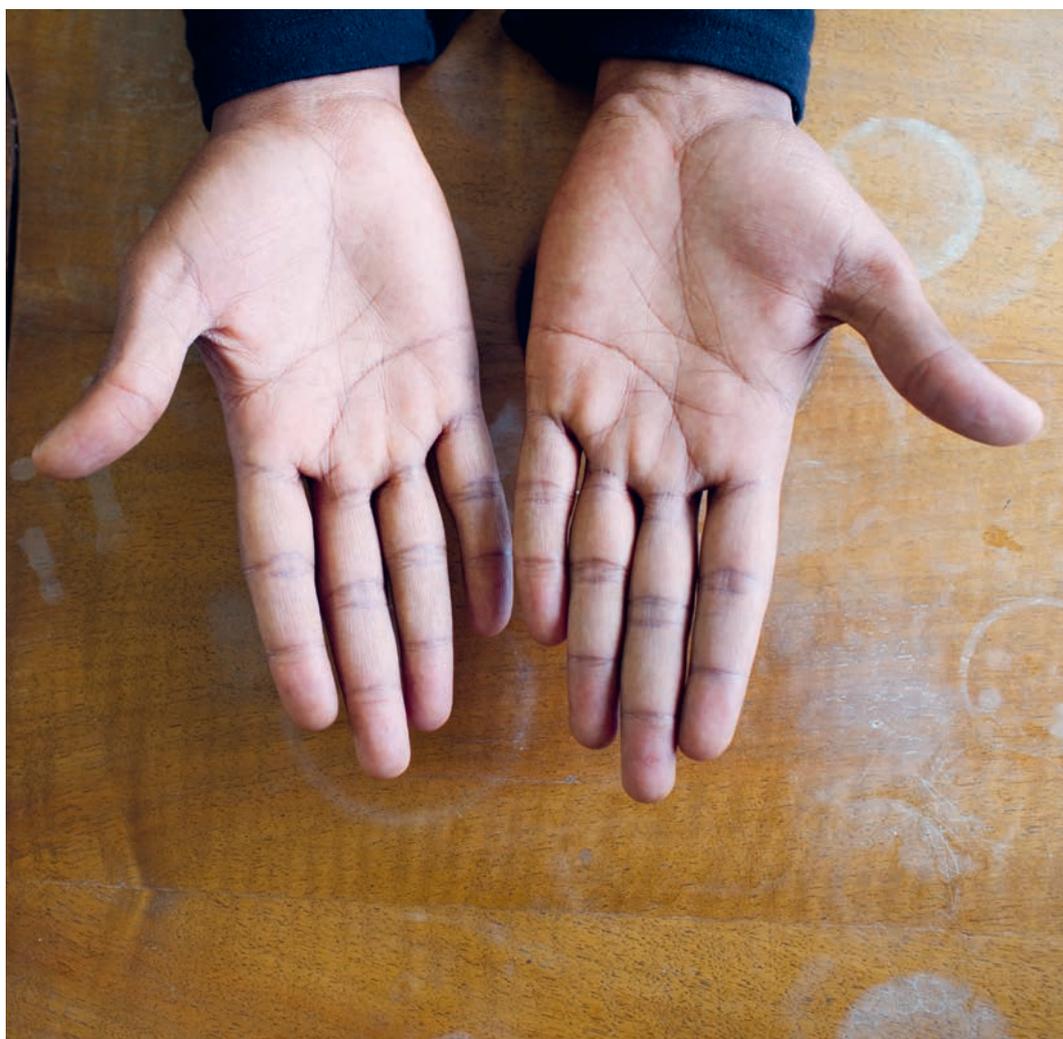


Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden:

Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven



Eine Publikation der Eidgenössischen Migrationskommission EKM basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH



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

Autoren

KEK-Beratung GmbH: Martin Stalder und Claudio
Spadarotto

Redaktion

Sibylle Siegwart, Pascale Steiner

Bild

© Ursula Haene
Foto aus der Serie «mitgenommen»

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze.....	3
1. Ausgangslage	7
1.1 Fragestellungen.....	7
1.2 Flüchtlinge weltweit	7
1.3 Flüchtlinge in Europa.....	7
1.4 Flüchtlinge in der Schweiz	8
2. Das Asylverfahren	9
2.1 Ausscheiden aus dem Asylsystem.....	11
2.1.1 Ausscheiden während des Verfahrens.....	11
2.1.2 Ausscheiden als Ergebnis des Verfahrens	12
2.1.3 Ausscheiden aufgrund von persönlichen Entscheiden.....	12
3. Methodisches Vorgehen	13
4. ZEMIS-Auswertungen.....	17
4.1 Entwicklung Asylgesuche: Zu- und Abgänge.....	17
4.2 Personen, die aus dem Asylprozess ausscheiden.....	18
4.3 Abgänge aus dem Asylprozess – Personen, die ausscheiden	20
4.3.1 Kontrollierte Abgänge	22
4.3.2 Kontrollierte Abgänge mit Rückkehrhilfe.....	23
4.3.3 Unkontrollierte Abreisen.....	25
5. Befragung von Fachstellen	30
5.1 Online-Befragung.....	30
5.2 Fokusgruppen-Gespräche	33
5.2.1 Personen in Nothilfe	34
5.2.2 Personen, die untertauchen	36
5.2.3 Verbesserungsvorschläge und -wünsche der Fokusgruppe.....	37
6. Vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten in der Schweiz.....	41
6.1 Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland.....	41
6.1.1 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe	43
6.2 Leben in der Nothilfe.....	45
6.2.1 Nothilfe im Kanton Basel-Stadt	46
6.2.2 Nothilfe im Kanton Zürich.....	49
6.2.3 Härtefallregelung.....	51
6.3 Untertauchen.....	52
6.3.1 Erfahrungen und Einschätzungen der Fremdenpolizei der Stadt Bern.....	53
6.3.2 Erfahrungen und Einschätzungen der Rechtsberatung des CSP in Genf	55
6.3.3 Erfahrungen und Einschätzungen der Notunterkünfte in Genf	57
6.4 Beschleunigte Asylverfahren ab März 2019.....	58
6.4.1 Erfahrungen und Einschätzungen der AOZ.....	59
7. Telefonische Befragung von Expertinnen und Experten in Nachbarstaaten	63
7.1 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Deutschland	63
7.2 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Italien	66
7.3 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Österreich	68
8. Interpretation und Kommentierung der Ergebnisse	73
8.1 Optionen nach dem Ausscheiden aus dem Asylsystem	73
8.1.1 Ausreisen mit Rückkehrhilfe.....	73
8.1.2 Nothilfe.....	75
8.1.3 Die Härtefallregelung als Ausweg aus der Nothilfe	78
8.1.4 Untertauchen in die Anonymität.....	80
8.1.5 Familienprojekte.....	81

8.1.6 Unkontrollierte Ausreisen (Untertauchen) ins Ausland	82
9. Anhang.....	84
9.1 Literatur- und Quellenverzeichnis	84
9.2 Gesetzliche Grundlagen.....	87
9.3 Abbildungsverzeichnis	87
9.4 Abkürzungsverzeichnis	88

Das Wichtigste in Kürze

Im Asylverfahren wird 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, ins Herkunftsland zurückzukehren. Ist eine Rückkehr nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich, muss eine vorläufige Aufnahme gewährt werden. Stehen der Rückkehr jedoch nicht diese Gründe entgegen, sind rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende innert einer gesetzten Frist zum Verlassen der Schweiz verpflichtet. Asylsuchende können auch während des Verfahrens an verschiedenen Hürden scheitern und zu verschiedenen Zeitpunkten aus dem Asylprozess ausscheiden.

In dieser Studie geht es um Personen, welche entweder schon während des Verfahrens ausscheiden oder die Schweiz nach einer rechtskräftigen Wegweisung verlassen müssen. Es geht um ihre Profile, ihre (Aus-)Wege und Perspektiven.

Zwischen 2008 und 2017 haben knapp 230 000 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Mehr als 180 000 sind in diesem Zeitraum wieder aus der Schweiz abgereist, gut die Hälfte von ihnen kontrolliert, die andere Hälfte unkontrolliert. Die vorliegende Studie beschreibt, welche Wege diese Menschen einschlagen. Drei verschiedene Wege kommen für sie grundsätzlich in Frage:

Die kontrollierte Abreise

Rund 92 000 abgewiesene Asylsuchende haben die Schweiz zwischen 2008 und 2017 kontrolliert verlassen. Gut 18 000 Personen konnten dabei von der Rückkehrhilfe profitieren. Sie erhielten Beratung, eine Pauschale zur Deckung der Reisekosten und allenfalls einen finanziellen Beitrag für die Realisierung von Projekten, welche ihre Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern. Dieser Weg wird in Kapitel 6.1 näher beschrieben.

6 400 Personen hat die Schweiz zwischen 2009 und 2018 im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus anderen Dublin-Staaten rückübernommen. Die Mehrheit von ihnen hat in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt, welches negativ entschieden wurde, woraufhin diese Personen ausgewiesen wurden. Statt kontrolliert aus der Schweiz abzureisen, reisten sie unkontrolliert in einen anderen Dublin-Staat, wo sie erneut um Asyl ersuchten. Im Laufe des Asylverfahrens bemerkten die dortigen Behörden, 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. Auf diese Gruppe geht diese Studie nicht näher ein.

Auch auf die abgewiesenen Asylsuchenden, welche aus der Schweiz ausgeschafft werden oder ohne Unterstützung kontrolliert aus der Schweiz abreisen, geht diese Studie nicht ein.

Die unkontrollierte Abreise

Gut 88 000 Personen wurden zwischen 2008 und 2017 in der Statistik¹ als nicht-kontrollierte Abreisen oder andere Abgänge erfasst. Bei deren Mehrheit ist die Aufenthaltssituation nicht bekannt.

Ein Teil wird ins Herkunftsland zurückgereist sein, ohne sich beim Grenzübertritt abgemeldet zu haben. Auf diese Gruppe geht die Studie nicht näher ein.

¹ ZEMIS Asylstatistik 2006-2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019).

Ein weiterer Teil wird in ein anderes Land weitergereist sein und hat dort entweder ein neues Asylverfahren angestrebt oder sich ohne behördliche Bewilligung aufgehalten. Auch auf diese Gruppe geht die Studie nicht ein.

Ein dritter Teil wird untergetaucht sein und sich ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten. Die Sans-Papiers-Studien, welche der Bund 2005 und 2015 publiziert hat, kommen zum Schluss, dass zwischen 10 Prozent und einem Drittel der geschätzten 80 000 und 100 000 Sans-Papiers, die in der Schweiz leben, vorher ein Asylverfahren durchlaufen haben. Ihre Situation wird insbesondere in Kapitel 6.3 beschrieben.

Der Verbleib in der Schweiz mit Nothilfe

Eine Gruppe von rechtskräftig abgewiesenen Asylsuchenden mit Ausreiseverpflichtung kann die Schweiz wegen «Vollzugshindernissen» nicht verlassen; sie kann auch nicht ausgeschafft werden und lebt mit Nothilfe in der Schweiz. 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 aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt ist, oder wenn sich das Herkunftsland weigert, einmal ausgewiesene Landsleute wieder zurückzunehmen, falls sie nicht freiwillig zurückkehren.

Die Gestaltung der Nothilfe ist kantonale geregelt. Nothilfebeziehende leben in der Regel in peripher gelegenen Kollektivunterkünften. Sie beziehen 8 bis 12 Franken pro Tag, davon müssen Kleider, Nahrung und Transportkosten bezahlt werden. Sie dürfen nicht arbeiten und sind von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Das Nothilferegime ist darauf ausgelegt, abgewiesene Asylsuchende zur Ausreise zu bewegen. Ende 2017 lebten rund 8 500 abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe, rund 60 Prozent von ihnen als Langzeitbeziehende². Ihre Situation wird insbesondere in Kapitel 6.2 beschrieben.

Indirekter Zugang zur Zielgruppe

Da es nicht möglich war, die zur Zielgruppe gehörenden Personen systematisch zu ihren Perspektiven und den gewählten (Aus-)Wegen zu befragen, haben die Studienautoren einen indirekten Zugang zur Zielgruppe gewählt. Mit verschiedenen Methoden wurden Fachstellen sowie Expertinnen und Experten befragt, die mit Personen aus der Zielgruppe arbeiten. Es handelt sich dabei um Beratungsstellen für die 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 verfügen über langjährige Erfahrung. Sie haben die Situation und die Perspektiven der zur Zielgruppe gehörenden Personen eingeschätzt und bewertet.

Ergänzend wurden Expertinnen und Experten über die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden in Deutschland, Italien und Österreich befragt. Dies erlaubte es, die Situation der Zielgruppe in der Schweiz mit der Situation jener in anderen europäischen Ländern zu vergleichen. Der Vergleich gibt Hinweise darauf, wie in der Schweiz der Umgang mit der Zielgruppe optimiert werden könnte.

² Definition von Langzeitbeziehende im Bericht Monitoring Sozialhilfestopp vom Staatssekretariat für Migration SEM (2018): 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.

Wichtigste Ergebnisse

- Rückkehrhilfe fördern: Weniger als 10 Prozent der aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen haben in den letzten 10 Jahren von Rückkehrhilfe profitiert. Studien lassen den Schluss zu, dass viele Starthilfeprojekte in den Herkunftsländern erfolgreich waren und eine Grundlage für die Wiedereingliederung der Betroffenen geschaffen haben. Die befragten Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass das Potential der Rückkehrhilfe bisher ungenügend ausgeschöpft wurde. Rückkehrwillige sollten auch dann von Unterstützung profitieren können, wenn beispielsweise die Ausreisefrist abgelaufen ist. Zudem sollten die finanzielle Unterstützung und Sachleistungen so grosszügig ausgestaltet werden, dass damit mindestens die auf der Flucht entstandenen Kosten gedeckt werden. Darüber hinaus sollten Rückkehrende mitbestimmen können, wo ein Neuanfang für sie erfolgversprechend wäre. Dies müsste aus Sicht der Expertinnen und Experten nicht in jedem Fall im Herkunftsland sein.
- Wege aus der Nothilfe eröffnen: Gemäss Grundrecht haben Asylsuchende, die einen negativen Asylentscheid oder einen Nichteintretensentscheid erhalten haben und die Schweiz verlassen müssen, ein Recht auf Nothilfe. Ursprünglich war sie für abgewiesene Asylsuchende gedacht, die nicht freiwillig ausreisten und die durch ihr Verhalten eine Rückschaffung verunmöglichten. Durch eine möglichst unattraktive Gestaltung des Nothilferegimes sollten sie zur Ausreise bewegt werden. Betroffen von diesem Regime sind in der Realität aber auch abgewiesene Asylsuchende, die trotz rechtskräftiger Wegweisung die Schweiz nicht verlassen können, weil es ihnen beispielsweise unmöglich ist, die nötigen Reisepapiere zu beschaffen oder weil das Herkunftsland nicht bereit ist, sie wieder aufzunehmen. Die befragten Expertinnen und Experten erwägen die Möglichkeit, dass für diese Asylsuchenden eine Art Duldungsstatus geschaffen werden sollte, wie ihn etwa Deutschland oder Österreich kennen. Zudem sollten bei der Härtefallprüfung weniger strikte Regeln zur Anwendung kommen. Diese ermöglicht Nothilfebeziehenden nach einigen Jahren Aufenthalt in der Schweiz, eine reguläre Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Es müsse vermehrt darum gehen, im Einzelfall gute Lösungen für die Betroffenen zu finden.
- Aus dem Schatten der Anonymität treten: Nur ein kleiner Teil der in der Schweiz und Europa lebenden Sans-Papiers hat ein Asylverfahren durchlaufen. Um in der Schweiz anonym überleben zu können, braucht es gute Kenntnisse der Gegebenheiten, Kontakt zu einem Netzwerk von regulär anwesenden Landsleuten sowie zu Arbeitgebern, die willens sind, irregulär anwesende Personen zu beschäftigen. Sans-Papiers gibt es dort, wo ein Niedriglohnsektor mit ortsgebundenen Arbeitsplätzen besteht: in der Land- und Bauwirtschaft, im Kleingewerbe und in Haushalten (inklusive Hauspflege). Die befragten Expertinnen und Experten sind sich einig, dass die ausbeuterischen Verhältnisse, unter denen Sans-Papiers in der Schweiz arbeiten, nicht akzeptiert werden dürfen. Sans-Papiers – auch jene, die ein Asylverfahren durchlaufen haben – sollten die Möglichkeit erhalten, ihren Aufenthalt in der Schweiz zu regularisieren.
- Asylverfahren beschleunigen: Das beschleunigte Asylverfahren, das in der Schweiz seit März 2019 zur Anwendung kommt, hat Potential: Es könnte einige Probleme im Umgang mit abgewiesenen Asylsuchenden mindern. Dies hat die Evaluation des Testbetriebs in Zürich gezeigt. Gestellende ohne Bleibeperspektive haben den Testbetrieb rascher als den Regelbetrieb – kontrolliert oder unkontrolliert – verlassen. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb haben wesentlich seltener und kürzer Nothilfe bezogen als weggewiesene Asylsuchende, die das Verfahren im Regelbetrieb durchlaufen haben. Andererseits haben sich Asylsuchende, die rasch über die schlechten Aussichten auf einen po-

sitiven Asylentscheid informiert wurden, eher für eine unkontrollierte Abreise entschieden. Unklar ist, ob sich diese Personen dann für eine Ausreise aus der Schweiz oder für ein Leben als Untergetauchte in der Schweiz entschieden haben.

- Zielkonflikte ausbalancieren: Massnahmen, die geeignet sind, um Situationen und Perspektiven von Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden, zu verbessern, bergen auch Gefahren: Sie können eine anziehende Wirkung auf neue Asylsuchende entfalten. Trotzdem sind solche Massnahmen nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten zwingend nötig. Einerseits, weil gewisse Missstände in der Nothilfe und im illegalen Arbeitsmarkt die Persönlichkeitsrechte und die Menschenwürde der Betroffenen verletzen. Andererseits, weil es wenig Sinn mache, bereits gut integrierte Menschen - ob Langzeitbeziehende von Nothilfe oder Sans-Papiers - mit allen Mitteln aus der Schweiz zu drängen, obwohl ihre Arbeitskraft hier gebraucht wird. Es müsse ein gut ausbalancierter Weg zwischen der Verbesserung der Situation für die Zielgruppe und dem Vermeiden von Pull-Effekten gefunden werden.

Porträts von Betroffenen

Damit die Personen der Zielgruppe «ein Gesicht» erhalten, wurden sechs Porträts von Betroffenen in die Studie eingefügt. Es sind Migrationsgeschichten von zufällig ausgewählten, abgewiesenen Asylsuchenden, die bereit waren, über ihre Erfahrungen und ihre Situationen zu berichten. Die anonymisierten Porträts erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie dienen jedoch dazu, die vielfältigen Situationen von Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden, zu illustrieren.

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Studie soll die Situation von Personen beschrieben und analysiert werden, die aus dem Schweizer Asylsystem ausscheiden und aufgefordert sind, das Land zu verlassen. Ziel der Studie ist es zudem, diesen Personen «ein Gesicht» zu geben.

1.1 Fragestellungen

Die Studie fragt:

- was mit Menschen geschieht, die aus dem Asylsystem ausscheiden;
- welche Profile sie aufweisen;
- welche Wege sie einschlagen;
- ob und bei wem sie Unterstützung finden;
- ob sie in der Schweiz bleiben und wenn ja, wie lange – wie sie in der Schweiz ihr Leben organisieren und ihren Lebensunterhalt bestreiten;
- ob jene, die in ihr Herkunfts- oder Heimatland zurückgekehrt sind, von Rückkehrhilfe profitiert haben;
- welche Perspektiven Personen, die aus dem Asylprozess ausscheiden, für ihr Leben entwickeln können.

1.2 Flüchtlinge weltweit

Seit dazu Daten aufgezeichnet werden, waren weltweit noch nie so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Das UNHCR³ schätzt die Zahl der im Jahr 2018 gewaltsam vertriebenen Menschen auf 68,5 Millionen. 40 Millionen Menschen flüchteten innerhalb ihrer Herkunftsländer, 25,4 Millionen Menschen suchten in den angrenzenden Nachbarländern Schutz, und 3,1 Millionen Menschen suchten Asyl in einem aus ihrer Sicht sicheren Land in der Ferne. 57 Prozent aller Flüchtlinge stammten aus folgenden drei Ländern: Syrien, Afghanistan und Südsudan.

Ferner schätzt das UNHCR, dass weltweit rund 10 Millionen Menschen staatenlos sind, das heisst, dass sie keinen Ort auf der Welt haben, an dem sie sich legal aufhalten und ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

1.3 Flüchtlinge in Europa

Obwohl also nur eine verschwindend kleine Zahl von Vertriebenen den Weg nach Europa einschlägt, beschäftigt sich die europäische Politik seit dem starken Anstieg von Schutzsuchenden in den Jahren 2015/2016 mit der sogenannten «Flüchtlingskrise». Die Krise besteht insbesondere darin, dass es Europa nicht gelungen ist, eine gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik zu etablieren. Dies hat zur Folge, dass die Länder ganz unterschiedlich vom Zustrom von Schutzsuchenden betroffen sind. Während einige europäische Staaten deren

³ Vgl. Website der UNHCR, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, (05.11.2018).

Aufnahme gänzlich verweigerten, nahmen andere Länder eine grosse Zahl von Flüchtenden auf.⁴

Manche Asylsuchende haben einen Schutzstatus zugesprochen bekommen. Andere wurden aufgefordert, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Einige sind dieser Aufforderung gefolgt, andere leben noch immer hier. Sie versuchen, ihren Lebensunterhalt mit Gelegenheitsarbeiten zu bestreiten und die im Herkunftsland Zurückgebliebenen zu unterstützen.

Wie hoch die Anzahl Personen ist, die aus dem Asylprozess ausgeschieden ist, jedoch noch immer in Europa lebt, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Laut der Financial Times nimmt die Zahl weiter zu. In den Jahren 2015 und 2016 haben mehr als 2,5 Millionen Menschen in der EU Asyl beantragt. Zwischen 2015 und 2017 ist fast die Hälfte der erstinstanzlichen Verfahren gescheitert. Viele abgewiesene Asylsuchende konnten nicht in ihre Heimatländer zurückkehren.⁵ Die EU-Kommission schätzt, dass sich Ende 2018 rund 1 Million Menschen ohne reguläres Aufenthaltsrecht in Europa aufhielt.

1.4 Flüchtlinge in der Schweiz

Auch in der Schweiz haben die Asylgesuche im Jahr 2015 stark zugenommen. In den Folgejahren ist die Zahl jedoch wieder auf das Niveau vor der «Flüchtlingskrise» gesunken. Abbildung 1 zeigt die Spitzen bei den neuen Asylgesuchen in den Jahren 2012 und 2015 – während der «Flüchtlingskrise» in Europa. Es wird deutlich, dass der Bestand von anerkannten Flüchtlingen und von vorläufig aufgenommenen Personen ab 2014 stärker angestiegen ist als in den sechs Jahren zuvor. Augenfällig ist auch, dass die Zu- und Abgänge im Asylbereich in den letzten zwei Jahren praktisch gleich gross waren. Dies hat es den Behörden ermöglicht, den hohen Bestand an Gesuchen, der sich unter anderem aus dem starken Zuwachs von Schutzsuchenden im Jahr 2015 ergeben hat, langsam abzubauen.

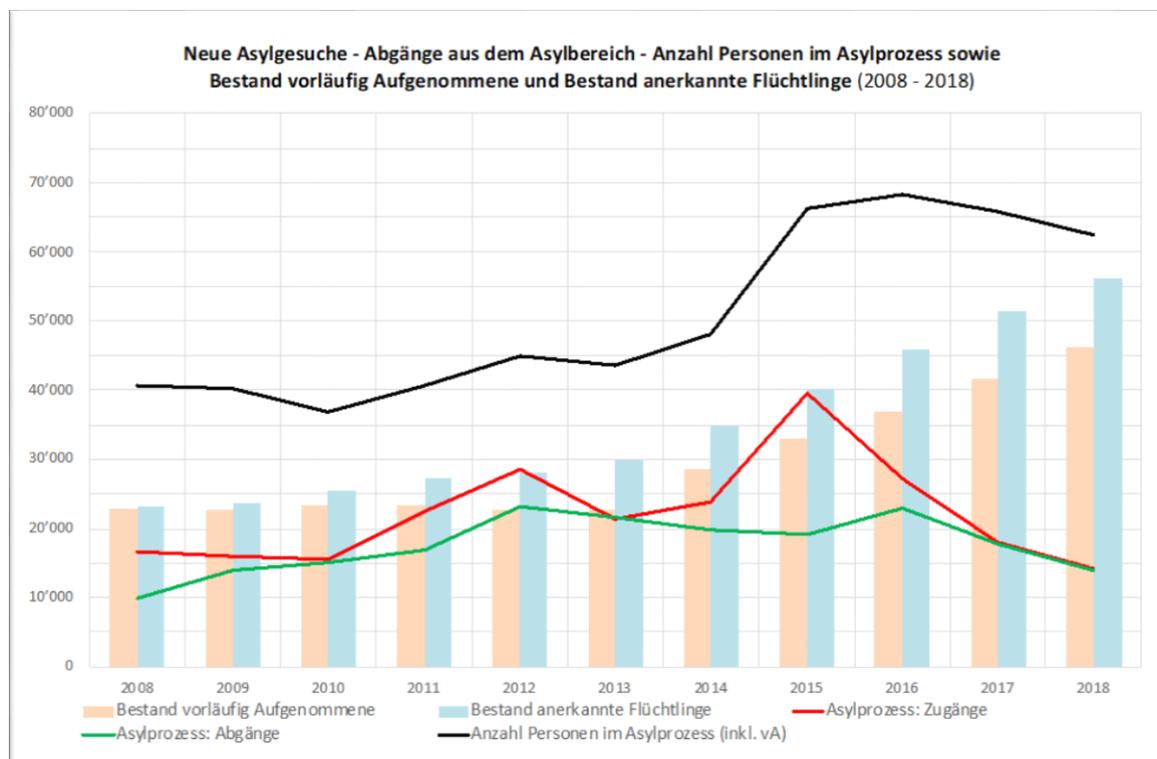


Abbildung 1: Neue Asylgesuche - Abgänge aus dem Asylbereich – Anzahl Personen im Asylprozess sowie Bestand vorläufig Aufgenommene und Bestand anerkannte Flüchtlinge (2008 – 2018). Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

⁴ Vgl. dazu Kapitel 7.1.

⁵ Financial Times (2018): The Riddle of Europe's shadow population.

2. Das Asylverfahren

Personen, die aus dem Asylsystem ausgeschieden sind, haben in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt und das Asylverfahren entweder teilweise oder ganz durchlaufen, wobei ihnen kein Schutz gewährt wurde. Die kurze Beschreibung des Asylverfahrens steht hier deshalb am Anfang. Dafür wurden weitgehend die Ausführungen des Staatssekretariats für Migration SEM übernommen.⁶

Die Asylpolitik der Schweiz verfolgt das Ziel, Menschen, die auf Schutz angewiesen sind, Schutz zu gewähren. Menschen, die nicht auf Schutz angewiesen sind, sollen die Schweiz jedoch möglichst rasch wieder verlassen. Die Asylverfahren sollen zügig und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden. Im Falle einer Ablehnung des Asylgesuches durch den Bund werden Personen aus der Schweiz weggewiesen. Der Vollzug der Wegweisung erfolgt durch die Kantone.

Um das Asylverfahren effizient zu gestalten, legt das SEM fest, welche Asylgesuche prioritär behandelt werden. Mit dieser Priorisierung soll erreicht werden, dass die Zahl von voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen reduziert wird. Damit sollen einerseits die Gesamtkosten im Asylbereich gesenkt werden, andererseits sollen genügend Plätze für die Unterbringung von Asylsuchenden zur Verfügung stehen.

Seit März 2019 werden schweizweit die neuen, beschleunigten Asylverfahren umgesetzt. Damit werden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollen die Asylverfahren schneller abgeschlossen werden. Zweitens sollen die beschleunigten Asylverfahren rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden: Asylsuchende werden beraten, und ihnen steht eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite.

Im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Asylbereichs hat der Bund in sechs Asylregionen Bundesasylzentren eingerichtet. Im beschleunigten Verfahren sind alle für das Verfahren verantwortlichen Personen und Organisationen unter einem Dach vereint. Für die Unterbringung im beschleunigten Verfahren und Dublin-Verfahren sind keine Zuweisungen an die Kantone erforderlich. Aufgrund von höheren Unterbringungskapazitäten und dem Prinzip von «alle Akteure unter einem Dach» kann der Bund die Verfahren effizienter gestalten.

Neben Bundesasylzentren «mit Verfahren» gibt es neu Bundesasylzentren «ohne Verfahren» sowie «besondere Zentren». In den Zentren ohne Verfahren halten sich überwiegend Personen auf, die unter das Dublin-Abkommen fallen oder deren Asylgesuch negativ entschieden wurde und die einen Wegweisungsentscheid erhalten haben. In den besonderen Zentren werden Asylsuchende untergebracht, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den Betrieb der Bundesasylzentren durch ihr Verhalten erheblich stören.

Die Asylgesuche werden in drei Verfahrenstypen unterteilt und nach einem spezifischen Zeitplan durchgeführt (Abbildung 2).

Beschleunigte Verfahren

Asylgesuche, bei denen nach der Vorbereitungsphase und der Anhörung keine weiteren Abklärungen notwendig sind, werden nach einem festgelegten Zeitplan in einem beschleunigten Verfahren behandelt. Diese Gesuche werden innerhalb von 100 Tagen rechtskräftig entschieden. Bei ablehnenden Entscheiden wird die Wegweisung verfügt.⁷

⁶ SEM, das Asylverfahren. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren.html>, (5.11.2018).

⁷ Das beschleunigte Asylverfahren wurde ab 2014 im Testbetrieb in Zürich erprobt und evaluiert. Auf die Ergebnisse des Pilotbetriebs geht Kapitel 6.4 näher ein.

Dublin-Verfahren

Bei Dublin-Fällen, für deren Gesuch ein anderer europäischer Staat zuständig ist, gibt es keine Anhörungen. Es wird jedoch eine Erstbefragung bzw. ein beratendes Vorgespräch durchgeführt und das rechtliche Gehör gewährt. Bevor der Dublin-Entscheid gefällt wird, muss die Antwort des zuständigen Dublin-Staates zum Gesuch um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme abgewartet werden.

Erweiterte Verfahren

Erweiterte Verfahren kommen insbesondere bei Asylgesuchen zur Anwendung, bei denen nach der Anhörung nicht sofort entschieden werden kann, sondern weitere Abklärungen nötig sind. Komplexe Verfahren schliesst der Bund – nach Abschluss der Vorbereitungsphase und der Anhörung – im erweiterten Verfahren ab. Untergebracht werden Gesuchstellende im erweiterten Verfahren in den Kantonen.

Das Asylgesetz legt das Verfahren fest, in welchem Schutzsuchende ihre Flüchtlingseigenschaft nachweisen oder glaubhaft machen können. Dieses Verfahren unterscheidet zwischen Personen, die Asyl erhalten und solchen, die keine Asylgründe geltend machen können. Asylsuchende, deren Gesuch abgelehnt wurde, werden weggewiesen. Sie sollen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren. Davon ausgenommen sind Personen, deren Ausschaffung aus rechtlichen Gründen nicht durchführbar ist: Sie erhalten eine vorläufige Aufnahme.

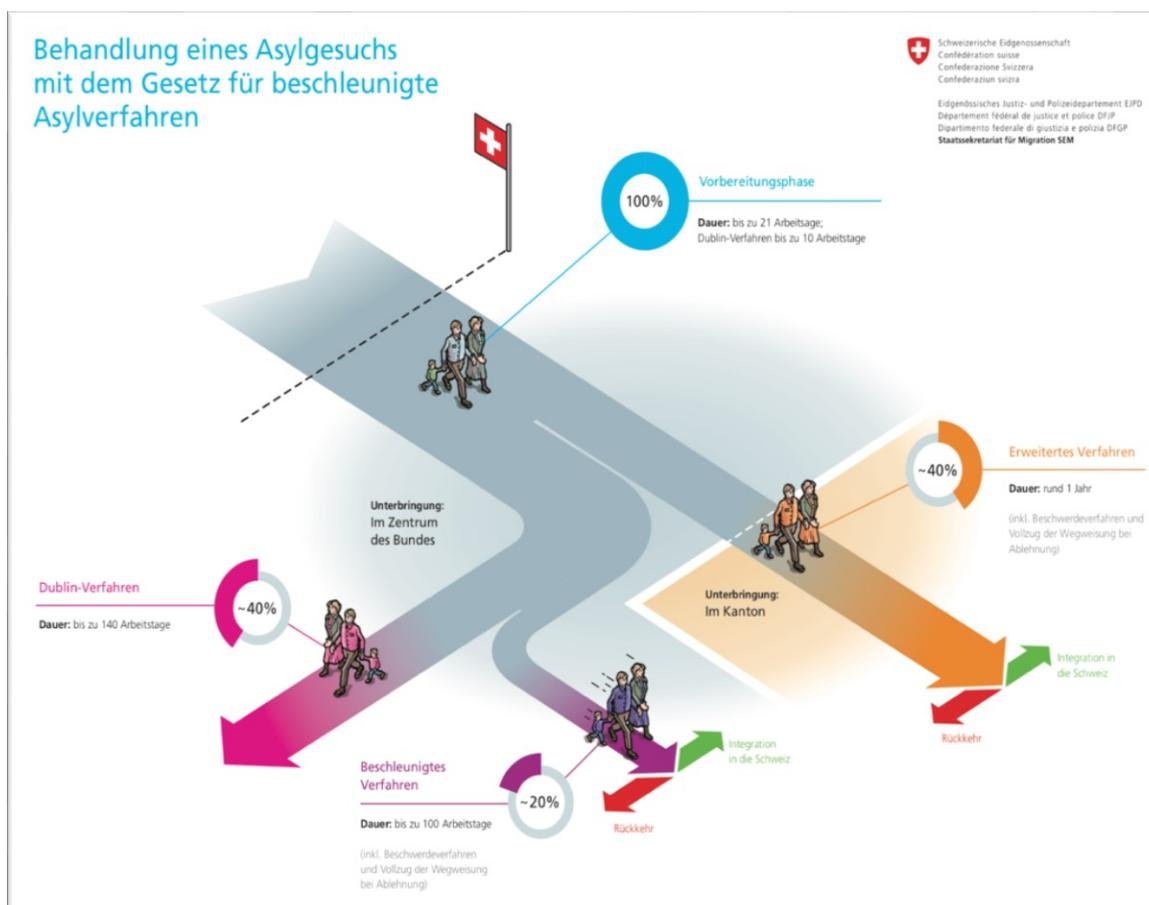


Abbildung 2: Asylprozess mit beschleunigten Verfahren (Darstellung SEM)⁸

⁸ SEM. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/grafik-asylprozess-d.pdf>, (24. 11. 2019).

Bei Personen, die kein Asyl und keine vorläufige Aufnahme erhalten, ordnet das SEM den Vollzug der Wegweisung an. Es wird eine Frist angesetzt, innert welcher die Person die Schweiz zu verlassen hat.

2.1 Ausscheiden aus dem Asylsystem

Asylsuchende können im Verfahren an verschiedenen Hürden scheitern und zu verschiedenen Zeitpunkten aus dem Asylprozess ausscheiden.

2.1.1 Ausscheiden während des Verfahrens

Formlose Abschreibung des Gesuchs

Asylsuchende sind nach Artikel 8 des Asylgesetzes verpflichtet, zur Feststellung des Sachverhaltes beizutragen. Sie müssen beispielsweise ihre Identität offenlegen, ihre Reisepapiere abgeben und Gründe für das Asylbegehren nennen. Darüber hinaus müssen sie sich den Behörden für die Dauer des Verfahrens zu Verfügung halten. «Personen, die ohne triftigen Grund ihre Mitwirkungspflicht verletzen oder den Asylbehörden während mehr als 20 Tagen nicht zur Verfügung stehen, verzichten damit auf eine Weiterführung des Verfahrens.»⁹ Ihre Gesuche werden formlos abgeschrieben. Ein neues Gesuch kann frühestens nach drei Jahren deponiert werden.

Nichteintretensentscheid (NEE)

Auf Gesuche von Asylsuchenden, bei denen sich im Verfahren zeigt, dass kein Schutz durch die Schweiz erforderlich ist, wird nicht eingetreten. Sie werden sofort in den Heimatstaat resp. an einen Drittstaat weggewiesen.

«Das SEM tritt in der Regel auf Asylgesuche nicht ein, wenn Asylsuchende:

- in einen sicheren Drittstaat nach Artikel 6a Absatz 2 Buchstabe b zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben;
- in einen Drittstaat ausreisen können, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens staatsvertraglich zuständig ist;
- in einen Drittstaat zurückkehren können, in welchem sie sich vorher aufgehalten haben;
- in einen Drittstaat weiterreisen können, für welchen sie ein Visum besitzen und in welchem sie um Schutz nachsuchen können;
- in einen Drittstaat weiterreisen können, in dem nahe Angehörige oder Personen leben, zu denen sie enge Beziehungen haben;
- nach Artikel 31b in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat weggewiesen werden können.»¹⁰

Dublin-Nichteintretensentscheid (NEE-Dublin)

Auch auf Asylgesuche von Personen, die in einem anderen Dublin-Staat als Asylsuchende registriert sind, treten die Behörden nicht ein. Die Personen werden zur Behandlung ihres Asylgesuchs an den zuständigen Dublin-Staat überwiesen (Dublin-out-Verfahren).

⁹ AsylG, Art.8, Ziffer 3^{bis}.

¹⁰ AsylG, Art. 31a.

2.1.2 Ausscheiden als Ergebnis des Verfahrens

Wegweisung aus der Schweiz

Wenn Asylsuchende im Verfahren ihre Flüchtlingseigenschaft nicht nachweisen oder glaubhaft machen können, erfolgt ein negativer Entscheid. Gleichzeitig verfügt das SEM die Wegweisung aus der Schweiz.

Gewährung und Beendigung einer vorläufigen Aufnahme

Kann die Wegweisung nicht vollzogen werden, weil sie nicht möglich (vollzugstechnische Gründe), nicht zulässig (Verstoss gegen Völkerrecht) oder nicht zumutbar (konkrete individuelle Gefährdung) ist, dann verfügt das SEM den Aufschub der Wegweisung und gewährt eine vorläufige Aufnahme. Das SEM prüft periodisch, ob die Voraussetzungen für eine vorläufige Aufnahme noch gegeben sind. Wenn dies nicht der Fall ist, wenn also die Gründe für den Aufschub der Wegweisung inzwischen weggefallen sind, dann wird die vorläufige Aufnahme beendet und die Wegweisung verfügt.

2.1.3 Ausscheiden aufgrund von persönlichen Entscheiden

Asylsuchende können das Verfahren auch von sich aus abbrechen. Möglicherweise ziehen sie das Asylgesuch zurück, weil sie es als aussichtslos einschätzen. Oder sie entscheiden sich, freiwillig und kontrolliert aus der Schweiz auszureisen. Möglich ist auch, dass sie untertauchen und fortan ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben.

Manche Asylsuchende reichen in einem anderen europäischen Land ein weiteres Asylgesuch ein. In diesem neuen Verfahren realisieren die Behörden dann, dass die Personen in der Schweiz bereits ein Asylgesuch gestellt haben. Sie richten daraufhin ein Übernahmegesuch an die Schweiz. Gemäss Dublin-Assoziierungsabkommen ist die Schweiz zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens oder, falls das Verfahren bereits abgeschlossen ist, für den Vollzug der Wegweisung (Dublin-In-Verfahren). Zwischen 2008 und 2017 wurden gut 6 400 Asylsuchende über das Dublin-In-Verfahren aus anderen Ländern in die Schweiz überstellt.¹¹

Persönlichen Entscheide, wie auch immer sie motiviert sein mögen, ziehen formell den Abbruch des Asylverfahrens und die Verpflichtung zur Ausreise aus der Schweiz nach sich.

¹¹ Statistik SEM: Die Zahl der Überstellungen in die Schweiz (Dublin-In-Verfahren) nähert sich immer mehr der Überstellung aus der Schweiz (Dublin-Out-Verfahren) an: 2018 standen 1080 In-Verfahren 1556 Out-Verfahren gegenüber.

3. Methodisches Vorgehen

Die Hauptschwierigkeit für die Durchführung der vorliegenden Studie lag in der Erreichbarkeit und im Zugang zu den Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden.

Direkter Zugang zur Zielgruppe als Hauptproblem

Personen, welche die Schweiz selbstständig verlassen, wären möglicherweise nach ihrer Rückkehr in den jeweiligen Herkunftsländern oder Drittstaaten erreichbar. Die Kontaktaufnahme ist jedoch ressourcenintensiv. Hinzu kommt, dass die Behörden und Institutionen in der Schweiz nur in sehr beschränkter Masse über den Verbleib dieser Personen Bescheid wissen.

Personen, die zwangsweise in ihr Herkunftsland rückgeführt oder in ein Drittland ausgeschafft werden, dürften kaum bereit sein, an der Studie mitzuwirken. Mit ihnen befasst sich das Asylsystem der Schweiz nach ihrer Rückschaffung nicht mehr.

Personen, welche untertauchen oder unkontrolliert ausreisen, sind für eine Befragung nicht systematisch erreichbar.

Allenfalls wäre es möglich, Personen, die untertauchen und in der Schweiz bleiben, über Beratungsstellen für Sans-Papiers zu erreichen, sofern sie mit solchen Stellen in Kontakt stehen. Aus früheren Studien des Bundes zu Sans-Papiers in der Schweiz ist aber klar¹², dass lediglich ein kleiner Teil von ihnen vorher in einem Asylverfahren war.

Erreichbar wären auch Personen, welche zwar zur Ausreise verpflichtet sind, die Schweiz aber aus verschiedenen Gründen nicht verlassen können oder wollen und Nothilfe beziehen. Doch auch die Nothilfebeziehenden stellen nur einen kleinen Teil der Zielgruppe dar.

Angesichts der Ausgangslage ist zu erwarten, dass es bei der Befragung von direkt Betroffenen zu Selektionsprozessen kommt, welche nicht kontrollierbar sind. Dies würde die Gültigkeit der qualitativen Daten erheblich beeinträchtigen.

Indirekter Zugang zur Zielgruppe als Lösung

In Anbetracht der methodischen Schwierigkeiten, die beim Zugang zur Zielgruppe zu erwarten waren, wurde auf eine Befragung der direkt Betroffenen verzichtet. Stattdessen wurde ein indirekter Zugang zur Zielgruppe durch eine ausführliche und methodisch differenzierte Befragung von Expertinnen und Experten sowie Fachstellen gewählt, die mit der Zielgruppe arbeiten.

Dabei wurden fachlich fundierte Einschätzungen und Wahrnehmungen von Personen eingeholt, welche aufgrund ihrer langjährigen beruflichen Erfahrungen mit der Zielgruppe als Expertinnen und Experten gelten. Diese konnten ihre Erfahrung in die Beschreibung der Zielgruppe einbringen. So ist ein breit abgestütztes, vielfältiges Bild entstanden von der Situation abgewiesener Asylsuchender, die in der Schweiz aus dem Asylsystem ausscheiden.

Portraits von Betroffenen

Obwohl eine systematische Befragung der betroffenen Personen aus dem Studiendesign ausgeschlossen wurde, sollten sie zu Wort kommen und in der Studie in Erscheinung treten.

Zu diesem Zweck wurden einige Betroffene zu ihrer persönlichen Migrationsgeschichte interviewt. Es handelt sich dabei um zufällig aus der Zielgruppe ausgewählte Personen, die sich

¹² Vgl. Kapitel 6.3.

freiwillig für ein Interview zur Verfügung stellten. Auf Basis der Interviews wurden anonymisierte Porträts erstellt; diese konnten von den Interviewten auf Wunsch gegengelesen und zur Verwendung in der vorliegenden Studie freigegeben werden.

Die sechs Porträts vermitteln ein Bild der Situation, in welcher abgewiesene Asylsuchende leben und zeigen die Wege auf, die sie nach der Wegweisung gewählt haben. Die individuellen Geschichten sind als Illustrationen in die Studie eingeflossen. Es wird keinen Anspruch auf Repräsentativität erhoben. Sie sind dazu gedacht, den Menschen der Zielgruppe «ein Gesicht» und «eine Stimme» zu geben.

Porträt 1 - Kalzang

Kalzang 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 Kalzang von seinem Vater darin geschult.

Seitdem er sieben Jahre alt war, wurde Kalzang 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 Kalzang, 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 Kalzang mit seiner Familie lebte, zu Vorfällen, die sein Vater als sehr bedrohlich erlebte. Kalzang 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 Kalzang zuerst nach Katmandu in Nepal führte, und ihm von dort aus einen Flug in die Schweiz organisierte.

Im Herbst 2013 landete Kalzang 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 Kalzang 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. Kalzang 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 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 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 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, Familienangehörigen des von ihm mitbetreuten Jugendlichen sowie Arbeitgebenden 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 nach dem Willen der Behörden und den Vorgaben der Schweizer Gesetzgebung, die Schweiz so bald als möglich verlassen soll. 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 doch einmal etwas verkauft, kann er mit dem dafür erhaltenen Geld nicht umgehen. Er verschenkt 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.

4. ZEMIS-Auswertungen

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

Die für die Fragestellung relevanten Daten aus dem ZEMIS für die Jahre zwischen 2008 und 2017¹³ wurden einer sekundärstatistischen Analyse unterzogen und nachfolgend grafisch dargestellt. Auf dieser Basis lassen sich die für die Studie erhobenen qualitativen Daten besser einordnen.

4.1 Entwicklung Asylgesuche: Zu- und Abgänge

In Abbildung 3 wird der Stand des Asylsystems in der Schweiz auf einen Blick ersichtlich. Die roten und grünen Balken visualisieren die Zugänge zum beziehungsweise die Abgänge aus dem Asylverfahren, während die Nettoentwicklung der Anzahl Personen pro Jahr im Asylprozess als eigene Kurve (schwarz ausgezogen) dargestellt ist. Gleichzeitig zeigt die schwarz gepunktete Linie, dass der kumulierte Bestand von Personen im Asylprozess ab 2014 steil angestiegen ist und seit 2016 auf hohem Niveau stagniert.

Allerdings ist anzumerken, dass sich aus den jährlichen Zu- respektive Abgängen im ZEMIS keine einfachen Rückschlüsse auf den Bestand der Personen im Asylprozess ziehen lassen, weil beispielsweise die Aufenthaltsdauer bis zum Asylentscheid sehr unterschiedlich ausfallen kann.

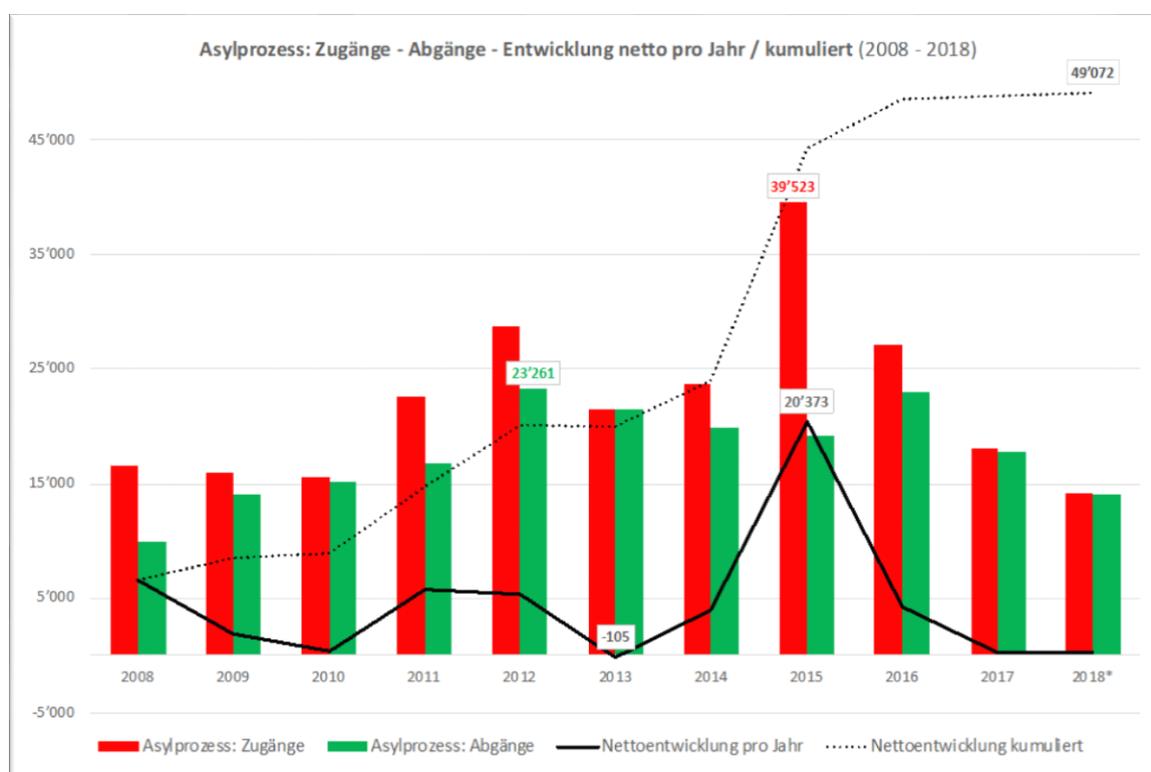


Abbildung 3: Asylprozess – Entwicklung des Bestandes netto pro Jahr und kumuliert (2008 – 2018)
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

¹³ Daten Asylstatistik; soweit vorliegend, wurden auch die Daten aus 2018 berücksichtigt.

Abbildung 4 zeigt, aus welchen Herkunftsländern in den letzten zehn Jahren am meisten neue Asylgesuche eingereicht wurden. Dargestellt sind jeweils die Gesuche aus den fünf Nationen, aus welchen die meisten Asylsuchenden kamen (Top-Five-Nationen) sowie das Total der Gesuche aus allen übrigen Herkunftsländern.

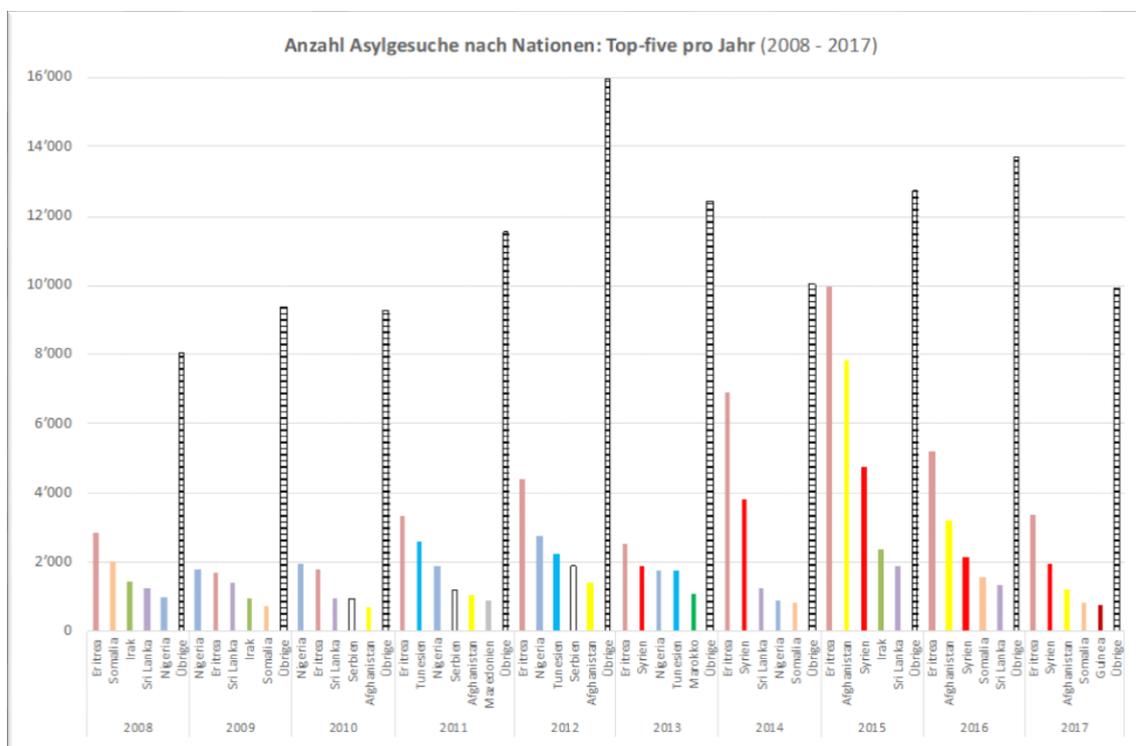


Abbildung 4: Top-Five-Nationen der Herkunft von Asylgesuchen in der Schweiz (2008 – 2017)
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

Die Entwicklung der Top-Five-Nationen lässt sich einerseits als Entwicklung der kriegerischen Auseinandersetzungen und humanitären Krisen und Katastrophen in der Welt und ihrer jeweiligen Heftigkeit lesen. Andererseits können die Daten aber auch dahingehend interpretiert werden, dass sich bei den Asylsuchenden gewisse «Traditionen» entwickeln. Wenn Geflüchtete aus einem bestimmten Land gute Erfahrungen im Umgang mit ihren Asylgesuchen machen oder wenn sich bereits Angehörige im Zielland aufhalten, dann spricht sich dies herum. Nachfolgende Flüchtlinge rechnen sich eher Chancen auf einen positiven Asylentscheid aus, oder zumindest auf eine vorläufige Aufnahme. So entwickeln sich Präferenzen für bestimmte Zielländer.

Nach diesen Angaben über die Entwicklung der Asylgesuche und den Bestand von Personen im Asylprozess werden nachfolgend die Abgänge näher beschrieben.

4.2 Personen, die aus dem Asylprozess ausscheiden

Zur Zielgruppe dieser Studie gehören alle Personen, die aus dem Asylprozess ausscheiden. Dabei ist unerheblich, ob das Verfahren ordentlich beendet und abgeschlossen oder vorzeitig abgebrochen wurde. Ebenfalls ist nicht entscheidend, ob der Abbruch des Verfahrens auf einen Entscheid der Behörde zurückzuführen ist (formlose Abschreibung, Nichteintretensentscheid) oder durch persönliche Entscheide der Asylsuchenden herbeigeführt wurde.

Zur Zielgruppe der Studie gehören 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.

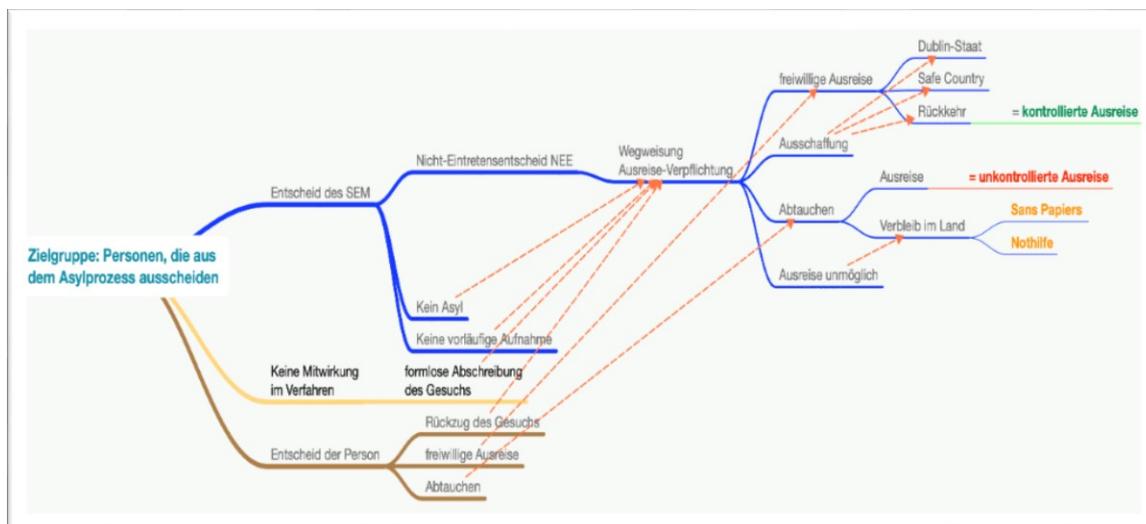


Abbildung 5: Schematische Darstellung der Gründe, aus dem Asylverfahren auszuschneiden (Darstellung KEK-Beratung)

Personen, die gegen ihren Willen ausgeschafft werden und Personen, welche die Schweiz selbstständig, jedoch ohne Inanspruchnahme von Rückkehrhilfe verlassen, sind in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt. Nicht Gegenstand dieser Studie sind zudem Asylsuchende, welche im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus der Schweiz in ein anderes Land überwiesen oder aus einem anderen Land in die Schweiz rücküberstellt werden.

Um einen ersten Überblick über die Grösse der Zielgruppe dieser Studie zu erhalten, dienen die nachfolgenden Darstellungen und Zahlen:



Abbildung 6: Zielgruppe der Studie (Darstellung KEK-Beratung)

Im Zentrum der Studie stehen:

- gut 18 000 Personen, welche die Schweiz zwischen 2008 und 2017 mit Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe verlassen haben;
- gut 88 000 Personen, die zwischen 2008 und 2017 in der Statistik¹⁴ als nicht-kontrollierte Abreisen oder andere Abgänge erfasst worden sind und bei deren Mehrheit die Aufenthaltssituation nicht bekannt ist. Zu ihnen gehört auch eine unbekannte Zahl von Personen, welche die Schweiz trotz rechtskräftiger Abweisung nicht verlassen hat, sondern als Sans-Papiers im Land geblieben sind;
- rund 53 000 Personen, welche zwischen 2008 und 2017 Nothilfe bezogen haben. Deren Asylgesuche wurden rechtskräftig abgewiesen, sie sind jedoch aufgrund von temporären oder langfristigen Vollzugshindernissen nicht selber ausgereist und konnten auch nicht ausgeschafft werden. Ende 2017 lebten rund 8500 abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe.

4.3 Abgänge aus dem Asylprozess – Personen, die ausscheiden

Für die vorliegende Studie sind jene Personen von Interesse, welche aus dem Asylprozess ausscheiden und aus der Schweiz weggewiesen werden. Wie in der Einleitung dargestellt, können Personen aus verschiedenen Gründen aus dem Asylprozess ausscheiden.

Die wichtigsten Gründe für das Ausscheiden und die Entwicklungen der letzten zehn Jahre sind in Abbildung 7 dargestellt und nach Altersgruppen gegliedert.

Es zeigt sich, dass die 16- bis 25-Jährigen bei den Asylsuchenden übervertreten sind. Diese knapp zehn Jahre umfassende Altersgruppe ist etwa gleich gross wie die 23 Altersjahre umfassende Gruppe der 26- bis 49-Jährigen.

Die Gruppe der 16- bis 25-Jährigen ist auch bei den Abgängen aus dem Asylprozess übervertreten. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen haben noch viele Jahre des Lernens und Arbeitens vor sich und sind wahrscheinlich besser als die über 50-Jährigen in der Lage, in der Schweiz berufliche Perspektiven zu entwickeln. Obwohl diese Jugendlichen die obligatorische Schulzeit nicht in der Schweiz absolviert haben, sind Bildungsangebote in dieser Altersgruppe erfolgsversprechend. Die Vermittlung von beruflichen Qualifikationen ist geeignet, um sowohl die allfällige Integration in der Schweiz zu fördern als auch eine bessere Ausgangslage für eine spätere Rückkehr ins Herkunftsland zu schaffen.

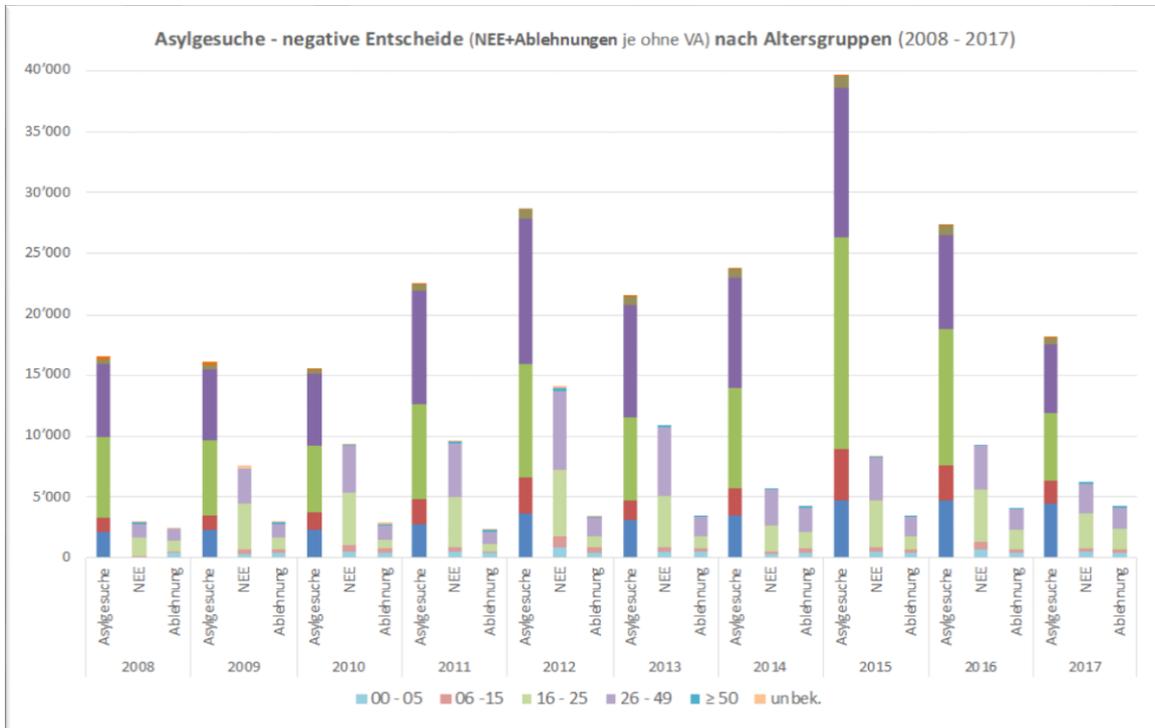
Die in Abbildung 8 dargestellten Daten zeigen, dass ab 2014 in der Schweiz eine Schutzquote¹⁵ von 50 Prozent meist erreicht oder sogar deutlich übertroffen wurde. Dies bedeutet, dass rund ein Viertel der Asylsuchenden in den letzten Jahren Asylgründe glaubhaft machen konnte (Anerkennungsquote¹⁶). Bei einem weiteren Viertel der Asylsuchenden lagen Gründe vor, die eine Rückkehr ins Herkunftsland ausschlossen, weshalb sie vorläufig aufgenommen wurden. Die hohe Schutzquote spricht dafür, dass in der Schweiz mehrheitlich Per-

¹⁴ ZEMIS Asylstatistik 2006 – 2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019).

¹⁵ Anteil der Asylgewährungen sowie der vorläufigen Aufnahmen am Total aller Asylentscheide.

¹⁶ Anteil der Asylgewährungen am Total aller Asylentscheide.

sonen um Schutz nachsuchten, die von den Behörden auch als schutzwürdig betrachtet wurden. Im europäischen Vergleich wird deutlich, dass die Schweiz diesbezüglich ganz vorne liegt¹⁷, zusammen mit Österreich (56 Prozent) und Grossbritannien (57 Prozent).



(NEE: Nichteintretensentscheid ohne vorläufige Aufnahme; Ablehnung: Negativer Entscheid ohne vorläufige Aufnahme)

Abbildung 8: Asylgesuche – negative Entscheide und Ablehnungen nach Altersgruppen (2008 – 2017)

Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

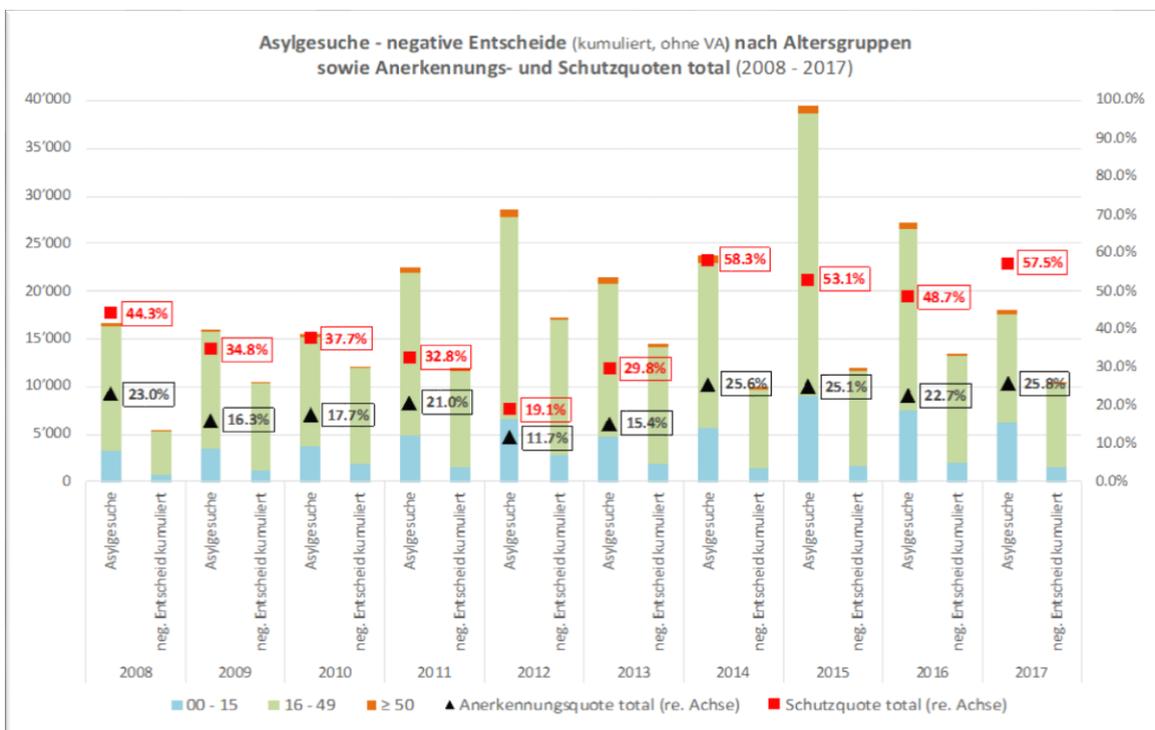


Abbildung 7: Asylgesuche – negative Entscheide nach Altersgruppen sowie Anerkennungs- und Schutzquoten (2008 – 2017)

Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

¹⁷ Die Reduktion der Anzahl von voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen ist Teil der Behandlungsstrategie des SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>.

Dennoch schied in den letzten zehn Jahren knapp die Hälfte der Asylsuchenden erfolglos aus dem Asylsystem aus und wurde verpflichtet, die Schweiz innerhalb einer festgesetzten Frist zu verlassen. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich bei dieser Gruppe die kontrollierten Ausreisen im Vergleich zu den nicht kontrollierten Abgängen verhalten. Abbildung 9 zeigt, dass die jährliche Zahl der nicht-kontrollierten Abgänge aus dem ZEMIS die jährliche Zahl der kontrollierten Abgänge seit 2014 übertrifft. Von 2014 bis 2017 ist also ein grösserer Teil der weggewiesenen Asylsuchenden mit unbekanntem Ziel verschwunden. Weniger als die Hälfte hat die Schweiz kontrolliert verlassen.

Seit 2008 scheiden in der Schweiz jedes Jahr zwischen 5000 (2008) und 14 000 Personen (2016) aus dem Asylsystem aus. Bei der grossen Mehrheit weiss niemand, ob sie in der Schweiz geblieben und untergetaucht, ob sie in ihr Herkunftsland zurückgekehrt oder in ein anderes Land weitergereist sind. Werden die entsprechenden Zahlen zwischen 2008 und 2017 kumuliert, dann bedeutet dies, dass im entsprechenden Zeitraum auf diese Weise gut 88 000 Personen – entweder als «unkontrolliert abgereist» oder als «andere Abgänge» verbucht – aus der Asylstatistik verschwunden sind.

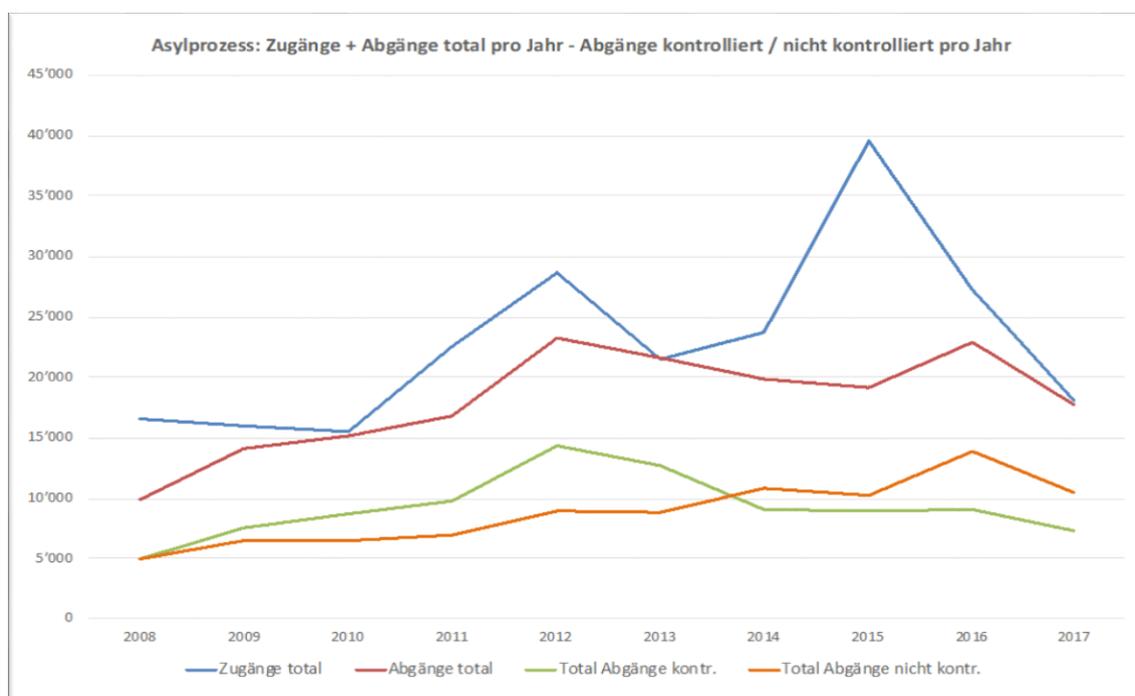


Abbildung 9: Zu- und Abgänge sowie Abgänge kontrolliert / nicht kontrolliert total pro Jahr (2008 – 2017)
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

4.3.1 Kontrollierte Abgänge

Zu den kontrollierten Abgängen gemäss ZEMIS zählen:

Freiwillige, selbstständige Ausreise

«Freiwillige Ausreise bedeutet, dass sich eine Person aus dem Asyl- oder Ausländerbereich aus eigenem Antrieb dazu entscheidet, die Schweiz zu verlassen und dies auch entsprechend bekundet. Auch Personen, bei denen die angesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist, die jedoch

ohne polizeiliche Begleitung zum Flughafen oder bis in den Zielstaat ausreisen, gelten als selbständig ausgereiste Personen.»¹⁸

Rückführungen in den Heimatstaat

Personen, die sich widerrechtlich in der Schweiz aufhalten, müssen die Schweiz verlassen. Weigern sie sich, freiwillig in ihren Heimatstaat zurückzukehren, können sie unter Anwendung von Zwangsmassnahmen rückgeführt werden. Für die Anordnung solcher Massnahmen sind die Kantone zuständig. «Personen, welche zwangsweise beziehungsweise unfreiwillig aus der Schweiz ausreisen, werden stets durch speziell ausgebildete Polizeibeamte begleitet. Bei einer begleiteten Rückführung wird eine Person festgenommen und polizeilich begleitet zum Flughafen geführt. Ist die betroffene Person nicht bereit, die Schweiz selbstständig auf dem Luftweg zu verlassen, wird sie bis zur Einreise in den Zielstaat von Polizeiangehörigen begleitet.»¹⁹ Vier verschiedene Vollzugsstufen legen die Standards für die zwangsweise Rückführung im Einzelfall fest.²⁰

Rückführungen in einen Drittstaat²¹

Auf der Basis von Artikel 31 des Asylgesetzes werden jährlich nur etwas mehr als 200 Personen in Drittstaaten zurückgeführt.

Rückführungen in einen Dublin-Staat

Mit Inkrafttreten des Dublin-Assoziierungsabkommens ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 Teil des Dublin-Raumes, der 32 Staaten umfasst. Zwischen 2009 und 2018 hat die Schweiz mehr als 31 200 Asylsuchende an andere Dublin-Staaten überführt.

4.3.2 Kontrollierte Abgänge mit Rückkehrhilfe

Ein Spezialfall der freiwilligen, kontrollierten Ausreisen sind die Ausreisen mit einer Rückkehrhilfe (RKH).

Die Rückkehrhilfe hat zum Ziel, die selbstständige oder pflichtgemässe Rückkehr von asylsuchenden Personen zu fördern und ihre Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern. Rückkehrhilfe kann von allen Personen aus dem Asylbereich bei den Rückkehrberatungsstellen des Bundes sowie in den Kantonen beantragt werden. Auch anerkannte Flüchtlinge können Rückkehrhilfe erhalten, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten. Von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen sind lediglich Personen, die straffällig geworden sind oder die sich während oder nach dem Verfahren offensichtlich missbräuchlich verhalten haben.²²

Rückkehrhilfe 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 Personen²³ möglich.

¹⁸ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel G4, Kapitel 2.2: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g4-d.pdf>, (05.01.2019).

¹⁹ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel G4, Kapitel 2.3: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/g/hb-g4-d.pdf>, (05.01.2019).

²⁰ Nähere Informationen zu den vier Vollzugsstufen sind in Artikel 28 der Zwangsanwendungsverordnung zu finden.

²¹ Ein Drittstaat in diesem Kontext bedeutet ein sicherer Staat, der für die rückzuführende Person weder Herkunfts- noch Aufnahmestaat ist.

²² SEM, Rückkehr: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>, (05.01.2019).

²³ UNHCR: Kriterien für Resettlement: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>.

Diese können bei besonderen Integrationsbedürfnissen in genau beschriebenen Fällen erhöht werden. Zudem sind ergänzende Leistungen aus medizinischen Gründen möglich.²⁴

Zwischen 2008 und März 2019 wurde Rückkehrhilfe auch schon ab den Empfangs- und Verfahrenszentren (REZ)²⁵ für Asylsuchende angeboten, die bereits zu Beginn des Verfahrens erkannten, dass ihr Asylgesuch aussichtslos ist. Diese Form der Rückkehrhilfe wurde von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM geleistet. Mit der Zuteilung der Asylsuchenden in die Kantone ist der Aufenthaltskanton für die Rückkehrhilfe zuständig, welche in der Regel eng mit der IOM zusammenarbeiteten oder die Aufgabe an diese delegierten.

Abbildung 10 zeigt, wie viele Personen nach Altersgruppe mit Rückkehrhilfe beziehungsweise mit Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentrum (REZ) zwischen 2008 und 2017 ausgereist sind.

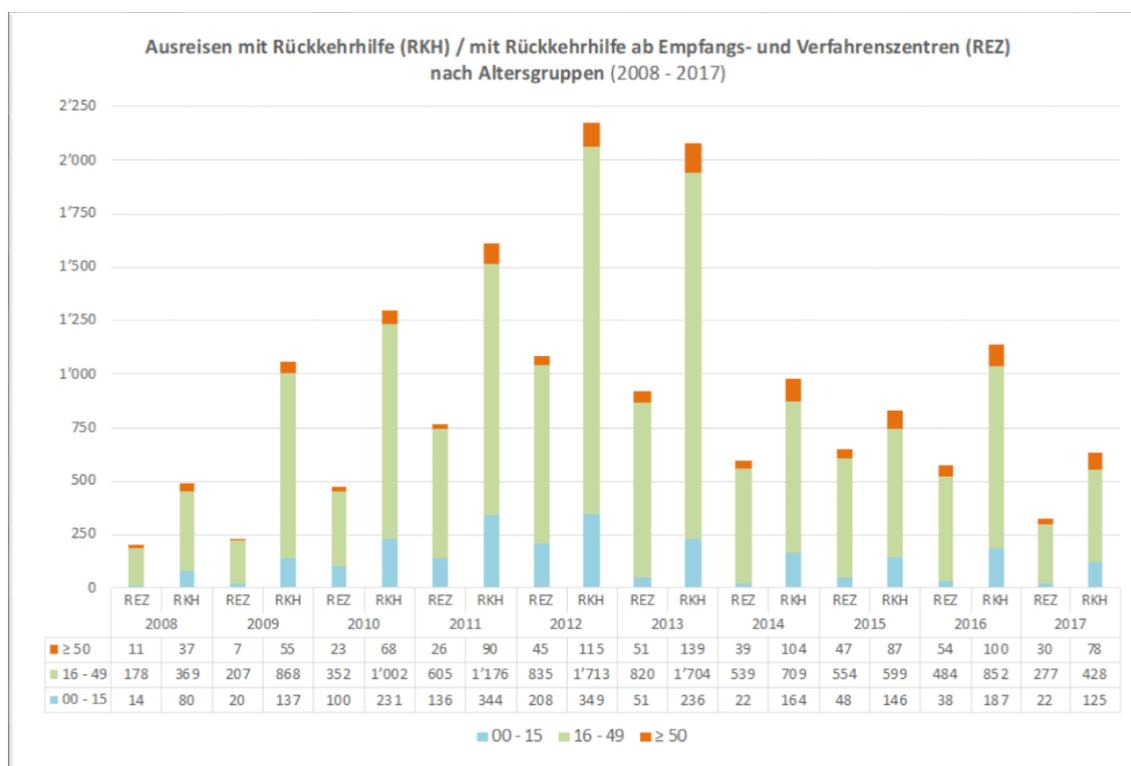


Abbildung 10: Ausreisen mit Rückkehrhilfe nach Altersgruppen (2008 – 2017)

Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

Ähnlich wie die Darstellung über Asylgesuche in Abbildung 4 liefert auch Abbildung 11 über die Rückkehrhilfe nach Nationen Informationen zu den aufgeführten Ländern. Die Rückkehrhilfe, insbesondere die Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentrum (REZ) wurde hier oft an Personen aus Herkunftsländern ausgerichtet, bei denen ein Asylgesuch praktisch aussichtslos war. Dies traf beispielsweise auf Georgien, Algerien oder den Kosovo zu. Zudem hing die Nutzung der Rückkehrhilfe auch mit den Länderprogrammen zusammen, welche

²⁴ Geregelt ist die Rückkehrberatung und die Rückkehrhilfe in der Weisung zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe des SEM vom 01.01.2008 (Stand am 01.01.2019): https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr-_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-d.pdf, (05.01.2019). Zur konkreten Organisation der Rückkehr mit Rückkehrhilfe vgl. Kapitel 6.1.

²⁵ Die REZ, Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentrum, wurde mit der Neustrukturierung seit März 2019 zur RAZ, Rückkehrhilfe in Bundesasylzentren. Die RAZ ist wie die REZ regressiv organisiert, jedoch gegenüber der REZ einer grösseren Bezugsgruppe zugänglich.

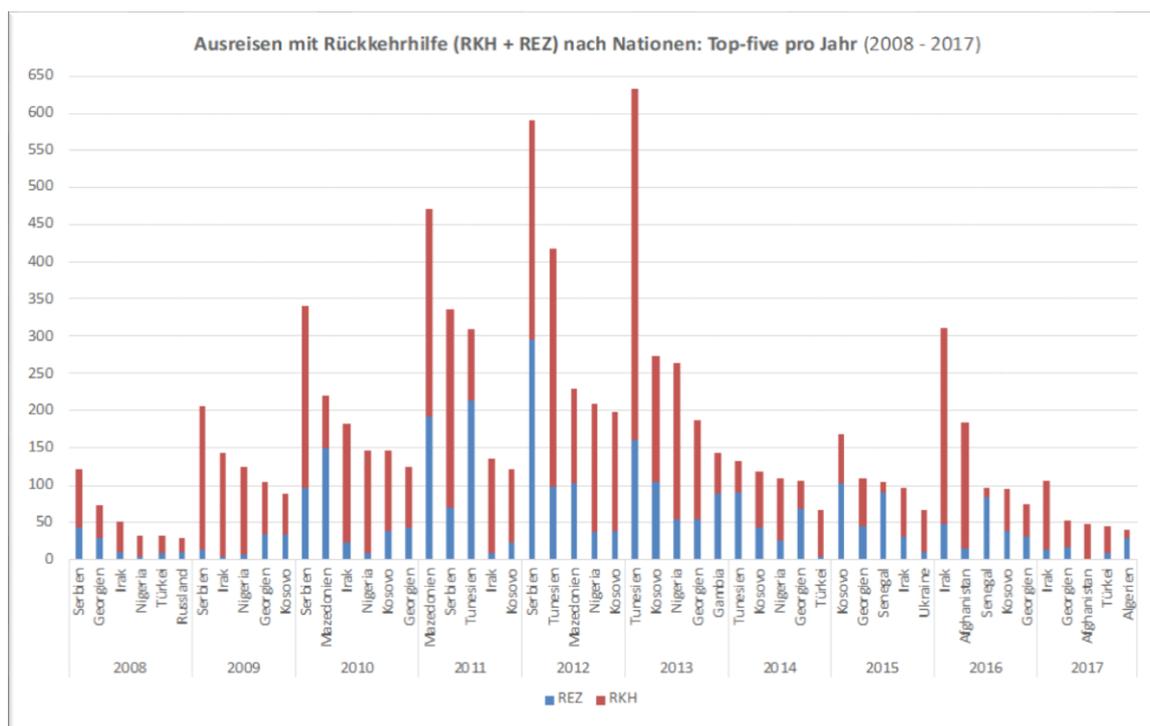


Abbildung 11: Ausreisen mit Rückkehrhilfe nach Nationen: Top-Five-Nationen pro Jahr (2008 – 2017)
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

das SEM in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und externen Partnern in verschiedenen Ländern durchgeführt hat, um die Rückkehr und die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu fördern.²⁶ Anfang 2019 wurden keine solchen Programme angeboten.

4.3.3 Unkontrollierte Abreisen

Die Asylstatistik des SEM umfasst die Kategorien «unkontrollierte Abreisen» und «andere Abgänge». Die Kategorie «unkontrollierte Abreise» schlüsselt nicht auf, in welcher Phase des Asylprozesses sich die Asylsuchenden zum Zeitpunkt der Abreise befinden. Auch der Aufenthaltsort (Empfangs- und Verfahrenszentrum, Testzentrum, Bundesasylzentrum oder kantonales Zentrum) zum Zeitpunkt der Abreise ergibt sich nicht aus der Statistik. Keine Hinweise geben die Daten zudem darauf, ob die Personen als Untergetauchte in der Schweiz geblieben, in ein anderes Land weitergereist oder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind. Die Kategorie «unkontrollierte Abreise» wird durch «andere Abgänge» ergänzt. Diese Kategorie enthält unterschiedliche Konstellationen:²⁷

- Nach einem Rückzug des Asylgesuchs wird der Kanton für die Person zuständig; der Asylprozess beim Bund wird abgeschlossen und die Person ist in der Kompetenz des Kantons, Aufenthalt meist unbekannt.
- Die Person verstirbt.

²⁶ SEM führt in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und externen Partnern für bestimmte Länder Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramme durch. Diese «Länderprogramme» sind auf die spezifischen Bedürfnisse der Rückkehrenden und jenen des entsprechenden Herkunftslandes angepasst und sind zeitlich befristet. Diese Länderprogramme können auch Teil einer Migrationspartnerschaft sein.

²⁷ Definitionen gemäss SEM, Statistikdienst.

- Der Aufenthalt wird abgeschrieben (technische Korrekturen beispielsweise aufgrund von Doppel- oder Fehlerfassung).
- Nach einer Rückkehr- oder Vollzugsunterstützung kehrt die Person in den Asylprozess zurück, es wird also ein neues Gesuch gestellt oder das hängige Verfahren wird wieder aufgenommen.
- Die Rückkehr- oder Vollzugsunterstützung seitens des Bundes wird beendet, ohne dass die Person kontrolliert ausgereist ist (zum Beispiel Verschwinden, Nicht-Erscheinen am Flughafen oder keine Ausreise wegen fehlender Reisedokumente), Aufenthalt meist unbekannt.

Abbildung 12 schlüsselt die «nicht-kontrollierten Abgänge» auf: Die beiden Kategorien «unkontrollierte Abreisen» respektive «andere Abgänge» werden in Bezug zur Gesamtzahl der Abgänge («Abgänge total») sowie zu den «kontrollierten Abgängen» («total Abgänge kontrolliert») gestellt.

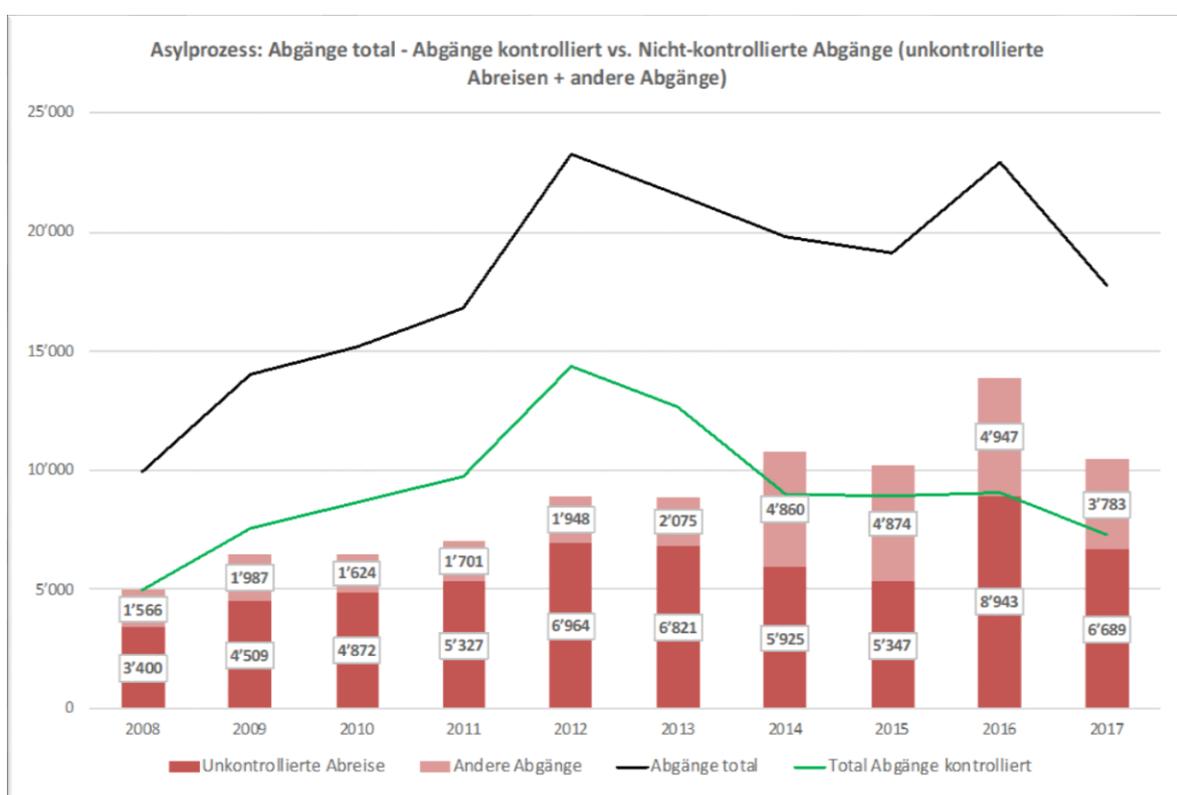


Abbildung 12: Altersgruppen der nicht-kontrollierten Abgänge (2008 – 2017)

Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

Die Frage, welche Wege Personen eingeschlagen, die im ZEMIS als «nicht-kontrollierte Abgänge» erfasst sind, bleibt offen. Nach Antworten auf diese Frage wurde deshalb in den Gesprächen mit den befragten Expertinnen und Experten gesucht.

Abbildung 13 zeigt, dass es sich bei den «nicht-kontrollierten Abgängen» überwiegend um Personen im arbeitsfähigen Alter handelt, also im Alter von 16 bis 49 Jahren.

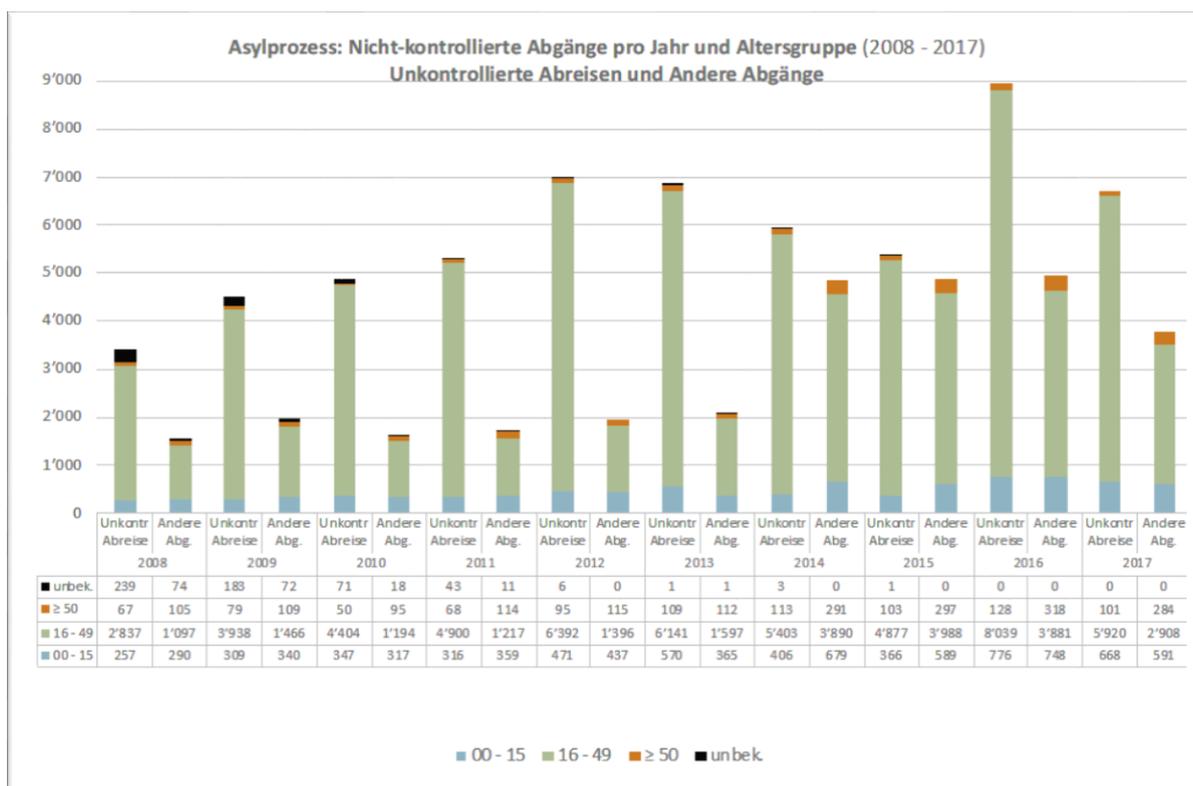


Abbildung 13: Abgänge aus dem Asylprozess kontrolliert vs. nicht-kontrolliert (2008 – 2017)
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

Die Vermutung liegt nahe, dass der grösste Teil der unkontrolliert abgereisten Personen versucht, einer Arbeit nachzugehen²⁸. Damit soll nicht nur der eigene Lebensunterhalt bestritten, sondern auch die für die Migration in die Schweiz verwendeten Gelder zurückbezahlt werden. Zusätzlich soll Geld an die in den Herkunftsländern zurückgebliebenen Familienangehörigen überwiesen werden.

Die Personen aus der Kategorie der «unkontrollierten Abreisen» und die Personen, die Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen, stehen im Zentrum der nachfolgenden Erhebungen. Mitarbeitende von Fachstellen, die mit Personen aus diesen Gruppen zusammenarbeiten, werden dank ihren Erfahrungen im Folgenden deren Profile skizzieren, (Aus-)Wege einschätzen und Perspektiven ausleuchten.

Porträt 2 - 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.

²⁸ Vgl. dazu auch Kapitel 5.2.2 und Kapitel 6.3.

Die Bearbeitung des Antrags dauerte knapp zwei Jahre und endete mit einem ablehnenden Entscheid. Die Behörden glaubten ihnen nicht, dass sie verfolgt und benachteiligt wurden oder ihre Argumentation erschien 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 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 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.

In der Notunterkunft herrschte ein raues Klima. Es gab oft Streit unter den Bewohnerinnen und Bewohnern, 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 auszuschießen. 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 schadet 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 mittlerweile 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 Härtefallbewilligung 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.

5. Befragung von Fachstellen

Da die Zielgruppe dieser Studie nicht direkt befragt werden konnte, wurden Fachstellen zu den Profilen, (Aus-)Wegen und Perspektiven von Personen interviewt, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Hierzu wurden eine Online-Befragung und drei Fokusgruppen-Gespräche²⁹ durchgeführt.

5.1 Online-Befragung

Per E-Mail wurden insgesamt 71 Fachstellen eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Der Einladung folgten insgesamt 47 Stellen. 29 der 47 verschickten Fragebogen wurden vollständig beantwortet. An der Befragung haben – mit einer Ausnahme – Fachstellen aus allen Kantonen teilgenommen. Die meisten der befragten Fachstellen sind für einen Kanton, fünf Fachstellen sind für jeweils zwei und eine Fachstelle ist für drei Kantone zuständig. Aus den Antworten der Fachstellen ergibt sich ein umfassendes Bild, wer sich an die Beratungsstellen wendet, in welchen Bereichen Personen Rat suchen und welche (Aus-)Wege sie wählen.

Etwas mehr als die Hälfte der Fachstellen, die an der Befragung teilgenommen hat, ist in der Rückkehrberatung und -hilfe für abgewiesene Asylsuchende tätig. Beratungs- und Unterstützungsleistungen werden aber auch für Sans-Papiers (aus dem Ausländer- und Asylbereich) und für Opfer von Menschenhandel erbracht. Neben der Rückkehrberatung werden vor allem rechtliche Fragen behandelt. In Ergänzung zu den drei sehr grossen Fachstellen, welche jährlich durch mehrere Hundert Personen kontaktiert werden, gibt es eine Vielzahl von kleinen Organisationen, die pro Jahr nur einige Dutzend Personen beraten.

Aus den Antworten der Fachstellen wird ersichtlich, dass die Beratungsgespräche zumeist mit erwachsenen Einzelpersonen aus dem Asylbereich stattfinden. Häufig wenden sich Personen an die Beratungsstelle, nachdem sie den negativen Asylentscheid erhalten haben. Knapp 16 Prozent der Beratenen entscheiden sich für eine selbstständige Ausreise aus der Schweiz.

Da rund die Hälfte der antwortenden Fachstellen im Bereich der Rückkehr tätig ist, werden auch die Leistungen der Fachstellen überwiegend im Bereich der Rückkehrberatung erbracht. Aus den Antworten der befragten Fachstellen zeigt sich, dass in den Beratungsgesprächen mit absteigender Häufigkeit folgende Themen behandelt werden:

- Klärung der Situation und Standortbestimmung nach einem negativen Asylentscheid: Dazu gehören Informationen über die Beschwerdemöglichkeiten, über die Möglichkeiten einer Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland, über den Zugang zur Nothilfe und die damit verbundenen Regelungen, aber auch über die Möglichkeit, als Sans-Papiers ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz oder in einem anderen Land zu leben.
- Einholen von Informationen über die Situation im Herkunftsland: beispielsweise darüber, ob eine Rückkehr ins eigene Haus möglich ist, über die Verbesserung der eigenen Sicherheit im Herkunftsland, über den Zugang zu medizinischer Hilfe bei der Rückkehr, über Ausbildungsmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen und über Probleme, die bei einer Rückkehr im Alltag zu erwarten sind.
- Informationen zu den Leistungen der Schweiz bei einer Rückkehr: Dazu gehören die Unterstützung bei der Beschaffung von Reisedokumenten (Pass oder Laissez-Passer³⁰), die

²⁹ Fokusgruppen-Gespräche sind Gruppendiskussionen, die vor allem in der qualitativen Sozialforschung eingesetzt werden.

³⁰ Pass-Ersatz, welcher zur einmaligen Einreise in ein Land berechtigt.

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

- Wo möglich, nehmen die Personen auch die Beratung und die finanzielle Unterstützung für Starthilfeprojekte im Herkunfts- oder Heimatland in Anspruch. Mögliche Projekte sind die Gründung eines eigenen Geschäfts, die Aufnahme einer Berufstätigkeit oder das Absolvieren einer Ausbildung sowie die Unterstützung bei der Sicherung des nötigen Wohnraums.
- In Einzelfällen geht es in den Beratungen auch um den Verbleib in einem anderen europäischen Land sowie um diverse rechtliche Fragen.

Wenn es um die konkrete Rückkehrhilfe geht, leiten die Beratungsstellen die Ratsuchenden an die Internationale Organisation für Migration (IOM)³¹ weiter. Diese plant die Rückkehr und koordiniert die Mittel für die Starthilfeprojekte über die Vertretungen der IOM im Herkunftsstaat und über spezialisierte Organisationen vor Ort. Was mit den Personen nach Abschluss der Beratung geschieht, können die Beratungsstellen meist nicht nachverfolgen.

Welchen (Aus-)Weg die aus dem Asylsystem Ausscheidenden wählten, konnten die Fachstellen nur dann beantworten, wenn sich die Ratsuchenden für den Verbleib in der Schweiz mit Nothilfe (ca. ein Drittel der Fälle) oder für eine kontrollierte Rückreise ins Herkunftsland mit Rückkehrhilfe (knapp ein Viertel der Fälle) entschieden. Über alle anderen möglichen (Aus-)Wege konnten die teilnehmenden Fachstellen nur mutmassen. Die meisten machten dazu deshalb keine Angaben.

Die teilnehmenden Organisationen gehen davon aus, dass die Situation von Untergetauchten in der Schweiz besser ist als sie es nach einer Rückkehr ins Herkunftsland wäre. Gemäss Schätzung haben rund zwei Drittel der Untergetauchten Zugang zu medizinischer Grundversorgung sowie zu angemessener Beratung und Betreuung. Die Kinder können in der Regel die Schule besuchen. Fast 50 Prozent haben Zugang zu Rechtsberatung und fast 40 Prozent verfügen über ein soziales Netz als Ressource zur Bewältigung ihrer Situation. Schwarzarbeit trägt einen wesentlichen Teil zu ihrer Existenzsicherung bei.

Porträt 3 – 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 der 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

³¹ Vgl. dazu die Informationen im Kapitel 6.1.

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 werde – 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.

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 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 Staatssekretariat für Migration 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 dieser Entscheidung 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 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 1 650 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 hat. 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.

5.2 Fokusgruppen-Gespräche

In drei Fokusgruppen-Gesprächen in Bern, Zürich und Lausanne wurde der Frage nachgegangen, was mit Menschen passiert, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Insgesamt nahmen 25 Personen an diesen Gesprächen teil. Diese arbeiten in kantonalen Migrationsämtern, kantonalen Flüchtlingskoordinationsstellen oder kantonalen Rückkehrberatungen sowie in Organisationen der Zivilgesellschaft und der Kirchen.

Die Kapitel 5, 6 sowie 7 geben die Aussagen der befragten Personen wieder. Für einen besseren Lesefluss werden sie jedoch in direkter Rede formuliert.

In allen drei Fokusgruppen wurde zunächst die Zielgruppe der Studie umrissen. Es wurde deutlich, dass sich diese durch eine starke Heterogenität auszeichnet: Personen, die aus dem Asylprozess ausscheiden, kommen aus Ländern, in denen unterschiedliche politische Verhältnisse herrschen. Sie leben in vielfältigen sozialen Konstellationen. Sie unterscheiden sich durch ihr Geschlecht und ihr Alter. Auch die Aufenthaltsdauer in der Schweiz kann stark variieren. Manche 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.

Für die Fokusgruppen liess sich die Zielgruppe in zwei grosse Untergruppen aufteilen:

- Personen, die einen negativen Asylentscheid erhalten haben, rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesen werden, die Schweiz jedoch nicht verlassen (können) und sich mit Nothilfe über Wasser halten
- Personen, die während des Verfahrens oder nach einem negativen Asylentscheid abtauchen, in der Schweiz bleiben und sich ohne reguläre Aufenthaltsbewilligung – als Sans-Papiers – durchschlagen.

In den Fokusgruppen-Gesprächen wurde die Situation in den Nothilfeunterkünften ausgeleuchtet und die grössten Herausforderungen für Menschen in der Nothilfe aufgezeigt. Mögliche (Aus-)Wege aus der Nothilfe wurden nachgezeichnet. Die Handlungsspielräume, welche den Kantonen beim Vollzug des Nothilferegimes offenstehen, wurden dargestellt. Und es wurden Vermutungen angestellt, welche Auswirkungen die Neustrukturierung des Asylverfahrens auf die Nothilfe haben könnte.

Über den Alltag von Personen in der Nothilfe ist wenig bekannt, und noch weniger weiss man über die konkrete Situation von untergetauchten Personen aus dem Asylbereich. Dennoch haben die Teilnehmenden der Fokusgruppen-Gespräche die Charakteristiken dieser Personengruppe versucht zu skizzieren.

5.2.1 Personen in Nothilfe

Anspruch auf Sozialhilfe nach den reduzierten Ansätzen der Asylfürsorge hatten bis zum 1. Januar 2008 alle Personen mit einem negativen Asyl- und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, welche die Schweiz nicht verliessen und bei welchen die Wegweisung nicht vollzogen werden konnte. Seither gibt es für diese Personengruppe – wie seit dem 1. April 2004 auch für Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid – nur noch Nothilfe³². Um ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, bekommen sie vom zuständigen Kanton eine Unterkunft zugewiesen, erhalten finanzielle Unterstützung und haben Anrecht auf medizinische Grundversorgung.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppen erklären, was Nothilfe für Betroffene konkret bedeutet. Personen, die Nothilfe beziehen, werden meist in peripher gelegenen Nothilfeunterkünften untergebracht. Für die Unterbringung werden mitunter unterirdische Militärunterkünfte und Zivilschutzanlagen genutzt. In den Unterkünften erhalten Nothilfebeziehende – sofern sie ihre regelmässige Anwesenheit durch ihre Unterschrift bestätigten – für Essen und den persönlichen Bedarf acht bis zwölf Franken pro Tag³³ ausbezahlt. Wird die Präsenzkontrolle verpasst, kann die Auszahlung der Nothilfe verweigert werden. In der Regel wird die finanzielle Unterstützung für Familien degressiv gestaltet. Anstelle der Auszahlung von Geld können auch Gutscheine oder Naturalien abgegeben werden. Fühlt sich eine nothilfebeziehende Person krank, so entscheiden die Betreiber der Notunterkünfte, welche medizinische Unterstützung angemessen ist. Der Arztbesuch kann Personen auch verwehrt werden.

In den Notunterkünften kommt es regelmässig vor, dass die Polizei frühmorgens unangemeldet weggewiesene Asylsuchende zur Ausschaffung abholt. Da es in den Unterkünften kaum Privatsphäre gibt, erleben alle Anwesenden die Polizeieinsätze mit, was Ängste bezüglich der

³² 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».

³³ Die Gewährung der Nothilfe und somit auch die Höhe der Unterstützung ist, wie auch die Unterbringung, kantonale unterschiedlich geregelt.

eigenen Ausschaffung weckt. Dies kann besonders bei Kindern und Jugendlichen zu psychischen Problemen führen.

Einzelpersonen werden in Mehrbettzimmern untergebracht und Eltern teilen sich mit ihren Kindern ein Zimmer. Die Atmosphäre ist angespannt und konfliktgeladen. Häufig kommt es zu Streit und zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Kinder und Frauen fühlen sich bedroht und wehrlos.

Die Unterbringung in den Notunterkünften kann zudem durch Ein- und Ausgrenzungen ergänzt werden. Nothilfebeziehende können damit entweder die nähere Umgebung der Notunterkunft nicht verlassen oder dürfen Gebiete ausserhalb der Unterkünfte nicht betreten. Dadurch wird der Freiraum stark eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die finanzielle Unterstützung nicht ausreicht, um die Fahrkosten in öffentlichen Transportmitteln zu bezahlen, was die Bewegungsfreiheit zusätzlich einschränkt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten einen wichtigen Beitrag, um die Bedingungen in den Nothilfestrukturen erträglicher zu machen. Sie organisieren Mittagstische, stellen Kontakte zur ortsansässigen Bevölkerung her und bieten Beratung an.

Grundsätzlich haben Kinder in der Nothilfe das Recht, die Schule zu besuchen. Immer häufiger wird in Notunterkünften der Schulbesuch aber auch intern angeboten. Dies hat zur Folge, dass Kinder in Nothilfestrukturen für die Gesellschaft in zunehmendem Masse unsichtbar werden. Für die Kinder in Nothilfestrukturen wiederum wird es aufgrund des fehlenden Kontakts zu ortsansässigen Kindern immer schwieriger, sich zu integrieren.

Erwachsene in der Nothilfe sind von allen Angeboten der Integration ausgeschlossen, auch Sprachkurse können sie nicht besuchen. Der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt ist ihnen verwehrt. Selbst freiwillige Arbeitseinsätze im öffentlichen Interesse sind in den meisten Kantonen ausgeschlossen. Da Nothilfebeziehende verpflichtet sind, die Schweiz zu verlassen, halten sie sich – trotz Präsenzpflicht in den Notunterkünften – illegal in der Schweiz auf. Bei Polizeikontrollen im öffentlichen Raum werden sie immer wieder gebüsst oder zu Haft verurteilt. Allein der illegale Aufenthalt kann mit bis zu einem Jahr Haft oder mit Geldstrafen geahndet werden.

Die Nothilfe ist insbesondere ein (Aus-)Weg für Familien mit kleinen Kindern oder für Personen, die sich aufgrund ihrer physischen oder psychischen Situation nicht ohne Unterstützung durchschlagen können. Auch für Personen, welche sich erst kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, die noch keine Beziehungsnetze aufbauen und sich anderweitig keine Hilfe organisieren konnten, ist die Nothilfe ein (Aus-)Weg.

Ein Teil der weggewiesenen Asylsuchenden stammt aus Ländern, in die eine Ausschaffung ausgeschlossen ist oder nur in wenigen Einzelfällen durchgeführt werden kann. Dazu zählen beispielsweise Eritrea, Iran, Algerien, Tibet/China, Afghanistan und Syrien. Einerseits kann sich die Situation in den Herkunftsländern jedoch ändern. Jüngstes Beispiel ist Eritrea, in das nach neuer Praxis Wegweisungen verfügt werden dürfen, Eritrea aber nur bereit ist, freiwillig Rückkehrende aufzunehmen.³⁴ Andererseits gelingt es der Schweiz mit Herkunftsländern neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln, wodurch Ausschaffungen im Prinzip möglich werden. Um einer drohenden Ausschaffung zu entkommen, verlässt ein Teil der weggewiesenen Asylsuchenden die Nothilfestrukturen und taucht unter.

³⁴ Im Juni 2016 hat das SEM seine Praxis bezüglich eritreischen Asylsuchenden angepasst: Eine illegale Ausreise aus Eritrea für sich allein führt im Fall einer Rückkehr nicht zu relevanten Nachteilen im Sinne von Artikel 3 AsylG. Eritreische Personen, die noch nie für den Nationaldienst aufgeboten worden sind, vom Nationaldienst befreit oder aus dem Nationaldienst entlassen wurden, werden seit der Praxisanpassung somit nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt. Der Einzelfall wird jedoch nach wie vor sorgfältig geprüft.

Ein weiterer möglicher (Aus-)Weg aus der Nothilfe ist die Härtefallbewilligung. Davon profitierten in den letzten Jahren gesamtschweizerisch durchschnittlich nur rund 100 Personen pro Jahr³⁵. Trotzdem stellt die Härtefallbewilligung eine Option dar, die 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 beziehungsweise die kantonale Migrationsbehörde die einzelnen Härtefallgesuche. Die Kantone verfügen dabei über einen weiten Ermessensspielraum, der unterschiedlich genutzt wird. Die Gesuche werden nur an den Bund weitergeleitet, wenn die Voraussetzungen als erfüllt erachtet werden. Der abschliessende Entscheid liegt schliesslich beim Staatssekretariat für Migration SEM, welches zwischen 10 und 20 Prozent der weitergeleiteten Gesuche ablehnt.

In den Fokusgruppen-Gesprächen wurde deutlich, dass die Kantone das Nothilferegime des Bundes unterschiedlich umsetzen. Manche passen es stärker an die individuellen Situationen der Nothilfebeziehenden an. In gewissen Kantonen werden Familien oder vulnerable Personen nicht in Nothilfe-Unterkünften untergebracht, sondern können in einer Wohnung bleiben. Kinder können in manchen Kantonen weiterhin die öffentliche Schule besuchen und Erwachsene gemeinnützige Arbeit leisten. Dieser angepasste kantonale Vollzug wird vor allem Personen aus Ländern ermöglicht, in welche eine Ausschaffung in den nächsten Jahren als ausgeschlossen betrachtet wird.

In einigen Kantonen erhalten Personen in der Nothilfe eine schriftliche Bestätigung als Ersatz für die fehlende Aufenthaltsbewilligung. Diese Bestätigung ermöglicht bei Polizeikontrollen die Identifizierung und verhindert, dass Nothilfebeziehende gebüsst oder zu Haft verurteilt werden.

Mit einem Vollzug, der an die individuelle Situation der Betroffenen angepasst ist, kann die Menschenwürde in der Nothilfe besser gewahrt werden. Zudem werden damit bessere Voraussetzungen für ein späteres Härtefallgesuch geschaffen.

Aus Sicht der Teilnehmenden der Fokusgruppen ist es gut möglich, dass die Beschleunigung des Asylverfahrens dazu führt, dass die Vollzugsunterschiede des Nothilferegimes zwischen den Kantonen künftig noch grösser werden. Es ist absehbar, dass sich Kantone, in denen Bundesasylzentren mit Verfahren angesiedelt sind, künftig stärker mit der Integration von Asylsuchenden beschäftigen. Der Zugang zu den Integrationsangeboten ist neu bereits für Asylsuchende im erweiterten Verfahren vorgesehen, und die Erstintegration für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge wird verstärkt. Kantone mit Bundesasylzentren ohne Verfahren werden hingegen vermehrt mit Wegweisungen, dem Vollzug des Nothilferegimes und mit untergetauchten Asylsuchenden konfrontiert sein.

5.2.2 Personen, die untertauchen

Über die Situation von Personen aus dem Asylbereich, die untertauchen und in der Schweiz bleiben, war den Teilnehmenden der Fokusgruppen-Gespräche wenig bekannt. Dies mag daran liegen, dass die kantonalen Beratungsstellen im Asylbereich zu diesen Personen kaum Kontakt haben. Ausserdem ist die Zielgruppe der Beratungsstellen für Sans-Papiers sehr viel grösser. Zwar erreichen sie auch untergetauchte Personen aus dem Asylbereich, die sich weiterhin in der Schweiz aufhalten. Der Anteil der Personen aus diesem Bereich ist gemessen an der Gruppe der Personen, die ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz leben, jedoch klein. Zu den Personen, welche untertauchen und die Schweiz verlassen, bricht der Kontakt ab.

³⁵ Mehr Informationen zur Nothilfe finden sich in Kapitel 6.2.

Alleinstehende jüngere Männer aus Ländern, in welche Rückschaffungen grundsätzlich möglich sind, haben nach Meinung der Teilnehmenden in den Fokusgruppen-Gesprächen am ehesten die Tendenz, abzutauchen. Ihnen fällt es am leichtesten, vom Radar der Behörden zu verschwinden und ohne staatliche Hilfe und Unterstützung über die Runden zu kommen. Gute Voraussetzungen haben jene Personen, die mit der Situation in der Schweiz vertraut sind. Personen, die zudem über ein Beziehungsnetz verfügen und die Landsleute mit einem regulären Aufenthaltsstatus kennen. Sie sind am ehesten in der Lage, sich mit Gelegenheitsjobs den Lebensunterhalt zu verdienen. Sie übernachten in öffentlichen Räumen, in verlassenen oder besetzten Häusern oder in Notschlafstellen. Günstiges Essen finden sie an Mittagstischen oder in Gassenküchen, oder sie ernähren sich von dem, was andere wegwerfen.

Untergetauchte und illegal anwesende Personen aus dem Asylbereich leben – gleich wie andere illegal anwesende Personen – möglichst unauffällig. Der Kontakt zu den Regelstrukturen birgt für sie das Risiko, aufzufliegen. Sie fürchten, für den illegalen Aufenthalt bestraft und ausgeschafft zu werden. Schon das Schwarzfahren in öffentlichen Verkehrsmitteln ist für sie gefährlich. Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, sind medizinisch unterversorgt, denn sie nehmen ärztliche Hilfe nur im äussersten Notfall in Anspruch.

Für untergetauchte Personen ist es noch schwieriger, ihren Aufenthalt zu legalisieren. Selbst wenn sie integriert sind, ihren Lebensunterhalt bestreiten und sich strafrechtlich nichts zuschulden haben kommen lassen, ist eine wesentliche Voraussetzung 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.

Hin und wieder können untergetauchte Personen ihren Aufenthalt über ein Familienprojekt legalisieren. Dies kann entweder durch eine Heirat mit einer in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Person oder einer Mutter- respektive Vaterschaft geschehen. Doch auch dieser Weg ist steinig: Oft werden solche Eheschliessungen nämlich bezichtigt, Scheinehen zu sein. Darüber hinaus gilt seit dem 1. Januar 2011, dass ausländische Staatsangehörige für eine Heirat ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen müssen³⁶. Für eine Eheschliessung beziehungsweise für eine Vaterschaftsanerkennung muss zudem die Identität und der Zivilstand mit offiziellen Papieren des Herkunftslandes belegt werden. Gerade die Beschaffung eines Passes wird aber für Personen, die während vieler Jahre untergetaucht waren, zunehmend schwierig. Heute werden fast überall auf der Welt nur noch biometrische Identitätspapiere ausgestellt, die den persönlichen Gang zur Behörde des entsprechenden Herkunftslandes erfordert.

5.2.3 Verbesserungsvorschläge und -wünsche der Fokusgruppe

An allen drei Fokusgruppen-Gesprächen haben die Teilnehmenden intensiv darüber diskutiert, wie die Situation von weggewiesenen Asylsuchenden verbessert werden könnte. Dabei haben die nachfolgenden Lösungsansätze mehrheitlich Zustimmung erfahren.

Ein Ausweisdokument, welches die Illegalität des Aufenthalts aufhebt

Die Teilnehmenden empfinden es als stossend, dass Personen in Nothilfe, die trotz Ausreisverpflichtung nicht ausreisen können, wegen illegalen Aufenthalts gebüsst oder gar inhaftiert werden. Sie müssten einen Ausweis bekommen, der die Illegalität des Aufenthalts aufhebt.

³⁶ Vgl. ZGB Art.98 B, Absatz 4.

Als mögliche Lösung wurde beispielsweise der «Duldungsstatus» für abgewiesene Asylsuchende erwähnt, wie ihn etwa Deutschland kennt.³⁷ Auch das Projekt City Card³⁸ wurde als mögliche (Teil-)Lösung genannt. Die City Card wird allen Bewohnerinnen und Bewohnern einer Stadt als Identitätsausweis ausgestellt und ermöglicht so die Teilhabe am urbanen Leben, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Weil sich die Gültigkeit auf das Stadtgebiet beschränkt, wurde das Projekt als ungenügend eingestuft.

Den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen

Einig waren sich die Teilnehmenden in den Gruppengesprächen auch darüber, dass es sinnvoll wäre, mindestens den Langzeitbeziehenden von Nothilfe den Zugang zum legalen Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die Asylverfahren haben in der Vergangenheit oft mehrere Jahre gedauert, und entsprechend lange haben sich die Betroffenen in der Schweiz aufgehalten. Viele von ihnen sprechen eine Landessprache mit Niveau B1 oder B2 und wären gut in den Arbeitsmarkt integrierbar.

Dadurch hätten sie die Möglichkeit, ein eigenes Einkommen zu erzielen. Dies würde nicht nur die Nothilfekosten verringern, sondern die Betroffenen könnten auch einen Teil ihres Einkommens in ihr Herkunftsland schicken. Denn meist ist eine Flucht nach Europa nur möglich, wenn die Familie dafür Geld sammelt. Die Betroffenen stehen in der Pflicht, mindestens diesen Betrag zurückzubezahlen, was aus Mitteln der Nothilfe unmöglich ist.

Dieselben Aussagen gelten auch für die weggewiesenen Asylsuchenden, die untertauchen. Diese finden in der Regel Gelegenheitsjobs oder Arbeit auf dem Schwarzmarkt. Die Arbeitsbedingungen sind in aller Regel prekär, weshalb sich eine Regularisierung aufdrängt. Gemäss den Expertinnen und Experten darf es nicht sein, dass die Asylpolitik einem illegalen Arbeitsmarkt Leute zuführt, die ohne jeglichen Schutz ausgebeutet werden können.

Auch hier wird der Duldungsstatus, wie man ihn aus Deutschland kennt, als gangbarer Weg für die Schweiz angesehen: Abgewiesene und zur Ausreise verpflichtete Asylsuchende, die in Deutschland geduldet werden, erhalten unter geregelten Bedingungen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt. Dies müsste in der Schweiz ebenfalls möglich sein, zumindest für Nothilfebeziehende. Aber auch die Situation für Untergetauchte müsste dringend verbessert werden.

Besserer Zugang zur Regularisierung des Aufenthalts – Härtefallregelung

Personen, welche über viele Jahre Nothilfe bezogen und sich in der Schweiz integriert haben – so gut es die Umstände zulassen –, sollten gemäss Fokusgruppe bessere Chancen bekommen: Sie sollten ihren Aufenthalt in der Schweiz über eine Härtefallbewilligung regularisieren können. Dies ist für die Langzeitbezüger von Nothilfe die einzige Möglichkeit, einen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu erlangen. Die Teilnehmenden sind sich einig, dass die heutigen Bedingungen zu restriktiv sind. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sind nicht einverstanden damit, dass das Staatssekretariat für Migration SEM die in den Kantonen bereits sorgfältig geprüften Härtefallgesuche trotzdem noch ablehnen kann. Denn die Kantone landen mit diesen Personen, für die sie eine Härtefallbewilligung beantragt haben, in einer Sackgasse: Eine Ausweisung oder Rückschaffung ist nach den vielen, in der Schweiz verbrachten Jahre ausgeschlossen. Der Aufenthalt bleibt aber illegal, und eine Integration wird verunmöglicht. Dies ist ein unhaltbarer Zustand für die Kantone, welche für den Vollzug zuständig sind. Aber vor allem ist das natürlich ein unhaltbarer Zustand für die Betroffenen, die so keine Perspektive für ihr Leben entwickeln können.

³⁷ Nähere Informationen zur Duldung in Deutschland im Kapitel 7.1.

³⁸ Vgl. Projekt Zürich oder Bern CityCard: <https://www.zuerichcitycard.ch/projekt> oder: <https://wirallesindbern.ch/city-card/>, (24.11.2019).

Wichtig ist gemäss den Teilnehmenden auch, dass abgewiesene Asylsuchende, die zeitweise untertauchten und dann in die Nothilfe zurückkehren, nicht kategorisch von einer Härtefallregelung ausgeschlossen werden. Denn gerade diese Personen haben bewiesen, dass sie sich, ohne aufzufallen und ohne kriminell zu werden, bestens an die Schweizer Verhältnisse anpassen können. Sie bringen damit – oftmals nach vielen Jahren des anonymen Aufenthalts in der Schweiz – beste Voraussetzungen für die Integration mit. Heute haben sie ausschliesslich und nur sehr selten über eine Heirat oder eine Mutterschaft- respektive Vaterschaft die Möglichkeit, einen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu erlangen. Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

Grundsatzdiskussion über Menschenwürde und Existenzminima

Viele Teilnehmende sind der Meinung, dass die Nothilfe in der Art, wie sie seit 2008 für abgewiesene Asylsuchende ausgestaltet wird, eine Verletzung der Menschenwürde und der persönlichen Grundrechte darstellt. Deshalb ist diese Praxis grundsätzlich in Frage zu stellen. Weggewiesene Asylsuchende, die nicht ausreisen oder nicht ausgeschafft werden können, sollten wenigstens so untergebracht werden, dass die nötige Privatsphäre und die Ausübung von Grundrechten gewährleistet ist. Dafür ist eine Unterbringung in Wohnungen der Gemeinden nötig, denn die abgelegenen und teilweise unterirdisch angelegten Notunterkünfte sind dafür ungeeignet.³⁹ Zudem ist das Existenzminimum der Nothilfe gemäss Expertinnen und Experten in der Fokusgruppe in der reichen Schweiz nicht akzeptabel: Es beträgt nur etwa ein Viertel des Existenzminimums der Sozialhilfe, und auch das Existenzminimum der Asylfürsorge wird deutlich unterschritten.

Kriminalisierung der Solidarität von Freiwilligen stoppen

Ein zentrales Anliegen ist den Teilnehmenden auch die Wertschätzung der Freiwilligenarbeit, die für weggewiesene Asylsuchende und Untergetauchte geleistet wird. Mit grosser Sorge wird beobachtet, dass auch in der Schweiz zunehmend eine Kriminalisierung stattfindet. Einige Beispiele dafür wurden in den Gruppengesprächen erläutert. Manche Fälle wurden auch in den Schweizer Medien aufgenommen.⁴⁰ Auch Amnesty Schweiz und „Das Engagement der Freiwilligen“ ist nach Meinung der Teilnehmenden ein wichtiges Korrektiv für die in allen europäischen Ländern wahrnehmbare Verschärfung der Asylgesetzgebung. Diese zielt darauf ab, das eigene Land für Asylsuchende möglichst unattraktiv zu machen. Denn die konkrete Hilfe für Ernährung, Kleidung und medizinische Grundversorgung sowie die Beratungen und die kostenlose juristische Vertretung für weggewiesene Asylsuchende ermöglicht erst, deren Menschenwürde und Grundrechte ansatzweise zu wahren.

Porträt 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.

³⁹ Vgl. dazu die Kampagne «Unterkünfte ohne Not» unter dem Link: <https://unterkuenfte-ohne-not.ch>, (27.12.2018).

⁴⁰ Vgl. Zürcher Tagesanzeiger: «Solidarität nicht kriminalisieren». <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/solidaritaet-nicht-kriminalisieren/story/29179486>, (28.12.2018) oder Nau.ch: «Pfarrer wird für Nächstenliebe gebüsst». <https://www.nau.ch/news/videos/pfarrer-wird-fur-nachstenliebe-gebusst-65447089>, (28.12.2018).

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 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.

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 Staatssekretariats für Migration SEM Asyl beantragte.

Das Asylverfahren in der Schweiz dauerte zwei Jahre. Taha wurde einem französischsprachigen 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 werden 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. Doch mit einem Ausweis N und einem für Unsicherheit sorgenden, ausstehenden Gerichtsentscheid sind ihm bei der Arbeitssuche und der Entwicklung von Zukunftsperspektiven die Hände gebunden.

6. Vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten in der Schweiz

Im Fokus der Interviews mit Expertinnen und Experten aus der Schweiz standen die (Aus-)Wege, welche Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden, offenstehen. Themenbereiche, die sich in den vorangegangenen Kapiteln herauskristallisiert haben, wurden vertieft ausgeleuchtet: Die Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland, das Leben in der Nothilfe und das Untertauchen.

6.1 Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland

Die Rückkehrberatung und -hilfe⁴¹ ist seit 1997 ein wesentlicher Bestandteil der Schweizer Asylpolitik. Die Rückkehrhilfe hat zum Ziel, die Rückkehrbereitschaft zu fördern und Rückkehrende bei der Wiedereingliederung im Herkunfts- oder Heimatland zu unterstützen. Das Konzept der Rückkehrhilfe wurde zu Beginn der 1990er Jahre eingeführt und seither laufend weiterentwickelt. Die Rückkehrhilfe – mitunter gekoppelt an die Durchführung von Länderprogrammen⁴² – führt bei den Behörden in den Herkunftsländern zu einer stärkeren Akzeptanz der Rückkehr ihrer Staatsangehörigen; sie ist ein wichtiges Element im Migrationsdialog.

In Anspruch nehmen können die Rückkehrhilfe alle Personen aus dem Asylbereich, unabhängig davon, in welchem Stadium sie sich mit ihrem Verfahren befinden. Auch anerkannte Flüchtlinge können Rückkehrhilfe beantragen, wenn sie in ihr Herkunfts- oder Heimatland zurückkehren wollen. Von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen sind hingegen Personen, die in der Schweiz straffällig geworden sind. Auch weggewiesene Asylsuchende, die sich während oder nach dem Verfahren offensichtlich missbräuchlich verhalten haben, sind von der Rückkehrhilfe ausgeschlossen.⁴³

Rückkehrberatung in den Kantonen

In den Kantonen informieren die Rückkehrberatungsstellen (RKB) die Asylsuchenden und die zuständigen Behörden über die Rückkehrhilfe. Je nach Kanton sind diese Stellen Verwaltungsbehörden (zum Beispiel Asyl- oder Migrationsbehörden) oder Nichtregierungsorganisationen (zum Beispiel Rotes Kreuz oder Caritas).

Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe in den Bundesasylzentren (BAZ)

Seit 2007 bot die Internationale Organisation für Migration (IOM) die Rückkehrhilfe in allen Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes an, seit 2009 auch in der Transitzone der Flughäfen Zürich und Genf. In den neuen Bundesasylzentren (BAZ) in Boudry, Bern, Basel, Altstätten und Balerna-Novazzano stellt IOM die Beratung auch im neustrukturierten Asylsystem, das seit 1. März 2019 operativ ist, sicher. Im BAZ Zürich ist die Rückkehrberatungsstelle des Kantons zuständig. In den Bundesasylzentren sind die Rückkehrberatungsstellen unabhängige Anlaufstellen für die Asylsuchenden. Je früher sich diese für die Rückkehr entscheiden, desto höher fallen die Rückkehrhilfe-Leistungen aus (degressive Ausgestaltung der Rückkehrhilfe).

⁴¹ Vgl. hierzu: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/factsheet-rkh-d.pdf>, (24.11.2019)

⁴² Vgl. hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/programme-im-ausland.html>, (24.11.2019)

⁴³ Vgl. hierzu: Art.64 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994777/index.html>, (24.11.2019).

Individuelle Rückkehrhilfe

Sie kann folgende Leistungen umfassen:

- die Beratung (inklusive Einholen von konkreten Informationen im Herkunftsland, zum Beispiel Mietkosten einer Wohnung oder Verfügbarkeit von Medikamenten) und die Organisation der Rückkehr;
- die Übernahme der Reisekosten;
- eine Basispauschale von 1 000 Franken für eine erwachsene Person (500 Franken für ein Kind) oder, bei einem Aufenthalt von weniger als drei Monaten, von 500 Franken für eine erwachsene Person (250 Franken für ein Kind);
- eine individuelle Zusatzhilfe bis zu 3 000 Franken für die Realisierung eines beruflich oder gesellschaftlich ausgerichteten Eingliederungsprojektes;
- eine individuelle Rückkehrhilfe aus medizinischen Gründen (Kauf von Medikamenten, Organisation einer medizinischen Behandlung nach der Rückkehr, ärztliche Begleitung während der Heimreise).

Zudem wird ein Pauschalbetrag von 100 Franken pro volljährige Person zur Deckung der anfallenden Reisekosten gewährt. Dieser Betrag kann ausnahmsweise auf 500 Franken pro Einzelperson und auf 1000 pro Familie erhöht werden.

Rückkehrhilfeprogramme

Das Staatssekretariat für Migration SEM kann gemeinsam mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der IOM spezifische Länderprogramme erarbeiten. Diese Rückkehrhilfeprogramme setzen spezifische Massnahmen um, die an die Zielgruppen und an die Situationen in den Herkunftsländern angepasst sind. Die ersten Länderprogramme wurden eingeführt, um nach Beendigung der beiden grossen Krisen in Bosnien (10 000 Rückkehrende) und im Kosovo (40 000 Rückkehrende) Asylsuchenden aus diesen Gebieten die Rückkehr zu ermöglichen.⁴⁴ Die interdepartementale Arbeitsgruppe für die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) ist das Organ, das über die Durchführung von Länderprogrammen entscheidet und entsprechende Aktionen koordiniert.

Je nach Länderprogramm können die Massnahmen variieren. Grundsätzlich umfassen sie jedoch eine Finanzhilfe und die Unterstützung eines gesellschaftlich-beruflich ausgerichteten Wiedereingliederungsprojekts. Empfang und Betreuung durch einen Partner vor Ort sind in der Regel Teil der Leistungen.

Strukturhilfe und Prävention irregulärer Migration (PiM)

Zusätzlich zu den individuellen Rückkehrhilfeleistungen finanziert die DEZA in gewissen Ländern auch Strukturhilfeprojekte vor Ort. Ziel dieser von der IMZ-Struktur gesteuerten und der DEZA umgesetzten Projekte ist die Verbesserung der Strukturen in den Herkunftsländern. Die Projekte sollen der Wohnbevölkerung vor Ort zugutekommen, aber auch den lokalen Verwaltungen Unterstützung anbieten. Sie können die unterschiedlichsten Lebens- und Gesellschaftsbereiche betreffen: Wiederaufbau schulischer oder medizinischer Strukturen, die Unterstützung von Personen bei der Stellensuche oder im Rahmen von Ausbildungsprojekten. Strukturhilfeprojekte zielen auf eine mittel- oder langfristige Wirkung.

Gemäss Artikel 93 Absatz 2 des Asylgesetzes können Programme im Ausland auch einen Beitrag zur Prävention irregulärer Migration (PiM) in die Schweiz leisten, zum Beispiel durch

⁴⁴ Vgl. hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/programme-im-ausland.html>, (24.11.2019).

Rückkehrhilfeprojekte für gestrandete Migranten in Transitländern oder die Durchführung von Informations- und Aufklärungskampagnen in Herkunftsländern. Im Gegensatz zu Strukturhilfeprojekten wirken PiM-Projekte kurzfristig.

6.1.1 Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe

In der Schweiz ist Internationale Organisation für Migration IOM ein wichtiger Akteur im Bereich der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe. Pier Rossi Rossi-Longhi, Chef des Koordinationsbüro IOM Schweiz, Claire Potaux Vézy, Programm und Liaison Officer von IOM Schweiz, und Jean Quartarolo, Rückkehrberater der IOM Schweiz, haben sich für ein Experteninterview zur Verfügung gestellt. Ihre Aussagen werden nachfolgend in direkter Rede wiedergegeben.

IOM Schweiz macht deutlich, dass der Aktionsradius der IOM grösser ist als die Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe. IOM ist eine 1951 gegründete und weltweit tätige Organisation. Seit 2016 ist IOM den Vereinten Nationen angegliedert. Mit gut 400 Vertretungen auf der ganzen Welt ist es 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 Programme entwickelt, um die freiwillige Rückkehr aus der Schweiz und die Reintegration im Herkunfts- oder Heimatland zu unterstützen. Die wichtigsten Programme sind:

- der Swiss Return Information Fund (RIF): Bereitstellung von Informationen für Personen, die in ihr Herkunfts- oder Heimatland zurückkehren wollen;
- SwissREPAT - IOM Movements (SIM): Organisation des Transports und Unterstützung vor, während und nach der Rückreise;
- Reintegration Assistance Switzerland (RAS): Unterstützung der Rückkehrenden nach ihrer Ankunft im Herkunfts- oder Heimatland.

Gemäss Zahlen von IOM sind zwischen 2008 und 2017 12 353 Personen mit Rückkehrhilfe (RKH) und 5855 Personen mit Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren (REZ) kontrolliert aus der Schweiz ausgereist: Insgesamt sind das 18 208 Personen. Die Vertreterinnen und Vertreter der IOM Schweiz betonen, dass die Ausreisen mit Rückkehrhilfe aus der Schweiz starken Schwankungen unterliegen. Nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 haben sie in jüngster Zeit abgenommen.

Der Einbruch bei der Ausreisequote (Abbildung 14) hängt mit der Entwicklung der Schutzquote zusammen, die im Zeitraum 2009-2013 durchschnittlich 31% betrug und im Zeitraum 2014-2017 auf 54% anstieg. Andererseits waren die Jahre mit den überdurchschnittlichen Ausreisequoten 2010-2013 geprägt von Ausreisen von rückkehrwilligen Personen aus den von der Visumpflicht befreiten Balkanstaaten.

Nach den Erfahrungen von IOM Schweiz ist die Vertraulichkeit der Beratung und die Freiwilligkeit des Entscheides eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Rückkehrhilfe. Wenn es gelingt, ein Vertrauensverhältnis zum Asylsuchenden aufzubauen, dann steigen die Chancen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung. IOM versucht nicht Asylsuchende zu einer Rückkehr zu bewegen. Die Beratung liefert lediglich die Grundlagen, damit Asylsuchende «informierte» Entscheide treffen können. Wichtig ist auch, dass die Rückkehrberatung und

der Asylentscheid voneinander getrennte Prozesse sind. IOM hat weder Einfluss auf das Asylverfahren noch auf die damit verbundenen Entscheide.

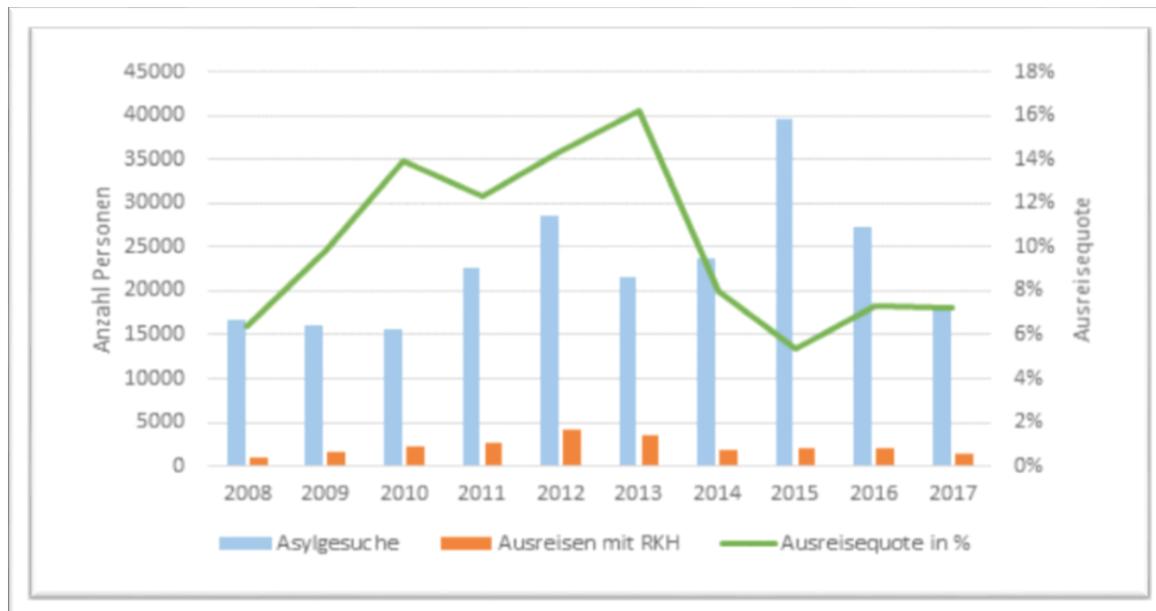


Abbildung 14: Asylgesuche, Ausreisen mit Rückkehrhilfe (RKH) und Ausreisequote (2008 – 2017)⁴⁵

Geschätzt wird von den Asylsuchenden, dass die Beratung und Information sowie die Unterstützung im Herkunfts- oder Heimatland aus einer Hand kommen. Diese Kontinuität schafft Vertrauen. Die zugesicherte Unterstützung für den Start im Herkunfts- oder Heimatland kommt am Ziel an und versichert nicht auf dem Weg dorthin.

Persönliche Faktoren und Fähigkeiten sind aus Sicht von IOM Schweiz entscheidend für eine erfolgreiche Wiedereingliederung. Dazu gehört auch, ob es den Rückkehrenden gelingt, den mit der Rückkehr verbundenen Gesichtverlust zu verarbeiten. Ebenso entscheidend aber 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.

Die Wirksamkeit der Rückkehrhilfe wird im Auftrag der IOM und mit finanzieller Unterstützung des Staatssekretariats für Migration SEM regelmässig überprüft. Der Monitoring-Bericht 2018 hält fest, dass es sich bei den Begünstigten der Rückkehrhilfe mehrheitlich um Männer handelt (91 Prozent). Die Mehrheit der Rückkehrenden (54 Prozent) haben sich nach weniger als einem Jahr im Ausland dazu entschlossen, freiwillig ins Herkunfts- oder Heimatland zurückzukehren. Der Entscheid zur Rückkehr erfolgt hauptsächlich aufgrund von persönlichen oder familiären Überlegungen (53 Prozent) oder wegen eines negativen Asylentscheids (41 Prozent). Die Mehrheit der Rückkehrenden (73 Prozent) entschliessen sich zur Gründung eines Kleinunternehmens (in erster Linie Handels- und Landwirtschaftsbetriebe). 91 Prozent zeigen sich nach der Rückkehr vollkommen oder teilweise zufrieden mit ihrer persönlichen Situation. Die restlichen neun Prozent sind unzufrieden und begründen dies mit finanziellen Problemen und der politischen und/oder der Sicherheitslage im Rückkehrland.⁴⁶

⁴⁵ Monitoring Sozialhilfestopp 2017, SEM.

⁴⁶ IOM 2018: Monitoring-Bericht 2018, S.1. 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>, (24.11.2019).

Aus Sicht von IOM Schweiz muss die Rückkehrhilfe so ausgestaltet sein, dass sie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Rückkehrenden in den Herkunfts- oder Heimatländern fördert und deren gesellschaftliches und ökonomisches Wohlergehen verbessert. Es ist klar, dass auch die Pull-Faktoren berücksichtigt werden müssen. Doch ist zu bedenken, dass niemand eine lebensgefährliche Reise unternimmt, nur um in den Genuss der Rückkehrhilfe zu gelangen. Zudem hat das SEM Kriterien definiert, um falsche Anreize zu vermeiden: Wenn 34 Prozent der Asylsuchenden aus demselben Land während dreier aufeinanderfolgenden Monate Rückkehrhilfe beziehen respektive beantragen, dann wird diese ausgesetzt. Für besonders vulnerable Menschen sind Ausnahmen möglich.

6.2 Leben in der Nothilfe

Um die Schweiz für abgewiesene, ausreisepflichtige Asylsuchende weniger attraktiv zu machen, wurde mittels einer Asylgesetzrevision die Sozialhilfe für diese Personen ab dem 1. Januar 2008 eingestellt und durch Nothilfe ersetzt. Durch die Reduktion der Unterstützung sollten ausreisepflichtige Asylsuchende zur Ausreise aus der Schweiz bewegt werden.

Die Nothilfe⁴⁷ wird durch die Kantone ausgerichtet und zielt auf die Sicherung eines Existenzminimums. Dieses 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 unabhängig von ihrer effektiven Dauer abdecken soll. Die Abgeltung der Nothilfekosten ist in den Weisungen des SEM über die «Abgeltungen des Bundes für die Sozial- und Nothilfe»⁴⁸ geregelt.

Die Nothilfe wird so lange ausbezahlt, wie die Notlage besteht, das heisst, bis eine Ausreise aus der Schweiz erfolgt oder die Betroffenen aus den Strukturen des Asylwesens ausscheiden und untertauchen. Da Nothilfebeziehende einem Arbeitsverbot unterliegen, haben sie keine Möglichkeit, sich aus eigener Kraft aus ihrer Notlage zu befreien. So kommt es immer wieder vor, dass Nothilfe über eine lange Zeit bezogen werden muss.

Da dieser Langzeitbezug aus Sicht des SEM und der Kantone problematisch ist, haben das SEM in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) das «Monitoring Sozialhilfestopp» eingeführt. Es hat zum Ziel, die Entwicklung der Nothilfekosten und ihr Verhältnis zu den Bundesabgeltungen für die Nothilfe zu überwachen. Die Ergebnisse werden in einem jährlichen Bericht zusammengefasst und publiziert.⁴⁹

Der Jahresbericht 2017 zeigt, dass die Zahl der Nothilfebeziehenden bei insgesamt rund 8500 lag, die durchschnittlichen Kosten betragen 5634 Franken pro Person und Jahr. Dabei lag die Ausreisequote der Nothilfebeziehenden in den letzten Jahren deutlich unter 20 Prozent, wobei hier nur die kontrollierten «freiwilligen» Ausreisen erfasst wurden. Personen, welche die Schweiz ohne Abmeldung verlassen haben oder untergetaucht sind, wurden nicht erfasst.

⁴⁷ Darstellung nach SEM, FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe. Quelle: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-d.pdf>, (08.01.2019).

⁴⁸ SEM, Abgeltungen des Bundes für die Sozial- und Nothilfe vom 1.1.2008 (Stand 01.01.2019). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-d.pdf, (08.01.2019).

⁴⁹ Vgl. SEM, Monitoring Sozialhilfestopp. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>, (08.01.2019).

Die folgende Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der rechtskräftigen Wegweisungsentscheide, der Anzahl Nothilfebeziehender und der Langzeitbeziehenden (LAB).⁵⁰

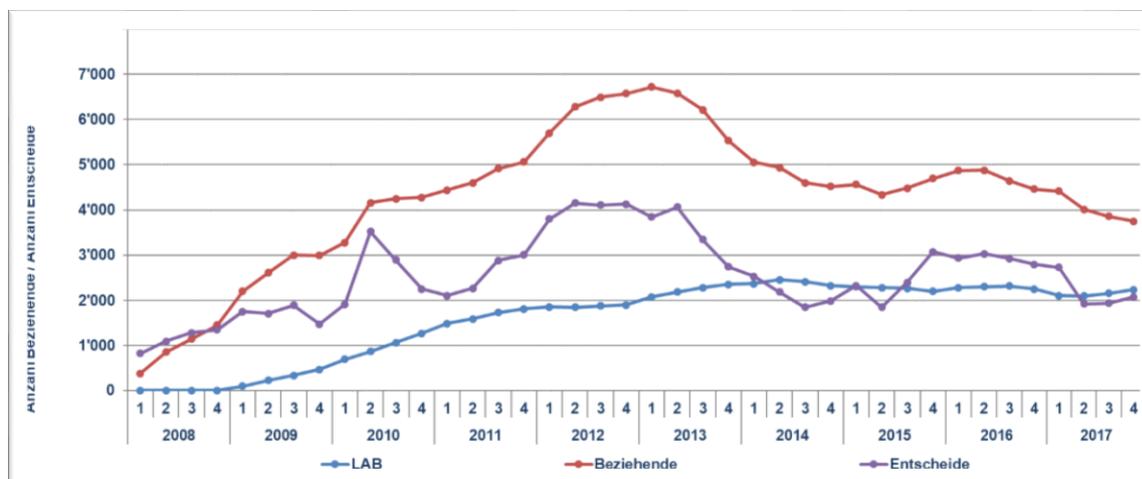


Abbildung 15: Nothilfe- und Langzeitbeziehende (LAB) von Nothilfe von Nothilfe und rechtskräftige Wegweisungsentscheide zwischen 2008 und 2017⁵¹

Die Kantone nutzen den vorhandenen Spielraum bei der Ausgestaltung der Nothilfe unterschiedlich, abhängig von der Asylpolitik der jeweiligen Kantonsregierungen und Gemeinden sowie den strukturellen Gegebenheiten, dies trotz Harmonisierungsbestrebungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Dies wird auch in den nachfolgenden Ausführungen über die Gestaltung der Nothilfe in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich deutlich.

6.2.1 Nothilfe im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist die Sozialhilfe für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig. Die kantonale Koordinatorin für das Asyl- und Flüchtlingswesen, Renata Gäumann, stellte sich für das Interview zur Verfügung. Analog der vorgehenden Kapitel werden die Aussagen von Renata Gäumann in direkter Rede formuliert.

Gemäss Gäumann können sich Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid grundsätzlich für einen der folgenden drei Wege entscheiden:

Rückkehrberatung /-hilfe

Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid steht es frei, Rückkehrberatung und -hilfe in Anspruch zu nehmen. Bei der Rückkehrberatung geht es im Wesentlichen darum, abzuklären, ob eine Rückkehr in Sicherheit und Würde möglich ist. Bei der Rückkehrhilfe geht es darum, in den ersten Wochen nach Heimkehr finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt und die medizinische Versorgung und/oder für die Realisierung eines individuellen Rückkehrprojekts zur Verfügung zu stellen. Dies kann als «Kleinstentwicklungshilfe im Einzelfall» bezeichnet werden.

⁵⁰ Daten aus Monitoring Sozialhilfestopp – Jahresbericht 2017 (Juni 2018). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl-sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2017-d.pdf>, (08.01.2019).

⁵¹ Monitoring Sozialhilfestopp 2017, SEM.

Die Leistungen der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe stehen im Kanton Basel-Stadt nicht nur abgewiesenen Asylsuchenden, sondern auch Migrantinnen und Migranten mit Ausweis B und C offen. In der Rückkehrberatung des Kantons Basel-Stadt machen sie ca. 2/3 aller Fälle aus, in der Regel handelt es sich um Personen aus Staaten ausserhalb der EU/EFTA; nur etwa 1/3 der Fälle komme aus dem Asylbereich.

Nothilfe

Personen in der Nothilfe haben eine sichere Unterkunft, Zugang zur Gesundheitsversorgung und eine minimale Existenzsicherung. Für viele abgewiesene Asylsuchende ist dies, trotz eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids und des damit verbunden illegalen Aufenthalts, immer noch die bessere Option, als eine Rückkehr ins Herkunftsland.

Mit Blick auf die Nothilfe müssen zwei Gruppen unterschieden werden: Die eine Gruppe besteht aus Personen, die zwar ausreisen könnten, dies aber nicht wollen und deshalb von ihren Konsulaten oder Botschaften – die nur eine freiwillige Rückkehr unterstützen – auch keine Reisepapiere ausgestellt bekommen. Die andere Gruppe besteht aus Personen, die alle Hebel in Gang setzen, von den Vertretungen ihrer Heimatländer aber keine Reisepapiere erhalten.

Im Kanton Basel-Stadt wird bei der Ausgestaltung der Nothilfe die Vulnerabilität der nothilfebeziehenden Personen berücksichtigt. In begründeten Einzelfällen ist eine Unterbringung in Asyl-Liegenschaften und eine Unterstützung im Rahmen der Sozialhilfe von Asylsuchenden möglich. Bei rund einem Drittel der Nothilfebeziehenden handelt es sich um Kinder. Für ihre Entwicklung ist es wichtig, dass sie die öffentlichen Schulen besuchen und ein Minimum an Zugehörigkeit erleben können. Auch Mütter mit Kleinkindern sollten sich nicht entscheiden müssen, ob sie mit der Nothilfe Windeln oder Lebensmittel kaufen.

Untertauchen

Untertauchen bedeutet nicht nur das Ausscheiden aus den Asylstrukturen, sondern auch das Verschwinden vom Radar und damit aus der Wahrnehmung der Behörden. Zwar ist mit dieser Entscheidung Elend verbunden, diese Personengruppe befindet sich in der prekärsten Situation. Dennoch fällen die Betroffenen diesen Entscheid, der auf individuellen Gründen beruht, freiwillig.

Gemäss Gäumann ist die Nothilfe als befristete Massnahme nach einem negativen Asylentscheid bis zur Ausreise unproblematisch. Sie verleiht der Tatsache Ausdruck, dass nur asylberechtigt ist, wer im Verfahren die Flüchtlingeigenschaft nachweisen oder glaubhaft machen kann. Beim Langzeitbezug ist die Sachlage jedoch anders. Die Nothilfe ist nicht als dauerhafte Lösung gedacht, und ein Überleben in der Nothilfe ist je nach kantonaler Ausgestaltung hart. Menschen, die sich nichts zu Schulden haben kommen lassen – ausser, dass sie die Schweiz nicht verlassen – werden über Monate oder Jahre in prekären Lebensumständen belassen. Dies ist insbesondere in Fallkonstellationen, bei denen die Behörden wissen, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Ausreise auch bei einem langfristigen Nothilfebezug nicht erhöhen wird, besonders stossend. Renata Gäumann betont, dass beim Langzeitbezug der Nothilfe nicht nur die Kinderrechte, sondern auch Grundrechte tangiert sind. So ist beispielsweise in Artikel 7 der Bundesverfassung die Menschenwürde verankert: «Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen. Diese Bestimmung gewährleistet den Respekt und den Schutz der Menschenwürde. Diese Garantie soll jeden Menschen vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung schützen. (...) Der Schutz der Menschenwürde hat insbesondere in den Bereichen der Haft, des Verhörs, der Auslieferung und Ausschaffung, der Medizin, in Umweltfragen und in der Ausländerpolitik eine zentrale Bedeutung.»⁵²

⁵² Zitiert aus Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: <https://www.bv-art.ch/art-7-menschenwuerde.html>, (24.11.2019)

Es kann gemäss Gäumann nicht sein, dass im reichsten Land der Welt ein paar Tausend Menschen mit Nothilfe knapp überleben, einem strikten Arbeitsverbot unterstehen und in dieser Situation zum Teil jahrelang ausharren müssen. Bis jetzt gibt es keine angemessenen Lösungsansätze, die sowohl der Logik und Kohärenz des Asylrechts Rechnung tragen als auch menschlich und sozial vertretbar sind. Mehr als ein Drittel der Langzeitbeziehenden von Nothilfe sind Kinder und Jugendliche. Für sie ist die Situation besonders belastend und sie droht deren Zukunftsperspektiven nachhaltig einzuschränken. Die Nothilfe ist aber nicht nur für Familien und vulnerable Personen problematisch, sondern auch für «junge und gesunde» Männer. Junge Erwachsene sind in ihrer Persönlichkeit in der Regel noch nicht gefestigt. Geflüchtete junge Erwachsene sind zudem häufig traumatisiert und befinden sich in ihrer Entwicklung in einer labilen Übergangsphase.

Die Situation ist vor allem für Personen belastend, deren Rückkehr aufgrund der technischen Unmöglichkeit ausgeschlossen ist. 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.

Um einen unbefristeten Langzeitbezug von Nothilfe ohne Perspektive zu vermeiden, könnten die Behörden Artikel 44 Absatz 2 des Asylgesetzes anwenden, der eine zeitlich befristete Ersatzmassnahme für den nicht möglichen Vollzug einer rechtskräftig verfügten Aus- oder Wegweisung vorsieht. Eine vorläufige Aufnahme aufgrund technischer Unmöglichkeit der Wegweisung wird vom SEM jedoch kaum je angeordnet. Das Staatssekretariat für Migration SEM vermeidet es, Herkunftsländer, bei denen der diplomatische Dialog bezüglich Rückübernahme zu keinen klaren Ergebnissen führt und bei denen der Wegweisungsvollzug blockiert ist, zu benennen. Dass technische Vollzugshindernisse fehlende Asylgründe übersteuern und durch die Hintertür ein Bleiberecht eingeführt wird, will das SEM nach Möglichkeit vermeiden. Denn es besteht die Befürchtung, dass ein solches Signal Pull-Effekte erzeugen könnte.

Das SEM empfiehlt den Kantonen stattdessen eine abschreckende Ausgestaltung des Nothilferegimes. Auf die Betroffenen soll möglichst viel Druck ausgeübt werden, um sie zur Ausreise oder zum Untertauchen zu bewegen. Trotzdem hält der Schlussbericht der Studie «Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende» im Fazit fest: «Der Sozialhilfestopp und seine Ausdehnung per 1.1.2008, dessen Ziel es war, weggewiesene Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung ihres Aufenthalts in der Schweiz verstärkt zur selbstständigen Ausreise zu bewegen, hat den dauerhaften Verbleib einer Minderheit der Weggewiesenen in der Schweiz nicht verhindert. Für diese Personen stellt die Nothilfe die weniger abschreckende Option dar als die Rückkehr in die Heimat. Die Behörden müssen sich somit heute darauf einstellen, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl Weggewiesener teilweise über mehrere Jahre Nothilfe bezieht.»⁵³

Gemäss Gäumann sind bei Kontrollen im Bereich Schwarzarbeit abgewiesene Asylsuchende normalerweise in der Minderheit. Meist werden Frauen aus Südamerika (Housekeeping), Männer aus Balkanstaaten (Bauwesen) oder Frauen aus Osteuropa (Pflege) identifiziert. Abgewiesene Asylsuchende aus afrikanischen oder asiatischen Staaten fallen zu stark auf. Es ist ein Risiko für Arbeitgebende, sie schwarz für sich arbeiten zu lassen.

Über soziale Netzwerke sind Asylsuchende untereinander vernetzt. Sie sind gut informiert über kantonale Asylsysteme und unterstützen sich oft gegenseitig. Renata Gäumann räumt ein, dass Personen mit geregelter Aufenthalt Abgewiesene nicht selten heimlich bei sich wohnen lassen – womit sie sich selbst in eine schwierige Situation bringen. Die Unterschiede der kantonalen Nothilferegimes sind bekannt und irritieren meist genauso wie beispielsweise

⁵³ Bolliger / Féraud (2010): Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht. S. IV.

die kantonal unterschiedlichen Unterstützungsansätze in der Asylfürsorge oder die ungleiche Handhabung von Arbeitsbewilligungen für Asylsuchende.

Auch die organisierte Kriminalität spielt im Asylwesen der Schweiz eine Rolle, selbst wenn sie nur bedingt fassbar ist. Immer wieder werden Menschen zu Migration, illegaler Einreise und/oder zur Einreichung eines Asylgesuchs in der Schweiz gezwungen, um im Drogenhandel oder in der Prostitution ausgebeutet zu werden.

Für Renata Gäumann ist klar, dass grundsätzlich jedes kantonale Nothilferegime menschenwürdig ausgestaltet sein müsste. Für Langzeitbeziehende der Nothilfe, welche die Kriterien erfüllen, sollte die Härtefallregelung nach Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes systematisch zur Anwendung kommen. Jede einzelne Person in Nothilfe bildet ein grosses, komplexes und individuelles Ganzes an Beweggründen ab, welches bei einer Härtefallprüfung berücksichtigt werden müsste.

Nothilfebeziehenden sollte die Möglichkeit gegeben werden, sich in ihrem Integrationsprozess zu beweisen. Trotz Rechtskraft des negativen Entscheides wäre es in Fällen von absehbarem Langzeitnothilfebezug sinnvoll, Arbeitsbewilligungen auszustellen. Einerseits würden so die Ressourcen der Betroffenen erhalten bleiben und sie könnten zeigen, dass sie willens sind, sich zu integrieren. Im Rahmen eines Härtefallverfahrens müssten sie dies ohnehin nachweisen. Andererseits liessen sich mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt Sozialhilfekosten einsparen.

Im Kanton Basel-Stadt werden jugendliche Nothilfebeziehende bezüglich der Teilnahme an einer beruflichen Grundbildung gleichbehandelt wie jugendliche Sans-Papiers. Der Besuch von Lehr- oder Ausbildungsgängen wird bei einem Negativentscheid im Asylverfahren nicht gestoppt, auch wenn der Wegweisungsvollzug jederzeit Vorrang hat. Der Kanton legt hier den Schwerpunkt auf die Ermöglichung einer selbstständigen Zukunft für Jugendliche und junge Erwachsene. Eine Berufslehre stellt selbst bei einer allfälligen späteren Rückkehr ins Herkunftsland eine gute Investition dar.

6.2.2 Nothilfe im Kanton Zürich

Wer im Kanton Zürich Nothilfe beansprucht, muss beim kantonalen Migrationsamt persönlich vorsprechen. Für das Interview über die Situation von weggewiesenen Asylsuchenden stand Urs Betschart, Chef des Migrationsamts, zur Verfügung. Die Aussagen von Urs Betschart werden zur besseren Verständlichkeit in direkter Rede wiedergegeben.

Urs Betschart hält fest, dass der Kanton Zürich für die Ausgestaltung der Nothilfe grundsätzlich die gleiche Ausgangslage hat wie alle anderen Kantone. Sein Kanton hat aber eine Nothilfeverordnung⁵⁴ erlassen, welche gestützt auf das kantonale Sozialhilfegesetz die Gewährung der Nothilfe im Kanton regelt. Denn im Vergleich zu anderen Kantonen sind die Dimensionen in Zürich wesentlich grösser: knapp 20 Prozent der Asylsuchenden in der Schweiz werden dem Kanton Zürich zugewiesen. Die Betreuung der Nothilfebeziehenden wurde im Kanton Zürich an spezialisierte Organisationen delegiert. Der Kanton ist durch grosse städtische Agglomerationen geprägt. Es gibt mehr Anonymität und weniger soziale Kontrolle als in kleineren, übersichtlicheren Kantonen.

Im Jahr 2011, als Urs Betschart die Leitung des kantonalen Migrationsamts übernahm, gab es rund 1500 Personen in der Nothilfe, viele davon Langzeitbeziehende. Der Vollzug der

⁵⁴ Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung) (vom 24. Oktober 2007). Quelle: [http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/CE52C16C84F541E3C1257395004961B3/\\$file/851.14_24.10.07_59.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/0/CE52C16C84F541E3C1257395004961B3/$file/851.14_24.10.07_59.pdf), (24.11.2019).

Wegweisungen stellte ein Problem dar. Die Politik hat die Situation als unbefriedigend eingestuft. Deshalb hat der Kanton eine Strategie zur Reduktion der Zahl der Nothilfebeziehenden entwickelt. Diese setzt sich aus vier Massnahmen zusammen:

- Die Situation für die Nothilfebeziehenden wird eng begleitet: anstelle der wöchentlichen Meldepflicht beim Migrationsamt und der wöchentlichen Zuweisung an eine neue Notunterkunft besteht für die Nothilfebeziehenden heute eine Meldepflicht in den Unterkünften. Früher wurde die Nothilfe zudem in Form von Gutscheinen anstelle von Bargeld geleistet; diese Gutscheine wurden jedoch wieder abgeschafft.
- Ein Teil der Nothilfebeziehenden wird durch Ein- und Ausgrenzungen (Rayon-Verbote) in der Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Diese Massnahmen treffen insbesondere Nothilfebeziehende, die ausserhalb der ausländerrechtlichen Bestimmungen straffällig geworden sind.
- Die Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft wird gezielt angeordnet, wenn die Möglichkeit besteht, Personen in ihr Herkunftsland zurückzuführen.
- Bei den verbleibenden Langzeitbeziehenden überprüfte das Migrationsamt 2017 von Amtes wegen, ob eine Härtefallbewilligung möglich war. Alle in Frage kommenden Nothilfebeziehenden wurden vom Migrationsamt angeschrieben. Sie wurden aufgefordert, die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs in Betracht zu ziehen. Viele von ihnen sind daraufhin mit Beratungsstellen in Kontakt getreten und haben ein entsprechendes Gesuch gestellt.

Die Strategie war politisch stark umstritten und wurde in der Öffentlichkeit heftig kritisiert. Die einen verwiesen auf die Härte der ersten drei Massnahmen und die daraus resultierenden negativen Folgen für die Menschenwürde der Betroffenen, für deren Persönlichkeitsrechte und Gesundheit. Die anderen waren nicht einverstanden damit, dass Langzeitbeziehende vom Migrationsamt aufgefordert wurden, ein Härtefallgesuch zu stellen und so zu einer regulären Aufenthaltsgenehmigung kommen konnten. Fakt ist, dass die Zahl der Nothilfebeziehenden bis Dezember 2018 um 55 Prozent auf 665 Personen gesunken ist (davon befanden sich 115 Personen wegen Verstössen gegen das Strafrecht in Haft). Bis Frühling 2019 sind mehr als 100 Langzeitbeziehende über eine Härtefallregelung zu einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) gekommen.

Urs Betschart betont, dass der Kanton Zürich die angepasste Strategie weiterführen möchte, um den Nothilfebezug so auf einem möglichst tiefen Niveau zu halten. Die Liste der Nothilfebeziehenden wird monatlich aktualisiert und der Verlauf der Bezüge wird regelmässig analysiert. Diese Strategie wird unterdessen auch im Kanton St. Gallen in ähnlicher Form umgesetzt, und auch weitere Kantone interessieren sich dafür.

Gemäss Urs Betschart hat der Testbetrieb mit den neuen, beschleunigten Asylverfahren gezeigt, dass die Asylsuchenden wegen der kurzen Verfahrensdauer schneller über ihre Chancen Bescheid wissen, sich weniger an das Leben in der Schweiz gewöhnen können und deshalb eher bereit sind, einer Rückkehr zuzustimmen. Um die Bereitschaft zusätzlich zu fördern, ist die Rückkehrberatung im Testzentrum intensiviert worden. In Ausnahmefällen ist der Kanton Zürich auch bereit, Rückkehrhilfen zu finanzieren, wenn die Kriterien des SEM nicht oder nicht mehr erfüllt sind - beispielsweise, wenn die Ausreisefrist bereits abgelaufen ist oder jemand sich während des Strafvollzugs doch noch für eine «freiwillige» Rückkehr gewinnen lässt.

Urs Betschart ist überzeugt, dass es in den Kantonen beim Vollzug der Wegweisung von Asylsuchenden auch künftig Problemfälle geben wird. Etwa dann, wenn das SEM Wegweisungen verfügt, bei denen die Identität und die Nationalität im Asylverfahren nicht geklärt werden konnte und die deshalb in kein Land zurückgeschafft werden können; oder dann, wenn sich ein Land konsequent weigert, weggewiesene Landsleute zurückzunehmen und ihnen Reisepapiere auszustellen.

6.2.3 Härtefallregelung

Artikel 14 Absatz 2 des Asylgesetzes legt 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, also auch für Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist.

Die Härtefallbewilligung stellt für viele oder gar die meisten Personen, die Nothilfe beziehen, die goldene Brücke zu einem geregelten Aufenthalt in der Schweiz dar. Nach einem negativen Entscheid mit Wegweisungsverfügung setzen manche Betroffene ihre Hoffnung auf die Regularisierung ihres Aufenthaltes in der Schweiz über ein Härtefallgesuch. Dies insbesondere dann, wenn das Asylverfahren bis zum Entscheid schon mehrere Jahre in Anspruch genommen hat, die Integration und insbesondere die Kenntnisse der Lokalsprache fortgeschritten sind und die Voraussetzung für ein Härtefallgesuch deshalb gegeben sein könnten.

Die Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration SEM zeigt aber, dass der Weg zur einer regulären Aufenthaltsbewilligung über ein Härtefallgesuch nur ganz wenigen Nothilfebeziehenden offensteht. Dies wird deutlich, wenn die nachfolgenden Zahlen der Härtefallbewilligung mit den Zahlen der Nothilfebeziehenden in Abbildung 15 verglichen werden.

Zudem zeigt sich, dass die Praxis bezüglich der Härtefallgesuche in den Kantonen sehr unterschiedlich ist. Dies wurde in einer Studie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe⁵⁵ bereits 2009 bemängelt und hat sich offensichtlich bis heute nicht geändert.

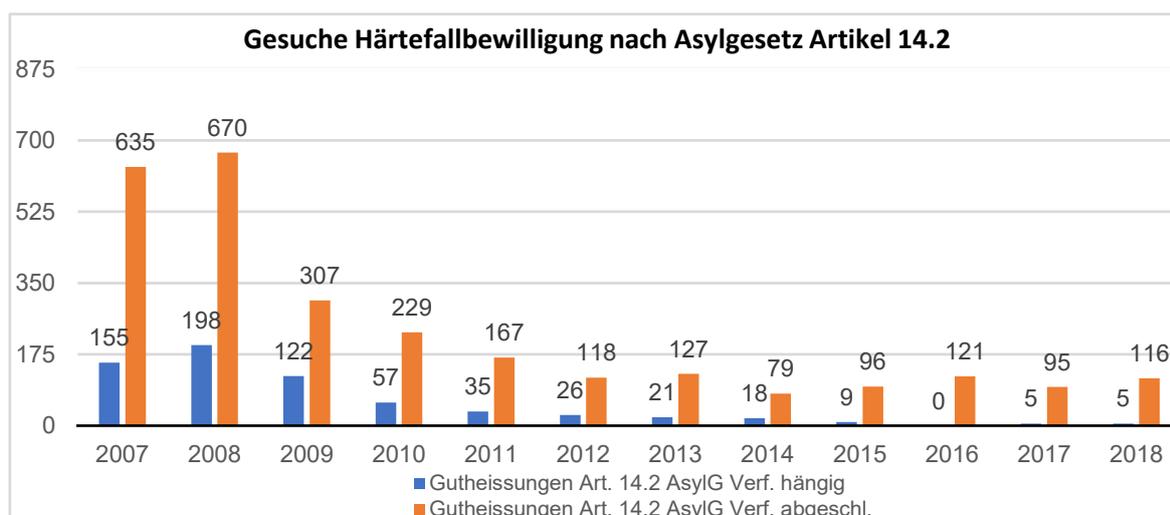


Abbildung 16: Statistik der Härtefallbewilligung nach Asylgesetz
Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung

⁵⁵ Schweizerische Flüchtlingshilfe, Thomas Baur (2009).

6.3 Untertauchen

Bekannt ist aus dem ZEMIS, dass zwischen 2008 und 2017 gut 88 000 Personen als «unkontrollierte Abreisen» oder als «andere Abgänge» statistisch erfasst wurden. Wie viele von ihnen als Untergetauchte noch in der Schweiz leben, ist nicht bekannt. Aus den Studien zu Sans-Papiers, die der Bund 2005⁵⁶ und 2015⁵⁷ publiziert hat, geht hervor, dass zwischen zehn Prozent und einem Drittel der geschätzten 80 000 bis 100 000 Sans-Papiers, die in der Schweiz leben, zuvor erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen haben. Dies bedeutet, dass zwischen 10 000 und 30 000 ehemalige Asylsuchende während des Asylverfahrens oder nach der Abweisung des Asylgesuchs und der Verfügung der Wegweisung untergetaucht und in der Schweiz geblieben sind.

In den Gesprächen mit Mitarbeitenden von Fachstellen sowie Expertinnen und Experten gehen die Schätzung über den Anteil der ehemaligen Asylsuchenden an den Sans-Papiers weit auseinander. Während man deren Anteil im Kanton Bern aufgrund der Erfahrungen mit Härtefallgesuchen auf rund 50 Prozent schätzt, wird ihr Anteil im Kanton Zürich oder Genf als wesentlich tiefer eingestuft (ca. 10 Prozent). Da es im Rahmen der vorliegenden Studie nicht um die quantitative Bestimmung der Zahl der weggewiesenen Asylsuchenden geht, die als Sans-Papiers in der Schweiz leben, müssen die ungefähren Schätzungen reichen. Wichtig ist jedoch zu beachten, dass nicht nur die untergetauchten Personen aus dem Asylbereich, sondern auch die meisten weggewiesenen Asylsuchenden, die mit Nothilfe in der Schweiz leben, die Definitionskriterien von Sans-Papiers erfüllen. Es «sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten.»⁵⁸

Nachfolgend soll jedoch ausschliesslich die Situation von Asylsuchenden beschrieben werden, die es während oder nach einer Wegweisung vorgezogen haben, auf Nothilfe zu verzichten und stattdessen ganz aus den Asylstrukturen auszuscheiden und anonym in der Schweiz zu leben. Sie können nur überleben, weil es einen Arbeitsmarkt gibt, der es ihnen ermöglicht, ohne Arbeitsbewilligung arbeiten zu können. Sie sind aufgrund des illegalen Status den Arbeitgebenden ausgeliefert. Sie haben keine Möglichkeit, Rechte einzufordern, ohne dabei die Anonymität aufgeben zu müssen. Die Arbeitsbedingungen sind oftmals prekär. Meistens sind sie weder gegen Unfall und Krankheit noch gegen Arbeitslosigkeit geschützt, und auch der Zugang zur Altersvorsorge bleibt ihnen häufig verwehrt. Diese Personen sind bestrebt, um keinen Preis aufzufallen.

Es war nicht möglich, weggewiesene und untergetauchte Asylsuchende systematisch zu befragen. Dank der Vermittlung von Beratungsstellen erklärten sich einige Personen bereit, ihre Geschichte zu erzählen. Diese werden anonymisiert als Porträts wiedergegeben. Sie vermitteln einen Eindruck, was es heisst, aus dem Asylbereich auszuscheiden, unterzutauchen und in der Schweiz zu (über)leben.

⁵⁶ Longchamp et al. (2005).

⁵⁷ Morlok et al. (2015).

⁵⁸ Definition Sans-Papiers, die in beiden Sans-Papiers-Studien verwendet wird.

6.3.1 Erfahrungen und Einschätzungen der Fremdenpolizei der Stadt Bern

Alexander Ott ist Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern, die mit vielen Ausländerinnen und Ausländern ohne geregelten Aufenthalt konfrontiert ist. Er kennt die Situation von weggewiesenen und untergetauchten Personen aufgrund seiner Arbeit und stellte sich deshalb für ein Interview zur Verfügung.⁵⁹ Seine Aussagen sind im Folgenden in direkter Rede formuliert.

Gemäss Schätzungen von Alexander Ott handelt es sich bei rund der Hälfte der Sans-Papiers um rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende mit Ausreiseverpflichtung. Diese Personen bereiten den Behörden grundsätzlich keine Schwierigkeiten. Sie leben völlig unauffällig, sorgen für sich selber und verursachen der öffentlichen Hand kaum Kosten. Ihren Lebensunterhalt bestreiten sie meist durch Einnahmen aus «Schattentätigkeiten». Sie leben oft in «Clans» oder «Communities» von Landsleuten, die teilweise über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen. Personen ohne Aufenthaltsbewilligung werden von Landsleuten mit Aufenthaltsstatus oft als billige Tagelöhner ohne jegliche Sozialabgaben und Versicherungsschutz beschäftigt und ausgenutzt.

Alexander Ott zufolge setzt sich die Gruppe der Sans-Papiers aus verschiedenen Kategorien zusammen.

- Personen, die irregulär in die Schweiz eingereist sind;
- Personen, die mit einem gültigen Touristenvisum einreisen und nach dessen Ablauf nicht ausreisen (sogenannte Overstayers).
- Personen, die das Asylverfahren abbrechen oder nach einem negativen Asylgesuch weggewiesen werden, die der Aufforderung, die Schweiz zu verlassen, aber nicht nachkommen, sondern untertauchen.

Die untergetauchten Asylsuchenden in der Stadt Bern stammen vor allem aus der Türkei, Syrien, Libyen, Tibet, Afghanistan, Eritrea und Ländern der Subsahara. Ihr Motiv ist oftmals dasselbe: Trotz der prekären Bedingungen, die mit dem irregulären Aufenthalt verbunden sind, können sie in der Schweiz ein besseres Leben führen als in ihren Herkunftsländern. Die Klandestinität wird unabhängig davon gewählt, ob eine Rückführung ins Herkunftsland möglich ist oder nicht. Sie wird der Nothilfe, welche mit zahlreichen Restriktionen (Kollektivunterkünfte mit Präsenzplicht, häufige Kontrollen, Geldmangel, Gefahr von Bussen und Haft wegen illegalen Aufenthalts etc.) verbunden ist, vielfach vorgezogen.

Wer bereits legal anwesende Landsleute in der Schweiz hat, findet durchs Untertauchen meist ein besseres Umfeld als in der Nothilfe. Landsleute ermöglichen abgetauchten Asylsuchenden eine Unterkunft und ein Auskommen. Sie werden als Hilfskräfte in kleinen Dienstleistungsbetrieben (Nailstudios, Coiffeursalons), in der Gastronomie (Küche), im Bau- und Baunebengewerbe oder in privaten Haushalten (Hausarbeit, Putzen, Kochen, Haushalt sowie Betreuung von Kindern und Betagten) eingesetzt. Neuerdings arbeiten sie vermehrt auch in der Logistik. Selbst wenn diese Personen der öffentlichen Hand weder Kosten noch Schwierigkeiten verursachen, sind diese Verhältnisse inakzeptabel: Sie leben unter prekären Umständen sowohl was den Verdienst, die Unterkunft als auch was den Schutz vor Ausbeutung betrifft. Sie können sich aufgrund ihres irregulären Status nicht wehren und haben kaum

⁵⁹ Alexander Ott ist neben seiner Funktion als Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern auch Präsident der Regionalkonferenz Nordwest- und Zentralschweiz der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden der Schweiz (VKM), Co-Leiter des Kooperationsgremiums gegen Menschenhandel des Kantons Bern (KOG) und Mitglied des geschäftsleitenden Steuerungsausschusses der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundesamtes für Polizei (EJPD).

Zugang zu medizinischer Grundversorgung. Die Arbeitgebenden, von denen sie oft ausgebeutet werden, sind wirtschaftlich bessergestellt und sollten es sich leisten können, ihre Angestellten angemessen zu bezahlen und für die Beiträge in die Sozialversicherungen aufzukommen. Bei jedem Kontrollgang, den die Fremdenpolizei Bern durchführt, treffen die Polizisten auf Sans-Papiers.

Gemäss Ott gib es 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 Vollzugshindernissen und der Unmöglichkeit Reisepapiere zu beschaffen, nicht ausreisen können. Diese Menschen und ihre Situationen sind im Asyl- und Ausländergesetz nicht vorgesehen. Sie werden gemäss Ott von der Politik und von der Gesellschaft nach Möglichkeit ignoriert. Sie sind in Kollektivunterkünften oder Notschlafstellen untergebracht und mit Nothilfe versorgt. Dabei werden die Unterkünfte möglichst an die Peripherie verlegt. Die Nothilfe wird unattraktiv und schikanös gestaltet, in der Hoffnung, dass vielleicht die eine oder andere Person doch noch ausreist oder untertaucht. Dieses Regime zielt darauf ab, keine Sogwirkung zu entfalten. Je nach Kanton ist die Nothilfe mehr oder weniger restriktiv ausgestaltet, mit Präsenzpflichten sowie der Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Ein- und Ausgrenzungen).

Vulnerable Personen und Familien mit Kindern haben kaum Möglichkeiten, sich dem Nothilferegime zu entziehen. Der Vorteil ist jedoch, dass die Kinder die öffentlichen Schulen besuchen können, und nach einigen Jahren können Personen in der Nothilfe ein Härtefallgesuch stellen. Anders ist die Situation für gesunde Einzelpersonen: Wer untertaucht, bekommt zwar keine staatliche Unterstützung, wird dafür aber auch weniger kontrolliert und eingeschränkt. Dafür haben untergetauchte Personen später nicht die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch zu stellen. Sie erfüllen eine wichtige Voraussetzung nicht: ihr Aufenthaltsort ist nicht bekannt gewesen, womit sie sich dem behördlichen Zugriff entzogen haben.

Die Fremdenpolizei bekommt von der Beratungsstelle für Sans-Papiers in Bern jährlich ungefähr 150 Dossiers zugestellt, bei denen im Einzelfall eine Regularisierung des Aufenthalts geprüft wird. Bei der Umsetzung der rechtlichen Normen und der damit verbundenen gesellschaftspolitischen Fragestellungen muss die Fremdenpolizei die unterschiedlichsten Sichtweisen und Argumente miteinbeziehen. Bei jedem einzelnen Fall gilt es eine entsprechende «Kontextsensibilität» zu entwickeln.⁶⁰

Das einzige Vergehen der untergetauchten Personen besteht in der Regel darin, dass sie keinen regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz haben, was ein Officialdelikt darstellt. Die Fremdenpolizei der Stadt Bern ist dazu übergegangen, bei Personenkontrollen lediglich die Identität der Betroffenen festzustellen und diese der zuständigen Staatsanwaltschaft zu rapportieren. Diese muss dann entscheiden, ob Bussen und Haftstrafen verhängt werden. Denn beim irregulären Aufenthalt in diesem Kontext handelt es sich um ein Dauerdelikt, das wegen fehlender Vollzugsmöglichkeiten gar nicht aufgehoben werden kann.

Nach den Erfahrungen von Alexander Ott ist der Schweizer Arbeitsmarkt auf wenig qualifizierte, billige Arbeitskräfte angewiesen. Er absorbiert diese schnell. Und weil diese Arbeitskräfte wegen des «Zwei-Kreise-Modells»⁶¹ und der Kontingentierung von Personen aus Drittstaaten über die reguläre Arbeitsmigration praktisch nicht rekrutiert werden können, werden

⁶⁰ 2018 erhielten im Kanton Bern gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Asyl-Gesetzes 16 Personen eine reguläre Aufenthaltsbewilligung: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle.html>, (24.11.2019).

⁶¹ Die Schweiz kennt bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System: Erwerbstätige aus den EU/EFTA-Staaten haben dank dem Personenfreizügigkeitsabkommen einen einfachen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Aus allen anderen Staaten werden in beschränktem Ausmass lediglich Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Vgl. hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit.html>, (24.11.2019).

irregulär Anwesende unter prekären Bedingungen beschäftigt. Es macht demnach aus arbeitsmarkttechnischer Sicht wenig Sinn, abgewiesene Asylsuchende und irregulär anwesende Migrierende, welche schon längere Zeit in der Schweiz leben und hier gut integriert sind, in ihre Herkunfts- oder Heimatländer zurückzuführen.

Die Behörden sollten ihre Anwesenheit dulden und ihren rechtlichen Status mit Blick auf die Faktenlage beurteilen. Denn die treibende Kraft ist der Arbeitsmarkt und dessen Bedürfnisse. Solange der Schweizer Arbeitsmarkt nach niedrig qualifizierten und billigen Arbeitskräften sucht, werden sich immer Menschen finden, die bereit sind, diese Arbeiten auszuführen – selbst, wenn sie sich dafür illegal in der Schweiz aufhalten müssen. Der Sog des Schweizer Arbeitsmarkts muss für den irregulären Aufenthalt von Asylsuchenden und ausländischen Personen als ursächlich angesehen werden⁶². Deren Wertschöpfung für die Schweiz ist bisher nicht untersucht worden, sie dürfte jedoch erheblich sein.

Für Alexander Ott ist es nötig, dass diese Personen bei den Behörden gemeldet sind und über einen Identifikationsnachweis verfügen, mit welchem sie sich bei Kontrollen ausweisen können. Auch müssten arbeitsmarktliche Perspektiven geklärt werden und die Bezüge zu Arbeitgebern hergestellt werden. Die Stadt Bern beteiligt sich am Projekt der City Card⁶³. Die Einführung einer City Card würde zur Duldung von irregulär anwesenden Sans-Papiers in der Stadt Bern führen und ihnen den Zugang zu bestimmten gesellschaftlichen und sozialen Angeboten ermöglichen.

Lösungen sind nach Meinung von Alexander Ott nicht durch die permanenten Anpassungen der Asyl- und Ausländer-Gesetzgebung zu erreichen. Statt neue Regelungen braucht es massgeschneiderte Lösungen im Einzelfall. Die Situation jeder einzelnen Person, die sich irregulär an einem Ort aufhält, muss individuell und auf eine mögliche Regularisierung hin geprüft werden. Eine Regularisierung kann bei schon lange anwesenden Personen zur gesellschaftlichen Integration führen. Demgegenüber muss bei Personen, welche sich deliktisch verhalten und sich nicht an die Rechtsordnung halten, restriktiv vorgegangen werden. Insbesondere gegen die organisierte Kriminalität gilt es mit allen rechtsstaatlichen Mitteln und im Verbund mit allen Akteuren vorzugehen. Im Bereich des Asylverfahrens scheint es für bestimmte Netzwerke lukrativ zu sein, «Asylsuchende» anzuheuern, selbst wenn diese nur für kurze Zeit in der Schweiz bleiben können. Solche «Asylsuchenden» müssen möglichst schnell identifiziert und zurückgeführt werden. Hier dauern die Asylverfahren noch immer viel zu lang.

Zivilgesellschaftliche Akteure sind in der Arbeit mit untergetauchten, weggewiesenen Asylsuchenden wichtig. Oft sind sie aber nicht in der Lage, die entsprechende Verantwortung zu übernehmen. Sobald es Schwierigkeiten gibt und die Situationen komplexer wird, werden die Betreuten an offizielle Stellen verwiesen.

6.3.2 Erfahrungen und Einschätzungen der Rechtsberatung des CSP in Genf

Marie-Claire Kunz ist als Juristin im Centre Social Protestant (CSP) in Genf seit vielen Jahren in der Rechtsberatung und Rechtsvertretung tätig. Sie hat sich für ein Interview über ihre Tätigkeit und über ihre Wahrnehmung der Situation von untergetauchten, weggewiesenen Personen aus dem Asylbereich zur Verfügung gestellt. Ihre Aussagen werden in direkter Rede wiedergegeben.

⁶² Dies ist auch das Fazit der Sans-Papiers-Studie von 2005.

⁶³ Nähere Information dazu unter: <https://www.zuericitycard.ch/projekt>, <https://wirallesindbern.ch>, (24.11.2019).

Das CSP ist eine Organisation, welche Menschen in Schwierigkeiten unterstützt, ohne auf deren Nationalität oder Religion zu achten.⁶⁴ Zu den Dienstleistungen des CSP gehört die Rechtsberatung, welche öfters auch von Asylsuchenden im Asylverfahren, von Sans-Papiers und weggewiesenen Asylsuchenden genutzt wird. Das CSP unterstützt diese Menschen mit rechtlicher Beratung und reicht bei Bedarf auch Rekurse gegen Asylentscheide oder Wiedererwägungsgesuche ein.

Viele der Klientinnen und Klienten von Marie-Claire Kunz sind am Ende des Asylverfahrens angelangt. Sie suchen nach Möglichkeiten, einen negativen Entscheid anzufechten, was aber oftmals aussichtslos ist. Es bleibt ihr vielfach nichts Anderes übrig, als Möglichkeiten aufzuzeigen, die ihnen offenstehen. Dazu zählen die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe, die Nothilfe oder - unter gewissen Voraussetzungen - ein erneutes Asylgesuch.

In gewissen Fällen wird die Wegweisung gestoppt, beispielsweise wenn sich die Situation im Heimatland verändert hat. Dies war der Fall, als eine Ebola-Epidemie in Ostafrika dazu geführt hatte, dass das Staatssekretariat für Migration SEM ein Moratorium für Rückführungen verfügte und die Betroffenen vorerst in der Schweiz bleiben durften. Manchmal kommt es auch vor, dass weggewiesene Asylsuchende schwere gesundheitliche Probleme entwickeln und deshalb die Aussicht besteht, dass eine Rückführung aus medizinischen Gründen ausgesetzt werden muss.

Da es sich bei den Asylsuchenden grossteils um junge Menschen handelt, kommen zuweilen Familienprojekte ins Spiel: Eine weggewiesene Frau bekommt ein Kind oder ein weggewiesener Mann heiratet und erlangt dadurch einen legalen Aufenthaltsstatus. Seit der letzten Revision des Ausländergesetzes wird jedoch die Heirat von Ausländerinnen und Ausländern mit in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Personen kritischer geprüft, was Familienprojekte erschwert. Zudem müssen ausländische Staatsangehörige im Herkunftsland die nötigen Papiere beschaffen, was nicht immer möglich ist oder zu langwierigen und oft auch kostspieligen Verfahren führt.

Marie-Claire Kunz hat die Erfahrung gemacht, dass weggewiesene und untergetauchte Asylsuchende oft erst dann Rat suchen, wenn sie am Ende ihrer Kräfte angelangt sind. Sie suchen nach Möglichkeiten, ihren Aufenthalt zu regularisieren, sei es in der Schweiz oder in einem anderen europäischen Land. Seit das SEM seine Rückführungspraxis nach Eritrea verschärft hat, suchen Personen aus Eritrea ihr Glück vermehrt im europäischen Ausland. In der Regel werden sie im Ausland aufgegriffen und über das Dublin-Verfahren in die Schweiz zurückgeführt. Nur ganz selten gelingt es, im Ausland unter einer neuen Identität ein weiteres Asylverfahren in Gang zu setzen.

Weggewiesene junge Asylsuchende leben in Genf auch oft in der Klandestinität, manchmal gibt es auch gemischte Formen von Nothilfebezug und teilweisem Untertauchen. Wenn diese Personen wegen illegalen Aufenthalts angezeigt und zu Haft verurteilt werden, suchen sie Unterstützung bei der Rechtsberatungsstelle.

Marie-Claire Kunz kritisiert, dass die Haftstrafen wegen illegalen Aufenthalts in Gefängnissen vollzogen werden, im Falle von Genf im Untersuchungsgefängnis von Champ-Dollon. Dies macht wenig Sinn, denn die Gefängnisstrafen kommen die Schweiz teuer zu stehen und die Situation der Betroffenen verändert sich trotzdem nicht: Sie können ja nicht ausgewiesen werden und werden nach der Entlassung weiterhin illegal in der Schweiz bleiben. Der Gefängnisaufenthalt in der Schweiz hat zudem kaum abschreckende Wirkung; er ist für die Betroffenen immer noch besser als eine Rückkehr ins Herkunftsland.

⁶⁴ «Questions d'argent, de couple, de réfugiés, questions juridiques: les professionnel-le-s du CSP soutiennent toute personne en difficulté, sans distinction de nationalité ou de religion.» : <https://csp.ch/geneve/>, (24.11.2019).

Marie-Claire Kunz bemängelt, dass die Höhe der Rückkehrhilfe für diese Personen erfahrungsgemäss zu wenig Anreize bietet. Die Gelder reichen nicht aus, um die Schulden zu begleichen, die für die Reise in die Schweiz entstanden sind. Mit leeren Händen ins Herkunftsland zurückkehren, bedeutet für Betroffene meist einen massiven Gesichtsverlust.⁶⁵

Bei den Personen, die über lange Zeit Nothilfe beziehen, handelt es sich in vielen Fällen um vulnerable Personen und Familien mit Kindern. Diese haben kaum die Möglichkeit, unterzutauchen. Vor allem für Kinder hat das Nothilferegime oftmals dramatische Folgen. Die zuständige Ärztin für die medizinische Hilfe für Asylsuchende am Universitätsspital Genf (HUG) berichtet von schwerwiegenden psychischen Erkrankungen, die durch die andauernde Angst vor der Abschiebung und den dadurch ausgelösten Stress verursacht werden. Die Schulbildung und die spätere Integration dieser Kinder werden massiv erschwert. Aber auch die Erwachsenen in der Nothilfe leiden unter der Perspektivenlosigkeit.

Bei den Asylsuchenden handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe von Personen: Einige suchen Schutz vor persönlicher Verfolgung im Herkunftsland und haben dadurch gute Chancen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Andere kommen, weil sie im Herkunftsland keine Perspektive mehr sehen oder keine Möglichkeit haben, die eigene Familie zu versorgen. Sie erfüllen die Kriterien, welche das Asylgesetz für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus vorseht, nicht. Sie deshalb als «falsche» Flüchtlinge zu bezeichnen, hält Marie-Claire Kunz jedoch für verfehlt, denn die Verzweiflung dieser Menschen ist echt. Es müssen Lösungen gefunden werden, um ihnen zu einer Zukunftsperspektive zu verhelfen, selbst wenn man ihnen kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz einräumen will. Faktisch werden sie heute in der politischen Diskussion für unterschiedliche Zwecke instrumentalisiert. Auch die verschärfte Asylgesetzgebung in der Schweiz und in zahlreichen anderen Ländern Europas wird nicht verhindern, dass Menschen ihr Glück in Europa suchen, denn sie wünschen sich ein Leben, das ihnen und ihren Familien genügend Sicherheit und Mittel für das Überleben gibt.

Menschen, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten, sich hier integriert haben und ihren Lebensunterhalt selber verdienen, sollen eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erhalten, auch wenn sie sich zuvor illegal in der Schweiz aufgehalten haben. Die heutige Härtefallregelung ist viel zu restriktiv und macht wenig Sinn. Die meisten Langzeitbeziehenden von Nothilfe und die meisten Personen, die seit langer Zeit in der Klandestinität leben, werden nie mehr in ihr Herkunftsland zurückkehren. Sie haben sich in der Schweiz eine Grundlage geschaffen, die sie - allen Hürden zum Trotz - nicht aufgeben werden. Diese Menschen sollten ihren Aufenthalt in der Schweiz regularisieren können.

Auch Marie-Claire Kunz ist der Ansicht, dass es in der Schweiz einen Mangel an billigen Arbeitskräften gibt. Es fehlt an Menschen, die bereit sind, schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen. Abgewiesene Asylsuchende füllen diese Lücke. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es sinnvoll, diese Ressource zu legalen und durch das Arbeitsgesetz geschützten Bedingungen zu nutzen.

6.3.3 Erfahrungen und Einschätzungen der Notunterkünfte in Genf

Murièle Lasserre ist Direktionsadjunktin beim Sozialdienst der Stadt Genf. Im Rahmen eines Telefoninterviews hat sie ihre Erfahrungen zur Situation der Notunterkünfte in Genf wiedergegeben. Ihre Aussagen sind in direkter Rede formuliert.

⁶⁵ Vgl. dazu exemplarisch die Geschichte von Mamadou in der NZZ vom 4.5.2018, der nach Guinea zurückgeschafft wird. <https://www.nzz.ch/gesellschaft/ausgeschafft-mamadou-kehrt-heim-id.1379929>, (10.01.2019).

Die Notunterkünfte der Stadt Genf werden manchmal von weggewiesenen, untergetauchten Asylsuchenden genutzt. Darauf deuten auch die Nutzungsstatistiken der Notunterkünfte hin. Zwar sind bei der Anmeldung in der Notunterkunft nicht zwingend gültige Personalausweise vorzuweisen. Nutzerinnen und Nutzer werden jedoch immer nach ihrer Herkunft gefragt. Schätzungsweise rund zehn Prozent gehören zu der Gruppe der weggewiesenen, untergetauchten Asylsuchenden.

Die Stadt Genf verfügt über rund 200 Plätze in Notunterkünften für Obdachlose. Diese dürfen maximal während dreissig aufeinanderfolgenden Nächten benutzt werden. Ausnahmen sind möglich, wenn genügend Platz vorhanden oder und wenn jemand krank ist. Nothilfebeziehende werden jedoch nur für eine Nacht akzeptiert und müssen, falls sie identifiziert werden, danach in ihre zugewiesene Kollektivunterkunft zurückkehren.

Viele weggewiesene, untergetauchte Asylsuchende suchen in der Anonymität der Stadt eine Verdienstmöglichkeit. Für sie scheint die minimale Hilfe, die sie in der Schweiz bekommen - trotz aller Risiken und Unwägbarkeiten - immer noch besser zu sein, als das, was sie im Herkunftsland erwartet. In gewissen Fällen kann Schwarzarbeit es ihnen ermöglichen, etwas Geld an die zurückgebliebene Familie zu überweisen und so ihren sozialen Verpflichtungen gerecht zu werden.

6.4 Beschleunigte Asylverfahren ab März 2019

Im Hinblick auf die Umsetzung der beschleunigten Asylverfahren wurde in Zürich ab 2014 ein Testbetrieb aufgebaut. Die Evaluation des Testbetriebs⁶⁶, welche insgesamt vier verschiedene Mandate umfasste, kam zusammenfassend zu folgenden Resultaten:

Gesuchstellende ohne Bleibeperspektive haben den Testbetrieb rascher als den Regelbetrieb verlassen – und zwar sowohl kontrolliert als auch unkontrolliert. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb haben wesentlich seltener und für kürzere Dauer Nothilfe bezogen als weggewiesene Asylsuchende, die das Verfahren des Regelbetriebs durchlaufen haben. Asylsuchende haben sich häufiger für eine unkontrollierte Abreise entschieden, wenn sie über die schlechten Chancen auf einen positiven Asylentscheid rasch informiert wurden.

Laut Evaluation bleibt der Verbleib eines Grossteils der 528 unkontrolliert abgereisten Personen indes offen: «Insgesamt 104 unkontrolliert aus dem Testbetrieb abgereiste Personen mit nationalem Wegweisungsentscheid oder Dublin-Nichteintretensentscheid konnten jedoch in der Schweiz wieder aufgegriffen und dem Wegweisungsvollzug zugeführt werden. In weiteren 54 Fällen sind die unkontrolliert abgereisten Personen aus dem Testbetrieb in einen anderen Dublin-Staat weitergereist und haben dort ein neues Asylgesuch gestellt, woraufhin dieser Staat die Schweiz um Rückübernahme ersucht hat. Bezüglich der unkontrolliert abgereisten Personen ist generell festzuhalten, dass diese zwar zu einer finanziellen Entlastung des Asylsystems führen, bei einem wesentlichen Anteil der Fälle jedoch nicht feststellbar ist, ob die Personen die Schweiz auch effektiv verlassen haben.»⁶⁷

Weil der Beobachtungszeitraum kurz und die Fallzahlen klein waren, wagt die Evaluation im Hinblick auf den Bezug von Nothilfe keine abschliessende Beurteilung. Trotzdem konnte festgestellt werden, dass im Testbetrieb lediglich fünf Prozent der weggewiesenen Personen während durchschnittlich 35 Tagen Nothilfe bezogen, während im Regelbetrieb 52 Prozent der weggewiesenen Personen durchschnittlich während 94 Tagen Nothilfe beziehen.⁶⁸

⁶⁶ SEM (2015) Evaluation Testbetrieb.

⁶⁷ SEM (2015) Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse. S.11/12.

⁶⁸ Vgl. SEM (2015) Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse. S. 12.

6.4.1 Erfahrungen und Einschätzungen der AOZ

Asylsuchende, die im Testbetrieb in Zürich ein beschleunigtes Asylverfahren durchlaufen haben, waren im Zentrum «Juch», welches von der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) geführt wird, untergebracht. Für das Interview zum Testbetrieb stellte sich Thomas Kunz, Direktor der AOZ, zur Verfügung. Seine Aussagen werden in direkter Rede wiedergegeben. Gemäss Thomas Kunz wurden die Asylsuchende im Testbetrieb rasch und transparent über die Chancen ihres Asylgesuchs informiert. Dies hat dazu geführt, dass viele mit schwach begründeten Asylgesuchen den Testbetrieb verliessen, ohne den Asylentscheid abzuwarten. Je kürzer die Verfahren, desto weniger haben Asylsuchende die Möglichkeit, sich mit den hiesigen Verhältnisse vertraut zu machen und Kontakte aufzubauen. Dies hat dazu geführt, dass mehr Asylsuchende kontrolliert oder unkontrolliert abreisten und weniger Asylsuchende nach einer definitiven Abweisung Nothilfe bezogen.

Die raschen Asylverfahren machen es unattraktiv, ein chancenloses Asylgesuch einzureichen, weil dies nicht mehr zu einem längeren Aufenthalt in der Schweiz verhilft. Gleichzeitig haben Asylsuchende, die ein Bleiberecht erhalten, schneller Gewissheit, dass sie in der Schweiz Schutz erhalten und die Integrationsarbeit kann rascher beginnen. Dass viel weniger chancenlose Asylgesuche eingereicht werden, zeigt sich auch daran, dass die Schutzquote in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist und heute deutlich über 50 Prozent liegt⁶⁹. Die Erfahrungen im Testbetrieb haben auch gezeigt, dass Asylsuchende vermehrt in Länder weiterreisen, in welchen die Verfahren wesentlich länger dauern. Deutschland ist eine solche Zieldestination. Für die Schweiz hat sich die Zahl der Rückübernahmen aus dem Dublin-Verfahren ab der zweiten Hälfte 2018 nicht zuletzt deshalb stark erhöht.

Es ist wichtig, dass trotz Beschleunigung die Asylentscheide eine hohe Qualität aufweisen, damit es nicht zu einer grossen Zunahme von Rekursen kommt. Im Testbetrieb ist dies nicht zuletzt dank der unentgeltlichen Rechtsvertretung und -beratung erreicht worden. Es nützt nichts, wenn der erstinstanzliche Entscheid sehr schnell gefällt wird, dieser dann aber eine sehr hohe Beschwerdequote auslöst. Sonst entsteht ein Flaschenhals mit langen Wartezeiten in der zweiten Rechtsinstanz, was die Verfahren insgesamt eher verlängert. Die hohe Qualität der Asylentscheide ist also nicht nur aus ethischer Sicht wichtig, sondern auch aus Gründen der Verfahrensökonomie.

Wie sich die Verteilung der Bundesasylzentren in sechs Regionen auf die einzelnen Kantone auswirken wird, ist offen. An den Standorten der Bundesasylzentren ohne Verfahren werden Personen konzentriert, die auf die Abschiebung oder die Ausreise warten. Dort wird es kaum Integrationsarbeit geben, der Fokus liegt hier auf der Durchsetzung der Wegweisungen. Da die Menschen in diesen Zentren keine Chance haben, in der Schweiz zu verbleiben und deshalb wenig zu verlieren haben, wird in diesen Zentren eher ein rauer Wind wehen. Zudem ist damit zu rechnen, dass viele untertauchen und nicht darauf warten, bis sie ausgeschafft werden. Viele werden in andere Länder weiterreisen und ein Teil wird versuchen, sich in der Schweiz in der Klandestinität aufzuhalten. Thomas Kunz ist überzeugt, dass sich Personen aus dieser Gruppe eher in der Anonymität der Städte als in den überschaubaren Strukturen ländlicher Gebiete aufhalten werden.

Im erweiterten Verfahren werden Asylsuchende in kantonalen Strukturen untergebracht. Bei Personen im erweiterten Verfahren geht es darum, rasch mit der Integrationsförderung zu beginnen, da viele von ihnen ein Bleiberecht erhalten werden. Die Kantone müssen mit der

⁶⁹ Vgl. Evaluation Testbetrieb.

höheren Integrationspauschale des Bundes attraktive und effektive Integrationsangebote auch für diese Zielgruppe zur Verfügung stellen.⁷⁰

Setzt sich die Tendenz des Testbetriebs bei der schweizweiten Umsetzung der beschleunigten Verfahren fort, dann ist von einer erheblichen Zunahme unkontrollierter Abreisen auszugehen. Allerdings hat Thomas Kunz den Eindruck, dass der Anteil der Sans-Papiers aus dem Asylbereich in den letzten Jahren eher kleiner geworden ist und die meisten abgewiesenen Asylsuchenden in andere Länder weiterreisen. Denn: Um sich in der Schweiz zu orientieren und sich ein soziales Netzwerk aufzubauen, braucht es Zeit. Für ein Leben in der Klandestinität ist dies unabdingbar. Hinzu kommt, dass es für Asylsuchende aus Ländern der Subsahara, die in der Liste der Top-Five-Nationen der unkontrollierte Abreisen von Asylsuchenden vertreten sind, wegen ihrer Hautfarbe schwieriger sein wird, sich unauffällig als Sans Papiers in der Schweiz zu bewegen.

Aufgrund der Kolonialgeschichte und der Sprache ist Frankreich für Asylsuchende aus Nordafrika (Maghreb) für ein Leben in der Klandestinität attraktiver als die Schweiz. Dies hat auch mit der Kleinräumigkeit und der hohen Kontrolldichte in der Schweiz zu tun.

Thomas Kunz ist der Meinung, dass abgewiesene Asylsuchende, die aufgrund von Vollzugshindernissen nicht ausgeschafft werden und die nicht selber ausreisen können, auch in Zukunft über eine lange Dauer Nothilfe beziehen werden. Es ist eine Frage der politischen Opportunität, wie die Nothilfe für sie ausgestaltet werden soll. Es ist stossend, wenn Asylsuchende, welche die Schweiz gar nicht verlassen können, unter Druck gesetzt werden, bis sie zerbrechen. Für sie müssten über die Härtefallbewilligung im Einzelfall grosszügigere Lösungen gefunden werden. Auf der anderen Seite sollten diejenigen Nothilfebeziehenden ausgeschafft werden, die grundsätzlich die Möglichkeit haben, die Schweiz zu verlassen. Es ist jedoch fraglich, ob diese Unterscheidung so trennscharf möglich ist. Nötig ist eine Politik der kleinen Schritte, welche Lösungen im Einzelfall ermöglicht.

Porträt 5 – 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

⁷⁰ Vgl. hierzu: SEM: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70617.html>, (24.11.2019).

«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 gefunden hatten. 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 Ausreisepflichtung hält er sich illegal in der Schweiz auf, was ein Officialdelikt 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 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.

7. Telefonische Befragung von Expertinnen und Experten in Nachbarstaaten

Die Situation der Personen in der Schweiz, welche aus dem Asylsystem ausscheiden, wird in diesem Kapitel mit der Situation in umliegenden Staaten verglichen. Damit soll aufgezeigt werden, wie Nachbarländer die Situation von Personen gestalten, die aus dem Asylsystem ausscheiden.⁷¹

7.1 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Deutschland

Für das Interview über die Situation von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden in Deutschland stellte sich Constantin Hruschka zur Verfügung. Er arbeitet als Senior Researcher am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München.⁷² Seine Aussagen werden nachfolgend in direkter Rede wiedergegeben.

Constantin Hruschka zufolge sind die Asylverfahren in der Schweiz und Deutschland – abgesehen von einigen juristischen Feinheiten, die für den Zweck der vorliegenden Studie nicht von Bedeutung sind – vergleichbar. Das Asylverfahren in Deutschland zielt darauf ab, denjenigen Asylsuchenden Schutz zu gewähren, welche darauf angewiesen sind und dies im Verfahren nachweisen können. Alle übrigen Asylsuchenden sind gehalten, das Land innerhalb der Ausreisefrist zu verlassen.

Im Anerkennungsverfahren werden in Deutschland vier verschiedene Schutzarten in nachfolgender Reihenfolge geprüft:

- Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 AsylG.
- Die Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16 a Abs. 1 Grundgesetz (GG).
- Die Zuerkennung subsidiären Schutzes nach § 4 Abs. 1 AsylG.
- Die Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 Aufenthaltsgesetz⁷³.

Das Spezielle an der Situation der Asylverfahren in Deutschland ist, dass in den beiden Jahren der «Flüchtlingskrise» 2015 und 2016 mehr als 1,2 Millionen Asylanträge gestellt wurden, was die Asylstrukturen massiv heraus- und nicht selten überfordert hatte. Ende 2018 waren noch nicht alle dieser neuen Anträge abschliessend behandelt.

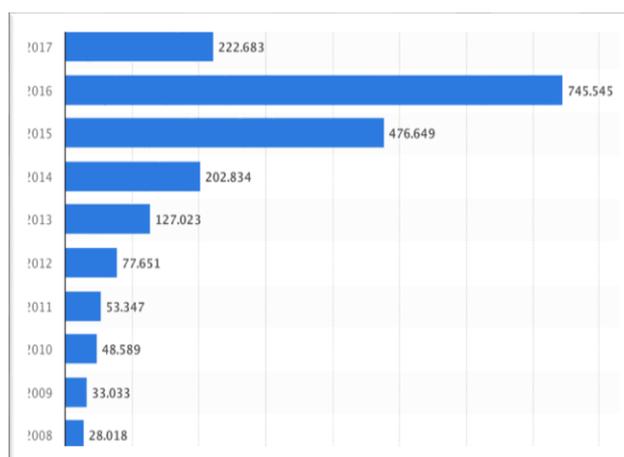


Abbildung 17: Neue Asylanträge in Deutschland 2008 – 2017 (Darstellung KEK-Beratung / Daten BAMF)⁷⁴

⁷¹ Weiterführende Informationen über die Asylverfahren in den verschiedenen europäischen Ländern sind zu finden in der Asylum Data Base ADA unter folgendem Link: <http://www.asylumineurope.org/reports>, (28.01.2019).

⁷² Constantin Hruschka war bis 2018 als Leiter der Abteilung Protection der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und vorher 10 Jahre als Jurist für das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR tätig.

⁷³ Quelle: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/schutzformen-node.html> (18.12.2018).

⁷⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/asylzahlen-node.html> (24.11.2019).

Asylsuchende, die keine der oben erwähnten vier Schutzarten zugesprochen bekommen, sind zur Ausreise aus der Bundesrepublik verpflichtet und können, sofern sie dieser Pflicht nicht freiwillig und selbstständig nachkommen, auch mit Einsatz von Zwangsmitteln ausgeschafft werden.

Kann die Ausschaffung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden, sind die Behörden verpflichtet, eine «Bescheinigung für die Aussetzung der Abschiebung», die sogenannte Duldung, auszustellen. Diese war früher mit der vorläufigen Aufnahme vergleichbar, hat sich aber nunmehr zu einem Instrument entwickelt, zu dem es in der Schweiz kein vergleichbares Instrument gibt.

Zur Ausreise verpflichtete Personen, die aus dem Asylverfahren ausscheiden, werden in Deutschland geduldet, wenn eine Ausreise oder eine Ausschaffung wegen Vollzugshindernissen nicht in Frage kommen. Als Vollzugshindernisse gelten dabei⁷⁵:

- Fehlende Reisedokumente (Pass), wenn diese Voraussetzung für eine Ausschaffung sind;
- die andauernd fehlende Bereitschaft des Herkunftsstaates, die Betroffenen wieder aufzunehmen;
- fehlende Transportmöglichkeiten resp. unterbrochene Reisewege;
- geschlossene Grenzen des Staates, in welchen die Betroffenen abgeschoben werden sollen;
- fehlende Reise- und Transportfähigkeit, z.B. wegen Krankheit;
- rechtliche «Abschiebungsverbote», wenn die Personen keine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Diese Duldung gilt im Regelfall von wenigen Tagen bis maximal sechs Monate⁷⁶ und bedeutet, dass grundsätzlich die Strafbarkeit des illegalen Aufenthalts in Deutschland entfällt. Geduldete Personen sind zwar nach wie vor zur Ausreise verpflichtet, werden aber während der Dauer der Duldung nicht zwangsweise ausgeschafft und auch nicht wegen illegalen Aufenthalts gebüßt. Sobald die Gründe für die Duldung entfallen, wenn es beispielsweise gelingt, für eine Person Reisepapiere zu beschaffen oder wenn sich eine Person gesundheitlich soweit erholt hat, dass sie wieder reisefähig ist, wird die Duldung aufgehoben. Dies kann auch kurzfristig geschehen, wenn eine Ausschaffungsmöglichkeit besteht.

Personen, denen eine Duldung zugesprochen wird, verfügen über einen Ausweis, der diesen Status bescheinigt. Sie werden, wenn sie nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen können, einer Kollektivunterkunft zugewiesen. In besonderen Fällen können sie auch in einer Wohnung untergebracht werden. In den ersten drei Monaten der Duldung ist der Aufenthalt auf das Bundesland, dem sie zugewiesen sind, beschränkt.

Personen, die seit mindestens drei Monaten eine Duldung besitzen, dürfen mit Erlaubnis der Ausländerbehörde eine Arbeitsstelle annehmen, sofern eine offene Stelle nicht anders zu besetzen ist. Nach 15 Monaten der Duldung fällt die Bewilligungspflicht für die Annahme

⁷⁵ Darstellung basierend auf: Flüchtlingsrat Niedersachsen, Quelle: <https://www.nds-fluerat.org/leitfaden/8-perspektiven-nach-negativem-abschluss-eines-asylverfahrens/65-droht-die-abschiebung-oder-musskann-eine-duldung-erteilt-werden/> (20.12.2018).

⁷⁶ Die Duldung kann erneuert werden. Mit der Ausbildungsduldung und der Beschäftigungsduldung hat Deutschland aber auch Möglichkeiten geschaffen, Duldungen für einen längeren Zeitraum auszustellen, wenn die Person in den Arbeitsmarkt integriert ist oder integriert werden soll.

einer Stelle weg. Es wird nur noch geprüft, ob die geduldete Person zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen angestellt ist wie eine aufenthaltsberechtigte Person. Wenn jemand vier Jahre im Besitz einer Duldung ist, entfällt auch diese Prüfung: der Arbeitsmarkt ist für diese Personen frei zugänglich, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommen und alle zumutbaren Anstrengungen unternommen haben, ihre Identität zu klären.

Während der ersten 18 Monate der Duldung haben geduldete Personen, die bedürftig sind, lediglich Zugang zu abgesenkten Sozialleistungen, welche sich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz richten. Danach richten sich die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch, sofern die Geduldeten nicht selber und rechtsmissbräuchlich dazu beigetragen haben, die Dauer ihres Aufenthalts zu verlängern.

In Deutschland ist man bei der Reform der Duldung durch das Zuwanderungsgesetz im 2004 davon ausgegangen, dass die Duldung von Personen, die aus dem Asylverfahren ausscheiden und deshalb zur Ausreise aus Deutschland verpflichtet sind, eine Ausnahme bzw. auf einen kurzen Zeitraum beschränkt bleibt. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass Duldungen immer wieder verlängert werden und es zu sogenannten Kettenduldungen kommt. Die Zahl der Geduldeten ist damit auch von der Entscheidungspraxis im Asylverfahren abhängig und nimmt in Deutschland deshalb aktuell wieder zu. Sie betrug Ende 2017 nahezu 167 000 Personen. Da der Bereich des Schutzes weitgehend europarechtlich geregelt ist und dies auch für die Rückkehrverfahren gilt, ist es aufgrund des hier bestehenden nationalen Spielraums nicht verwunderlich, dass sich die politische Diskussion im Rahmen der Asylverfahren stark auf diese Personen fokussiert. Ein Teil der Politikerinnen, Politiker und Parteien sind der Meinung, dass geduldete Personen, die sich während längerer Zeit in Deutschland aufhalten, die Sprache erlernen, eine Arbeit finden und ihren Lebensunterhalt selber verdienen, schnell und unkompliziert zu einem legalen Aufenthaltsstatus kommen sollten. Der andere Teil der Politikerinnen und Politiker ist gerade gegenteiliger Meinung und vertritt die Ansicht, dass Personen, die grundsätzlich keinen Schutz nach Asylgesetz benötigen und der Ausreiseverpflichtung über längere Zeit nicht nachgekommen sind, nicht durch eine Legalisierung ihres Aufenthalts belohnt werden sollten. Diese gegensätzlichen politischen Auffassungen halten sich in Deutschland seit vielen Jahren ungefähr die Waage, weshalb sich an der Situation der Geduldeten nur wenig ändert.

Gemäss Paragraph 25b des Aufenthaltsgesetzes vom 1. August 2015 soll geduldeten Personen nach acht Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie nachhaltig integriert sind, wofür § 25b Abs. 1 Kriterien aufstellt. Wichtig sind hierbei insbesondere die Lebensunterhaltssicherung, die Einhaltung der und das Bekenntnis zur Rechtsordnung sowie Sprachkenntnisse.⁷⁷

Gemäss Hruschka scheint der Staat mit der Duldung mehr Kontrolle über die zur Ausreise verpflichtete Personen zu haben. Den Betroffenen ermöglicht die Duldung, ihren Lebensunterhalt einfacher selber zu verdienen, sich besser zu integrieren und allenfalls gar eine Ausbildung zu absolvieren. Allerdings gelten diese generellen Erwägungen nach der im August 2019 geänderten Gesetzeslage nur für geduldete Personen, die aktiv an der Identitätsklärung mitwirken und erst sechs Monaten nach dem negativen Asylentscheid. Der Gesetzgeber hat sich mit diesen Änderungen für einen klaren Vorrang für Rückführungen entschieden und viele Normen entsprechend neu gefasst. Über die praktischen Auswirkungen dieser Änderungen kann noch keine Aussage getroffen werden.

⁷⁷ Quelle: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_25b.html (18.12.2018).

7.2 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Italien

Für das telefonische Interview über die Situation von rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden in Italien stand Christopher Hein, Professor an der Universität LUISS in Rom, zur Verfügung. Seine Aussagen werden in direkter Rede formuliert.

Italien war von der europäischen Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 in besonderem Masse betroffen. Eine grosse Zahl von Bootsflüchtlingsen hat versucht, von der afrikanischen Küste aus das Mittelmeeranrainerland Italien zu erreichen. Viele von ihnen sind in italienischen Häfen an Land gebracht worden oder an italienischen Stränden gelandet. Als Mitglied des Dublin-Abkommens ist Italien verpflichtet, alle Ankommenden zu registrieren. Und mit der Registrierung ist Italien als Erstaufnahmestaat auch zuständig für die Asylverfahren.⁷⁸

Italien war damit massiv überfordert und steht auch heute noch vor der Herausforderung, den in diesen Jahren entstandenen Pendenzenberg von hängigen Asylverfahren abzuarbeiten. Auch im Länderbericht über Italien von «Asylum Information Database» (aida) vom 31. Dezember 2017⁷⁹ wird von andauernden Schwierigkeiten berichtet, die Asylsuchenden angemessen aufzunehmen und unterzubringen. Bis im Herbst 2018 gab es für Asylsuchende in Italien drei Möglichkeiten, über ein Asylverfahren einen legalen Aufenthaltsstatus zu erlangen⁸⁰:

- Den Flüchtlingsstatus, verbunden mit einer fünf Jahre gültigen und verlängerbaren Aufenthaltsbewilligung und mit sozialen Rechten, wie sie auch italienischen Bürgerinnen und Bürgern zukommen.
- Den Status des subsidiären Schutzes, verbunden mit einer drei Jahre gültigen und verlängerbaren Aufenthaltsbewilligung und ebenfalls mit vergleichbaren sozialen Rechten, wie sie italienischen Bürgerinnen und Bürgern zukommen.
- Humanitäre Gründe, verbunden mit einer ein Jahr gültigen und verlängerbaren Aufenthaltsberechtigung, aber ohne das Recht auf die Ausstellung von Reisedokumenten und auf Familiennachzug. Diese Aufenthaltsberechtigung kann jederzeit entzogen werden, wenn die Gründe für deren Gewährung wegfallen.

Christopher Hein zufolge müssen abgelehnte Asylsuchende das Land verlassen und haben kein Recht auf Unterstützung. Der italienische Staat gewährleistet weder Unterkunft noch deckt er grundlegende Bedürfnisse und medizinische Grundversorgung ab. Wer nicht freiwillig ausreist, kann einem «Centro di Identificazione ed Espulsione» (CIE) zugewiesen, bis zu sechs Monate festgehalten und unter Zwang ausgeschafft werden.

Viele Flüchtlinge, welche über das Mittelmeer nach Italien kamen, hatten gar nicht die Absicht, in Italien einen Asylantrag zu stellen und sind deshalb so schnell als möglich in andere europäische Länder weitergereist. Zudem waren die Empfangsstrukturen nicht in der Lage, den grossen Ansturm an Flüchtlingen zu bewältigen, was die unkontrollierte Abwanderung aus Italien noch verstärkte. Gemäss einer Studie⁸¹ von «Ärzte ohne Grenzen» konnten im

⁷⁸ Beim Dublin-Verfahren wird ein Staat für das Asylverfahren zuständig, «wenn eine asylsuchende Person über die Aussengrenzen in das Hoheitsgebiet eines Dublin-Staates einreist, ohne im Besitz eines Visums oder eines zur Einreise befähigenden Aufenthaltstitels gewesen zu sein. Gleiches gilt, wenn sich eine asylsuchende Person über längere Zeit unerlaubt in einem Dublin-Staat aufgehalten hat, ehe sie in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch einreicht.» SEM, Dublin Verordnung. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/programme-im-ausland.html>, (24.11.2018).

⁷⁹ Aida, December 2017: Country Report: Italy 2017 Update: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>, (29.01.2019).

⁸⁰ Darstellung nach SFH 2011: Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf>, (29.01.2019).

⁸¹ Vgl. Medici Senza Frontiere (Februar 2018).

Jahr 2017 von den ungefähr 184 000 Asylsuchenden nur rund 32 000 Personen oder gut 17 Prozent in den dafür vorgesehen Asylzentren untergebracht werden.

In Italien ist deshalb die Zahl der nicht-kontrolliert aus dem Asylsystem ausscheidenden Asylsuchenden sehr gross. Nach Schätzungen im erwähnten Bericht von «Ärzte ohne Grenzen»⁸² haben im Jahr 2017 mindestens 100 000 Asylsuchende Italien nicht-kontrolliert verlassen. Um die Situation besser unter Kontrolle zu bekommen, hat die italienische Regierung in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen ergriffen und Abkommen geschlossen. Zu den wichtigsten zählen:

- Ein Memorandum zwischen Italien und Libyen vom Februar 2017, welches zum Ziel hat, die Zahl der Bootsflüchtlinge zu reduzieren;
- Ein zusammen mit der EU-Kommission verabschiedeter Plan zur Verminderung der Seeneinsätze von NGO's auf dem Mittelmeer vom Juli 2017;
- Die Vereinbarung mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) vom Februar 2018, welche die Zuständigkeiten für die Seenotrettung im Mittelmeer neu regelt.
- Das Dekret für «Einwanderung und Sicherheit»⁸³, kurz «Salvini-Dekret» genannt, vom November 2018, welches den «Humanitären Schutz» als Schutzstatus abschafft, die Ausschaffungen und Rückführungen von weggewiesenen Asylsuchenden intensiviert und die Hürden für die Aberkennung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzes senkt.

Die ersten drei Massnahmen und Abkommen haben dazu geführt, dass die Zahl der Bootsflüchtlinge, welche in Italien landeten, massiv abgenommen hat – von mehr als 140 000 im Jahr 2014 auf rund 23 400 im Jahr 2018⁸⁴. Viele Flüchtende werden von der libyschen Küstenwache an der Flucht gehindert und in Libyen unter entsetzlichsten Bedingungen zurückgehalten. Gleichzeitig hat sich der Anteil der im Mittelmeer ertrunkenen im Verhältnis zur Zahl der in Europa gelandeten Bootsflüchtlinge von 2017 auf 2018 vervierfacht.

Das «Salvini-Dekret» hat den Status des «Humanitären Schutzes» für Asylsuchende in Italien aufgehoben. Die «humanitären Gründe» waren in den vorangegangenen Jahren in Italien in mehr als der Hälfte der Fälle ausschlaggebend gewesen für die Gewährung eines Schutzstatus. Durch das Dekret haben nun rund 125 000 Personen ihre Aufenthaltsbewilligung verloren. Diese Personen dürfen seither nicht mehr in den Einwohnerregistern der Gemeinden geführt werden. Sie haben damit den Zugang zu den Leistungen der öffentlichen Hand und gleichzeitig auch die Arbeitsbewilligung verloren.

Da Italien gemäss Christopher Hein kaum über funktionierende Rückübernahmeabkommen mit den wichtigsten Herkunftsländern der Asylsuchenden (überwiegend westafrikanische Staaten) verfügt, können diese kaum ausgeschafft werden. Viele der sich nun neu illegal in Italien aufhaltenden Asylsuchenden vergrössern deshalb die grosse Zahl der irregulär Migrierenden, welche vor allem im Süden Italiens unter äusserst prekären Bedingungen in der Landwirtschaft als Erntehelfer und Hilfsarbeiter schwarz tätig sind.

⁸² Vgl. Medici Senza Frontiere (Februar 2018).

⁸³ Vgl. Decreto Immigrazione e Sicurezza. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/09/2018_nota_ASGI_DL_Immigrazione.pdf, (30.01.2019).

⁸⁴ Daten von UNHCR. <https://www.unhcr.org/news/press/2019/1/5c500c504/six-people-died-day-attempting-cross-mediterranean-2018-unhcr-report-shows.html>, (30.01.2019).

Da die offiziellen Asylunterkünfte für diese Personen nicht mehr zugänglich sind, entstehen immer grössere informelle Siedlungen, wie sie im Bericht der «Ärzte ohne Grenzen»⁸⁵ bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um besetzte, verlassene Häuser, Scheunen, Zeltsiedlungen, Containersiedlungen und oft auch Plätze, an denen die Betroffenen unter freiem Himmel übernachten. Mehr als die Hälfte der Siedlungen verfügt weder über Elektrizität noch fliessendes Wasser.

Der Bericht von «Ärzte ohne Grenzen»⁸⁶ beschreibt die Bedingungen, unter welchen die irregulären Migrantinnen und Migranten sowie die weggewiesenen Asylsuchenden leben und arbeiten. Neben den prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen wird im Report insbesondere die ungenügende medizinische Grundversorgung der Betroffenen und die damit verbundenen Gefahren problematisiert.

Für Christopher Hein ist es inakzeptabel, dass die Menschenrechte der in Libyen zurückgehaltenen Flüchtenden aufs Gröbste verletzt werden und dass eine grosse Zahl von Bootsflüchtlingen im Mittelmeer ertrinkt, obwohl deren Rettung möglich wäre.

7.3 Die Situation der abgewiesenen Asylsuchenden in Österreich

Über die Situation von weggewiesenen Asylsuchenden in Österreich gab Herr Martin Wagner telefonisch Auskunft. Martin Wagner ist Senior Policy Advisor Asylum am International Centre for Migration Policy Development in Wien (ICMPD).⁸⁷ Seine Aussagen werden in direkter Rede wiedergegeben.

Laut Martin Wagner ist das Asylverfahren in Österreich weitgehend mit dem Verfahren in der Schweiz vergleichbar. Auch in Österreich wurden beschleunigte Verfahren eingeführt, die ähnliche Ziele verfolgen wie die beschleunigten Verfahren in der Schweiz. Das Verfahren in Österreich basiert auf dem Asylgesetz von 2005⁸⁸. Während des Verfahrens sind Asylsuchende in Österreich aufenthaltsberechtigt und geniessen Abschiebeschutz. Das Verfahren kann mit der Anerkennung eines Asylsuchenden als Asylberechtigter oder mit der Gewährung einer subsidiären Schutzberechtigung enden. Diese Personen erhalten dann eine Aufenthaltsgenehmigung in Österreich und dürfen Integrationshilfe beziehen.

Personen, die weder asylberechtigt noch subsidiär schutzberechtigt sind, fallen unter die Bestimmungen des Ausländerpolizeigesetzes⁸⁹ und werden aus Österreich weggewiesen. Die dazu verfügbaren Verfahren und Zwangsmassnahmen sind ebenfalls mit denjenigen der Schweiz vergleichbar.

Politisch als prioritär eingestuft wird in Österreich die Förderung der freiwilligen Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden. In einem im Januar 2016 durchgeführten «Asylgipfel» mit Vertretungen des Bundes, der Bundesländer, der Städte und der Gemeinden wurde beschlossen, die Abschiebung abgelehnter Asylsuchender zu intensivieren sowie deren freiwillige Rückkehr zu fördern.⁹⁰

Rechtskräftig weggewiesene Asylsuchende können in Österreich Leistungen der Grundversorgung beziehen, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

⁸⁵ Vgl. Medici Senza Frontiere (Februar 2018): Out Of Sight - Informal Settlements.

⁸⁶ Vgl. Medici Senza Frontiere (Februar 2018): Out Of Sight - Informal Settlements.

⁸⁷ Vgl. dazu: www.icmpd.org.

⁸⁸ Siehe dazu: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>, (25.01.2019).

⁸⁹ Siehe dazu: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004241>, (25.01.2019).

⁹⁰ Vgl. dazu Lukits (2016), S.8.

- Schutzbedürftigkeit: Schutzbedürftig sind laut Grundversorgungsvereinbarung GV Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Asylberechtigte, Vertriebene und «Fremde ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind» (Art. 15a B-VG, Art. 2, Abs.1).
- Hilfsbedürftigkeit: Hilfsbedürftig ist, «wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht oder nicht ausreichend von anderen Personen oder Einrichtungen erhält» (Art. 15a B-VG, Art. 2, Abs.1).
- Mitwirkungspflicht: In Österreich ist die Mitwirkungspflicht bei der eigenen Rückführung die Voraussetzung dafür, dass jemand zeitlich beschränkt als «nicht abschiebbar» klassifiziert wird, einen Duldungsstatus erhält und Zugang zu sozialen Leistungen bekommt. Das Instrument der Mitwirkungspflicht soll sicherstellen, dass Nicht-Abschiebbarkeit nicht durch individuelles Verhalten eintritt.»⁹¹

Die Grundversorgung umfasst die Unterbringung in einer vom zuständigen Bundesland zur Verfügung gestellten Unterkunft mit Verpflegung und medizinischer Grundversorgung sowie den Schulbesuch für schulpflichtige Kinder und Jugendliche. Wer ausserhalb von solchen organisierten Quartieren lebt, erhält maximal 365 Euro pro Monat für ein selbständiges Leben zugesprochen.

Weggewiesene Asylsuchende, bei denen eine rasche «Ausserlandesbringung» nicht möglich ist, können eine sogenannte Duldungskarte beantragen. «Die Duldungskarte ist ein Identitätsnachweis, der in vielen Fällen den Zugang zu sozialen Leistungen erleichtert und jedenfalls vor einer Geldstrafe wegen unrechtmässigen Aufenthalts im Bundesgebiet und einer etwaigen Festnahme schützt.»⁹²

Gemäss Martin Wagner werden allerdings nur ganz wenige Duldungskarten ausgestellt: in den Jahren 2011 bis 2015 waren es pro Jahr zwischen 200 und 350 Duldungskarten. Die Duldung ist auf ein Jahr befristet und kann verlängert werden, wenn die Gründe für die Duldung weiterhin bestehen. Die Duldungskarten heben die Illegalität des Aufenthalts in Österreich auf und schützen vor diesbezüglichen Strafverfügungen. Anders als in Deutschland haben Geduldete aber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und dürfen keine Arbeit annehmen. Im Unterschied zu Deutschland, wo nachhaltig integrierte Geduldete nach acht Jahren ununterbrochenen Aufenthalts eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten, ist in Österreich kein derartiger Weg zur Legalisierung des Aufenthalts vorgesehen.

Wer während eines Jahres im Besitz einer Duldungskarte ist, kann in Österreich ein Gesuch um besonderen Schutz einreichen. Auch ist es für besonders gut integrierte Geduldete möglich, ein Härtefallgesuch für ein humanitäres Bleiberecht zu stellen. Beide Formen von Gesuchen werden aber nur in Ausnahmefällen genehmigt.⁹³

Auch in Österreich ist das Phänomen bekannt, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende untertauchen und aus den Asylstrukturen verschwinden. Ähnlich wie in der Schweiz handelt es sich dabei um eine recht grosse Gruppe von Personen, wie die Tabelle in Abbildung 19 zeigt.

⁹¹ Rosenberger et al. (2018), S.4.

⁹² Rosenberger et al. (2018), S.5.

⁹³ Vgl. Rosenberger et al. (2018), S.4.

Tabelle 1: Deportation gap in Österreich (Asylanträge, Drittstaatsangehörige mit Ausweisebescheid, abgelehnte Asylanträge und tatsächlich erfolgte Außerlandesbringung)

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Asylanträge	12 841	15 821	11 012	14 416	17 413	17 503	28 064	88 340	42 285	24 735
Drittstaatangeh. mit Ausweisebescheid	8 870	10 625	11 050	8 250	8 160	10 085	k.A.	9 910	11 850	8 850
Negativer Bescheid (letzinstanzlich)	16 255	21 660	19 425	16 695	17 850	17 125	3 440	8 440	14 145	29 315
Abschiebung	5 855	6 410	6 335	5 225	4 695	6 790	2 480	5 275	6 095	6 115
Deportation Gap/ Jahr	3 015	4 215	4 715	3 295	3 465	3 295	k.A.	4 635	5 755	2735

Abbildung 18: Deportation gap in Österreich⁹⁴

Als «Deportation gap» wird die Differenz zwischen den zur Ausreise verpflichteten Personen und den tatsächlich registrierten Ausreisen bezeichnet.

Nach Auskunft von Martin Wagner spielen rechtskräftig weggewiesene, aber nicht abschiebbare Asylsuchende in der politischen Diskussion über den Asylbereich in Österreich keine nennenswerte Rolle. Und dies unabhängig davon, ob die Weggewiesenen als Geduldete weiterhin in Österreich bleiben oder ob sie aus den Asylstrukturen ausscheiden und untertauchen. Dagegen wurde 2017 ein Fremdenrechtsänderungsgesetz beschlossen, welches zum Ziel hat, eine schnelle «Ausserlandesbringung» von abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern zu gewährleisten. «Die Instrumente dafür sind mehr Kontrolle und mehr Strafen. So sieht das Fremdenrechtspaket 2017 eine Gebietsbeschränkung von Asylbewerberinnen und -bewerbern und abgewiesenen Asylwerberinnen und -bewerbern vor - sofern sie Grundversorgung beziehen -, höhere Strafen für nicht ausreisewillige Fremde, eine Ausweitung der Schubhaftdauer bis zu 18 Monaten, Beugehaft für Geflüchtete, die bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten nicht kooperieren, und die Errichtung spezifischer Ausreisezentren mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit.»⁹⁵

Auch in der aktuellen politischen Diskussion, die durch den ehemaligen Innenminister Herbert Kickl angestossen wurde, steht die Rückschaffung von rechtskräftig abgewiesenen und strafrechtlich verurteilten Asylsuchenden im Zentrum. Kickl hat in einem ORF-Report laut «Die Presse»⁹⁶ angekündigt, «Grundregeln wie die Menschenrechtskonvention hinterfragen zu wollen». Angesprochen darauf, dass Ausgangssperren für Asylwerber und die rasche Abschiebung von Geflüchteten an rechtsstaatliche Grenzen stossen könnten – etwa die Menschenrechtskonvention oder EU-Recht – meinte Kickl gemäss Zeitungsbericht, man müsse darauf achten, «nicht über die eigenen Gesetze zu stolpern».

Laut Martin Wagner arbeitet die österreichische Regierung insgesamt auf eine Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts hin, welche die Souveränität staatlicher Entscheide über die Menschenrechte und die Schutzbedürfnisse von Geflüchteten stellt.

⁹⁴ Tabelle übernommen aus Rosenberger et al. (2018), S.3.

⁹⁵ Rosenberger et al. (2018), S.6.

⁹⁶ Die Presse vom 23.02.2019. <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5567194/Van-der-Bellen-will-kein-Ruetteln-an-der-Menschenrechtskonvention>, (25.01.2019).

Porträt 6 – 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 und kümmerte sich fortan um seinen Vater, 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, seit der Vater gestorben war und alle finanziellen Reserven für dessen Behandlung aufgebraucht waren.

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 es in Algerien besser sein solle. Da könne man bessere Arbeit finden und mehr Geld verdienen, denn die Menschen in Algerien seien wohlhabender als in Guinea oder Mali.

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 aus 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 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 Starhilfeprojekt 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 selbständigen 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, sagt er. 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.

8. Interpretation und Kommentierung der Ergebnisse

Für die Auswertung und Kommentierung der Ergebnisse wird hier noch einmal die erkenntnisleitende Fragestellung der Auftraggeberin in Erinnerung gerufen:

Die EKM will die Situation von Personen, welche aus dem Asylsystem ausscheiden, besser kennenlernen. Die Personen 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 und welche Perspektiven sie entwickeln können.

8.1 Optionen nach dem Ausscheiden aus dem Asylsystem

Nach dem Ausscheiden aus dem Asylsystem mit Ausreiseverpflichtung aus der Schweiz gibt es für die Personen grundsätzlich drei 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;
- Familienprojekte wie Heiraten oder ein Kind mit einer Person bekommen, 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 in einem anderen Land.

Aus diesen Optionen, die sich teilweise überschneiden, lässt sich eine Typologie von Personen bilden, die aus dem Asylsystem ausscheiden. Diese wird nachfolgend näher erläutert. Dabei werden weggewiesene und kontrolliert aus der Schweiz ausreisende Asylsuchende nur in die abschliessenden Betrachtungen einbezogen, wenn sie Rückkehrhilfe in Anspruch nehmen.

8.1.1 Ausreisen mit Rückkehrhilfe

Die Rückkehrhilfe ist für Asylsuchende gedacht, welche weder ihre Flüchtlingseigenschaft noch ihre Schutzbedürftigkeit im Asylverfahren nachweisen konnten und die Schweiz deshalb verlassen müssen. Im Detail wurde diese Zielgruppe in Kapitel 6.1 beschrieben.

Die Rückkehrhilfe ist für die Glaubwürdigkeit der Asylpraxis wichtig, denn sie übermittelt folgende Botschaft: Auch wenn Asylsuchende in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden und nicht als vorläufig Aufgenommene Schutz finden, so unterstützt die Schweiz doch die Rückkehr ins Herkunftsland und ermöglicht in speziellen Fällen auch ein Starthilfeprojekt, welches die Wiedereingliederung im Herkunftsland fördert.

Von den Expertinnen und Experten, die für die Studie befragt wurden, wird die Rückkehrhilfe der Schweiz grundsätzlich positiv bewertet. Sie beruht auf Freiwilligkeit, schafft Anreize für

die Rückkehr und scheint bei der Förderung von Projekten erfolgreich zu sein. Letzteres wird durch die periodischen Monitoringberichte über die Rückkehrhilfe⁹⁷ bestätigt.

Kritischer wird von einzelnen Studienteilnehmenden die konkrete Ausgestaltung der Rückkehrhilfe beurteilt. Sie sei zu wenig grosszügig, um eine Rückkehr ins Herkunftsland genügend zu fördern. Die ausbezahlten finanziellen Beiträge würden nicht ausreichen, um die Kosten zu decken, die für die Asylsuchenden durch die Reise in die Schweiz entstanden waren. Und so würden die Rückkehrenden gezwungen, mit Schulden im Herkunftsland neu zu starten. Schulden gegenüber ihren Familienangehörigen, Verwandten und Bekannten, welche die Reise ins Zielland auch mit der Erwartung auf regelmässige, finanzielle Zuwendungen unterstützt hatten. Deshalb sei die Rückkehr der weggewiesenen Asylsuchenden nach einer erfolglosen Migration mit einem Gesichtsverlust verbunden, der eine Wiedereingliederung erschwere oder verunmögliche. Dieser Gesichtsverlust werde auch durch die allenfalls im Herkunftsland unterstützten Starthilfeprojekte nur ungenügend gemindert, denn auch für diese sei die finanzielle Unterstützung, welche die Schweizer Rückkehrhilfe leiste, zu niedrig.

Letztlich zeigen auch die Daten aus dem ZEMIS in Kapitel 4, dass das Potential der Rückkehrhilfe der Schweiz noch nicht ausgeschöpft ist:

- Im Jahr 2016 standen 22 961 Personen, welche aus dem Asylsystem ausgeschiedenen sind (Abgänge), insgesamt 1715 Personen gegenüber, die Rückkehrhilfe erhalten haben (576 REZ / 1139 RKH). Dies entspricht 7,46 Prozent der Abgänge.
- Im Jahr 2017 war die Quote noch tiefer: Bei 17 799 Abgängen haben 960 Personen von Rückkehrhilfe profitiert. Das sind 5,4 Prozent der Abgänge.
- Auch die kumulierten Zahlen über 10 Jahre (von 2008 bis 2017) zeigen, dass nicht einmal 10 Prozent der aus dem Asylsystem ausgeschiedenen Personen in den Genuss von Rückkehrhilfe gekommen sind: 194 566 Abgängen standen 18 208 Personen gegenüber, die Rückkehrhilfe erhielten. Das sind 9,36 Prozent der Abgänge.

Daraus lässt sich folgern, dass im Bereich der Rückkehrhilfe durch eine grosszügigere Gestaltung der finanziellen und sachlichen Unterstützung der weggewiesenen Asylsuchenden noch einiges zu verbessern wäre. Insbesondere sollen mehr Weggewiesene als bisher zu einer freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland motiviert und dadurch vor dem Abtauchen in die Klandestinität und Prekarität bewahrt werden.

Die Rückkehrhilfe müsste gemäss den Hinweisen von Expertinnen und Experten nicht erst mit und nach der Ausreise aus der Schweiz ansetzen. Auch die Ermöglichung von Ausbildungen während des Aufenthalts in der Schweiz könnte eine wirksame Form von Rückkehrhilfe darstellen. Dies umso mehr, als dass es sich bei den Asylsuchenden um eine insgesamt junge Population handelt.⁹⁸ Die in der Schweiz erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten könnten einen Neustart der Weggewiesenen im Herkunftsland unterstützen. Dem steht allerdings die geplante Beschleunigung der Asylverfahren in der Schweiz entgegen: Je kürzer die Verfahrensdauer, desto weniger Zeit steht für Ausbildungen zur Verfügung.

Bei der Optimierung der Rückkehrhilfe kann ein Zielkonflikt entstehen: Die Rückkehrhilfe muss so verbessert und allenfalls erhöht werden, dass mehr weggewiesene Asylsuchende einen stärkeren Anreiz zur Rückkehr ins Herkunftsland erhalten. Gleichzeitig soll die Optimie-

⁹⁷ Vgl. IOM: http://www.ch.iom.int/sites/default/files/New%20Website%202017/IOM%20Publications/Bericht_Systematisches_Monitoring_2018_Final_De.pdf, (29.10.2018).

⁹⁸ Vgl. Abbildung 10.

rung der Rückkehrhilfe nicht zu einem Pull-Effekt führen: Menschen sollen durch eine grosszügigere Gestaltung der Rückkehrhilfe nicht dazu animiert werden, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen. Die Herausforderung liegt darin, durch das Ausbalancieren dieses Zielkonflikts ein Mass zu finden, das auch politisch vertretbar ist.

Wichtige Hinweise kann die Forschung über die Rückkehrhilfe geben. Als Beispiel sei hier das State-of-Research-Papier (SoR 11) von E. Grawe, das im Rahmen der Flüchtlingsforschung der Bundesrepublik Deutschland geschrieben wurde. Dieses zeigt auf, dass Asylsuchende in ihr Herkunftsland zurückkehren und sich dort integrieren, wenn die Voraussetzungen dafür stimmen. Die wichtigsten Ergebnisse fasst das Paper folgendermassen zusammen:

«Geflüchtete in die Entscheidungen miteinbeziehen.

Denn viele Menschen möchten nicht wieder zurück an jene Orte, aus denen sie ursprünglich stammen, sondern lieber in eine Grossstadt im eigenen oder in einem benachbarten Land. Sie möchten sich dort integrieren, wo sie für sich eine Zukunftsperspektive sehen. Deshalb sollten Geflüchtete in die Entscheidung mit einbezogen werden, wohin sie ausreisen möchten – und wie.

Wichtig ist, dass Geflüchteten in Deutschland die Möglichkeit zur Aus- und Weiterbildung offensteht. Denn mit ihren in Deutschland erworbenen Kompetenzen können sie nach einer Rückkehr beruflich besser Fuss fassen. Wenn berufstätige Familienmitglieder ihre Angehörigen unterstützen können, profitieren ganze Familien davon. Das war für manche dieser Menschen schliesslich einer der Gründe für die Flucht nach Europa. [...] Höchst problematisch ist hingegen, wenn Flüchtlinge zu früh, überstürzt und unvorbereitet in ihre alte Heimat zurückgeschickt werden. Wo Wohn- und Erwerbsmöglichkeiten begrenzt sind, verbrauchen Rückkehrer in kurzer Zeit ihr angespartes oder ausgezahltes Anfangskapital, ohne sich damit ein neues Leben aufbauen zu können. Verarmung und Verschuldung führen schliesslich in die Abhängigkeit von internationaler Unterstützung oder zu erneuter Auswanderung. Ist die Rückkehr schlecht vorbereitet, bleibt den Rückkehrern kein Handlungsspielraum, um sich in ihrem Herkunftsland sinnvoll einzugliedern und zu betätigen.»⁹⁹

Auch die bereits erwähnten periodischen Monitoring-Berichte der Internationalen Organisation für Migration IOM über die Rückkehrhilfe enthalten wichtige Hinweise, wie die Gestaltung der Reintegrationsprojekte optimiert werden kann.

8.1.2 Nothilfe

Die Nothilfe wird von den für die Studie befragten Fachleuten sowie Expertinnen und Experten übereinstimmend als System gewertet, das darauf ausgelegt ist, die rechtskräftig weggewiesenen Asylsuchenden, die wegen Vollzugshindernissen nicht ausgeschafft werden können, unter Druck zu setzen. Wer nicht selber ausreisen will oder kann, soll durch eine schikanöse Gestaltung der Aufenthaltsbedingungen in der Schweiz zur Ausreise bewegt werden, auch wenn dafür die nötigen Reisedokumente und weitere Voraussetzungen fehlen.

Dieser Druck führt dazu, dass Personen, die lange Zeit Nothilfe beziehen – und dazu zählen rund 60 Prozent der Nothilfebeziehenden –, psychisch und physisch zermürbt werden. Dies wird auch aus den in der vorliegenden Studie enthaltenen Porträts von Betroffenen deutlich. Ganz besonders gefährdet sind dabei Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, welche in ihrer Persönlichkeit noch nicht gefestigt sind. Deren Möglichkeit, Zukunftsperspektiven zu entwickeln, können durch die physischen und psychischen Folgeerscheinungen nachhaltig beeinträchtigt werden.

⁹⁹ Grawert, Elke (2018): <https://mediendienst-integration.de/de/artikel/wie-die-rueckkehr-gelingen-kann.html>, (16.01.2019).

Kritik an der Nothilfe

Besonders kritisiert wird von den für die Studie befragten Fachleuten sowie Expertinnen und Experten, dass durch die Nothilfe ein Existenzminimum für das Leben in der Schweiz eingeführt wird, welches nur rund ein Viertel des Existenzminimums der Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beträgt und weniger als die Hälfte des Existenzminimums der Sozialfürsorge für Asylsuchende während des Asylverfahrens und für vorläufig Aufgenommene.

Die meisten der befragten Expertinnen und Experten stellen in Frage, dass es möglich ist, mit acht bis zwölf Franken pro Tag die nötigen Güter des täglichen Bedarfs und die nötigsten Transportkosten zu decken.

Viele Befragte sehen durch das System der Nothilfe die Menschenwürde der Betroffenen und deren Persönlichkeitsrechte verletzt. Erst recht, wenn die Nothilfe mit Ein- und Ausgrenzungen zusätzlich einschränkend gestaltet wird. Die Nothilfeunterkünfte, die oft weit abgelegen an der Peripherie der Städte situiert sind, können so kaum verlassen werden. Wenn dann auch noch der obligatorische Schulunterricht für die Kinder der Nothilfebeziehenden intern organisiert wird, fehlt praktisch jeglicher Kontakt zur Aussenwelt.

Erschwerend kommt hinzu, dass es für Nothilfebeziehende in den Kollektivunterkünften kaum Privatsphäre gibt. Zwischen den weggewiesenen Asylsuchenden aus verschiedensten Ländern mit vielfältigen kulturellen und religiösen Hintergründen kommt es oft zu Spannungen und Konflikten, welche sich auf alle Betroffenen negativ auswirken.

Da Nothilfebeziehende keine Arbeit annehmen und nicht an Sprachkursen, Ausbildungen und weiteren Integrationsangeboten teilnehmen dürfen, werden ihre Perspektiven für ein eigenständiges Leben stark beeinträchtigt, unabhängig davon, ob ein solches in der Schweiz oder in einem anderen Land angestrebt wird. Diese Perspektivenlosigkeit verbunden mit dem permanenten Druck zur Ausreise und der latenten Angst vor einer Ausschaffung scheint Nothilfebeziehende krank zu machen, wenn nicht physisch, dann psychisch. Viele leiden unter der Isolation und entwickeln Depressionen, insbesondere und fatalerweise gerade auch jene Betroffenen, die bereits von der Flucht traumatisiert und psychisch destabilisiert wurden.

Geradezu widersinnig erscheint allen an der Studie teilnehmenden Fachleuten die Tatsache, dass Nothilfebeziehende wegen illegalen Aufenthalts in der Schweiz regelmässig gebüsst und zu Haft verurteilt werden, während sie gleichzeitig, um für den Bezug der Nothilfe berechtigt zu sein, ihre Anwesenheit in der Notunterkunft nachweisen müssen. Übereinstimmend würde begrüsst, wenn den Nothilfebeziehenden ein Ausweis zur Verfügung gestellt würde, der mindestens die Illegalität des Aufenthalts aufhebt und vor entsprechender Bestrafung schützt. Zusätzlich würde es als sinnvoll erachtet, wenn mindestens die Langzeitbeziehenden an Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen teilnehmen könnten. Dies wäre vorteilhaft sowohl für eine spätere Wiedereingliederung im Herkunftsland wie auch für eine allfällige spätere Integration in der Schweiz (beispielsweise nach einem erfolgreichen Härtefallgesuch).

Von einigen Expertinnen und Experten wurde auch die Frage aufgeworfen, ob Nothilfebeziehende, die wegen technischer Vollzugshindernisse nicht aus der Schweiz ausreisen und deshalb auch nicht ausgeschafft werden können, nicht eigentlich eine vorläufige Aufnahme zugesprochen werden müsste.

Insgesamt wird die Nothilfe also von den für die Studie befragten Fachleuten sowie Expertinnen und Experten kritisch bis negativ bewertet. Sie wird für die Langzeitbeziehenden nicht nur als Verletzung der Menschenwürde und der Persönlichkeitsrechte gewertet, sondern

überdies als wenig zielführend und wirksam: Die Quote der kontrolliert aus der Nothilfe Ausreisenden sei viel zu klein, um das schikanöse Regime und die damit verbundenen Beeinträchtigungen für die Betroffenen zu rechtfertigen.

Die Daten aus dem Bericht Monitoring Sozialhilfestopp von 2017 zeigen denn auch: Im Jahr 2014 lag die Quote der kontrolliert ausreisenden Nothilfebeziehenden noch bei gut 20 Prozent, seit 2015 liegt sie deutlich darunter.

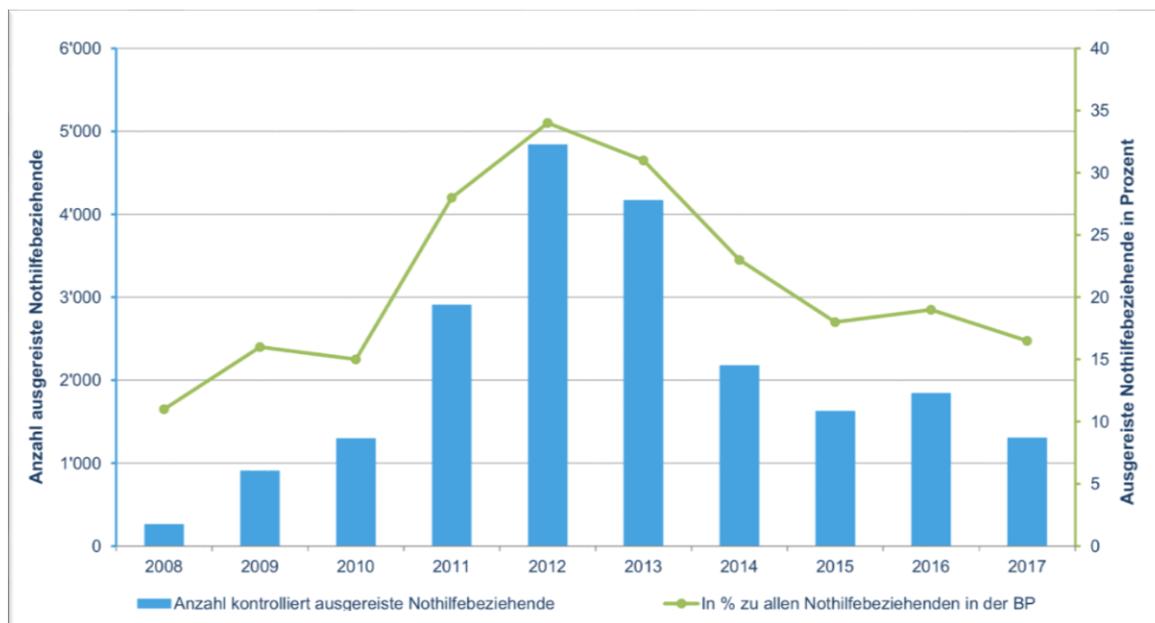


Abbildung 19: Anzahl kontrolliert ausgereiste Nothilfebeziehende / In Prozent zu allen Nothilfebeziehende / in Prozent zu allen Nothilfebeziehende in Berichtsperiode (Daten und Darstellung SEM)¹⁰⁰

Unklar bleibt, wie viele Nothilfebeziehende sich dem Druck dieses Regimes durch die Ausreise in ein anderes Land oder durch Untertauchen entziehen.

Klar ist hingegen, dass es sich hierbei um Alternativen handelt, die für Nothilfe beziehende Familien mit Kindern, für ältere Asylsuchende und vulnerable Personen kaum wählbar sind. Sie verfügen nicht über die Ressourcen, um in der Anonymität zu überleben. Klar ist auch, dass für die grosse Mehrheit der Langzeitbeziehenden der Bezug von Nothilfe in der Schweiz – trotz aller Schikanen – weniger schlimm ist als die Rückkehr ins Herkunftsland.

Praktisch das Einzige, was die Befragten an dem System der Nothilfe positiv bewerten, ist die Tatsache, dass es sie überhaupt gibt. Das ist aus humanitärer Sicht ein wesentlicher Unterschied zu anderen Ländern (wie beispielsweise Italien¹⁰¹), in denen weggewiesene Asylsuchende ohne jegliche Unterstützung sich selbst überlassen bleiben. Zudem ist in der Schweiz auch für Nothilfebeziehende der Zugang zur medizinischen Grundversorgung gewährleistet.

Vorschläge für eine menschenwürdige Gestaltung der Nothilfe

Viele Kantone sind offenbar mit dem Regime der Nothilfe nicht gänzlich einverstanden. Dies zeigt sich in der unterschiedlichen kantonalen Praxis bei der Umsetzung. Einige Kantone ermöglichen es Familien mit Kindern und vulnerablen Personen, in Wohnungen zu bleiben, anstatt nach der rechtskräftigen Wegweisung in Kollektivunterkünfte umziehen zu müssen.

¹⁰⁰ SEM, Bericht Monitoring Sozialhilfestopp 2017, S. 23.

¹⁰¹ Vgl. Kapitel 7.2.

In einigen Kantonen erhalten die Nothilfebeziehenden ein Dokument, welches der Polizei bei Kontrollen eine Identifikation der Betroffenen ermöglicht. Und in einzelnen Kantonen können Langzeitbeziehende an Sprachkursen und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. Diese und weitere vergleichbaren Praktiken der Kantone können als pragmatische Optimierungen des Nothilferegimes verstanden werden.

Auch die an der Studie teilnehmenden Expertinnen und Experten haben vielfältige Vorschläge und Ideen, wie die Nothilfe mindestens für die Langzeitbeziehenden humaner gestaltet werden könnte. Im Detail sind diese Vorschläge in den jeweiligen Kapiteln¹⁰² aufgeführt. Die wichtigsten davon werden hier nochmals kurz zusammengefasst:

- Übereinstimmend und dringend wird für Nothilfebeziehende ein Ausweisdokument verlangt, welches die Illegalität des Aufenthalts in der Schweiz respektive dessen Sanktionierung aufhebt. Es wird als unhaltbar beurteilt, dass Personen wegen illegalen Aufenthalts wiederholt gebüsst und zu Haft verurteilt werden, obschon sie nicht ausreisen beziehungsweise legal in ihr Herkunftsland oder einen anderen Drittstaat zurückkehren können.
- Mehrheitlich wird auch vorgeschlagen, dass die Langzeitbeziehenden einen kontrollierten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt erhalten sollten. Wichtig ist dabei, dass die Arbeitgebenden sich an Vorgaben bezüglich des Mindestlohns und der obligatorischen Versicherungen halten müssen, die staatlich zu kontrollieren wären. Alternativ dazu könnten Nothilfebeziehende auch für gemeinnützige Arbeiten in den Gemeinden eingesetzt werden.
- Grosse Zustimmung findet auch die Idee, dass Langzeitbeziehende in der Schweiz Sprachkurse und Ausbildungen absolvieren können, die bei einer späteren Rückkehr ins Herkunftsland die Wiedereingliederung erleichtern.
- Schliesslich wird auch die Idee begrüsst, die Wohnsituation der Langzeitbeziehenden besser auf die Gegebenheiten des Einzelfalls anzupassen. Neben der Unterbringung in grossen Nothilfezentren müssten auch Wohnungen und Zimmer in Gemeinden als Unterkünfte für Langzeitbeziehende in Frage kommen.

Insgesamt würde die Einführung dieser Verbesserungen für Langzeitbeziehende der Nothilfe zu einer Situation führen, welche grosse Ähnlichkeiten mit der in Deutschland praktizierten Duldung¹⁰³ aufweist.

8.1.3 Die Härtefallregelung als Ausweg aus der Nothilfe

Für eine sehr kleine Zahl¹⁰⁴ von Langzeitbeziehenden der Nothilfe ist die Härtefallregelung nach Artikel 14 Ziffer 2 des Asylgesetzes eine Möglichkeit, zu einer Aufenthaltsbewilligung zu gelangen. Die Voraussetzung, welche Nothilfebeziehende dafür erfüllen müssen, sind zahlreich.

«Der Kanton kann mit Zustimmung des SEM einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn:

¹⁰² Vgl. Kapitel 5.2.3 sowie Kapitel 6.2.

¹⁰³ Vgl. Kapitel 7.1.

¹⁰⁴ Vgl. Abbildung 15.

- a) die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
- b) der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war;
- c) wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt; und
- d) keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 Absatz 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) vorliegen.»¹⁰⁵

Die im Ausländer und Integrationsgesetz festgelegten Widerrufsgründe sind die folgenden:

«Die zuständige Behörde kann Bewilligungen, ausgenommen die Niederlassungsbewilligung und andere Verfügungen nach diesem Gesetz, widerrufen, wenn die Ausländerin oder der Ausländer:

- a) oder ihr oder sein Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b) zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59-61 oder 64 StGB angeordnet wurde;
- c) erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet;
- d) eine mit der Verfügung verbundene Bedingung nicht einhält;
- e) oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist;
- f) in rechtsmissbräuchlicher Weise versucht hat, das Schweizer Bürgerrecht zu erschleichen, oder ihr oder ihm dieses aufgrund einer rechtskräftigen Verfügung im Rahmen einer Nichtigerklärung gemäss Artikel 36 des Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014 entzogen worden ist;
- g) eine Integrationsvereinbarung ohne entschuldbaren Grund nicht einhält.»¹⁰⁶

Die Bestimmungen des AIG führen dazu, dass bei der strengen Prüfung der Voraussetzungen nur wenige Langzeitbeziehende der Nothilfe diese erfüllen können. Dies zeigt sich auch in der Praxis vieler Kantone.

Selbst wenn die Integration der Betroffenen fortgeschritten ist und der Aufenthaltsort immer bekannt war, sind Nothilfebeziehende auf finanzielle Unterstützung (Sozialhilfe) angewiesen, denn sie dürfen nicht arbeiten. Zudem waren sie allenfalls bis zu einem Jahr wegen illegalen 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 in der Regel nicht zugänglich. Auch wer im Asylverfahren falsche Angaben gemacht hat, zum Beispiel über sein Alter oder seinen Namen, erfüllt die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung grundsätzlich nicht.

¹⁰⁵ AsylG Artikel 14, Ziffer 2.

¹⁰⁶ AIG Artikel 62, Absatz 2.

Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass bei rund 8500 Nothilfebeziehenden im Jahr 2017, davon 60 Prozent Langzeitbeziehende, nur gerade 95 Personen durch eine Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Es drängt sich die Frage auf, was aus dem grossen Rest der Nothilfebeziehenden wird, die über viele Jahre in einem System leben, das darauf angelegt ist, sie aus der Schweiz zu vertreiben, obwohl ein Teil von ihnen gar nicht die Möglichkeit hat, das Land zu verlassen.

In den Gesprächen mit den an der Studie beteiligten Expertinnen und Experten wurde immer wieder gefordert, dass die Kriterien der Härtefallregelung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz weniger hart anzuwenden respektive stärker auf die Besonderheiten im Einzelfall auszurichten seien. Immer, wenn Langzeitbeziehende durch ihr Verhalten in der Schweiz während längerer Zeit gezeigt haben, dass sie bereit und in der Lage sind, sich in der Schweiz zu integrieren und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sollte eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.

Geprüft werden sollte auch, ob es nicht eine ganze Gruppe von Nothilfebeziehenden gibt, die eigentlich in den Genuss einer vorläufigen Aufnahme kommen sollte: Wer wegen technischer Vollzugshindernisse die Schweiz nicht verlassen kann, wer eine Rückreise wegen gesperrter Grenzen oder fehlender Transportmittel unmöglich antreten oder wer die nötigen Reisepapiere nicht beschaffen kann, sollte eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz erhalten.

Allerdings wird es auch hier darum gehen, die richtige Balance zwischen sich widersprechenden Zielen zu finden: Eine grosszügigere Praxis der Härtefallregelung birgt das Risiko, zum Pull-Faktor zu werden. Eine weiterhin restriktive Praxis der Härtefallregelung wird jedoch auch künftig dazu führen, dass Langzeitbeziehende am System der Nothilfe zerbrechen und krank werden – nicht aber der Intention des Regimes Folge leisten und die Schweiz verlassen werden.

Schliesslich ist festzustellen, dass es eine Gruppe von Personen gibt, welche ihre Herkunftsländer aus guten und nachvollziehbaren Gründen verlässt und in Europa Schutz und Sicherheit sucht, die aber nicht der klassischen Definition von Flüchtlingen entspricht. Diese Gruppe von Personen wird gemäss den meisten Prognosen in den nächsten Jahren aufgrund der Klimaveränderungen voraussichtlich massiv zunehmen. Darum ist es nötig und sinnvoll, sich Gedanken zu machen, wie mit diesen Menschen umzugehen ist.

8.1.4 Untertauchen in die Anonymität

Rund 88 000 Asylsuchende sind in der Statistik des Staatssekretariats für Migration SEM in den letzten zehn Jahren (2008 – 2017) als «unkontrollierte Abreisen» aus der Schweiz oder «andere Abgänge» verbucht. Bei der Mehrheit weiss niemand, was aus ihnen geworden ist, wie viele von ihnen in der Schweiz oder in Europa als Untergetauchte in der Anonymität leben. Auch die vorliegende Studie kann dazu keine verlässlichen Zahlen liefern.

Mit den Portraits von Betroffenen sollte aufgezeigt werden, was es heisst, als untergetauchte Person in der Schweiz zu leben. Die Aussagen der Betroffenen sowie die Erfahrungen der befragten Expertinnen und Experten der Beratungsstellen für Sans-Papiers und die in der Schweiz publizierten Studien über Sans-Papiers von 2005 und 2015 zeigen deutlich: Auch in der Schweiz gibt es eine grosse Zahl von Arbeitsstellen im Billiglohn-Sektor – in Privathaushalten und in gewissen Teilen des Gewerbes, der Bau- und Landwirtschaft sowie der Industrie – für Personen, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung hierzulande leben. Diese Arbeitsverhältnisse sind oft ausbeuterisch und zum Nachteil der Arbeitenden gestaltet.

Dabei verschränken sich Arbeitsmigration und Asylverfahren auf doppelte Art: Weil die legale Einreise in die Schweiz für Arbeitsmigrierende aus nicht visabefreiten Ländern fast unmöglich ist, stellen diese Personen ein Asylgesuch, um so in die Schweiz zu gelangen – und tauchen dann in die Anonymität ab. Umgekehrt nutzt ein Teil der Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden, die Möglichkeiten des Arbeitsmarktes im Billiglohn-Sektor, um unterzutauchen, in der Schweiz zu bleiben und sich durch Schwarzarbeit den Lebensunterhalt zu verdienen.

Gemäss den Expertinnen und Experten müsste es gelingen, den rund 80 000 anonym in der Schweiz lebenden Sans-Papiers, von denen je nach Schätzung 10 bis 30 Prozent gescheiterte oder weggewiesene Asylsuchende sein dürften, unter definierten Voraussetzungen einen legalen Aufenthalt in der Schweiz und einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Und dies zu Bedingungen, die mit den ethischen Vorstellungen eines rechtsstaatlich geregelten Landes wie der Schweiz vereinbar sind.

Es gab und gibt in der Schweiz Versuche einzelner Städte, Sans-Papiers zu einer Aufenthaltsbewilligung oder Duldung zu verhelfen. Dazu zählt etwa die Aktion Papyrus des Stadt-Kantons Genf, in welchem rund 2000 Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung erhielten¹⁰⁷. Initiativen wie die Einführung einer City-Card in Zürich und Bern¹⁰⁸ streben an, Sans-Papiers einen besseren Zugang zu den minimalen Dienstleistungen zu ermöglichen, beziehungsweise eine Duldung zu erwirken.

Die an der Studie teilnehmenden Expertinnen und Experten haben die Initiativen der Einführung einer City-Card als ungenügend beurteilt. Die Projekte werden zwar durchaus begrüsst, weil sie ein Problem sichtbar machen. Aber sie führen für die Betroffenen lediglich zu einer Duldung, die auf eine Stadt limitiert und damit zu einschränkend ist. Die Aktion Papyrus war explizit auf Sans-Papiers ausserhalb des Asylbereichs fokussiert.

Auch die Härtefallregelung nach Artikel 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE,) über die es für Sans-Papiers im Einzelfall möglich ist, zu einer Aufenthaltsbewilligung zu kommen, wird kritisch beurteilt. Nicht nur, weil die Bestimmungen zur Anwendung der Härtefallregelung zu restriktiv sind. Sie werden je nach politischer Zusammensetzung der Kantonsregierungen auch unterschiedlich intensiv genutzt. Zudem ist der Prozess, über eine Härtefallregelung nach VZAE zu einer Aufenthaltsbewilligung zu kommen, für die Betroffenen risikoreich: Sie müssen in diesem Verfahren ihre Identität offenlegen. Das bedeutet, dass ein Leben in der Anonymität ab der Gesuchstellung, und erst recht nach einem allenfalls ablehnenden Entscheid, nicht mehr möglich ist: Es gibt kein Zurück in die Anonymität – für die Betroffenen geht es also um alles oder nichts.

Es erscheint als sinnvoll, für die in der Anonymität lebenden Personen einen klar definierten Weg zu einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zu schaffen. Diesen Weg sollten sowohl Personen gehen können, die ursprünglich in der Schweiz Asyl suchten, als auch Personen, die von Anfang an als Arbeitsmigrierende aus Drittstaaten in die Schweiz einreisten.

8.1.5 Familienprojekte

Familienprojekte von Nothilfebeziehenden wie auch von anonym in der Schweiz lebenden Personen, die aus dem Asylsystem ausgeschieden sind, können in Einzelfällen zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus in der Schweiz führen. Wenn sie eine Person mit Aufenthaltsrecht

¹⁰⁷ 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>.

¹⁰⁸ Vgl. <https://www.zuericitycard.ch> und <https://wirallesindbern.ch/city-card/>.

in der Schweiz heiraten oder mit einer solchen Person ein Kind zeugen, haben sie eine Chance, ebenfalls eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen.

Auf Basis der Erfahrungen der für die Studie befragten Fachleute lässt sich sagen, dass es solche Familienprojekte zwar gibt, dass diese jedoch zahlenmässig keine grosse Rolle spielen. Motiviert sind die Familienprojekte nach Aussage der Beratungsstellen für Sans-Papiers in der Regel dadurch, dass es sich bei den Asylsuchenden um eine durchschnittlich junge Population handelt. In dieser Lebensphase ist die Gründung einer Familie aus sozialen Gründen ein wichtiges Thema. Dieser Grund scheint den Befragten jedenfalls wichtiger zu sein als das Motiv, auf diesem Weg eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen.

Auf die rechtlichen Schwierigkeiten, die mit einem Familienprojekt für Personen ohne Aufenthaltsrecht verbunden sein können, wurde bereits weiter oben hingewiesen. Diese sind in erster Linie mit den Bestimmungen von ZGB Artikel 105B über die Eheungültigkeit verbunden. Dieser Artikel besagt, dass eine Ungültigkeit der Ehe vorliegt, «wenn einer der Ehegatten nicht eine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will»¹⁰⁹. Der Gesetzgeber hat also soweit als möglich vorgesorgt, dass Familienprojekte nicht zur Umgehung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen des Ausländergesetzes missbraucht werden können.

8.1.6 Unkontrollierte Ausreisen (Untertauchen) ins Ausland

Über die Situation von Personen, welche in der Schweiz um Asyl ersuchen und die während oder nach Abschluss des Asylverfahrens untertauchen beziehungsweise ausreisen, lässt sich kaum etwas sagen, nicht einmal, dass sie die Schweiz wirklich verlassen haben. Etliche werden versuchen, in ein anderes Land weiterzureisen und dort entweder eine Existenz in der Anonymität aufzubauen oder ein neues Asylgesuch zu stellen. Wie gross die Zahl dieser Personengruppe ist, lässt sich nur sehr schwer schätzen, da für sie die Wahrung der Anonymität von existenzieller Bedeutung ist. Gesichert ist einzig die Zahl der Personen, die über Dublin-Verfahren von der Schweiz an einen anderen Staat verwiesen oder von einem anderen Staat an die Schweiz zurück überführt werden.¹¹⁰

Die Daten des ZEMIS zeigen, dass es in den letzten Jahren (2014 – 2017) mehr Asylsuchende gab, die mit unbekanntem Ziel aus den Asylstrukturen verschwunden sind, als solche, welche die Schweiz kontrolliert verlassen haben. Es ist zu vermuten, dass sich ein grosser Teil von ihnen illegal in Europa aufhält und unter ausbeuterischen Bedingungen die niederqualifizierten Arbeiten verrichtet, welche sich nicht in Billiglohnländer verlagern lassen. Dazu zählen, ähnlich wie auch in der Schweiz, Hilfs- und Erntearbeiten in der Landwirtschaft, Arbeiten in Privathaushalten, Gelegenheitsjobs auf dem Bau oder Hilfsarbeiten im Kleingewerbe.

Die an der Studie beteiligten Expertinnen und Experten sind sich einig, dass die Situation nur durch eine europäisch koordinierte Asyl- und Migrationspolitik in den Griff zu bekommen wäre. Eine solche müsste sichere und verlässliche Wege für Arbeitsmigrierende und Asylsuchende nach Europa öffnen und deren faire Verteilung auf die Mitgliedstaaten gewährleisten. Folgende Elemente sollten nach Vorschlägen des European Council for Refugees and Exiles ECRE¹¹¹ Teil davon sein:

¹⁰⁹ ZGB Artikel 105B, Absatz 4.

¹¹⁰ Vgl. dazu die Zahlen in Kapitel 2.2.1.

¹¹¹ Vgl. ECRE: <https://www.ecre.org>, (29.01.2019).

- Resettlement: Aufnahme und Anerkennung von Menschen, die bereits in den Herkunfts- und Nachbarländern ein Asylverfahren der UNHCR durchlaufen haben und dann als bereits anerkannte Flüchtlinge in Europa aufgenommen werden.
- Die Möglichkeit, einen Asylantrag bei einer diplomatischen Vertretung der EU in den Herkunfts- und Transitländern zu stellen. Wer dort als antragsberechtigt zugelassen wird, wird einem europäischen Land für die Durchführung des Asylverfahrens zugeteilt.
- Eine faire und verlässliche Verteilung von Flüchtenden auf die europäischen Nationen.
- Die geregelte Zulassung von Niedrigqualifizierten aus Drittstaaten zum europäischen Arbeitsmarkt.
- Bessere Möglichkeiten des Familiennachzugs respektive der Familienzusammenführung für Schutzsuchende.

Solche Lösungen scheinen aktuell aber in weiter Ferne zu sein. Zurzeit lässt sich eher beobachten, dass es einen europäischen Wettbewerb unter den Staaten gibt, für Asylsuchende möglichst unattraktiv zu sein. Die dafür gewählten Strategien und Massnahmen sind sehr unterschiedlich. Die von der Schweiz gewählte Strategie der Beschleunigung der Asylverfahren bei gleichzeitigem Ausbau des Rechtsschutzes für die Betroffenen, verbunden mit der Intensivierung der Rückkehrhilfe, dürfte, gemessen an den Normen der UN-Flüchtlingskonvention, vergleichsweise gut abschneiden. Damit mag das Problem für die Schweiz gelöst sein, für die Betroffenen selbst und für die gewählten Zielländer verstärkt es sich.

9. Anhang

9.1 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione ASGI (2018): Decreto Immigrazione e Sicurezza. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/09/2018_nota_ASGI_DL_Immigrazione.pdf, (30.01.2019).
- Asylum Information Database aida, de Donato, Maria and di Rado, Daniela (Dezember 2017): Country Report: Italy. 2017 Update. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>, (29.01.2019).
- Diverse Autor/innen (2013): an deiner statt – à ta place. Edition d'en bas, Lausanne.
- Bolliger, Christian, Féraud Marius (2010): Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht. Büro Vatter AG, Bern. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ber-langzeitbezug-nothilfe-d.pdf>.
- Bühler, Pierre (2018) «Solidarität nicht kriminalisieren». Zürcher Tagesanzeiger vom 21.12.2018. <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/solidaritaet-nicht-kriminalisieren/story/29179486>, (28.12.2018).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Republik Deutschland (2018). <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/schutzformen-node.html>, (18.12.2018).
- Bundesamt für Justiz, Republik Deutschland (201). https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_25b.html, (18.12.2018).
- Centre Social Protestant, CSP (2019): <https://csp.ch/geneve/>, (24.11.2019).
- Der Bundesrat, das Portal der Schweizer Regierung (2019): Medienmitteilungen des Bundesrates, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70617.html>, (24.11.2019)..
- Ecre, European Council on Refugees and Exiles (2019). <https://www.ecre.org>, (29.01.2019).
- Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung (2012): Langzeitbezug in der Nothilfe. Schlussbericht. BFM, Bern-Wabern. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ber-langzeitbezieuer-faavu-d.pdf>, (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).
- Grawert, Elke (2019): Wie Integration gelingen kann. Artikel im Mediendienst Integration vom 8.1.2019. <https://mediendienst-integration.de/de/artikel/wie-die-rueckkehr-gelingen-kann.html>, (16.01.2019).
- ICMPD, International Centre for Migrations Policy Development (2019). <https://www.icmpd.org/home/>, (24.11.2019).
- IOM, Internationale Organisation für Migration Koordinationsbüro für die Schweiz (2018): Monitoringbericht 2018. RAS – Reintegration Assistance from Switzerland. http://www.ch.iom.int/sites/default/files/Bericht_Systematisches_Monitoring_2018_Final_De.pdf, (24.11.2019).

Kiener, Regina (2018): Justizzugang von Sans-Papiers. Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich. Universität Zürich, Lehrstuhl für öffentliches Recht. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html>, (24.11.2019).

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).

Lukits, Rainer (2016): Die Rückkehr von abgelehnten AsylbewerberInnen aus Österreich. Internationale Organisation für Migration IOM und Europäisches Migrationsnetzwerk EMN. <https://www.emn.at/de/emn-studie-die-rueckkehr-von-abgelehnten-asylwerberinnen-aus-oesterreich-2016-5/>, (24.11.2019).

Medici Senza Frontiere (Februar 2018): Out of Sight. Informal Settlements. Social marginality, obstacles to access to healthcare and basic needs for migrants, asylum seekers and refugees. <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/sites/germany/files/2018-italy-report-informal-refugee-settlements.pdf>, (29.01.2019).

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). Quelle: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf (09.01.2019).

Nau.ch (2018): «Pfarrer wird für Nächstenliebe gebüsst. <https://www.nau.ch/news/videos/pfarrer-wird-fur-nachstenliebe-gebusst-65447089>, (28.12.2018).

Novotny, Daniel (2019): «Van der Bellen will kein "Rütteln" an der Menschenrechtskonvention». Die Presse 23.01.2019. <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5567194/Van-der-Bellen-will-kein-Ruetteln-an-der-Menschenrechtskonvention>, (25.01.2019).

Peel, Michael and Jim Brunsten (2018): Migration: The Riddle of Europe's Shadow Population. Financial Times, (07.10.2018).

Rechtsinformationssystem des Bundes RIS, Österreich (2019): <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>, (25.01.2019).

Rosenberger, Sieglinde, Ataç, Ilker und Schütze, Theresa (2018): Nicht-Abschiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Wien. Policy Brief 10'2018. https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/OEGfE_Policy_Brief-2018.10.pdf, (25.01.2019).

Schilliger, Michael (2018): «Ausgeschafft aus der Schweiz – wie Mamadou ein neues Leben beginnt». NZZ, Neue Zürcher Zeitung vom 4.5.2018. <https://www.nzz.ch/gesellschaft/ausgeschafft-mamadou-kehrt-heim-ld.1379929>, (10.01.2019).

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Thomas Baur (2009): Die Härtefallregelung im Asylbereich. Eine kritische Analyse der kantonalen Praxis. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asytrecht/asyilverfahren/die-haertefallregelung-im-asylbereich.pdf>, (08.01.2019).

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH (2011): Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien. Bericht über die Situation von Asylsuchenden, Flüchtlingen und subsidiär oder humanitär aufgenommenen Personen, mit speziellem Fokus auf Dublin-Rückkehrende. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asytrecht/rechtsgrundlagen/asyilverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf>, (29.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2008): Weisung zur Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asylrueckkehr-_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-d.pdf, (24.11.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2008): Abgeltungen des Bundes für die Sozial- und Nothilfe (Stand 01.03.2019). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_not-hilfe/7_sozial_nothilfe-d.pdf, (08.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2015) Evaluation Testbetrieb. Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-sem-ergebnisse-eval-testbetrieb-d.pdf>, (10.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2015): Handbuch Asyl und Rückkehr, Online-Ausgabe (Stand 01.03.2019). <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 (2018): Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2017 (01.01.2017 – 31. 12.2017). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2017-d.pdf>, (16.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2018): Die Zuständigkeitskriterien der Dublin-Verordnungen. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/ref_dublinverfahren/ref_zustaendigkeitskriterien.html, (24.11.2018).

Staatssekretariat für Migration SEM (2018): Das Asylverfahren. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren.html>, (5.11.2018).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Rückkehr. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>, (05.01.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Factsheet Rückkehrhilfe. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/factsheet-rkh-d.pdf>, (24.11.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019). Asylprozess Beschleunigung. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/grafik-asylprozess-d.pdf>, (24.11.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Behandlungsstrategie: Schwach begründete Asylgesuche haben Priorität. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>, (24.11.2019).

Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Arbeit / Arbeitsbewilligungen. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit.html>, (24.11.2019).

Swiss and Danish Refugee Council (Dezember 2018): Mutual Trust is still not enough. The situation of persons with special reception needs transferred to Italy under the Dublin III Regulation. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/herkunftslaender/dublin/italien/monitoreringsrapport-2018.pdf>, (29.01.2019).

UNHCR (2018): Figures at a Glance. <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, (05.11.2018).

UNHCR: (2019): Six people died each day attempting to cross Mediterranean in 2018 - UNHCR report vom 30. Januar 2019. <https://www.unhcr.org/news/press/2019/1/5c500c504/six-people-died-day-attempting-cross-mediterranean-2018-unhcr-report-shows.html>, (30.01.2019).

UNHCR: (2019): Kriterien für Resettlement: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>, (24.11.2019).

Unterkünfte ohne Not (2018): Kampagne «Unterkünfte ohne Not». <https://unterkuenfte-ohne-not.ch>, (27.12.2018).

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

Wir alle sind Bern. (2019): Website. <https://wirallesindbern.ch/city-card/>, (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).

9.2 Gesetzliche Grundlagen

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand 01.01.2019).

Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 01.01.2019).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), Artikel 7 BV: <https://www.bv-art.ch/art-7-menschenwurde.html>.

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 01.01.2019).

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (Stand 01.01.2019).

Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) vom 11. August 1999 (Stand am 15.09.2018).

9.3 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Neue Asylgesuche - Abgänge aus dem Asylbereich – Anzahl Personen im Asylprozess sowie Bestand vorläufig Aufgenommene und Bestand anerkannte Flüchtlinge (2008 – 2018).	8
Abbildung 2: Asylprozess mit beschleunigten Verfahren (Darstellung SEM).....	10
Abbildung 3: Asylprozess – Entwicklung des Bestandes netto pro Jahr und kumuliert (2008 – 2018) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung).....	17
Abbildung 4: Top-Five-Nationen der Herkunft von Asylgesuchen in der Schweiz (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung).....	18
Abbildung 5: Schematische Darstellung der Gründe, aus dem Asylverfahren auszuscheiden (Darstellung KEK-Beratung).....	19
Abbildung 6: Zielgruppe der Studie (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung)	19
Abbildung 7: Asylgesuche – negative Entscheide nach Altersgruppen sowie Anerkennungs- und Schutzquoten (2008 – 2017)	21
Abbildung 8: Asylgesuche – negative Entscheide und Ablehnungen nach Altersgruppen (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung)	21
Abbildung 9: Zu- und Abgänge sowie Abgänge kontrolliert / nicht kontrolliert total pro Jahr (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung)	22
Abbildung 10: Ausreisen mit Rückkehrhilfe nach Altersgruppen (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung).....	24
Abbildung 11: Ausreisen mit Rückkehrhilfe nach Nationen: Top-Five-Nationen pro Jahr (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung)	25

Abbildung 12: Altersgruppen der nicht-kontrollierten Abgänge (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung).....	26
Abbildung 13: Abgänge aus dem Asylprozess kontrolliert vs. nicht-kontrolliert (2008 – 2017) (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung).....	27
Abbildung 14: Asylgesuche, Ausreisen mit Rückkehrhilfe (RKH) und Ausreisequote (2008 –2017)	44
Abbildung 15: Nothilfe- und Langzeitbeziehende (LAB) von Nothilfe und rechtskräftige Wegweisungsentscheide zwischen 2008 und 2017	46
Abbildung 16: Statistik der Härtefallbewilligung nach Asylgesetz (Quelle: ZEMIS, Berechnungen und Darstellung durch KEK-Beratung)	51
Abbildung 17: Neue Asylanträge in Deutschland 2008 – 2017 (Darstellung KEK-Beratung / Daten BAMF)	63
Abbildung 18: Deportation gap in Österreich.....	70
Abbildung 19: Anzahl kontrolliert ausgereiste Nothilfebeziehende / In Prozent zu allen Nothilfebeziehende / in Prozent zu allen Nothilfebeziehende in Berichtsperiode (Daten und Darstellung SEM)	77

9.4 Abkürzungsverzeichnis

AsylG	Asylgesetz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz)
BFM	Bundesamt für Migration
CSP	Centre Social Protestant Genève
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
NEGE	Negativer Entscheid im Asylverfahren
NEE	Nichteintretensentscheid im Asylverfahren
NEE-Dublin	Nichteintretensentscheid im Asylverfahren, weil ein anderer Dublin-Staat zuständig ist
IOM	Internationale Organisation für Migration
REZ	Rückkehrhilfe ab Empfangszentren
RKH	Rückkehrhilfe
SEM	Staatssekretariat für Migration
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem