazu, dass Nothilfe über eine lange Zeit bezogen wird. Da dieser Langzeitbezug aus der Sicht des SEM und der Kantone problematisch ist, wurde in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) das «Monitoring Sozialhilfestopp» mit dem Ziel eingeführt, die Entwicklung der Nothilfekosten und ihr Verhältnis zu den Bundesabgeltungen für die Nothilfe zu überwachen. Ende 2017 lebten rund 8 500 abgewiesene Asylsuchende von der Nothilfe, rund 60 Prozent von ihnen als Langzeitbeziehende, das heisst, sie leben seit mehr als einem Jahr von Nothilfe.²³

Die Nothilfe stellt insbesondere einen (Aus-)Weg für sehr vulnerable Personen und Personengruppen wie Familien mit kleinen Kindern dar, physisch oder psychisch verletzte Personen, die sich aufgrund ihrer Situation nicht ohne Unterstützung durchschlagen können sowie Personen, die sich erst seit kurzer Zeit in der Schweiz aufhalten, und die daher noch keine Beziehungsnetze aufbauen oder sich selbstständig Hilfe organisieren konnten.

4.2 Leben ohne Aufenthaltsberechtigung in der Nothilfe

Um Nothilfebeziehenden gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung ein «menschwürdiges Dasein» zu ermöglichen, wird ihnen vom zuständigen Kanton eine Unterkunft zugewiesen, sie erhalten finanzielle Unterstützung und haben Anrecht auf medizinische Grundversorgung. Aus humanitärer

20 Das Recht auf Nothilfe ist in Artikel 12 der Bundesverfassung geregelt: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind».

21 Darstellung nach SEM, FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-d.pdf>, (08.01.2019).

22 SEM, Abgeltungen des Bundes für die Sozial- und Nothilfe vom 1.1.2008. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-d.pdf, (08.01.2019).

23 Vgl. SEM, Monitoring Sozialhilfestopp. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>, (08.01.2019).

Sicht ist das ein wesentlicher Unterschied zu anderen Ländern, wie beispielsweise Italien, wo weg-gewiesene Asylsuchende ohne jegliche Unterstützung sich selbst überlassen bleiben. Wie sieht aber die konkrete Situation von Nothilfebeziehenden in der Schweiz aus und was sind ihre grössten Herausforderungen? Diese Fragen wurden in der KEK-Studie in Fokusgruppen-Gesprächen und vertiefenden Interviews mit Expertinnen und Experten von kantonalen Migrationsämtern, Flüchtlingskoordinations- und Rückkehrberatungsstellen sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kirchen beantwortet. Die Aussagen der Fachleute werden nachfolgend wiedergegeben.

Nothilfebeziehende leben meist in peripher gelegenen Kollektivunterkünften. Zur Unterbringung werden auch unterirdische Militärunterkünfte und Zivilschutzanlagen genutzt. Sofern sie ihre regelmässige Anwesenheit per Unterschrift bestätigen, beziehen sie acht bis zwölf Franken pro Tag, mit denen Nahrung, Kleidung und Transportkosten bezahlt werden müssen.²⁴ Wird die Präsenzkontrolle verpasst, kann die Auszahlung der Nothilfe verweigert werden. Diese finanzielle Unterstützung reicht meist nicht aus, um die Fahrkosten mit öffentlichen Transportmitteln zu bezahlen, was die Bewegungsfreiheit und die Möglichkeiten, soziale Netzwerke auszubilden und zu pflegen, stark begrenzt. Der persönliche Freiraum kann zusätzlich durch «Rayon-Verbote» eingeschränkt werden, d. h. in manchen Fällen dürfen Nothilfebeziehende entweder die nähere Umgebung der Notunterkunft nicht verlassen oder Gebiete ausserhalb der Unterkünfte nicht betreten. Im Krankheitsfall entscheiden die Verantwortlichen der Kollektivunterkünfte darüber, welche medizinische Unterstützung angemessen ist. Der Arztbesuch kann Personen auch verwehrt werden.

Als generelles Problem von Kollektivunterkünften wird das Fehlen von Privatsphäre genannt. Einzelpersonen werden in Mehrbettzimmern untergebracht; Familien mit Kindern teilen sich meistens ein Zimmer. Es kommt regelmässig vor, dass die Polizei unangemeldet weg-gewiesene Asylsuchende zur Ausschaffung abholt. Alle Anwesenden erleben diese Polizeieinsätze mit. In diesem Zusammenhang berichtet eine zuständige Ärztin für medizinische Hilfe für Asylsuchende am Universi-

tätsspital Genf (HUG) von schwerwiegenden psychischen Erkrankungen, die durch die andauernde Angst vor der Abschiebung und den dadurch ausgelösten Stress verursacht werden. Allgemein wird die Atmosphäre in Kollektivunterkünften als angespannt und konfliktgeladen geschildert. Es kommt häufig zu Streit und zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Insbesondere Kinder und Frauen fühlen sich bedroht und wehrlos.

Grundsätzlich haben Kinder in der Nothilfe das Recht, die Schule zu besuchen. Die Möglichkeit des Schulbesuchs in öffentlichen Schulen wird jedoch gemäss den befragten Expertinnen und Experten immer seltener, da der Schulunterricht zunehmend innerhalb der Kollektivunterkünfte angeboten wird. Durch diese Isolation werden Kinder in Nothilfestrukturen in zunehmendem Masse gesellschaftlich unsichtbar. Aufgrund des fehlenden Kontakts zu ortsansässigen Kindern wird für sie eine soziale und kulturelle Integration immer schwieriger.

Nothilfebeziehende Erwachsene sind von allen Integrationsangeboten und Ausbildungen ausgeschlossen (auch von Sprachkursen). Sie haben durch das Arbeitsverbot keinen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und sind in den meisten Kantonen auch von freiwilligen Arbeitseinsätzen im öffentlichen Interesse ausgeschlossen. Dadurch sind ihre Perspektiven auf ein eigenständiges Leben stark beeinträchtigt, unabhängig davon, ob ein solches in der Schweiz oder einem Drittstaat angestrebt wird.

Als Personen mit einem negativen Asyl- und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid halten sich Nothilfebeziehende – trotz ihrer Präsenzpflcht in den Notunterkünften – irregulär in der Schweiz auf. Bei Polizeikontrollen im öffentlichen Raum werden sie regelmässig gebüsst oder zu Haftstrafen verurteilt. Der irreguläre Aufenthalt in der Schweiz kann wiederholt mit Geldstrafen und Haft bis zu einem Jahr geahndet werden.

Die befragten Expertinnen und Experten haben auf die zentrale Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen hingewiesen, die im Rahmen von Freiwilligenarbeit Mittagstische organisieren, Kontakte zur lokalen Bevölkerung herstellen sowie Beratungen und Unterstützungen anbieten. Sie sind sich einig, dass ohne diese zivilgesellschaftlichen Unterstützungsleistungen das Nothilferegime für viele Betroffene noch unerträglicher wäre.

²⁴ Die Gewährung der Nothilfe und somit auch die Höhe der Unterstützung ist, wie auch die Unterbringung, kantonal unterschiedlich geregelt.

Insgesamt wird die Nothilfe von den für die Studie befragten Fachleuten sehr kritisch bis negativ bewertet. Die konkreten Ausgestaltungsformen des Nothilferegimes führt in der Beurteilung vieler Expertinnen und Experten bei den Betroffenen nicht zur gesetzlich verankerten Achtung und zum Schutz ihrer Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte, sondern im Gegenteil zu deren Verletzung. Die Koordinatorin des Asyl- und Flüchtlingswesens im Kanton Basel-Stadt, Renata Gäumann, räumt ein, dass das Überleben in der Nothilfe sehr hart sei und daher nur als befristete Massnahme nach einem negativen Asylentscheid bis zur Ausreise vertretbar. Wie die meisten Befragten, sieht sie das Hauptproblem der Nothilfe im Langzeitbezug, der nicht als dauerhafte Lösung gedacht ist.

Nothilfebeziehende halten sich trotz ihrer Präsenzpflcht in den Notunterkünften irregulär in der Schweiz auf.

Besonders belastend ist die Situation für Personen, deren Rückkehr aufgrund technischer Unmöglichkeit ausgeschlossen ist. Von einigen Expertinnen und Experten wurde daher die Frage aufgeworfen, ob Nothilfebeziehende, die wegen technischer Vollzugshindernisse nicht aus der Schweiz ausreisen und deshalb auch nicht ausgeschafft werden können, nicht eigentlich die zeitlich befristete Ersatzmassnahme einer vorläufigen Aufnahme zugesprochen werden müsste. Dazu zählen beispielsweise tibetische Asylsuchende aus Indien oder Nepal oder Personen aus einzelnen afrikanischen Staaten, die keine Chance haben, von ihren Herkunftsstaaten Ausweispapiere zu erhalten. Von Seiten der Expertinnen und Experten wird dem Staatssekretariat für Migration SEM vorgeworfen, kaum je eine vorläufige Aufnahme aufgrund technischer Unmöglichkeit der Wegweisung anzuordnen und damit den unbefristeten Langzeitbezug von Nothilfe ohne Perspektive zu verstärken.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat das SEM mit diesen Aussagen konfrontiert und um eine Stellungnahme gebeten. Das SEM hat sich zu diesen Vorwürfen wie folgt geäussert (E-Mail vom 19.09.19):

«Ist der Vollzug einer Wegweisung aus technischen Gründen nicht möglich, verfügt das SEM gemäss Artikel 83 AIG die vorläufige Aufnahme. Wenn dies nicht der Fall ist, ist davon auszugehen, dass sich die ausreisepflichtigen Personen bei den für sie zuständigen ausländischen Vertretungen melden können und Ersatzreisepapiere erhalten. Erfahrungsgemäss ist in denjenigen Fällen, in denen die ausreisepflichtigen Personen keine Reisepapiere erhalten, die fehlende Mitwirkung der betroffenen Person bei der Papierbeschaffung der Grund und nicht die technische Unmöglichkeit des Vollzugs. (...) Personen tibetischer Ethnie, welche ungläubhafte Angaben zu ihrer Sozialisierung in der VR China machen oder durch Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht die notwendigen Abklärungen zum Aufenthaltsstatus in anderen Staaten als der VR China – typischerweise Indien oder Nepal – verunmöglichen, erhalten vom SEM in der Regel einen negativen Asylentscheid und werden wegweisen. Aufgrund der fehlenden Mitwirkung der Betroffenen ist es für das SEM in diesen Fällen allerdings häufig schwierig, die Wegweisung (bspw. nach Indien oder Nepal) zu vollziehen. Die betroffenen Personen halten in der Regel an ihrer vom SEM als ungläubwürdig beurteilten Identität und Herkunft aus der VR China fest. Aufgrund einer vermuteten Hauptsozialisierung in Indien und Nepal steht das SEM mit den Behörden Indiens und Nepals in regelmässigem Kontakt, um trotz der erwähnten Umstände die Papierbeschaffung und die Wegweisung zu ermöglichen. Indien erklärt sich grundsätzlich dazu bereit, Personen tibetischer Ethnie die Einreise zu ermöglichen, sofern diese über einen legalen Aufenthaltstitel in Indien verfügen. Mehrere Personen tibetischer Ethnie, welche bei der Papierbeschaffung mit dem SEM kooperierten oder sich selbstständig Reisedokumente auf der indischen Botschaft beschafften, konnten zwischenzeitlich nach Indien zurückkehren».

Allgemein bemängeln die befragten Expertinnen und Experten, dass das Nothilfesystem einzig darauf ausgelegt ist, ausreisepflichtige Personen unter Druck zu setzen. Durch eine schikanöse Gestaltung der Aufenthaltsbedingungen in der Schweiz sollen Betroffene zur selbstständigen Ausreise oder zum Untertauchen bewegt werden, auch wenn dafür die nötigen Reisedokumente und weiteren Voraussetzungen fehlen.²⁵ Dieser permanente Druck verbunden mit einer strukturell erzwungenen Passivität und Perspektivenlosigkeit führt bei Personen in Nothilfe zu einer psychischen und physischen Zermürbung. Viele leiden unter der Isolation und entwickeln Depressionen, insbesondere und fatalerweise gerade auch Personen, die bereits von der Flucht traumatisiert und psychisch destabilisiert wurden. Ganz besonders gefährdet sind auch Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die in ihrer Persönlichkeit noch nicht gefestigt sind. Ihre Möglichkeit zur Entwicklung von Zukunftsperspektiven wird durch die physischen und psychischen Folgeerscheinungen eines Lebens in Nothilfestrukturen nachhaltig beeinträchtigt.

4.3 Pragmatische Optimierungen der Nothilfe als kantonale Praxis

Trotz Harmonisierungsbestrebungen seitens der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) gestaltet sich die kantonale Umsetzungspraxis der Nothilfe unterschiedlich. Diese ungleiche Praxis wird von der KEK-Studie als Hinweis gedeutet, dass viele Kantone mit dem Nothilferegime nicht einverstanden sind. Sie nutzen den vorhandenen Handlungsspielraum, um die Umsetzung pragmatisch zu optimieren. In der Studie wird diese Optimierungsstrategie insbesondere an Beispielen aus den Kantonen Basel-Stadt, Zürich, Genf und Bern verdeutlicht.

Nach Einschätzung der befragten Fachleute werden durch die Beschleunigung des Asylverfahrens die Vollzugsunterschiede zwischen den Kantonen in Zukunft noch grösser und eine gewisse Arbeitsteilung ist absehbar. So werden Kantone mit Bundesasylzentren, in denen Verfahren durch-

geführt werden, verstärkt mit der Integration von Asylsuchenden beschäftigt sein. Kantone mit Bundesasylzentren ohne Verfahren werden hingegen vermehrt mit Wegweisungen, dem Vollzug des Nothilferegimes und mit untergetauchten Asylsuchenden konfrontiert sein.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass manche Kantone die Umsetzung der Nothilfe stärker an die individuellen Situationen von Nothilfebeziehenden anpassen. Aus Sicht der befragten Fachleute kann durch diese pragmatischen Optimierungen die Menschenwürde in der Nothilfe gewahrt und bessere Voraussetzungen für ein späteres Härtefallgesuch geschaffen werden. Daher müssten aus dieser angepassten Praxis, die im Folgenden kurz skizziert wird, allgemeine Handlungsanleitungen abgeleitet werden.

In begründeten Einzelfällen erwägen manche Kantone die finanzielle Unterstützung nach Asyl- anstatt nach Nothilfeansätzen. Zudem können in gewissen Kantonen Familien und vulnerable Personen in einer Wohnung leben und werden nicht in Kollektivunterkünften untergebracht. Auch nothilfebeziehende Kinder können in manchen Kantonen weiterhin die öffentliche Schule besuchen. In wieder anderen Kantonen können Langzeitbeziehende an Sprachkursen und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen und gemeinnützige Arbeit leisten. Besonders hervorgehoben sei hier ein Beispiel aus dem Kanton Basel-Stadt, wo jugendliche Nothilfebeziehende bezüglich der Teilnahme an einer beruflichen Grundbildung gleichbehandelt werden wie jugendliche Sans-Papiers. Das heisst, bei einem Negativentscheid im Asylverfahren wird die Teilnahme an Lehr- und Ausbildungsgängen nicht gestoppt. Damit setzt der Kanton Basel-Stadt bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen klaren Schwerpunkt zur Ermöglichung einer selbstständigen Zukunft. Eine absolvierte Berufslehre stellt selbst bei einer allfälligen späteren Rückkehr ins Herkunftsland für die betroffenen Personen eine gute Investition dar. Diese angepasste kantonale Umsetzung wird vor allem Betroffenen aus Ländern gewährt, in welche eine Ausschaffung in den nächsten Jahren als ausgeschlossen betrachtet wird (z. B. Tibet, Syrien, Afghanistan oder Eritrea).

²⁵ Es wird auch argumentiert, dass der Anteil der kontrolliert ausreisenden Nothilfebeziehenden viel zu klein ist, um das schikanöse Regime und die damit verbundenen Beeinträchtigungen für die Betroffenen zu rechtfertigen. Die Daten aus dem Bericht Monitoring Sozialhilfestopp von 2017 zeigen, dass die Quote der kontrolliert ausreisenden Nothilfebeziehenden seit 2015 deutlich unter 20 Prozent liegt.

In einigen Kantonen erhalten Nothilfebeziehende als Ersatz für die fehlende Aufenthaltsbewilligung ein «Ausweisdokument», welches der Polizei bei Kontrollen eine Identifikation der Betroffenen ermöglicht. So wird verhindert, dass Nothilfebezie-

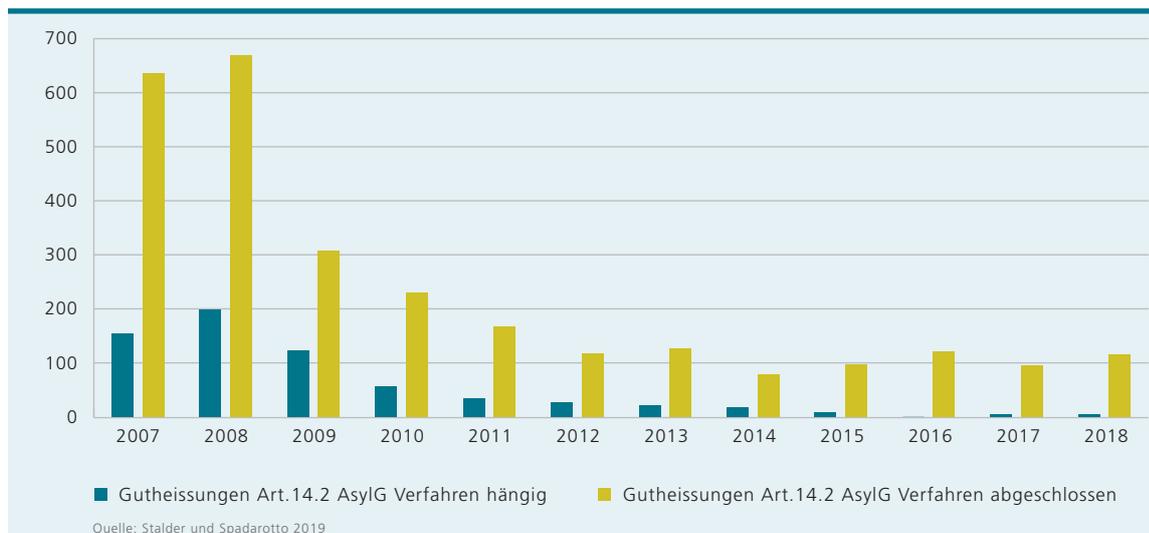


Abbildung 4: Gesuche Härtefallbewilligung nach Asylgesetz Artikel 14.2 (2008–2017) (Stalder und Spadarotto 2019)

hende wiederholt zu Geld- oder Haftstrafen verurteilt werden. In einigen Fällen werden potentielle Kandidatinnen und Kandidaten systematisch und aktiv unterstützt, ein Härtefallgesuch zu stellen, um damit ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren.

4.4 Die Härtefallregelung als Ausweg aus der Nothilfe

Ein möglicher (Aus-)Weg aus der Nothilfe besteht in der Härtefallregelung. Diese bietet nothilfebeziehenden Personen die Chance, zu einer regulären Aufenthaltsbewilligung zu kommen. Allerdings sind die dafür nötigen Voraussetzungen sehr hoch angesetzt. So legt Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes fest, dass asylsuchende Personen auf Antrag des Kantons eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und wegen fortgeschrittener Integration ein schwerwiegender Härtefall vorliegt. Diese Regelung gilt unabhängig vom Verfahrensstand, d. h. auch für Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist. Eine weitere Voraussetzung für eine Härtefallbewilligung ist, dass der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war. Ausserdem dürfen keine der folgenden Widerrufsgründe vorliegen:²⁶ falsche Angaben oder die Verschweigung von wesentlichen Tatsachen im Bewilligungsverfahren;

²⁶ Vgl. Artikel 62 Absatz 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) sowie AsylG Artikel 14, Ziffer 2.

Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe oder Anordnung strafrechtlicher Massnahmen; erheblicher oder wiederholter Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland; Nichteinhaltung der mit der Verfügung verbundenen Bedingung; Bezug von Sozialhilfe der Antrag stellenden Person oder einer

Bei der Härtefallbewilligung muss die richtige Balance zwischen sich widersprechenden Zielen gefunden werden.

Person, für die sie oder er zu sorgen hat; rechtsmissbräuchlicher Versuch, das Schweizer Bürgerrecht zu erschleichen; Nichteinhaltung einer Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund.²⁷

Diese strengen Voraussetzungen führen dazu, dass die Härtefallregelung nur für eine sehr kleine Zahl von Langzeitbeziehenden der Nothilfe ein realistischer Weg ist, ihren illegalen Aufenthaltsstatus zu regularisieren. Dies wird auch in der von der KEK-Beratung analysierten Asylstatistik des SEM deutlich (siehe Abbildung 4). Von den rund 8500 Nothilfebeziehenden im Jahr 2017, davon 60 Prozent Langzeitbeziehende, haben nur gerade rund

²⁷ Vgl. AIG Artikel 62, Absatz 2.

hundert Personen durch eine Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten.

Trotzdem stellt die Härtefallregelung eine Option dar, die bewusst angestrebt wird. Personen, die über ein Härtefallgesuch zu einer regulären Aufenthaltsbewilligung kommen wollen, sind sowohl auf das Wohlwollen des Kantons als auch auf jenes des Bundes angewiesen. Zuerst prüft die kantonale Härtefallkommission bzw. die kantonale Migrationsbehörde die einzelnen Härtefallgesuche. Die Kantone verfügen dabei über einen weiten Ermessensspielraum, der ganz unterschiedlich genutzt wird. Die Kantone leiten Gesuche nur an den Bund weiter, wenn die Voraussetzungen als erfüllt

**Diese Menschen haben sich
in der Schweiz eine Grundlage
geschaffen und sollten ihren
Aufenthalt regularisieren
können.**

betrachtet werden. Der abschliessende Entscheid liegt beim SEM, welches zwischen 10 und 20 Prozent der weitergeleiteten Gesuche ablehnt.

Die Juristin Marie-Claire Kunz, die seit vielen Jahren im Centre Social Protestant (CSP) in Genf in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung tätig ist, beurteilt die gegenwärtige Härtefallregelung als viel zu restriktiv und bezogen auf die realen Umstände der Betroffenen als wenig sinnvoll. Diese Einschätzung teilt die Mehrheit der an der Studie beteiligten Expertinnen und Experten. Die Fachpersonen haben in den Gesprächen immer wieder gefordert, dass die Kriterien der Härtefallregelung weniger restriktiv angewendet respektive stärker auf die Besonderheiten im Einzelfall ausgerichtet werden sollten. Selbst wenn die Integration der Betroffenen fortgeschritten ist und der Aufenthaltsort immer bekannt war, sind Nothilfebeziehende meist auf finanzielle Unterstützung (Sozialhilfe) angewiesen, weil sie nicht arbeiten dürfen. Zudem waren sie allenfalls bis zu einem Jahr wegen irregulären Aufenthalts in der Schweiz in Haft. Die Integration wiederum kann nur dann fortgeschritten sein, wenn es den Nothilfebeziehenden gelungen ist, selbstständig Sprachkenntnisse einer Landessprache zu erwerben, denn die

Integrationsangebote sind für sie ja in der Regel nicht zugänglich. Auch wer im Asylverfahren falsche Angaben gemacht hat, zum Beispiel über sein Alter oder seinen Namen etc., erfüllt die Voraussetzungen für eine Härtefallregelung grundsätzlich nicht.

Für viele der befragten Expertinnen und Experten ist klar, dass die meisten Langzeitbeziehenden von Nothilfe, wie auch die meisten Personen, die seit langer Zeit anonym und untergetaucht leben, nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren werden. Diese Menschen haben sich in der Schweiz eine Grundlage geschaffen und sollten daher ihren Aufenthalt in der Schweiz regularisieren können. Für Langzeitbeziehende von Nothilfe, welche die Kriterien erfüllen, müsste daher die Härtefallregelung nach Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes konsequent zur Anwendung kommen. Geprüft werden sollte zudem, ob der nicht zu vernachlässigenden Zahl von Personen, die aus technischen oder gesundheitlichen Gründen die Schweiz nicht verlassen können und von Nothilfe leben müssen, eine vorläufige Aufnahme erteilt werden kann.

Wie auch bei der Rückkehrhilfe muss bei der Härtefallregelung die richtige Balance zwischen sich widersprechenden Zielen gefunden werden. Eine grosszügigere Praxis der Härtefallregelung birgt das Risiko, zum Pull-Faktor zu werden. Eine weiterhin sehr restriktive Praxis der Härtefallregelung wird jedoch auch in Zukunft nicht zwingend dazu führen, dass Langzeitbeziehende der Intention des Regimes Folge leisten und die Schweiz verlassen, sondern eher am System der Nothilfe zerbrechen und erkranken.

Die folgenden drei Porträts veranschaulichen die Situation Langzeitbeziehender von Nothilfe, deren letzte Hoffnung ist, ihren Aufenthalt in der Schweiz über ein Härtefallgesuch zu regularisieren. In beiden Fällen hat das Asylverfahren bis zum Entscheid mehrere Jahre in Anspruch genommen und die Integration (insbesondere die Kenntnisse der Lokalsprache) ist fortgeschritten.

Elnara

Elnara, ihr Mann und ihre vier Kinder stammen aus einem Land der ehemaligen Sowjetunion. Die Eltern sind Ingenieure mit Universitätsabschluss. Beide waren in einer Partei aktiv, die von der Regierung verboten wurde; sie fühlten sich von den Behörden des Landes überwacht und in vielerlei Hinsicht benachteiligt. Als Grund für ihre Flucht gaben sie Befürchtungen an, bei nächster Gelegenheit festgenommen und in Haft gesetzt zu werden. Ihre Kinder wären dann in ein staatliches Kinderheim eingewiesen worden und hätten ohne Eltern aufwachsen müssen. Deshalb entschieden sie sich 2009 zur Flucht.

Um nicht aufzufallen, reisten sie ohne viel Gepäck mit ihren damals drei kleinen Kindern aus ihrem Herkunftsland aus und stellten in einem Nachbarland in der Region einen Asylantrag. Die Bearbeitung des Antrags dauerte knapp zwei Jahre und endete mit einem ablehnenden Entscheid. Ihre Verfolgung und ihre Benachteiligung aufgrund ihres politischen Engagements wurden entweder nicht geglaubt oder erschienen nicht als gravierend genug, um politisches Asyl zu bekommen. Verschiedene, ihnen bekannte Angehörige der gleichen Partei hatten in der Zwischenzeit in Westeuropa Schutz gefunden. Also beschloss die Familie, es ihnen gleich zu tun und dort ebenfalls Schutz zu suchen. Sie konnten sich Tickets für

wurde ihnen auch beigebracht, sich den Schweizer Gepflogenheiten anzupassen. Elnara und ihr Mann hatten ebenfalls die Möglichkeit Deutschkurse zu besuchen. Schon bald erreichten sie das Sprachniveau B1, das als Mindestvoraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt angesehen wird. Da das erreichte Sprachniveau für die Integration in die Schweiz als genügend erachtet wird, wurden ihnen keine weiterführenden Sprachkurse finanziert. Dann kam das vierte Kind zur Welt. Die Familie war zuversichtlich, dass in der Schweiz der Aufbau einer eigenständigen und sicheren Zukunft mit politischer Meinungsfreiheit möglich sein würde. Doch das Asylgesuch der Familie wurde vom Staatssekretariat für Migration SEM abgelehnt. Die politische Verfolgung konnte nicht nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden. Auch ihre Rekurse bis vor Bundesgericht blieben erfolglos. Das Asylgesuch wurde schliesslich rechtskräftig abgelehnt und die Familie zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet.

Da Elnara und ihr Mann unbedingt vermeiden wollten, zusammen mit den Kindern zwangsweise aus der Schweiz ausgeschafft zu werden, nahmen sie die angebotene Rückkehrberatung in Anspruch. Sie klärten ab, welche Unterstützung für die Rückkehr und den Neustart im Herkunftsland zu erwarten war. Nachdem dies in Beratungsgesprächen geklärt wurde, beantragte die Familie in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt des für sie zuständigen Kantons bei der Botschaft ihres Herkunftslandes Reisepapiere für die Rückkehr. Die Reisepapiere wurden ihnen aber verweigert, eine Ausreise aus der Schweiz war nicht möglich. Die in der Schweiz «gestrandete» Familie sah sich mit einer paradoxen Situation konfrontiert: Sie hält sich irregulär in der Schweiz auf, ist zur Ausreise verpflichtet, kann dieser Verpflichtung aber nicht nachkommen, da ihr die nötigen Reisedokumente fehlen.

Die Familie stellte daraufhin mit Unterstützung einer Anwältin ein Wiedererwägungsgesuch. Dieses wurde nach knapp einem Jahr ebenfalls abgelehnt. Zudem wurde die Familie einer Notunterkunft des Kantons zugewiesen. Dort belegte die sechsköpfige Familie ein einziges Zimmer, bezog finanzielle Nothilfe und war von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Die Kinder konnten die Schule zwar weiterhin besuchen, allerdings in einer neuen Gemeinde. Sie hatten grosse Schwierigkeiten, sich an die neue Situation zu gewöhnen und sich in der Schule zu integrieren.

«Die älteren Kinder wurden unter diesem Druck psychisch krank.»

Elnara

einen Flug nach Zürich kaufen und landeten vor gut sieben Jahren in Zürich Kloten. Dort wurden sie im Transitzentrum des Flughafens festgehalten, weil sie keine Einreisebewilligung hatten. Ihre Personalien und ihre Voraussetzungen für die Einreichung eines Asylgesuchs mussten zuerst geprüft werden. Schliesslich durften sie einreisen und ein Asylgesuch stellen. Die Familie wurde zunächst für vier Monate in einem Durchgangszentrum für Asylsuchende untergebracht. Anschliessend konnten sie in eine einfache Wohnung in einer Gemeinde umziehen, während das Asylgesuch behandelt wurde.

In dieser Zeit wurden die bereits schulpflichtigen Kinder eingeschult. Sie besuchten den Kindergarten und die Schule, wo sie Deutsch lernten. Es

In der Notunterkunft herrschte ein raues Klima. Es gab oft Streit unter den Bewohnerinnen und Bewohner, die alle zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet waren und deshalb nichts mehr zu gewinnen oder verlieren hatten. In der Nacht zwischen zwei und fünf Uhr kam wiederholt die Polizei und holte abgewiesene Asylsuchende ab, um sie zwangsweise auszuschaffen. Das bekamen auch die Kinder mit und konnten oft nicht mehr schlafen, weil sie sich vor der Ausschaffung der eigenen Familie fürchteten. Es wäre eine Ausschaffung in ein Land, das sie kaum kennen und an das sie keine Erinnerungen haben.

Die älteren Kinder wurden unter diesem Druck psychisch krank. Sie mussten mit Medikamenten behandelt und kinderpsychologisch betreut werden, teilweise stationär, dann wieder ambulant in der Notunterkunft. Die Kinderpsychiatrie bescheinigte, dass den gestressten und depressiv erkrankten Kindern der Aufenthalt in der Notunterkunft schade und deshalb nicht zugemutet werden sollte. Mithilfe ihrer Anwältin stellten Elnara und ihr Mann mehrfach Gesuche um Rückkehr in eine Wohnung, was der Familie schliesslich bewilligt wurde. Sie konnte nach eineinhalb Jahren in der Notunterkunft wieder über eigene Räume mit Privatsphäre verfügen. Dies brachte insbesondere für die psychisch erkrankten älteren Kinder der Familie eine Erleichterung. Trotzdem sind die zwei

Kinder der Familie bis heute in psychiatrischer Behandlung und besuchen eine Sonderschule. Die Eltern sind besorgt, dass die Erfahrungen in der Notunterkunft bleibende Schäden verursacht haben könnten.

Mit Unterstützung ihrer Rechtsberatung und mit neuen Beweismitteln, die von Amnesty International (AI) erbracht wurden, stellte die Familie ein Mehrfachgesuch. Die Menschenrechtsorganisation bestätigte, dass für die Familie eine Rückkehr ins Herkunftsland aufgrund der politischen Situation zu gefährlich und deshalb nicht zumutbar sei. AI war der Meinung, dass die neuen Beweismittel die politische Verfolgung der Eltern im Herkunftsland zweifelsfrei belegen würden. Das SEM trat zwar auf das Mehrfachgesuch ein, beurteilte die Situation aber anders und erliess abermals einen negativen Entscheid. Seit Ende 2018 ist das Beschwerdeverfahren gegen diesen Entscheid beim Bundesverwaltungsgericht hängig.

Die Familie lebt in der Zwischenzeit seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz. Die Eltern konnten während dieser ganzen Zeit nicht arbeiten. Trotzdem versuchen sie den Kindern klar zu machen, dass es nicht normal ist, dass das Geld für den Lebensunterhalt und die Wohnung vom Staat zur Verfügung gestellt wird. Elnara und ihr Mann gehen davon aus, dass sie mit ihrer Ausbildung und den guten Sprachkenntnissen, über die sie mittler-





weile verfügen, das Nötigste für den Lebensunterhalt der Familie selbst verdienen könnten. Sie haben sogar mehrere Bestätigungen von Schweizer Unternehmen, bei denen sie arbeiten könnten, sobald sie eine reguläre Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung haben.

Die Eltern sind weiterhin davon überzeugt, dass sie in ihrem Herkunftsland aufgrund ihrer politischen Aktivitäten inhaftiert würden, so wie das offenbar auch anderen Landsleuten geschehen ist. Sie hoffen nun, dass ihre Beschwerde Erfolg haben wird und warten auf den Entscheid. Falls dieser wieder negativ sein sollte, planen sie ein Härtefallgesuch einzureichen. Über eine Härtefallregelung rechnen sie sich gute Chancen aus, ihren Aufenthalt in der Schweiz regularisieren zu können. Sie sind denn auch sicher, dass sie dafür alle Voraussetzungen erfüllen: Sie haben die nötigen Sprachkenntnisse, die Kinder sind in der Schule integriert, eines wurde in der Schweiz geboren, sie haben die Bestätigung, dass sie arbeiten und ihr eigenes Geld verdienen könnten. Zudem war der Aufenthaltsort der Familie den Behörden immer bekannt.

Eine Rückkehr ins Herkunftsland ist für sie ausgeschlossen: Einerseits, weil Elnara und ihr Mann immer noch die politische Verfolgung und eine Inhaftierung befürchten, wodurch die Familie auseinandergerissen würde; andererseits, weil das

Herkunftsland offensichtlich nicht bereit ist, der Familie Reisepapiere auszustellen und sie einreisen zu lassen. Die Familie befindet sich in einer beklemmenden Lage, in der sie weder vor noch zurück kann.

Hoshyar

In der Stadt im Nordirak, in der Hoshyar lebte, seien Menschen immer wieder und aus heiterem Himmel von irgendwelchen Gruppen oder Banden schikaniert, bedroht, geschlagen und getötet worden – oder ganz einfach plötzlich verschwunden. Es habe ein Klima von Unsicherheit, Angst und Gewalt vorgeherrscht, ein zunehmend gesetzloser und von Willkür geprägter Zustand sei das gewesen – damals, in den Jahren nach der Jahrtausendwende. Hoshyar, der als ungelernter Automechaniker über die Runden zu kommen versuchte, machte ebenfalls entsprechende Erfahrungen: Immer wieder tauchten Unbekannte in der Werkstatt auf, stellten Forderungen, auf die er weder eingehen wollte noch konnte. Als die Drohungen in Gewalt umschlugen und er mehrere Tage festgehalten und geschlagen wurde, beschloss der damals knapp 18-Jährige, seine Familie, seine Stadt, sein Land zu verlassen.

Getrieben von Angst und der Hoffnung auf ein sichereres und demnach besseres Leben landete er 2008 über verschlungene Wege in Griechenland, wo bereits zahlreiche seiner Landsleute lebten. Zu seiner Migration nach Europa wollte er nicht allzu detailliert Auskunft geben, nur, und das ist ihm wichtig: Wer das Wichtigste im Leben, seine Eltern, verlasse, alleine quer durch die Welt nach Griechenland reise, wem unterwegs alles Geld abgenommen wurde – wer also das Bedeutendste aufgabe und das Nötigste verliere, dem müsse man doch glauben, dass er aus grösster Not gehandelt und seine Heimat habe verlassen müssen. Und dass so jemand nie, unter keinen Umständen, in sein Heimatland zurückkehren könne.

Hoshyar versuchte in Griechenland Fuss zu fassen, irgendeine Arbeit zu finden und sich ein Leben aufzubauen. Sein Plan scheiterte, seine Hoffnungen wurden enttäuscht. Er lebte ein Leben in der Grauzone, konnte lediglich vereinzelt Gelegenheitsarbeiten in einer Autogarage ausführen, ohne geregelten Lohn. Wenn es überhaupt einmal etwas Geld gab, dann reichte das nur vorübergehend und für das Allernötigste. Hoshyar wohnte inkognito im Wohnmobil eines Kollegen, ohne Wasser, Strom und sanitäre Einrichtungen. Er musste zwar nicht mehr um sein Leben fürchten, sicher vor Ausbeutung und Gewalt konnte er sich aber auch dort nicht fühlen: denn Menschen wie er würden nicht geschützt – auch nicht in Griechenland. Und so machte er sich nach rund einem Jahr auf den Weg in die Schweiz. Dort – so hörte er immer wieder – gelte das Gesetz, es herrsche Ordnung und alle Menschen, auch Menschen wie er, würden geschützt werden.

Als knapp 20-Jähriger stellte Hoshyar ein Asylgesuch in der Schweiz. Er lebte zwei Monate in einem Asylzentrum, wo auch die erste Befragung stattfand. Hoshyar erhielt als Asylsuchender den N-Ausweis, während seine Aussagen zu den Lebensumständen und Fluchtgründen überprüft wurden. Er war sich sicher, dass nun alles gut werden würde. Er besuchte Deutschkurse, arbeitete in Beschäftigungsprogrammen und hatte verschiedene Gelegenheitsjobs. Es schien als käme er seinem Ziel immer näher, ein «ganz normales Leben zu führen» mit Arbeit, Wohnung, Konto und SIM-Karte. Dabei merkte er aber auch, dass ihm seine Berufserfahrung als Automechaniker wenig nützte. Die Fahrzeuge in der Schweiz sind modern und «vollgestopft mit Elektronik», wie

er sie aus seinem Heimatland nicht kannte. Eine Lehre als Automechaniker blieb ihm aufgrund seines Aufenthaltsstatus als Asylsuchender im Verfahren aber verwehrt. Dafür waren im Altersheim alle sehr zufrieden mit ihm, wo er während neun Monaten alle möglichen anfallenden Arbeiten machte. Das steht auch im «Arbeitszeugnis», das er während des Interviews stolz präsentierte. Nach knapp vier Jahren Aufenthalt in der Schweiz kam es beim SEM in Bern zum zweiten Interview. Genau genommen war es bereits das dritte, denn schon nach zwei Jahren musste er am Telefon weitere Fragen beantworten. Als er 2015 nach mittlerweile knapp sechs Jahren Aufenthalt in der Schweiz den Führerausweis erworben hatte, wurde ihm schliesslich der Asylentscheid mitgeteilt. Anstatt der erwarteten Aufenthaltsbewilligung erhielt Hoshyar den rechtskräftigen Wegweisungsentscheid mit Ausreisefrist. An diesem Entscheid vermochte auch die Beschwerde, die Hoshyar mit Unterstützung eines Juristen einreichte, nichts mehr zu ändern.

Änderungen ergaben sich jedoch in vielerlei anderer Hinsicht: Hoshyar verlor die Wohnung, die Arbeitsbewilligung und somit seine Arbeitsstelle auf dem Bau. Er erhielt neu ein Dokument, mit

**«Wer das Bedeutendste aufgabe,
dem müsse man doch glauben, dass
er aus grösster Not gehandelt habe.»**

Hoshyar

welchem er sich auf Verlangen als «rechtskräftig abgewiesener Asylbewerber» auszuweisen hatte, und das ihn für den wöchentlichen Bezug der Nothilfepauschale von in seinem Fall zwölf Franken pro Tag berechnete. Gemäss Dokument ist er zudem verpflichtet, bei der Beschaffung der für die Rückreise in sein Heimatland erforderlichen Reisedokumente mitzuwirken. Doch die Chancen auf Dokumente im Falle des Irak sind gleich Null. Die irakische Regierung erlaubt eine Rückreise papierloser Landsleute nur, wenn sie gegen das Gastrecht des Aufenthaltsstaates verstossen haben. Und genau dies versucht Hoshyar seither tunlichst zu vermeiden. Sein Asylgesuch wurde mit der Begründung abgelehnt, er habe gefälschte Papiere eingereicht. Dafür wurde er mit einer Busse von 350 Franken und Gebühren von 1650 Franken bestraft. Davon hat er knapp die Hälfte abbezahlt

und darum ersucht, für die Begleichung der Restschuld einer Arbeit nachgehen zu dürfen, was selbstverständlich nicht bewilligt wurde.

Schwarzarbeit, meint Hoshyar weiter, sei für ihn keine Alternative, weil sie verboten ist. Hinzu komme, dass solche Arbeiten meist zu schlechten Bedingungen zu verrichten seien. Das könne er nicht auch noch ertragen. Bei seiner Einreise in die Schweiz hatte er noch viel Energie, um etwas Neues aufzubauen. Heute als Langzeitbeziehender von Nothilfe stelle er fest, dass er nichts gewonnen, aber alles verloren habe. Seine Habseligkeiten haben in zwei Taschen Platz, die bei Kollegen abgestellt sind. Er schämt sich und befürchtet, ihnen zur Last zu fallen. Trotzdem sei er in kälteren Jahreszeiten dankbar, mal hier oder dort übernachten zu dürfen, die Notschlafstelle sei für ihn wegen des dort praktizierten Alkohol- und Drogenmissbrauchs keine Alternative.

In einer anderen Stadt oder gar in einem anderen Land einen Neuanfang zu wagen, kann er sich nicht vorstellen: Er hat seit nunmehr zehn Jahren versucht, in der Schweiz Fuss zu fassen. Hier sei er zuhause, er liebe die Schweiz - auch wenn er sich hier nicht mehr aufhalten sollte und er somit zehn Jahre seines Lebens verloren habe. An jedem andern Ort müsste er wieder bei Null beginnen, weitere zehn Jahre investieren und dann wäre er schon 40-jährig und hätte sein ganzes Leben verloren.

Seinen Alltag verbringe er meistens alleine und trotzdem habe er kein Privatleben. Es sei ein Leben, das traurig mache - nicht nur aufgrund dessen, was ist, sondern auch aufgrund all dessen, was sein könnte, aber nicht sein darf. Dabei denkt er zum Beispiel an seinen Wunsch nach einer Ausbildung als Automechaniker und nach einer eigenen Familie. Letzteres sei auch kompliziert, weil Beziehungs- oder gar Heiratsabsichten immer unter dem Verdacht stünden, dass es nicht um Liebe, sondern um eine Aufenthaltsbewilligung gehe.

Hoshyar hofft einerseits, dass sich das Leben in der Anonymität irgendwann wandelt, und andererseits, dass sein Fall in Bern wieder aufgerollt und von anderen Leuten begutachtet wird, die vielleicht zu einem positiven Entscheid kommen.

Kalzung

Kalzung ist Mitte zwanzig und lebt zum Zeitpunkt des Interviews seit fünf Jahren in der Schweiz. Er ist in einem kleinen Dorf im Osten von Tibet

aufgewachsen, auf rund 4000 Meter über Meer. Sein Vater ist ein berühmter und hoch angesehener Kunsthandwerker, der kultische Gegenstände für die tibetischen Klöster herstellt. Dieses lokale Kunsthandwerk ist eine Familientradition, die schon seit mehreren Generationen von seinen männlichen Vorfahren ausgeübt wurde, und so wurde auch Kalzung von seinem Vater darin geschult.

Seitdem er sieben Jahre alt war, wurde Kalzung von seinem Vater in tibetischem Kunsthandwerk, aber auch in Religion und Philosophie des tibetischen Buddhismus ausgebildet. Er perfektionierte seine Fähigkeiten und Kenntnisse, indem er täglich acht bis zehn Stunden unter den strengen Anweisungen seines Vaters in der heimischen Werkstatt arbeitete. Es blieb ihm deshalb keine Zeit, um die Regelschule zu besuchen, was dazu geführt hat, dass Kalzung, als er erwachsen wurde, eine wenig differenzierte Vorstellung von der Welt ausserhalb seiner näheren Umgebung hatte.

Im Jahr 2013 kam es in der Gegend, in der Kalzung mit seiner Familie lebte, zu Vorfällen, die sein Vater als sehr bedrohlich erlebte. Kalzung weiss jedoch bis heute nicht, worum es damals genau ging, und was der Anlass für die Bedrohung seines Vaters gewesen ist. Aufgrund der für ihn als bedrohlich empfundenen Situation beschloss er, seinen einzigen Sohn in Sicherheit bringen zu lassen. Als angesehener und erfolgreicher Kunsthandwerker verfügte er über ausreichend finanzielle Mittel, um einen Schlepper zu bezahlen, der Kalzung zuerst nach Katmandu in Nepal führte, und ihm von dort aus einen Flug in die Schweiz organisierte.

Im Herbst 2013 landete Kalzung mit Anfang zwanzig am Flughafen in Kloten. Er ist nie zur Schule gegangen, sprach kein einziges Wort in einer Fremdsprache und hatte keine Vorstellung davon, wo die Schweiz oder Europa liegt. Er wusste lediglich, dass Tibeterinnen und Tibeter in der Schweiz seit vielen Jahren Schutz finden und es eine grosse Exilgemeinde gibt. Auch er sollte diesen Weg gehen und in der Schweiz Schutz suchen und um Asyl bitten.

Vom Flughafen Kloten wurde Kalzung in ein Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) gebracht, wo das Asylverfahren mit den vorgesehenen Untersuchungen und Befragungen begann. Diese wurden mit Unterstützung von Dolmetschern und interkulturellen Übersetzerinnen durchgeführt. Kalzung hatte grosse Mühe, für sich selbst zu sprechen und seine Sache zu vertreten. Dies nicht nur, weil er keine Fremdsprache spricht und keine Schulbildung hat, sondern auch, weil er unter

Stress verstummt und sich nicht mehr artikulieren kann. Alles was ihn emotional unangenehm berührt, lässt ihn verstummen. So kann er seine Geschichte auch heute noch nur mithilfe vertrauter Unterstützerinnen und mit Hilfsmaterialien wie Zeichnungen und Bilder erzählen, obwohl er mittlerweile sehr gut Deutsch spricht und sogar problemlos Schweizer Mundart versteht.

Anders als die Gesuche vieler seiner Landsleute wurde das Asylgesuch von Kalzang abgelehnt. Er konnte die für das Asylverfahren verantwortlichen Behörden nicht einmal davon überzeugen, dass er tatsächlich aus Tibet und nicht aus Nepal stammt, von wo aus er in die Schweiz eingereist ist. Schliesslich erhielt er eine Wegweisungsverfügung. Er verlor den Status als Asylsuchender mit Ausweis N und damit sein Aufenthaltsrecht. Da er jedoch nicht über die nötigen Reisepapiere verfügt, konnte er nicht nach China zurückgeschafft werden. Er konnte die Schweiz bisher auch nicht verlassen, weil kein anderes sicheres Land bereit ist, ihn aufzunehmen. Seit fast drei Jahren lebt Kalzang ohne Aufenthaltsberechtigung als Papierloser (Sans-Papiers) in der Schweiz und bekommt sogenannte Nothilfe.

Kalzang hat seit seiner Ankunft in der Schweiz immer in Kollektivunterkünften gelebt, wo er in

12er- oder 6er-Zimmern untergebracht war (sieben verschiedene waren es in fünf Jahren). Zurzeit erhält er acht Franken pro Tag als Nothilfe, wovon er Essen, Kleidung, Körperpflegeartikel und Transportmittel finanzieren muss. Das Geld erhält er nur ausbezahlt, wenn er in der Kollektivunterkunft übernachtet. Tagsüber darf er sich frei bewegen, soweit dies seine finanziellen Mittel erlauben.

Mit seiner Familie in Tibet hat er keinen Kontakt, weder per Telefon noch per Post. Kalzang fragt

Ein Lehrbetrieb hatte ihm eine Berufsausbildung angeboten. Dies ist aber für Papierlose ausgeschlossen.

sich, ob sein Vater ihn wohl vergessen hat, weil dieser sich eigentlich darum bemühen müsste, in Erfahrung zu bringen, wo sich sein Sohn aufhält und wie es ihm geht.

Der junge Tibeter kam nach seiner Einreise in die Schweiz schnell in Kontakt mit freiwilligen Helferinnen und Helfern. Seine freundliche und zurückhaltende Art und seine von Anstand geprägte Verhaltensweise, wie auch der Umstand, dass er immer in der Umgebung der gleichen Stadt untergebracht war, haben ihm dabei geholfen. Neben Deutschsprachkursen konnte Kalzang dank der



Organisation dieser freiwilligen Helferinnen und Helfern Schnupperlehren in verschiedenen Betrieben absolvieren. Es zeigte sich, dass Kalzang sehr wissbegierig und aufnahmefähig ist und schnell lernt. Er war es gewohnt, lange Zeit diszipliniert und konzentriert zu arbeiten, was ihn an den Einsatzorten beliebt gemacht und dazu geführt hat, dass er bald die nötigen Grundkompetenzen in Mathematik und Naturwissenschaften erlernt hatte. Als Asylsuchender mit Status N konnte er jedoch keine Lehre antreten. Kalzang bekam aber die Möglichkeit, als Freiwilliger während mehr als einem Jahr bei der Betreuung eines schwer behinderten Jugendlichen mitzuwirken.

Durch diese Tätigkeiten sowie durch seine gewinnende Art hat sich Kalzang in der Schweiz ein soziales Netzwerk aus verschiedenen Personen aufgebaut, die seine Integration in der Schweiz fördern: freiwilligen Asylbetreuenden, Familienangehörige des von ihm mitbetreuten Jugendlichen sowie Arbeitgebende und Lehrpersonen. Dieses soziale Netzwerk unterstützt ihn auch seit der Ablehnung seines Asylgesuchs und der Wegweisungsverfügung.

Als rechtskräftig Weggewiesener darf Kalzang in der Schweiz keiner Arbeit nachgehen, kein Geld verdienen, keine Ausbildung absolvieren und keine Kurse besuchen. Er ist von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen, weil er soll ja nach dem Willen der Behörden und den Vorgaben der Schweizer Gesetzgebung, die Schweiz so bald als möglich verlassen. Dank seines Unterstützungsnetzwerks hat er die Möglichkeit, sein Kunsthandwerk in der Schweiz auszuüben und so tagsüber einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen. Allerdings entsprechen die Produkte seiner Arbeit nicht unbedingt dem Geschmack der westlichen, säkularen Welt, weshalb er kaum etwas davon verkaufen kann. Falls er einmal doch etwas verkauft, kann er mit dem dafür erhaltenen Geld nicht umgehen. So verschenkt er es an Bettler, die er auf der Strasse oder am Bahnhof antrifft. Kalzang hat keinen Bezug zu Geld und seiner Bedeutung in der Schweiz. Mit Mitte Zwanzig hat Kalzang keine Zukunftsperspektiven in der Schweiz – und eigentlich auch sonst nicht in der Welt. Als Sans-Papier kann er weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Erwerbsarbeit nachgehen. Das Kunsthandwerk, welches er virtuos beherrscht, ist ausserhalb der tibetischen Klöster nicht gefragt. Zudem drückt sich Kalzang sprachlich noch immer sehr gehemmt aus. Sobald er gestresst ist, verstummt er. Dies sind keine guten Voraussetzungen, um als Sans-Papier zu leben. Lesen und Schreiben in Deutsch sowie

die weiteren nötigen Grundkompetenzen für das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung hat er unterdessen erworben. Es gibt sogar einen Lehrbetrieb, der ihm eine berufliche Grundbildung mit Attest ermöglichen würde. Dies ist aber für Papierlose ausgeschlossen.

5. Untertauchen in der Schweiz

Die KEK-Studie hat sich zum Thema «Untertauchen in der Schweiz» mit folgenden Fragen befasst: Was bewegt abgewiesene Asylsuchende mit Ausreiseverpflichtung dazu, in der Schweiz unterzutauchen? Welche Profile weisen diese Personen auf? Wie sieht ein Leben ohne Aufenthaltsbewilligung in der Anonymität aus?

5.1 «Unauffällige Unbekannte»

Es ist sehr wenig bekannt über die Situation von Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden und in die Anonymität untertauchen. Die im Asylbereich tätigen, kantonalen Beratungsstellen scheinen zu diesen Personen kaum Kontakt zu haben und auch bei den Beratungsstellen für Sans-Papiers sind sie nur ein Teil der angesprochenen Zielgruppe. Sie als Sans-Papiers zu bezeichnen ist zwar korrekt, aber auch irreführend, da per definitionem alle Personen als Sans-Papiers gelten, «die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten».²⁸ Es gibt auch keine verlässlichen quantitativen Daten zu den in der Schweiz lebenden untergetauchten Personen aus dem Asylbereich. In den bereits erwähnten Sans-Papiers-Studien des Bundes wird geschätzt, dass zwischen zehn Prozent und einem Drittel der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers zuvor erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen haben (ca. 10 000 bis 30 000 Personen). Auch Expertinnen und Experten von Fachstellen schätzen deren Anteil sehr unterschiedlich ein, zwischen 10 und 50 Prozent.

Die befragten Expertinnen und Experten stellen eine Tendenz zum Untertauchen insbesondere bei alleinstehenden, jüngeren Männern aus Ländern fest, in welche Rückschaffungen grundsätzlich möglich sind. Alleinstehende Männer können sich am leichtesten ohne staatliche Hilfe und Unterstützung durchschlagen. Gute Voraussetzungen haben zudem Personen, die mit der Situation in der Schweiz bereits vertraut sind, die über ein Beziehungsnetz verfügen oder Landsleute mit einem regulären Aufenthaltsstatus kennen. Als Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern kennt

Alexander Ott die Situation von weggewiesenen und untergetauchten Personen gut. Er glaubt, dass viele Betroffene trotz der prekären Lebensbedingungen, die mit dem irregulären Aufenthalt verbunden sind, in der Schweiz ein besseres

**Wie alle Sans-Papiers lebten
sie völlig unauffällig und
verdienten sich ihren Lebens-
unterhalt mit Gelegenheitsjobs.**

Leben führen könnten als in ihren Herkunftsländern. Das führe dazu, dass die Klandestinität oftmals unabhängig von der Rückführungsmöglichkeit ins Herkunftsland gewählt werde. Sie wird laut Ott einem Leben in Nothilfe auch oft vorgezogen, weil dieses mit zahlreichen Restriktionen (Kollektivunterkünfte mit Präsenzpflicht, häufige Kontrollen, Geldmangel, Gefahr von Busen und Haft wegen irregulären Aufenthalts etc.) verbunden ist.

Ott stellt fest, dass untergetauchten Personen aus dem Asylbereich häufig als einziges Vergehen ihr irregulärer Aufenthaltsstatus angelastet werden kann. Ansonsten bereiteten sie den Behörden grundsätzlich keine Schwierigkeiten: Wie alle Sans-Papiers lebten sie völlig unauffällig, verdienten sich ihren Lebensunterhalt mit Gelegenheitsjobs und verursachten der öffentlichen Hand kaum Kosten.

5.2 Leben ohne Aufenthaltsberechtigung in der Anonymität

Die KEK-Studie zeigt, dass die befragten Expertinnen und Experten die prekären Lebensverhältnisse von untergetauchten Asylsuchenden grundsätzlich als inakzeptabel einstufen. Sie erachten es als sinnvoll, für die in der Anonymität lebenden Personen einen klar definierten Weg zu einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu schaffen. Diesen Weg sollen sowohl Personen gehen können, die ursprünglich in der Schweiz Asyl suchten, als

²⁸ Definition von Sans-Papiers wie sie in beiden Sans-Papiers-Studien Longchamp et al. (2005) Morlok et al. (2015) verwendet wird.

auch Personen, die von Anfang an als Arbeitsmigrierende aus Drittstaaten in die Schweiz einreisen.

Untergetauchte Asylsuchende übernachten in öffentlichen Räumen, in verlassenem und besetzten Häusern, in Notschlafstellen oder sie leben in einer Art «Community» von Landsleuten, die teilweise über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen. Günstige Lebensmittel finden sie an Mittagstischen und Gassenküchen oder sie ernähren sich von dem, was andere wegwerfen. Wie auch alle anderen irregulär anwesenden Personen leben sie möglichst unauffällig. Jeder Kontakt mit den Regelstrukturen birgt für sie das Risiko, aufzufliegen, für den irregulären Aufenthalt bestraft und ausgeschafft zu werden. Schon das Schwarzfahren in öffentlichen Verkehrsmitteln ist für sie gefährlich. Personen, die sich irregulär in der Schweiz aufhalten, sind deshalb auch häufig medizinisch unterversorgt, denn sie nehmen ärztliche Hilfe nur im äussersten Notfall in Anspruch.

Untergetauchte abgewiesene Asylsuchende überleben nur dank der Existenz eines Arbeitsmarkts, in dem sie ohne Bewilligung und meist unter sehr prekären Bedingungen arbeiten können. Aufgrund ihres irregulären Aufenthaltsstatus sind sie ihren Arbeitgebern schutzlos ausgeliefert und werden dementsprechend ausgenutzt. Sie werden häufig von regulär anwesenden Landsleuten und Arbeitgebern, die willens sind, irregulär anwesende Personen zu beschäftigen, als billige Tagelöhner und Hilfskräfte in kleinen Dienstleistungsbetrieben (z. B. Nailstudios und Coiffeursalons), in der Gastronomie (vor allem im Bereich Küche), im Bau- und Baunebengewerbe, in privaten Haushalten (als Haushaltshilfen sowie zur Betreuung von Kindern und Betagten) und in der Logistik eingesetzt. Als schwarzarbeitende Hilfskräfte sind sie oftmals weder gegen Unfall und Krankheit, noch gegen Arbeitslosigkeit versichert und haben auch keinen Zugang zur Altersvorsorge. Sie haben keine Möglichkeit, ihre Rechte einzufordern, ohne dabei die Anonymität aufgeben zu müssen. Es wird auch hervorgehoben, dass untergetauchte Asylsuchende oft von Akteuren der organisierten Kriminalität missbraucht werden, insbesondere im Drogenhandel. Sobald diese Personen von der Polizei erwischt werden, werden sie von den Drahtziehern durch neue untergetauchte Asylsuchende ersetzt.

Ein Grossteil der befragten Expertinnen und Experten spricht sich dafür aus, dass es wenig Sinn

macht, abgewiesene Asylsuchende und irregulär anwesende Migrantinnen und Migranten, die schon längere Zeit in der Schweiz leben und hier gut integriert sind, in ihre Herkunfts- oder Heimat-

Aus wirtschaftlicher Sicht sei es sinnvoll, diese Ressource zu legalen Bedingungen zu nutzen.

länder zurückzuführen. Die Behörden sollen ihre Anwesenheit dulden und ihren rechtlichen Status mit Blick auf die Faktenlage beurteilen. Alexander Ott von der Fremdenpolizei Bern ist überzeugt, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auf niedrig qualifizierte, billige Arbeitskräfte angewiesen ist und diese rasch absorbiert, solange sich Menschen finden, die diese Arbeiten ausführen, auch wenn sie sich dafür irregulär in der Schweiz aufhalten müssen.²⁹ Die Rechtsberaterin am CSP in Genf, Marie-Claire Kunz, ist ebenfalls der Ansicht, dass abgewiesene Asylsuchende die Lücke von in der Schweiz fehlenden billigen Arbeitskräften ausfüllen. Aus wirtschaftlicher Sicht sei es daher sinnvoll, so Marie-Claire Kunz, diese Ressource zu legalen und durch das Arbeitsgesetz geschützten Bedingungen zu nutzen.³⁰

Die KEK-Studie kommt zum Schluss, dass Arbeitsmigration und Asylverfahren sich auf doppelte Weise verschränken: Weil die legale Einreise in die Schweiz für Arbeitsmigrierende aus nicht visabefreiten Ländern praktisch unmöglich ist, stellen diese Personen ein Asylgesuch, um so in die Schweiz zu gelangen und dann in die Anonymität unterzutauchen. Umgekehrt nutzt ein Teil der aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen die Möglichkeiten des Arbeitsmarktes im Billiglohnssektor, um sich durch Schwarzarbeit den Lebensunterhalt in der Anonymität zu verdienen.

Gemäss den Expertinnen und Experten müsste es gelingen, den in der Schweiz lebenden Sans-Papiers, von denen je nach Schätzung 10 bis 30 Prozent gescheiterte oder weggewiesene Asylsuchende sein dürften, unter definierten

²⁹ Dies ist auch das Fazit der Sans-Papiers-Studie von Longchamp et al. (2005).

³⁰ Deren Wertschöpfung für die Schweiz ist bisher nicht untersucht worden, sie dürfte jedoch erheblich sein.

Voraussetzungen einen legalen Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Bisher gab es in der Schweiz Versuche einzelner Städte, Sans-Papiers zu einer Aufenthaltsbewilligung oder Duldung zu verhelfen. Dazu zählt etwa die «Operation Papyrus» des Stadt-Kantons Genf, in welcher rund 2000 Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung erhielten.³¹ Initiativen wie die Einführung einer City-Card in Zürich und Bern streben an, Sans-Papiers einen besseren Zugang zu Dienstleistungen zu ermöglichen bzw. eine Duldung zu erwirken.³² Diese Initiativen wurden seitens der teilnehmenden Fachpersonen jedoch als ungenügend beurteilt. Obwohl sie das zentrale Problem sichtbar machen, würden damit Betroffene nur limitiert auf eine Stadt geduldet.

Nothilfebeziehenden und untergetauchten Personen gelingt es gelegentlich ihren Aufenthalt über ein Familienprojekt zu legalisieren. Dies kann entweder durch Heirat mit einer in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Person oder einer Mutter- resp. Vaterschaft geschehen. Ein einfacher

Für untergetauchte Personen gibt es praktisch keinen Weg, ihren Aufenthalt über ein Härtefallgesuch zu legalisieren. Obwohl sie oft integriert sind, ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten und sich strafrechtlich nichts haben zuschulden kommen lassen, ist eine wesentliche Voraussetzung für ein Härtefallgesuch nicht erfüllt: Ihr Aufenthaltsort ist den Behörden nicht bekannt. Sie haben sich dem Zugriff der Behörden und damit auch der Ausschaffung entzogen. Nur selten machen Kantone Ausnahmen und gewähren Untergetauchten aus humanitären Gründen eine Aufenthaltsbewilligung. Die befragten Fachleute befürworten daher keine permanenten Anpassungen der Asyl- und Ausländer-Gesetzgebung, sondern massgeschneiderte Lösungen im Einzelfall, d. h. die Situation jeder einzelnen Person muss individuell und auf eine mögliche Regularisierung hin geprüft werden.

Die komplexe Situation von untergetauchten Personen aus dem Asylbereich wird anhand der nachfolgenden zwei Porträts illustriert.

Für untergetauchte Personen gibt es praktisch keinen Weg, ihren Aufenthalt zu legalisieren.

Ausweg ist dies jedoch nicht. Solche Eheschliessungen werden häufig verdächtigt, Scheinehen zu sein. Zudem müssen seit dem 1. Januar 2011 ausländische Staatsangehörige für eine Heirat ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen³³. Für eine Eheschliessung bzw. für eine Vaterschaftsanerkennung muss auch die Identität und der Zivilstand mit offiziellen Papieren des Herkunftslandes belegt werden. Die Beschaffung eines Passes wird für untergetauchte Personen zunehmend schwierig. Fast überall auf der Welt werden nur noch biometrische Identitätspapiere ausgestellt, die einen persönlichen Gang zur Behörde des Herkunftslandes erfordern.

31 Vgl. NZZ vom 21.02.2017: Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung.

<https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-ld.146839>, (24.11.2019). Explizit ausgeschlossen aus der «Operation Papyrus» waren abgewiesene Asylsuchende sowie Personen aus EU/EFTA-Staaten.

32 Vgl. <https://www.zuericitycard.ch>, (24.11.2019).

33 Vgl. ZGB Art. 98 B, Absatz 4.

Taha

Der 29-jährige Taha kommt aus Eritrea. Sein Vater ist seit 20 Jahren im Gefängnis; Taha hat schon länger nichts mehr von ihm gehört. Sein älterer Bruder wurde 2009 vom Militär eingezogen und ist seither ohne Unterbruch bei der Armee. 2013 sollte auch Taha in die Armee eintreten: Er wurde in das Militärcamp Sawa einberufen. Weil er wusste, dass in Eritrea der Militärdienst unbestimmt lange dauert, hat er nicht auf die Einberufung reagiert. Kurz darauf führten Soldaten an seiner Ausbildungsstätte eine Razzia durch. Taha wurde verhaftet. Die ersten zwei Tage verbrachte er gefesselt und bekam weder Wasser noch Nahrung. Dann

Taha versteckte sich zwei Wochen lang im Busch, bevor er einen Freund wiederfand. Gemeinsam machten sie sich auf den Weg in Richtung Sudan. Nach acht Tagen Fussmarsch erreichte Taha die Hauptstadt Khartum. Dort konnte er ein wenig arbeiten, um Geld für die Schlepper zu sparen, die ihn nach Libyen bringen sollten. Mit einer Gruppe von 80 Personen fuhr er auf einem Lastwagen nach Libyen. Die Reise dauerte zwei Wochen.

In Libyen wurde Taha drei Monate lang eingesperrt. Die Schlepper, die ihn festhielten, kontaktierten telefonisch seine Familie und forderten ein Lösegeld von 2000 Dollar. Die Familie konnte die Summe bezahlen. Die gleichen Leute erpressten von seiner Familie weitere 2000 Dollar für die

Schiffspassage nach Italien. Seine ganze Familie opferte sich auf, um diese Summen zu bezahlen.

Nach der Überfahrt mit dem Schiff reiste Taha nach Rom, wo er zwei Wochen lang auf der Strasse lebte.

Er schlug sich irgendwie durch und

konnte schliesslich mit dem Zug in die Schweiz reisen. Im Zug wurde er nicht kontrolliert. Im Jahre 2015 reiste Taha bis nach Basel, wo er im Empfangs- und Verfahrenszentrum des SEM Asyl beantragte.

Das Asylverfahren in der Schweiz dauerte zwei Jahre. Taha wurde einem französischsprachigen

Taha war überzeugt, dass er bei einer Rückkehr mit einer Gefängnisstrafe oder sogar einer Hinrichtung rechnen müsste.

wurde er zusammen mit anderen Leuten während eines Monats eingesperrt. Er durfte zweimal täglich hinaus, um zur Toilette zu gehen. Eines Tages gab es während eines solchen Toilettenbesuchs einen gemeinsamen Fluchtversuch. Taha erinnert sich, dass man auf sie geschossen hat. Er selbst konnte entkommen.



Kanton zugeteilt. Seine zweite Anhörung hatte er in Bern. Schliesslich erhielt er einen negativen Entscheid ohne vorläufige Aufnahme mit Wegweisung.

Taha war überzeugt, dass er bei einer Rückkehr mit einer Gefängnisstrafe oder sogar einer Hinrichtung rechnen müsste, weshalb er Todesängste ausstand. Von Freunden hatte er gehört, dass Rückführungen nach Eritrea bald möglich würden. Dies beunruhigte ihn besonders und er entschied, die ihm zugewiesene Unterkunft zu verlassen. Er legte gegen den negativen Asylentscheid Rekurs ein. Fünf Monate später hatte er immer noch keine Antwort erhalten.

Die Angst machte Taha langsam verrückt, er konnte sie kaum mehr ertragen. Eines Tages hatte er das Gefühl, er müsse vor diesen Qualen flüchten und die Schweiz verlassen. Ohne genauen Plan und ohne Gepäck machte er sich auf den Weg nach Frankreich. Zu diesem Zeitpunkt hatte er immer noch keine Antwort auf seinen Rekurs erhalten. Er lebte lieber auf der Strasse als mit dem ständigen Druck einer möglichen Ausschaffung.

In Frankreich ging Taha zunächst nach Paris, wo er sich wochenlang auf der Strasse durchschlug. Dann reiste er in eine Provinzstadt, weil er hoffte, dort mit seinem Asylantrag bessere Chancen zu haben. Die französischen Behörden lehnten seinen Antrag unter Anwendung der Dublin-Verordnung ab. Von der Provinzstadt wurde Taha nach Paris und anschliessend zurück in die Schweiz geschickt. Hier wartet er nun auf den Gerichtsentscheid zu seinem Rekurs. Er fürchtet sich sehr, einen zweiten negativen Bescheid zu erhalten. Taha, der im Ganzen bereits vier Jahre in der Schweiz verbracht hat, spricht gut Französisch und bemüht sich eine Arbeit zu finden. Er würde gerne arbeiten und etwas aus seinem Leben machen. Jedoch mit einem Ausweis N und einem für Unsicherheit sorgenden ausstehende Gerichtsentscheid sind ihm bei der Arbeitssuche und der Entwicklung von Zukunftsperspektiven die Hände gebunden.

Mourad

Auf der Suche nach einem sicheren Leben verliess Mourad 1995 im Alter von ungefähr 20 Jahren seine Heimat Algerien. Nach dem Staatsstreich von 1992 herrschte damals ein Bürgerkrieg, in welchem nach Schätzungen internationaler Organisationen zwischen 150 000 und 250 000 Menschen umgebracht wurden oder verschwanden.

Mourad hatte als Bauhandwerker gearbeitet und konnte aufgrund der Bürgerkriegssituation seinen Lebensunterhalt in Algerien nicht mehr verdienen. Er fühlte sich bedroht und war sich nie sicher, ob er am Abend wieder nach Hause zurückkehren würde. Es gelang ihm, ein Flugticket nach Rom zu kaufen und nach Italien zu fliegen, wohin schon viele seiner Landsleute geflohen waren.

In Italien versuchte er sich mit Gelegenheitsarbeiten über Wasser zu halten, was ihm als schlecht bezahlter Autowäscher für eine gewisse Zeit auch gelang. Als Schwarzarbeiter hatte er keine Möglichkeit, sich gegen die finanzielle Ausbeutung seines italienischen Chefs zu wehren. Er musste froh sein, dass er überhaupt eine Arbeit hatte. Anfangs übernachtete er in billig zu mietenden Zimmern, die sich mehrere junge Männer teilten. Im Winter aber verlor er seine Arbeit als Autowäscher und konnte sich kein Zimmer mehr leisten. Er übernachtete vorübergehend in verlassenen Häusern ohne Strom und Heizung und blieb meist nie lange am gleichen Ort. Die Polizei liess Mourad und seine Landsleute gewähren, so lange sie keine «Dummheiten» anstellten, sprich, nicht kleinkriminell wurden und sich ruhig und unauffällig verhielten.

Mourad dachte an eine Migration nach England, wo damals viele Flüchtlinge aus Nordafrika Arbeit in der Gastronomie fanden. Er fand aber keine Möglichkeit, den Ärmelkanal zu überqueren und nach England zu gelangen. Die Schweiz dagegen war auf dem Landweg zu erreichen und Mourad hörte das Gerücht, dass Menschen, die vor dem Bürgerkrieg in Algerien flüchten mussten, in der Schweiz Schutz finden würden. So reiste er mit dem Zug über Chiasso in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Er wurde in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) für Asylsuchende untergebracht und vom Staatssekretariat für Migration SEM interviewt. Anders als bei seinen Landsleuten dauerte die Behandlung seines Gesuchs ausserordentlich lange. Erst nach rund vier Jahren mit mehreren Umzügen in andere Asylzentren und schliesslich in eine als Asylunterkunft dienende Wohnung einer Westschweizer Gemeinde wurde sein Gesuch rechtskräftig negativ entschieden. Mourad erhielt eine Verfügung, die Schweiz zu verlassen.

Doch Mourad konnte keine Reisepapiere beschaffen, auch nicht mit Unterstützung durch das zuständige Migrationsamt. Er konnte also weder ausgeschafft werden noch selber zurückkehren oder weiterreisen. So blieb er, wie es damals in der Schweiz üblich war, in einer Asylunterkunft des zugewiesenen Kantons. Das hiess in seinem Fall,



dass er weiterhin mit drei Landsleuten in der Wohnung einer Gemeinde in der Westschweiz wohnte und für den Lebensunterhalt Asylfürsorge von rund 400 Franken pro Monat erhielt. 2006 wurde Mourad als abgewiesenem und ausreisepflichtigem Asylsuchenden die Unterstützung auf Nothilfe von 200 Franken pro Monat gekürzt. Er konnte nicht mehr in der Wohnung bleiben und wurde wieder einer Kollektivunterkunft zugewiesen.

Zu diesem Zeitpunkt entschied sich Mourad, aus den Asylstrukturen zu verschwinden, unterzutauchen und als Papierloser in der Anonymität zu leben. Dies war auch deshalb möglich, weil er zu diesem Zeitpunkt schon seit zehn Jahren in der Schweiz lebte, die Gepflogenheiten des Landes kannte und über ein Netzwerk von Bekannten und zivilgesellschaftlichen Institutionen verfügte, über die er die nötige Hilfe bekommen konnte.

Trotzdem war das Leben als Sans-Papier in der Schweiz für Mourad alles andere als einfach. Günstiges Essen besorgte er sich an Mittagstischen und in Gassenküchen. Im Sommer hat Mourad in den letzten zwölf Jahren draussen in der Natur übernachtet, in Gärten und an ungestörten Orten in Städten. Im Winter überlebte er in Notschlafstellen, unbewohnten oder besetzten Häusern, in Kellern, öffentlichen Toiletten und überall dort, wo gerade ein einigermaßen geschützter Raum zugänglich war. Öfters war Mourad auch für einige

Monate im Gefängnis. Als abgewiesener Asylsuchender mit Ausreiseverpflichtung hält er sich illegal in der Schweiz auf, was ein Offizialdelikt darstellt. Jedes Mal, wenn er von der Polizei kontrolliert wurde, wurde er wegen irregulären Aufenthalts zu Busse oder Haft verurteilt. Diese Haftstrafen musste er wiederholt absitzen. Im Gefängnis wurde er nicht schlecht behandelt und konnte durch Arbeiten manchmal sogar etwas dazu verdienen. Die Justizbeamten unterstützten ihn, der ja abgesehen vom irregulären Aufenthalt nicht kriminell geworden war, moralisch so gut es ging. In der Zwischenzeit hatte Mourad auch Kontakt zu einer Beratungsstelle für Sans-Papiers, die ihm in bescheidenem Rahmen ebenfalls half und ihn vor allem auch juristisch beriet. Insbesondere wurde durch entsprechende Einsprachen erreicht, dass er, nachdem er wegen irregulären Aufenthalts in der Schweiz insgesamt ein ganzes Jahr in Haft gesessen hatte, nicht mehr zu weiteren Haftstrafen verurteilt werden konnte. Trotzdem besteht immer noch die Gefahr, dass Mourad bei einer Polizeikontrolle wieder angezeigt und sein Strafregisterauszug dadurch immer länger wird.

In all den Jahren in der Schweiz ist es Mourad nicht gelungen, eine regelmässige Arbeit auf dem Schwarzmarkt zu finden, die es ihm erlaubt hätte, seine Grundbedürfnisse zu sichern. Er hatte nie mehr als tageweise Gelegenheitsjobs und so blieb

sein Lebensunterhalt immer prekär. Mourad machte in dieser Zeit auch unterschiedlich starke depressive Phasen durch, in welchen er nur rudimentär oder gar keine medizinische Unterstützung erhielt. Bei Unfällen und körperlichen medizinischen Notfällen fand er zwar meist in einem Spital eine Notfallstation, die ihn behandelte, obwohl ihn die zuständige Patientenadministration bei der Aufnahme jeweils abzuwimmeln versuchte, weil er weder Papiere noch Krankenversicherung hatte.

Im letzten Jahr erlitt Mourad einen gravierenden Hirnschlag, nur dank einer Notoperation konnte er gerettet werden. Dabei verlor er neben anderen Hirnfunktionen auch die Sprache, welche er in den letzten Monaten wieder Schritt für Schritt erlernen musste – und dies ohne nennenswerte Rehabilitation. Als Sans-Papier wurde er nach einem rund zweiwöchigen stationären Aufenthalt im Spital auf die Strasse entlassen. Ein Kuraufenthalt kam für ihn nicht in Frage.

Seither geht es Mourad sehr schlecht. Zwar konnte er die körperlichen Folgen des Hirnschlags erstaunlich gut überwinden. Er leidet aber an starken Depressionen und kann sich nur knapp über Wasser halten.

23 Jahre nach seiner Flucht aus Algerien – nach einem Jahr in Italien und 22 Jahren in der Schweiz – kommt für ihn eine Rückkehr in sein Herkunftsland unter keinen Umständen in Frage. Er würde sich dort nicht mehr zurechtfinden. Zudem kennt er die Verhältnisse in der Schweiz mittlerweile am

23 Jahre nach seiner Flucht aus Algerien kommt für ihn eine Rückkehr in sein Herkunftsland nicht in Frage.

besten. Hier ist er am ehesten in der Lage, sich die nötigste Hilfe zu organisieren und damit zu überleben.

Mourad hat keine Chance, seinen Aufenthaltsstatus in der Schweiz über eine Härtefallregelung zu regularisieren. Dafür erfüllt er die vielfältigen Bedingungen nicht: Sein Aufenthaltsort war den Migrationsbehörden nicht jederzeit bekannt. Zudem hat er viele Strafen wegen irregulären Aufenthalts in der Schweiz in seinem Register und nach Ansicht der Behörden wäre ihm eine Rückkehr nach Algerien zumutbar gewesen. So bleibt Mourad nichts Anderes übrig, als weiterhin irgendwie als Sans-Papiers zu überleben.

6. Schlussfolgerungen

Insgesamt zeichnet die Studie ein vielfältiges Bild zur Situation von Asylsuchenden, die in der Schweiz aus dem Asylsystem ausscheiden und die Schweiz verlassen müssen. Es werden Wege beschrieben bzw. vorgeschlagen, die für die Betroffenen Perspektiven schaffen, damit sie aus der Prekarität eines ungesicherten Aufenthalts herauskommen können. Die befragten Expertinnen und Experten haben fundierte und vielschichtige Lösungsansätze zur Verbesserung der Situation von weggewiesenen Asylsuchenden vorgeschlagen.

1 Ein Ausweisdokument, das die Illegalität des Aufenthalts aufhebt

Die Expertinnen und Experten sind sich darin einig, dass es stossend ist, Nothilfebeziehende, die trotz Ausreiseverpflichtung nicht ausreisen können, wiederholt wegen illegalen Aufenthalts zu büssen oder gar zu inhaftieren. Diese Gruppe von Personen müsste zwingend einen Ausweis erhalten, damit sie bei Personenkontrollen durch Ordnungskräfte nicht wiederholt als illegal Anwesende gebüsst werden.

2 Den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen

Die Mehrheit der befragten Fachleute erachtet es als sinnvoll, mindestens den Langzeitbeziehenden von Nothilfe den Zugang zum legalen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Nach den oft mehrere Jahre dauernden Asylverfahren der Vergangenheit und dem damit verbundenen langjährigen Aufenthalt in der Schweiz sprechen viele Betroffene eine Landessprache mit Niveau B1 oder B2 und wären deshalb gut in den Arbeitsmarkt integrierbar. Dadurch hätten diese Personen die Möglichkeit, ein eigenes Einkommen zu erzielen, was nicht nur die Nothilfekosten verringern, sondern den Betroffenen ermöglichen würde, einen Teil ihres Einkommens in das Herkunftsland zu schicken und die durch die Flucht entstandenen Schulden zu tilgen. Dies ist aus Mitteln der Nothilfe aber ausgeschlossen.

Dieselben Aussagen sind auch für untergetauchte, weggewiesene Asylsuchende zutreffend. Um die betroffenen Personen aus den prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen, mit denen sie meist konfrontiert sind, herauszuführen, drängt sich eine Regularisierung ihres Status auf.

3 Einfachere Regularisierung des Aufenthalts – Härtefallregelung

Personen, die über viele Jahre Nothilfe bezogen und sich in der Schweiz, so gut es die Umstände zulassen, integriert haben, sollten bessere Chancen bekommen, ihren Aufenthalt hierzulande über eine Härtefallregelung zu regularisieren. Dies ist für die Langzeitbeziehenden von Nothilfe die einzige Möglichkeit, einen regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu erlangen. Die befragten Fachpersonen streichen jedoch heraus, dass die geltenden Härtefallkriterien viel zu restriktiv sind. Daher müssten bei einer Härtefallprüfung die individuelle Situation und Realität der Betroffenen berücksichtigt und die Kriterien im Einzelfall möglichst flexibel gehandhabt werden.

Als zentral erachtet wird zudem, dass abgewiesene Asylsuchende, die zeitweise untertauchten und dann in die Nothilfe zurückkehrten, nicht kategorisch von einer Härtefallbewilligung ausgeschlossen werden. Gerade diese Personen hätten bewiesen, dass sie sich, ohne aufzufallen und kriminell zu werden, bestens an die Verhältnisse in der Schweiz anpassen können. Sie würden nach Jahren des anonymen Aufenthalts in der Schweiz oft beste Voraussetzungen für die Integration mitbringen.

4 Grundsatzdiskussion über Menschenwürde und Existenzminima

Viele Expertinnen und Experten vertreten zudem die Ansicht, dass die Ausgestaltung der Nothilfe seit 2008 eine Verletzung der Menschenwürde und persönlichen Grundrechten darstellt. Deshalb ist diese Praxis grundsätzlich in Frage zu stellen. Weggewiesene Asylsuchende, die nicht ausreisen oder nicht ausgeschafft werden können, sollten mindestens so untergebracht werden, dass die nötige Privatsphäre und die Ausübung von Grundrechten gewährleistet sind. Dafür benötige es eine Unterbringung in Wohnungen in den Gemeinden, anstatt in abgelegenen und teilweise unterirdisch angelegten Notunterkünften. Zudem ist das Existenzminimum der Nothilfe nicht akzeptabel: Es beträgt nur etwa ein Viertel des Existenzminimums der Sozialhilfe und unterschreitet auch deutlich das Existenzminimum der Asylfürsorge.

5 Kriminalisierung der Solidarität von Freiwilligen stoppen

Ein zentrales Anliegen ist den teilnehmenden Expertinnen und Experten auch die Wertschätzung der Freiwilligenarbeit, die in vielfältiger Form für weggewiesene Asylsuchende und Untergetauchte geleistet wird. Erst durch diese konkrete Hilfe wird garantiert, dass deren Menschenwürde und Grundrechte ansatzweise gewahrt bleiben. Mit grosser Sorge wird daher beobachtet, dass es in letzter Zeit auch in der Schweiz zunehmend zu einer Kriminalisierung dieser Freiwilligenarbeit gekommen ist.

7. Literatur- und Quellenverzeichnis

Büro Bass, Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2018): Administrativhaft im Asylbereich – Quantitative Datenanalysen. <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/administrativhaft-im-asylbereich-quantitative-datenanalysen/project-view>, (24.11.2019).

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010. Materialien zur Migrationspolitik. Bern.

Eidgenössische Migrationskommission EKM (2019): Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden – Profile, (Aus)Wege, Perspektiven. Eine Publikation der Eidgenössischen Migrationskommission EKM basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/studien.html>, (24.11.2019).

Gemperli, Simon (2017): Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung. NZZ, Neue Zürcher Zeitung vom 21.02.17. <https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-ld.146839>, (24.11.2019).

Grawert, Elke (2018): Rückkehr und Reintegration Geflüchteter. Flucht: Forschung und Transfer/State-of-Research Papier 11, September 2018. <https://flucht-forschung-transfer.de/rueckkehr-und-reintegration-von-fluechtlingen-2/>, (11.01.2019).

IOM, Internationale Organisation für Migration Koordinationsbüro für die Schweiz (2018): Monitoringbericht 2018. RAS – Reintegration Assistance from Switzerland. https://ch.iom.int/sites/default/files/New%20Website%202017/IOM%20Publications/Bericht_Systematisches_Monitoring_2018_Final_De.pdf

Longchamp, Claude et al. (gfs.bern) (2005): Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2005-d.pdf, (09.01.2019).

Morlok, Michael, Harald Meier und Andrea Oswald (B,S,S.), Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin und Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (Universität Genf) (2015): Sans-Papiers in der Schweiz 2015, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf, (09.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2008): Weisung zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe (Stand: 01.03.2019). https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/rueckkehr_und_wiedereingliederung.html, (05.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2008): Abgeltungen des Bundes für die Sozial- und Nothilfe (Stand 01.03.2019). https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/asylgesetz/sozial_und_nothilfe.html, (08.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2015): Handbuch Asyl und Rückkehr, Online-Ausgabe. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>, (24.11.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2017): FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-d.pdf>, (08.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2017): Website – Monitoring Sozialhilfestopp. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>, (08.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2018): Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2017 (1. Januar – 31. Dezember 2017). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2017-d.pdf>, (16.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Website – Rückkehrberatung RKB. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/rueckkehrberatung.html>, (01.09.2019).

Verein Züri City Card (2019): Website <https://www.zuericitycard.ch>, (24.11.2019).

ZEMIS Asylstatistik, Übersicht Jahre 2006–2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019).

8. Gesetzliche Grundlagen

- Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand: 01.01.2019).
- Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand: 01.01.2019).
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand: 01.01.2019).

