



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Leben als Sans-Papiers in der Schweiz.

Entwicklungen 2000-2010



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Materialien zur Migrationspolitik

© 2010 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Autorinnen

Denise Efionayi-Mäder, Silvia Schönenberger, Ilka Steiner
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM),
Universität Neuchâtel

Redaktion

Simone Prodoliet, Pascale Steiner

Titelbild

Unerkannt in der Menge.

Copyright: Sabrina Horak, Foto: Galerie Suppan Contemporary
(Bildausschnitt in SW, mit Einverständnis der Künstlerin)

Gestaltung/Druck

W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.925 D

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
CH-3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Leben als Sans-Papiers in der Schweiz.

Entwicklungen 2000–2010

Denise Efionayi-Mäder, Silvia Schönenberger, Ilka Steiner

Dezember 2010

Inhaltsverzeichnis

1	ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG	6
1.1	Methodische Hinweise	6
1.2	Allgemeine politische und rechtliche Entwicklungen	7
1.3	Profil der Sans-Papiers und Spannungsfelder in ihrem Alltag	7
1.4	Ausblick	9
2	EINLEITUNG	10
2.1	Begriffliche Klärung und Definitionen	11
2.2	Methodische Ansätze und Herausforderungen	12
2.3	Gliederung der Studie	13
3	IRREGULÄRE MIGRATION – EINE THEORETISCHE UND HISTORISCHE EINBETTUNG	15
3.1	Wie erklärt sich irreguläre Migration?	15
3.2	Historische Entwicklung irregulärer Migration im internationalen Kontext	16
3.3	Umgang mit irregulärer Migration im internationalen Kontext	17
4	HINTERGRÜNDE IRREGULÄRER MIGRATION UND SANS-PAPIERS IN DER SCHWEIZ	20
4.1	Wachsender Literaturkorpus	20
4.2	Hintergründe des illegalen Aufenthalts	21
4.2.1	Gründe für die Auswanderung	21
4.2.2	Einreise und Aufenthaltsmodalitäten	22
4.3	Umstrittene Zahlen	24
4.3.1	Trends seit 2000	25
4.3.2	Europäischer Vergleich	26
4.4	Sozio-demographische Merkmale und Herkunft	28
4.5	Geographische Verteilung	30
5	ENTWICKLUNG DES ALLGEMEINEN POLITISCHEN RAHMENS IN DER SCHWEIZ	32
5.1	Entwicklungen betreffend Zulassungsbestimmungen	32
5.2	Einreisevorkehrungen	33
5.3	Entwicklungen betreffend Aufenthalt	34
5.4	Allgemeine Entwicklungen im Asylbereich	35
5.5	Auswirkungen und Spannungsfelder	36
6	POLITISCHE UND RECHTLICHE TENDENZEN BETREFFEND SANS-PAPIERS	38
6.1	Rechtsgrundlagen	38
6.2	Politische Vorstösse und Antworten von Behörden	38
6.2.1	Allgemeine Tendenzen im Umgang mit Sans-Papiers	39
6.2.2	Heirat	41
6.3	Härtefallregelung versus kollektive Regularisierung	43
6.3.1	Antworten auf die Forderungen nach kollektiver Regularisierung	43

6.3.2	Was ist ein Härtefall?	44
6.3.3	Härtefallregelung im Ausländerbereich	44
6.3.4	Härtefallregelung im Asylbereich	46
6.4	Sans-Papiers-Mobilisierungen und Akteure in der Unterstützungsarbeit	49
6.4.1	Sans-Papiers Kundgebungen	49
6.4.2	Zivilgesellschaftliche und lokalpolitische Antworten	50
6.4.3	Öffentliche Wahrnehmung	50
7	SPANNUNGSFELDER UND HAUPTBRENNPUNKTE	52
7.1	Erwerbstätigkeit	52
7.1.1	Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit	52
7.1.2	Erwerbszweige	53
7.1.3	Arbeitsbedingungen	54
7.1.4	Schattierungen und Bekämpfung der Schwarzarbeit	55
7.1.5	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit	56
7.1.6	Allgemeine Entwicklungen	58
7.2.	Situation von minderjährigen Sans-Papiers und Bildungszugang	60
7.2.1	Start ins Leben: Kleinkinder und ihre Rechte	61
7.2.2	Recht der Kinder auf obligatorischen Schulunterricht	61
7.2.3	Zukunftsperspektive: postobligatorische Ausbildung	62
7.3	Gesundheit und Gesundheitsversorgung	64
7.3.1	Recht auf gesundheitliche Versorgung	64
7.3.2	Versicherungspflicht	65
7.3.3	Entwicklung in der Praxis	65
7.3.4	Bedeutung von Gesundheit im Alltag	66
7.3.5	Einschätzungen und neueste Entwicklungen	67
7.4	Weitere Brennpunkte	68
7.4.1	Wohnen	68
7.4.2	Lebensbedingungen in der Nothilfe	69
7.4.3	Sozialversicherung	70
7.4.4	Mobilität	72
8	FAZIT UND AUSBLICK	74
8.1	Allgemeine Tendenzen und Kontext	74
8.2	Entwicklungen in einzelnen Lebensbereichen	75
8.3	Politikgestaltung in Sachen Sans-Papiers und Ausblick	77
9	ANMERKUNGEN	81
10	LITERATUR	85

Vorwort

Sie putzen in Haushalten, ernten Gemüse, arbeiten auf dem Bau, betreuen Kinder, Pflegebedürftige und ältere Menschen, übernehmen Gartenarbeiten oder sind in der Gastronomie tätig. In der Regel handelt es sich um wenig attraktive Arbeitsverhältnisse mit meist niedriger Entlohnung, für welche keine andern Arbeitskräfte gefunden werden können, in denen so genannte Sans-Papiers tätig sind.

Als Sans-Papiers werden Menschen bezeichnet, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in einem Land aufhalten, was nicht heisst, dass sie deswegen über keine Identitätspapiere verfügen. Die meisten Sans-Papiers sind auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen – legal oder illegal – in die Schweiz migriert und gehen einer Erwerbstätigkeit nach.

Auf politischer Ebene wurde die Frage der ausländerrechtlichen Illegalität bisher hauptsächlich unter dem Blickwinkel der Bekämpfung der illegalen Einwanderung behandelt. Um illegalen Aufenthalt zu verhindern, hat sich die Schweiz in erster Linie für restriktive Zulassungsregeln entschieden. Eine Regularisierung ist nur in schwerwiegenden persönlichen Einzelfällen möglich. Dieser ordnungspolitische Standpunkt ist insofern nachvollziehbar, als der Staat bemüht sein muss, die Rechtsordnung durchzusetzen. Im Gegensatz dazu befürworten Kreise, welche die Situation der Sans-Papiers gut kennen, einen pragmatischen Ansatz.

Die Vorgängerin der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, hat sich der Frage der Sans-Papiers mehrfach in ihrer Eigenschaft als Vermittlerin angenommen. Sie beteiligte sich an Gesprächen mit Gruppierungen der Zivilgesellschaft, brachte die Thematik bei den Verantwortlichen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Bundesamts für Migration ein und richtete zwischen 2005 und 2007 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus kantonalen Behörden und Zivilgesellschaft ein, welche Erleichterungen bei Härtefallgesuchen von lange anwesenden Sans-Papiers erwirken wollte – mit leider bescheidenem Erfolg.

Im Bewusstsein darum, dass irreguläre Migrationssituationen in einer globalisierten Welt nicht verschwinden werden und dass auch in der Schweiz die Nachfrage

nach den Arbeitsleistungen von Sans-Papiers weiter bestehen bleibt, möchte die EKM mit der vorliegenden Publikation die Thematik erneut aufgreifen. Sans-Papiers befinden sich zwar in einer irregulären Situation. Dies bedeutet aber nicht, dass sie nicht auch über Rechte verfügen und Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben haben. Diese Haltung hat sich seit dem Sommer 2001, als verschiedene Gruppierungen der Zivilgesellschaft medienwirksam auf die problematische Situation von Sans-Papiers hinwiesen, inzwischen auf breite Kreise der schweizerischen Öffentlichkeit ausgedehnt. Gerade Jugendliche, die keine andere Heimat als die Schweiz kennen, sollen wie ihre Altersgenossen das Recht auf Bildung geniessen dürfen – auch nach der obligatorischen Schule.

Die im Auftrag der EKM erstellte Studie geht den komplexen Mechanismen nach, weshalb Personen in der Schweiz Sans-Papiers sind, beschreibt ihre Lebenslagen vor dem Hintergrund der Veränderungen der letzten zehn Jahre und zeigt die Brennpunkte auf, die sich in verschiedenen Politikbereichen ergeben. Die EKM hofft, damit aufzeigen zu können, dass die irregulären Situationen nicht einfach auf das Verschulden einzelner Personen zurückzuführen sind, sondern auch in der Verantwortung unserer Gesellschaft liegen, die nun mal nicht frei von Widersprüchen ist.



Francis Matthey
Präsident Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen

1 Zusammenfassende Darstellung

Die Anwesenheit von Menschen ohne Aufenthalts-erlaubnis hat in der Schweiz seit den 1980er-Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Sans-Papiers – wie sie gemeinhin genannt werden – halten sich in der Schweiz auf, weil sie sich ein besseres Leben erhoffen. Doch leben sie im Schatten der Gesellschaft. Sie versuchen nicht aufzufallen und führen dennoch weitgehend ein Leben wie andere Zugewanderte: Die Kinder gehen zur Schule und die Erwachsenen arbeiten, um mit einem Teil ihres Lohns ihre Familien im Herkunftsland zu unterstützen.

Ausländerrechtlich unbewilligter Aufenthalt kann verschiedenste Gründe haben: illegale Einreise und Verbleib, Verlust einer vormals erlangten Bewilligung, ein rechtskräftig abgewiesenes Asylgesuch oder die Geburt eines Kindes von Eltern ohne Aufenthaltserlaubnis. In den letzten zehn Jahren befassten sich zahlreiche Studien mit verschiedenen Themen und Problemstellungen zum illegalen Aufenthalt in der Schweiz. Im Sinne einer Standortbestimmung hat die vorliegende Studie das Ziel, einen Überblick über die Veränderungen des politischen und rechtlichen Rahmens der irregulären Migration der letzten zehn Jahre in der Schweiz zu geben. Zudem werden die Entwicklungen in verschiedenen Lebensbereichen von Sans-Papiers aufgezeigt und aktuelle Spannungsfelder diskutiert.

Vielfältige Hintergründe der irregulären Migration

Migration hat wirtschaftliche, politische und soziale Hintergründe. Auch irreguläre Migration entsteht im Spannungsdreieck von Wirtschaft, Migration und Politik: Der Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften wird von Migrantinnen und Migranten entsprochen, die ihr Leben und das ihrer Familien verbessern wollen. Die Zuwanderungsländer versuchen jedoch, unkontrollierte Zuwanderung zu verhindern, beziehungsweise Migration nur selektiv zuzulassen. Um ungewollter Migration entgegen zu treten, greifen sie zu verschiedenen Kontrollmassnahmen, die von Migrationsprävention und Zulassungsbeschränkungen bis hin zu Kontrollen im Landesinnern reichen, wie beispielsweise Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen auf, dass eine rigide Kontrolle der irregulären Migration nicht immer im Interesse des Staates liegt, zumal Sans-Papiers flexible Arbeitskräfte sind und somit häufig als Konjunkturpuffer dienen.

Bedeutung und Ausmass irregulärer Migration

Das Ausmass der Migration wird von der UNO weltweit auf rund 214 Millionen Migrierende geschätzt, wobei der Anteil der irregulären Migration bei etwa 10-15 Prozent liegt.¹ Die neuesten Schätzungen für die Europäische Union (EU-25) belaufen sich auf 1,9 bis 3,8 Millionen Sans-Papiers. Obwohl die Bekämpfung der irregulären Migration auf der migrationspolitischen Agenda der EU seit einigen Jahren einen wichtigen Platz einnimmt, haben die staatlichen Regulierungen zur Vermeidung von Zuwanderung nur begrenzte Wirkung auf die Anwesenheit von Sans-Papiers, wie komparative Studien belegen. Um die Folgen der irregulären Migration zu korrigieren, führten einige Staaten Europas (Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien) kollektive Regularisierungen von Personen ohne geregelten Aufenthalt durch, wodurch zwischen 1973 und 2008 4,3 Millionen Menschen eine Aufenthaltsgenehmigung für ihr Zielland erhielten (Baldwin-Edwards und Kraler 2009).

Schätzungen zur Anzahl der Sans-Papiers in der Schweiz schwanken zwischen 70 000 bis 300 000 Personen, wobei eine vom Bundesamt für Migration (2004) in Auftrag gegebene Studie von 90 000 Menschen ohne geregelten Aufenthalt ausgeht. Während über die Entwicklung der irregulären Migration in der letzten Dekade Uneinigkeit herrschte, ist unbestritten, dass sie konjunkturabhängig und eng mit der Arbeitsmarktsituation verbunden ist. Durch ihren Status sind Sans-Papiers in besonderer Masse auf eine Arbeitsstelle angewiesen und bleiben oft nur so lange, wie sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Abgesehen vom Arbeitsmarkt wirkt sich auch die Asylpolitik auf die Anzahl der Papierlosen aus: Die in den letzten fünf Jahren beobachtete Zunahme von abgewiesenen Asylsuchenden lässt somit auch auf einen Anstieg von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung schliessen.

1.1 Methodische Hinweise

Im Rahmen dieser Studie wurden neben einer systematischen Literatur- und Dokumentenrecherche zusätzlich zwanzig teilstrukturierte Interviews mit Fachpersonen geführt. Im Anschluss daran wurden in zwei Fokusgruppengesprächen mit insgesamt elf Teilnehmen-

den zentrale Brennpunkte und kontroverse Aussagen der Interviews einer eingehenden Diskussion unterzogen. Bei der Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner wurde darauf geachtet, dass sie einen möglichst umfassenden Überblick über die Thematik haben, in ihrer Arbeit in direktem Kontakt zu Sans-Papiers stehen und ausserdem verschiedene Regionen und Kantone der Schweiz vertreten.

Um den Sans-Papiers ein «Gesicht» zu verleihen und ihre Migrationsgeschichte sowie Lebenssituation in der Schweiz zu veranschaulichen, wurden sieben Personen, die entweder früher einmal Sans-Papiers waren oder es heute noch sind, interviewt.

Im vorliegenden Bericht werden die Erkenntnisse aus Studien, offiziellen Dokumenten und «grauer Literatur» mit den Einschätzungen der befragten Fachleute und Sans-Papiers kombiniert, um so einen möglichst umfassenden Überblick über die Tendenzen und Entwicklungen zu erhalten.

1.2 Allgemeine politische und rechtliche Entwicklungen

Verschiedene allgemeine politische Entwicklungen müssen in Betracht gezogen werden, um die Tendenzen der ausländerrechtlichen Realität in der Schweiz zu verstehen. Der Fokus der schweizerischen Migrationspolitik auf die Personenfreizügigkeit mit den EU-Staaten einerseits und auf eine Elitemigration aus Drittstaaten andererseits hat sich in den letzten Jahren im so genannten dualen Zulassungssystem konsolidiert und entspricht damit weitgehend dem allgemeinen europäischen Trend. Die Zulassung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten ist damit auf Hochqualifizierte und auf den Familiennachzug beschränkt.

Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten hat dazu geführt, dass sich kaum noch EU/EFTA-Staatsangehörige ohne gültige Aufenthaltspapiere in der Schweiz aufhalten. Gleichzeitig wurde in den letzten Jahren zu verschiedenen politischen Massnahmen gegriffen, um die Zuwanderung aus Drittstaaten zu steuern und die irreguläre Migration zu unterbinden. Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen und den entsprechenden Gesetzesanpassungen hat unter anderem eine Verschärfung der Visapolitik stattgefunden, womit die Einreise aus den meisten nicht-europäischen Ländern erschwert wurde. Eine weitere Folge des Schengen-Beitritts der Schweiz ist die Verschiebung der Grenzkontrollen von den Landesgrenzen ins Landesinnere sowie an die EU-Aussengrenzen. Während es grundsätzlich einfacher geworden ist, innerhalb der EU zu zirkulieren, haben die Personenkontrollen im

Inland im grenznahen Raum zugenommen. Auch das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit führt zu vermehrter Kontrolle im Landesinnern. Zudem konnte in den letzten Jahren allgemein ein verstärkter Daten- und Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden beobachtet werden.

Diese Praxis ist in den neuen Ausländer- und Schwarzarbeitsgesetzen verankert. Ein folgenschwerer Wendepunkt in der Asylpolitik war der Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (2004) und für abgewiesene Personen (2008), die seither nur noch Nothilfe beantragen können. Zwar sind die betroffenen Personen bei den Behörden registriert, werden aber trotzdem als Sans-Papiers betrachtet und riskieren somit jederzeit eine Ausschaffung. Expertinnen und Experten weisen darauf hin, dass die sukzessiven Verschärfungen in der Asylpolitik dazu geführt haben, dass Asylsuchende vermehrt den direkten Weg in die Illegalität wählen – ohne je ein Asylgesuch zu stellen.

In Politik und Gesetzgebung auf Bundesebene fand die Frage ausländerrechtlicher Illegalität vor allem unter dem ordnungsrechtlichen Aspekt der Bekämpfung illegaler Migration Eingang. Eine Legalisierung des Aufenthalts von Sans-Papiers durch eine kollektive Regularisierung war in der Schweiz nie mehrheitsfähig. Die seit Jahren bestehende Härtefallregelung im Einzelfall (humanitäre Aufenthaltsbewilligung infolge eines «schwerwiegenden persönlichen Härtefalls») wurde im letzten Jahrzehnt zwar politisch mehrfach kontrovers debattiert, doch weder im Gesetz noch in der Rechtsprechung hat eine nennenswerte Entwicklung stattgefunden; tendenziell wurde die Entscheidungspraxis im Gegenteil restriktiver. Die Einzelfallregelung bietet den Sans-Papiers nur wenig Rechtssicherheit, da die Anwendung interpretierungsbedürftiger Beurteilungskriterien nur schwer nachvollziehbar ist und es zudem beträchtliche kantonale Unterschiede gibt. Als Lösungsansatz für die verfahrenre Situation von Sans-Papiers, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten, kommt sie somit nur selten in Frage.

1.3 Profil der Sans-Papiers und Spannungsfelder in ihrem Alltag

Das Profil der Sans-Papiers und ihre Lebenssituation ganz allgemein hängen von vielfältigen Determinanten ab. Es kann davon ausgegangen werden, dass Papierlose – genauso wie andere Migrierende – tendenziell eher jung (zwischen 20 und 40) sind, und dass in den letzten Jahren vermehrt Frauen zugewandert sind, um bestimmte Arbeitsmarktnischen – insbesondere Haus- und Versorgungsarbeit (Care) – zu besetzen. Auch wenn die Aufenthaltsdauer von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahr-

zehnten variieren kann, dürften immer mehr Sans-Papiers «Langzeitaufenthalter» sein, was die Präsenz der in der Schweiz geborenen Sans-Papiers-Kinder sowie Berichte über Personen, die seit über 20 Jahren ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben, verdeutlichen.

Irreguläre Migration ist ein Spannungsfeld, in dem die migrationspolitischen Interessen des Staates den individuellen Interessen und Bedürfnissen von Migrierenden gegenüber stehen. In der Praxis gilt es mit dem Paradox der – bis zu einem gewissen Punkt tolerierten, irregulären Migration umzugehen. Sans-Papiers verstossen zwar gegen das Gesetz, indem sie sich ohne Aufenthaltsberechtigung im Land aufhalten und dort arbeiten. Gleichzeitig haben sie aber Rechte, die ihnen ungeachtet ihres ausländerrechtlichen Status zustehen. Diese können sie allerdings oft nicht einfordern. Die Kollision zwischen Ausländerrecht und (sozialen) Grundrechten zeigt sich in verschiedenen Lebensbereichen. Die Behörden stützen sich im Umgang mit Menschen ohne geregelten Aufenthalt zwar auf die gesetzlichen Grundlagen, verfügen aber andererseits in der Regel über einen gewissen Ermessensspielraum, den sie – je nach Kanton und Behörde – mehr oder weniger restriktiv auslegen. Die ausgeprägten Unterschiede der Behörden im Umgang mit der Sans-Papiers-Frage sind weitgehend bekannt, systematische Untersuchungen dazu fehlen hingegen.

Doch nicht nur die Politik sondern auch die Akteure der Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle: In den letzten zehn Jahren wurden die Sans-Papiers von der Öffentlichkeit immer mehr wahrgenommen. Nicht zuletzt in Folge der Mobilisierung der Sans-Papiers und engagierter Kreise seit 2001 haben sich zivilgesellschaftliche Strukturen gebildet, die sich der Problematik der Papierlosen annehmen und diverse Unterstützungsleistungen erbringen: Es entstanden Beratungs- und Anlaufstellen sowie Ärzte- und Solidaritätsnetze; Sans-Papiers-Kollektive wurden gegründet und Gewerkschaften nahmen sich dieser Bevölkerungsgruppe an. Durch den Versuch einer Sensibilisierung und die Aushandlung von pragmatischen Lösungen mit den Behörden und Ämtern in Alltagsfragen haben diese Unterstützungskreise weitgehend dazu beigetragen, dass eine gewisse «Humanisierung des Alltags» von Sans-Papiers zum Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden ist.

Anschliessend werden anhand von drei Personengruppen einige der wichtigsten Hauptentwicklungen und aktuellen Problembereiche im Alltag der Sans-Papiers aufgezeigt. Der erste betrifft die Erwerbstätigkeit: Ein grosser Teil der erwachsenen Sans-Papiers ist auf eine Arbeitsstelle angewiesen, um sich in der Schweiz die Existenz sichern zu können. Genau diese Erwerbstätigkeit, die meist schwarz verrichtet wird, bringt jedoch

legale Probleme mit sich, da sich die davon betroffenen Menschen zusätzlich zu ihrem illegalen ausländerrechtlichen Status erneut strafbar machen. Zweitens soll den Kindern und Jugendlichen, denen heute der obligatorische Schulbesuch garantiert wird, angesichts ihrer «Verwundbarkeit» aber auch ihrer «unverschuldeten Papierlosigkeit» besondere Beachtung zukommen. Drittens leben abgewiesene Asylsuchende und solche mit Nichteintretensentscheid oft unter viel schwierigeren Bedingungen in der Schweiz als die erwerbstätigen Sans-Papiers.

Erwerbstätige Sans-Papiers

Die Mehrheit der Sans-Papiers ist auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensgrundlagen in die Schweiz migriert – legal oder illegal – und geht einer Erwerbstätigkeit nach. Diese Personen sind hauptsächlich in Branchen tätig, die nicht durch Schweizer oder EU-Staatsangehörige abgedeckt werden: Dies betrifft insbesondere Branchen wie die Gastronomie, die Hotellerie, das Baugewerbe und die Landwirtschaft. Es gibt Hinweise darauf, dass ebenfalls die Hauswirtschafts- und Versorgungsarbeit aufgrund von demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen an Stellenwert gewinnt. Während viele Sans-Papiers schwarz arbeiten, verrichten einige sogenannte Grauarbeit: Sie verfügen zwar über keine ausländerrechtliche Bewilligung, von ihrem Lohn werden aber dennoch Sozialversicherungsabgaben und Quellensteuern abgezogen.

Die Auswirkungen des Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit (2008) sind zurzeit noch schwer abzuschätzen. Kurz nach Inkrafttreten befürchteten Arbeitgebende rechtliche Sanktionen, was teilweise zu Entlassungen von Sans-Papiers führte. Doch obwohl dieses Gesetz vordergründig die Schwarzarbeit (d. h. Anstellungen ohne Sozialversicherungs- und Steuerabgaben) und somit die Arbeitgeber ins Visier nimmt, betrafen die bisher erteilten Sanktionen vor allem das Ausländerrecht und damit die berufstätigen Sans-Papiers. Aufgrund des vereinfachten Datenaustausches zwischen Sozialversicherungen und Migrationsbehörden und den damit verbundenen Befürchtungen sowohl von Sans-Papiers als auch ihren Arbeitgeberinnen scheint die Grauarbeit tendenziell zugunsten der Schwarzarbeit abzunehmen.

Kinder und Jugendliche

Erwachsene Sans-Papiers reisen in der Regel ohne Familie in die Schweiz ein. Während einige ihre Kinder später nachholen, überweisen andere Geld ins Herkunftsland, wo ihre Kinder bei Angehörigen untergebracht sind. Viele «papierlose» Kinder werden jedoch in der Schweiz geboren, wachsen hier auf, sind durch die

Schulstrukturen gut integriert und sprechen die lokale Sprache. Die Aussicht auf eine Aufenthaltsbewilligung wegen eines persönlichen Härtefalls ist dennoch auch für diese Kinder sehr gering. Allgemein ist jedoch inzwischen in der Behördenpraxis wie auch in der Rechtsprechung eine stärkere Rücksichtnahme auf das Wohl des Kindes zu beobachten.

Der Zugang zur obligatorischen Schulbildung hat sich in den letzten Jahren merklich verbessert und ist heute in der ganzen Schweiz – mit einzelnen Ausnahmen, vor allem bei Kindern in Nothilfstrukturen – im Allgemeinen gewährleistet. Die nachobligatorische Ausbildung ist hingegen nach wie vor mit grossen Schwierigkeiten verbunden; insbesondere der Zugang zu Praktika und Berufslehren bleibt papierlosen Jugendlichen verschlossen. Nicht nur Fachleute aus der Praxis, sondern auch Politikerinnen und Politiker auf lokaler, kantonaler und Bundesebene haben diesbezüglich Handlungsbedarf erkannt. Deshalb wird zurzeit über Lösungsmöglichkeiten debattiert, und verschiedene Vorstösse sind im Gange.

Abgewiesene Asylsuchende und Nothilfe

Rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende und solche mit Nichteintretensentscheid, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz verbleiben, leben im Allgemeinen unter prekäreren Bedingungen als die erwerbstätigen Sans-Papiers. Die Wahrscheinlichkeit, eine Bewilligung wegen eines persönlichen Härtefalls (nach Asylgesetz) zu erhalten, ist bei ihnen jedoch grösser als bei den übrigen Sans-Papiers. Verschiedene politische Massnahmen, die der Abschreckung dienen, sollen eine baldige Ausreise der abgewiesenen Asylsuchenden herbeiführen, und der Vollzug der Wegweisung scheint in einigen Kantonen besonders konsequent umgesetzt zu werden. Zudem haben die Sans-Papiers nur einen eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung und zur Schulbildung.

Mit dem Sozialhilfestopp hat sich ihre Situation in den letzten Jahren noch verschärft: Die Nothilfe sichert zwar das Überleben, doch der Druck auf die Betroffenen zur Ausreise kann bei denjenigen, die aus verschiedenen Gründen nicht ausreisen (können), psychische und physische Belastungen nach sich ziehen. Der teils jahrelange Langzeitbezug von Nothilfe zeigt, dass im Umgang mit abgewiesenen Asylsuchenden besonderer Handlungsbedarf besteht.

1.4 Ausblick

Die Entwicklungen der letzten Jahre machen deutlich, dass die Schweiz, ebenso wie andere demokratische

Staaten, ausländerrechtliche Illegalität nicht verhindern kann. Die Sans-Papiers-Frage dürfte deshalb auch in Zukunft aktuell bleiben und wird vermutlich in der gesellschaftspolitischen Debatte noch an Relevanz gewinnen.

Eine eingehende Beschäftigung mit der Materie legt den Schluss nahe, dass der komplexe Umgang mit konfligierenden Rechtsgütern in verschiedenen Politikfeldern längerfristig nicht mehr (allein) dem Ermessen der zuständigen Akteure überlassen werden kann, sondern einer demokratischen Debatte und kollektiv ausgehandelten Lösungen Platz machen muss. Letztlich stellt sich immer wieder die Frage, inwieweit es verhältnismässig und von öffentlichem Interesse ist, soziale Rechte zum Zweck der Zuwanderungssteuerung einzuschränken und daraus erwachsene Missstände hinzunehmen. Verschiedene Beobachtungen legen die Erkenntnis nahe, dass sich durchaus eine alternative Handlungsorientierung denken lässt, die sich weder ausschliesslich ausländerrechtlichen Zielen verschreibt, noch eine radikal ordnungskritische Position des «laissez-faire» bei der Zulassung vertritt.

Voraussetzung für einen Perspektivenwechsel ist allerdings der Verzicht auf das unrealistische Ziel einer vollkommenen Durchsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen und die Einsicht, dass die Anwesenheit von Sans-Papiers strukturell bedingt ist und somit ein bleibendes Problem darstellt. Eine Rückkoppelung der Debatte auf die Praxis der Migrationsrealität ist umso wichtiger, als eine wachsende Diskrepanz zwischen (migrations)politischen Idealvorstellungen und der Realität einer Polarisierung der politischen Positionen Vorschub leistet. Dies ist einer sozialverträglichen, sachgerechten Politikgestaltung, die bei weiten Teilen der Bevölkerung Akzeptanz findet, wenig förderlich.

Wie mehrere Beispiele verdeutlichen, existieren in verschiedenen Kantonen und Politikfeldern bereits tragfähige Ansätze des konstruktiven Umgangs mit Sans-Papiers. Von diesen kann sich eine sachlich geleitete Diskussion möglicher Antworten auf die Probleme illegalen Aufenthalts inspirieren lassen. Eine offene Auseinandersetzung mit realistischen Möglichkeiten, irreguläre Migration wirksam einzudämmen, ohne den Blick für Menschenrechtsverletzungen und soziale Härten zu verschliessen, wird vermutlich die Vorteile einer pragmatischen Kombination unterschiedlicher Teillösungen aufzeigen. Ausserdem ist zu hoffen, dass eine konstruktive Debatte den Blick für Analyse- und Handlungsperspektiven öffnet, die über die Grenzen der Schweiz hinaus reichen, und Berührungspunkte zu Aussenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Vordergrund rückt.

2 Einleitung

In der Schweiz leben und arbeiten zahlreiche Menschen, die keine Aufenthaltserlaubnis haben. In breiten Kreisen des politischen und gesellschaftlichen Spektrums besteht Einigkeit, dass diese so genannten Sans-Papiers existieren, obwohl es illegalen Aufenthalt eigentlich nicht geben dürfte. Nur noch vereinzelt werden Stimmen laut, welche die Existenz dieser gesellschaftlichen Gruppe als Hirngespinnst abtun. Doch dann wird es kompliziert: Denn Sans-Papiers werden zu Projektionsflächen für unterschiedlichste Moralvorstellungen, Überzeugungen und manchmal auch für diffuse Ängste und Hoffnungen. Politisch gesehen ist die Frage des unerlaubten Aufenthalts höchst brisant. «Politiker können sich beinahe nur die Finger daran verbrennen», so eine zu diesem Themenbereich interviewte Fachperson. Grundsatz-Debatten münden deshalb oft in ideologischen Auseinandersetzungen, die konstruktive Lösungsansätze eher versperren als ermöglichen.

Doch die Praxis hat sich seit Jahren mehr oder weniger pragmatisch mit der realen Anwesenheit der Sans-Papiers auseinandergesetzt: Die Kinder aus diesen Familien gehen zur Schule, die Erwachsenen einer Arbeit nach, Nothilfe wird bezogen, private Stellen beraten und helfen, Rechte einzufordern. Hilfswerke, Migrantenorganisationen, Vereine und Solidaritätsnetze bieten dieser Bevölkerungsgruppe Unterstützung an und vermitteln bei Problemen. Lokale Behörden und private Organisationen arbeiten teils zusammen, teils gegeneinander. Es kommt dabei zwar zu Pannen, Auseinandersetzungen und Blockaden, aber es werden auch wieder Abmachungen getroffen und gemeinsame Lösungen gefunden. Kurz, alle Beteiligten versuchen auf ihre Weise mit der paradoxen Situation konstruktiv umzugehen.

Fragen und Ziele der Studie

Ein umfassender Überblick über die zahlreichen Aspekte des illegalen Aufenthalts und die vielfältigen Umgangsweisen damit ist kaum möglich. Es geht deshalb darum, längerfristige Entwicklungen und spezifische Problematiken aufzuzeigen, soweit diese dokumentiert sind oder in der Praxis der befragten Expertinnen und Experten festgestellt werden konnten.

In der vorliegenden Kurzstudie steht die Frage im Mittelpunkt, wer die Sans-Papiers überhaupt sind und mit

welchen Problemen sie im Alltag hauptsächlich konfrontiert werden. Insbesondere interessiert dabei, welche Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren stattgefunden haben, genauer gesagt, ob und in welcher Hinsicht sich die irreguläre Migration in der Schweiz und die Situation der Sans-Papiers verändert haben. Dafür werden die wichtigsten soziodemographischen Entwicklungen im Kontext der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt. Ferner wird untersucht, wie sich verschiedene privatrechtliche und öffentliche Akteure zu den Sans-Papiers stellen. Zuletzt wird der Frage nachgegangen, welche Probleme im Moment vorrangig sind, und wo sich ein dringender Handlungsbedarf abzeichnet.

Dieser notwendigerweise vereinfachende Überblick stützt sich auf eine Bestandsaufnahme der in den vergangenen zehn Jahren publizierten Literatur und eine Reihe von Gesprächen mit Fachleuten, die sich mit der Situation von Sans-Papiers auseinandersetzen. Die hier geäußerten Meinungen sind vielfältig und ergeben oft kein einheitliches Bild. Das ist wenig erstaunlich angesichts der Tatsache, dass die individuellen Lebenslagen ebenfalls sehr unterschiedlich sind und der Umgang mit den Sans-Papiers – je nach Kontext – stark variiert. Die folgende Übersicht kann deshalb nur bestimmte Ausschnitte des äusserst facettenreichen Lebens ohne Bewilligung in der Schweiz sowie die aktuellen Brennpunkte beleuchten; sie erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Ausgangslage

Die Zahl von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis hat in den letzten zwanzig Jahren weltweit ein beträchtliches Ausmass angenommen und ist heute auch in der Schweiz unübersehbar. Eine im Auftrag des Bundesamts für Migration (BFM) durchgeführte Experten-Schätzung ging von rund 90000 Personen im Jahr 2005 aus (Longchamp et al. 2005), eine andere Hochrechnung ergab eine Spannbreite von 70000 bis 180000 Personen (Piguet und Losa 2002), während die sich im Asylbereich engagierenden Interessengruppen oft höhere Zahlen nennen. Viele dieser Menschen – in der Schweiz meist Sans-Papiers genannt – arbeiten in Branchen, die einen Mangel an Arbeitskräften aufweisen und unter unattraktiven Arbeitsbedingungen wenig konkurrenzfähige Löhne bieten. Dies betrifft traditionell Teile des Gast- und Baugewerbes,

die Landwirtschaft oder Privathaushalte. Papierlosigkeit ergibt sich aus dem Zusammenwirken verschiedener Entwicklungen, denen je nach Blickwinkel eine unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird: Dazu zählen der erhöhte Rationalisierungsdruck und die Segmentierung der Arbeitsmärkte, der Abbau öffentlicher Dienstleistungen sowie die wachsende Nachfrage nach Hilfe im Haushalt und in der Versorgungsarbeit (Care), die durch die Alterung der Gesellschaft, die Erwerbstätigkeit beider Eltern und die Pluralisierung der Familienformen (Peuckert 2004; Madörin et al., in Vorbereitung) ausgelöst wurde. Die wachsende Mobilität, die Einschränkung legaler Einwanderungsmöglichkeiten und die restriktive Asylpolitik sind ebenfalls verantwortlich für die Zunahme der Sans-Papiers.

In einer immer stärker vernetzten Welt lässt sich das Migrationsgeschehen nur begrenzt durch staatliche Grenzregelungen steuern; dies umso weniger, als ungewilligte Erwerbstätigkeit in der globalen Wirtschaft eine flexibilisierende Funktion hat und daher im Rahmen einer so genannten repressiven Toleranz geduldet wird. Allerdings zeigen sich hier auch deutlich die Schattenseiten der ausländerrechtlichen Illegalität und Rechtlosigkeit: Lohn- und Ausbeutungsgefahr und fehlender sozialer Schutz sind nur einige Stichworte, die nahe legen, die Situation von Sans-Papiers näher zu untersuchen. Seit den 1990er-Jahren nimmt die Zahl der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung europaweit trotz kurzfristigen Schwankungen tendenziell zu. Ausserdem sind von diesem Phänomen immer häufiger auch Familien und Kinder betroffen, die teilweise schon seit Jahren in der Illegalität leben.

Obwohl diese Situation in praktisch allen europäischen Staaten besteht, variiert ihre Ausprägung – was das Profil der Sans-Papiers, ihre jeweilige Lebenssituation, ihren Migrationshintergrund sowie die Politikgestaltung im entsprechenden Staat angeht – erheblich. Ausserdem unterliegt diese Situation fortwährenden Veränderungen. In der Schweiz befinden sich beispielsweise seit der Einführung des Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende² vermehrt auch Familien und Kinder aus dem Asylbereich in dieser Situation. Die Jugendlichen, die ihre Schulbildung hier abschliessen, kurz vor dem Übergang ins Arbeitsleben stehen und für ihre Situation nicht verantwortlich gemacht werden können, stellen die Politiker vor weitaus grössere Herausforderungen als beispielsweise die ehemaligen Saisoniers Ende der 1990er-Jahre.

2.1 Begriffliche Klärung und Definitionen

Die Fachbegriffe zur *irregulären Migration* werden in der Literatur und vor allem im öffentlichen Diskurs uneinheitlich und zum Teil auch missverständlich ver-

wendet. Im internationalen Kontext hat sich inzwischen für den hier angesprochenen Problembereich – in Anlehnung an den englischen Wortgebrauch «irregular migration» – der Begriff irreguläre Migration durchgesetzt, obwohl er auch kritisiert wird (Schrover 2008: 10). Die Illegalität der Migration ist dabei allerdings immer eine Frage der Perspektive, die letztlich davon abhängt, ob die Definition aus der Sicht von Herkunfts- oder Zielstaaten erfolgt (Ghosh 1998). Erst Einschränkungen und Verbote machen Migration zu irregulärer Migration. Insofern ist irreguläre Migration ein politisches und juristisches Konstrukt (Düvell 2007a). Der Begriff «irreguläre Migration» wird im Folgenden aus der Perspektive der Einwanderungsländer als Oberbegriff im Sinne von «normative Regeln verletzend» verwendet.

Als «irregulär» wird ebenfalls der gesamte transnationale Migrationsparcours von Migrierenden bezeichnet, der nicht nur *illegale* sondern auch *legale* Etappen enthalten kann. Zum Beispiel kann ein Grenzübertritt zwar auf legale Weise erfolgen, die Verweilfrist im Ziel-land kann aber überschritten werden und somit zu einem illegalen Aufenthalt führen. Umgekehrt kann jemand illegal in ein Land einreisen (zum Beispiel ohne Visum über die grüne Grenze), danach aber ein Asylgesuch stellen und schliesslich Aufenthaltspapiere bekommen. Wieder andere reisen illegal ein, heiraten und erwerben so die Berechtigung auf einen geregelten Aufenthalt mit Ehepartner und Familie, verlieren aber nach einer eventuellen Scheidung die Aufenthaltsbewilligung wieder und halten sich in der Folge illegal im Land auf.

Die einzelnen Prozessschritte können somit entweder legal oder illegal sein, je nachdem ob Gesetze oder Normen dabei verletzt werden. Deshalb wird hier nur für einzelne dieser Etappen die Bezeichnung «illegal» verwendet. Illegaler Aufenthalt und die Situation von Sans-Papiers stellt somit eine wichtige Facette irregulärer Migration dar und steht im Mittelpunkt der vorliegenden Studie.

Sans-Papiers sind Menschen, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in einem Land aufhalten. Die meisten Sans-Papiers haben Identitätspapiere oder einen Pass, verfügen aber nicht über einen ausländerrechtlichen Status. Der Begriff Sans-Papiers wurde in den 1970er-Jahren im Rahmen der ersten sozialen Bewegungen von Sans-Papiers in Frankreich geprägt und hat sich heute in vielen Ländern durchgesetzt. Wir verwenden synonym zu dem Terminus «Sans-Papiers» auch die Begriffe «Papierlose», «Personen ohne Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung», «ohne geregelten Aufenthalt», sowie «ohne legalen Aufenthaltsstatus». Dieser Logik folgend sind auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde, sich aber weiterhin in der Schweiz aufhalten, Sans-Papiers. Zu den *abgewiesenen*

Asylsuchenden zählen wir, wenn nicht anders vermerkt, auch Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (NEE).

2.2 Methodische Ansätze und Herausforderungen

Die vorliegende Studie wurde zwischen April und Juli 2010 durchgeführt und erfolgte in vier Forschungsphasen, die teils aufeinander folgten und sich teils zeitlich überschneiden.

Literaturübersicht

In einem ersten Schritt wurden die für den Themenkreis relevanten Bücher, Artikel und Studien zusammengestellt und unterschiedlichste Dokumente analysiert, um einen Überblick über den Forschungsstand der letzten zehn Jahre zu erhalten. Die Literatur aus der Schweiz wurde systematisch gesichtet, was bei der umfangreichen internationalen Literatur nicht möglich war (rund 600 Einträge ab 2000). Unter den Beiträgen zur Schweiz befanden sich auch Publikationen der so genannten «grauen Literatur» (unpublizierte Reflexionen, Magisterarbeiten, politisch engagierte Literatur usw.) und Filme, die interessante Hintergrundinformationen lieferten. Zudem besuchten wir die Ausstellung «Kein Kind ist illegal» und nahmen an verschiedenen Veranstaltungen teil.

Experteninterviews

In einem zweiten Schritt wurden insgesamt 20 Interviews mit Fachpersonen entweder persönlich (17) oder telefonisch (3) durchgeführt. Dabei handelte es sich um teilstrukturierte Gespräche, die sich an einem zuvor erstellten Leitfaden orientierten, der auf die jeweiligen Fachleute abgestimmt wurde. Die Interviews wurden bis auf eine Ausnahme aufgenommen, ganz oder zusammenfassend transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Zusätzlich wurden fünf Kurzinterviews mit Fachleuten und Forschenden mit spezifischem Hintergrundwissen geführt, um bestimmte Fragenkomplexe zu vertiefen.

Bei der Auswahl der Interviewpartner und -partnerinnen wurde darauf geachtet, dass diese in direktem Kontakt zu Sans-Papiers stehen, deren konkrete Lebenssituation und Probleme kennen und dadurch einen möglichst breiten Überblick haben. Aus diesem Grund wurden neun der zwanzig Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen und Hilfswerken und eines mit einem Gewerkschafter durchgeführt. Zudem befragten wir vier auf diese Thematik spezialisierte Wissenschaftlerinnen, einen Beamten und zwei Anwälte, die uns über die komplexen rechtlichen Aspekte Auskunft geben konnten. Die Perspektive von Behördenvertreterinnen und -vertretern (Zivilstandesamt, Migrationsamt etc.), die nicht in direktem Kontakt zu der untersuchten Personengruppe stehen, konnte in dieser Studie mit wenigen Ausnahmen nicht berücksichtigt werden.

Durch die Experteninterviews konnten einerseits die soziodemographischen Merkmale der Sans-Papiers festgestellt sowie die aktuellen Problemfelder identifiziert werden und andererseits Entwicklungen und Tendenzen der letzten zehn Jahre nachvollzogen werden. Die Unterschiede der geographischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der jeweiligen kantonalen Praxis im Umgang mit Personen ohne Aufenthaltsberechtigung konnten dank der Interviews mit Fachleuten aus fünf der sieben Schweizer Grossregionen deutlich gemacht werden.

Fokusgruppengespräche und Interviews mit Sans-Papiers

In einem dritten Schritt wurden in Bern und in Lausanne zwei Fokusgruppengespräche sowie Interviews mit sieben Personen geführt, die Sans-Papiers sind oder es bis zur kürzlich erfolgten Legalisierung ihres Aufenthalts waren.

Ziel der Fokusgruppengespräche war es, Spannungsfelder zu identifizieren, kontroverse Aussagen aus den Interviews zu hinterfragen und regionale Unterschiede in der direkten Konfrontation mit den Teilnehmenden festzustellen. An diesen Gesprächen nahmen in

Grossregion	Région lémanique	Espace Mittelland	Nordwest- schweiz	Zürich	Ost- schweiz	Zentral- schweiz	Tessin	Total
Interviews Fachpersonen	8	5	3	1		2	1	20
Fokusgruppen- gespräche	4	2	2	1	1	1		11
Interviews Sans-Papiers	4	2		1				7

Tabelle 1: Interviews und Fokusgespräche

Bern sieben Personen aus fünf Grossregionen der Deutschschweiz teil und in Lausanne vier Personen, die in den Kantonen Waadt und Genf arbeiten. Die beiden Gespräche wurden aufgenommen und anschliessend transkribiert, was eine inhaltsanalytische Auswertung ermöglichte. Insgesamt wurden im Verlaufe der Studie 14 Experten und 15 Expertinnen konsultiert.

Um nicht nur Fachleute zu Wort kommen zu lassen, haben wir mit sieben Sans-Papiers – vier Frauen und drei Männern – über ihre Migrationsgeschichte und ihr Leben in der Schweiz gesprochen. Es lag uns auch hierbei wieder daran, Menschen aus verschiedenen Regionen der Schweiz zu befragen, denn vier Interviewpartner leben in der Westschweiz und drei kommen aus der Mittel- und Nordschweiz. Der Aufenthalt von vier der befragten Personen ist mittlerweile regulisiert worden, während sich drei immer noch ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten. Diese Gespräche wurden entweder aufgenommen oder protokolliert. Die Notizen wurden zusätzlich dazu verwendet, um von den Interviewten kurze Portraits zu erstellen, die in verschiedenen Kapiteln der vorliegenden Studie nachgelesen werden können und der Veranschaulichung dienen. Ziel dieser Darstellung ist es, den Tausenden von Papierlosen und ehemaligen Sans-Papiers ein Gesicht zu geben.

Daneben standen uns eine Reihe weiterer Interviews aus zwei anderen Studien zur Verfügung, die sich mit dem Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit NEE sowie dem Zugang von Sans-Papiers zum Gesundheitswesen beschäftigen.

In einem vierten und letzten Schritt wurden sämtliche Ergebnisse der Literatur- und Dokumentenanalyse, der Interviews mit Fachpersonen und Sans-Papiers wie auch der Fokusgruppengespräche zusammengefasst und in dem vorliegenden Bericht ausgewertet.

Herausforderungen und Vorbehalte

Wir sind bei der Suche nach möglichen Interviewpartnerinnen und -partnern sowie Fokusgruppenteilnehmenden auf grosses Interesse und Engagement seitens der Fachpersonen gestossen. Die Schwierigkeit bestand jedoch darin, aus den vielen Gesprächen und Informationen ein kohärentes Bild der aktuellen Situation zu erstellen und übergreifende Tendenzen abzuleiten. Aufgrund der regionalen Unterschiede im Umgang mit der Papierlosen-Frage und der verschiedenen Hintergründe und Tätigkeitsbereiche der Teilnehmenden kam es manchmal zu widersprüchlichen Aussagen und Einschätzungen, die nicht systematisch nachgeprüft werden konnten. Andere Akteure, die im Alltag keinen direkten und regelmässigen Kontakt zu Sans-Papiers

haben, konnten in diese Studie aus zeitlichen Gründen nicht einbezogen werden. Doch verweisen wir am Ende jedes Kapitels auf Studien und Dokumente, die diese Lücke zu füllen vermögen. Behördliche Positionen sind in offiziellen Berichten und Gesetzesgrundlagen dokumentiert.

Die Verfügbarkeit von Fachliteratur und der allgemeine Wissensstand in Bezug auf Sans-Papiers variiert von Region zu Region, was uns dazu veranlasste, uns auf Regionen zu konzentrieren, wo bestimmte Erfahrungen bereits dokumentiert oder zumindest zugänglich waren, wie beispielsweise in den Kantonen Genf und Waadt, oder in grösseren Städten wie Basel und Zürich. Gezielte Nachforschungen in ländlichen Gebieten wären sicher interessant gewesen, waren aber im Rahmen der relativ kurzen Studiendauer nicht möglich.

Ein anderes Problem stellte die Schätzung der Anzahl der Sans-Papiers in der Schweiz dar. Weil ein Grossteil der befragten Personen keine näheren Angaben machen wollte oder konnte, haben wir lediglich nach einer Einschätzung der zeitlichen Entwicklung gefragt (siehe Kapitel 4.3.).

2.3 Gliederung der Studie

Die vorliegende Studie ist in sieben Kapitel gegliedert. Ein Kapitel zu den Hintergründen der irregulären Migration aus theoretischer und historischer Perspektive soll in die Thematik einführen und die Schweiz in einen internationalen Kontext einbetten (→ Kapitel 3). Des Weiteren werden der Kenntnisstand über die Sans-Papiers in der Schweiz, ihr soziodemographisches Profil, ihre Migrationswege und die Gründe für ihre Papierlosigkeit aufgezeichnet (→ Kapitel 4). Die Darstellung des allgemeinen migrationspolitischen Rahmens soll die spezifischen politischen Entwicklungen und Einstellungen der Politiker gegenüber der Sans-Papiers-Frage kontextualisieren (→ Kapitel 5). In einem weiteren Kapitel (→ 6) werden politische Antworten auf die zunehmend in der Gesellschaft in Erscheinung tretenden Sans-Papiers aufgezeigt. Auch der Umgang der Behörden mit Sans-Papiers in einzelnen Teilbereichen wird näher beleuchtet, wobei der Frage der Härtefallregelung besonders viel Platz eingeräumt wird. In diesem Zusammenhang wird auch näher untersucht, welche Rolle Unterstützungskreise und die Zivilgesellschaft spielen sowie Tendenzen in der öffentlichen Wahrnehmung aufgezeigt. Ein weiteres Kapitel widmet sich den Spannungsfeldern in drei Lebensbereichen der Sans-Papiers, in denen besonderer Handlungsbedarf festgestellt wurde. Dies betrifft in erster Linie die Erwerbstätigkeit und die Arbeitsbedingungen, zweitens die Situation der Kinder und Jugendlichen unter besonderer Berücksichtigung

des Bildungssektors und schliesslich Fragen der Gesundheitsversorgung; ferner werden übergreifende Spannungsfelder in Zusammenhang mit Wohnen, Nothilfe, Mobilität und sozialem Schutz angesprochen (→ 7). Im letzten Kapitel werden die wichtigsten Tendenzen und Brennpunkte nochmals zusammengefasst und kommentiert (→ Kapitel 8).

Dank

Der vorliegende Bericht basiert zu einem wesentlichen Teil auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen und telefonischen Gesprächen mit diversen Informantinnen und Informanten, denen wir an dieser Stelle unseren Dank aussprechen möchten. Unsere besondere Anerkennung gebührt den Sans-Papiers, die uns Vertrauen entgegen brachten und uns die Erlaubnis gaben, über ihr Leben und ihre Aufenthaltssituation zu berichten. Da wir ihre Anonymität garantieren möchten, können wir uns leider nicht namentlich bei ihnen bedanken.

Besonderer Dank gilt auch den Fachpersonen und Forschenden, die bereit waren, ihre Kenntnisse und Erfahrungen aus ihrem Berufsalltag mit uns zu teilen. Der Dank richtet sich in alphabetischer Reihenfolge an: Christin Achermann, Christoph Blanchet, Donato Di Blasi, Myriam Carbajal, Laetitia Carreras, Eva Danzl, Gustave Desarnaulds, Rebekka Ehret, Rosita Fibbi, Regula Fiechter, Eliana Induni, Thierry Horner, Bashkim Iseni, Marianne Kilchenmann, Anni Lanz, Dario Lopreno, Peter Nideröst, Pierre Alain Niklaus, Andreas Nufer, Roswitha Petry, Christine Pittet, Simon Röthlisberger, Sylvain Rudaz, Philippe Sauvin, Jakob Schädelin, Mathias Schaer, Myriam Schwab, Bea Schwager, Claudia Studer, Christoph Tafelmacher und Lisa Weiler.

Ganz herzlich bedanken möchten wir uns ferner bei Roswitha Petry von der Universität Genève, die einen ersten Draft des ganzen Texts kritisch gegengelesen hat, sowie bei unseren Kolleginnen und Kollegen vom SFM, Gianni D'Amato, Didier Ruedin und Nicole Wichmann, die uns wichtige Rückmeldungen zu einzelnen Textpassagen gegeben haben. Ferner bei Evelyn Wellding, die sich mutig mit unseren Sprachstilen herumgeschlagen hat. Zu Dank verpflichtet für vielfältige Inputs und konstruktiv kritische Durchsicht des Manuskripts sind wir schliesslich Simone Prodoliet, Elsbeth Steiner und Pascale Steiner von der EKM.

3

Irreguläre Migration – eine theoretische und historische Einbettung

Irreguläre Migration kann nur im grösseren Zusammenhang der globalen Mobilität und der Durchsetzung des nationalstaatlichen Anspruchs, die Flüsse von Gütern und Menschen zu kontrollieren, gedeutet werden. Sie entsteht, weil Nationalstaaten oder Staatengemeinschaften kraft ihres Souveränitätsanspruchs regeln, wer (legal) einreisen und wer sich mittel- oder längerfristig niederlassen darf (Jordan und Düvell 2002).³

Sassen (1998) beschreibt den Migrationsprozess folgendermassen: «Migrations do not just happen; they are produced. And migrations do not involve just any possible combination of countries; they are patterned». Dies gilt genauso für die irreguläre Migration. Während die Ursachen der Migration mit wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Risikoprozessen verknüpft sind, ist irreguläre Migration – grob gesagt – eine Folge des Migrationsregimes, verstanden als Grenz- und Migrationskontrollen (Jordan und Düvell 2002). In diesem Kapitel soll zum einen die Thematik theoretisch eingebettet und zum anderen in einen internationalen Kontext gestellt werden.

3.1 Wie erklärt sich irreguläre Migration?

Seit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert fördert der moderne Nationalstaat die Transnationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten. Die internationalen sozioökonomischen Entwicklungen im Handel und bei Investitionen haben seither in den liberalen Staaten zu einer immer grösseren Öffnung geführt. Allerdings gibt es in diesem Regime des Welthandels eine Ausnahme: Die internationale Mobilität der Menschen ist zum grössten Teil von dieser Entwicklung ausgenommen und untersteht nach wie vor innenpolitischen Interessen (Freeman 1995; Guiraudon und Joppke 2001). Diese Spannung zwischen der ökonomischen Logik des Liberalismus, der nach Öffnung strebt, und der politischen und rechtlichen Logik von Nationalstaaten, die ihre Souveränität bewahren wollen, wird in der Migrationsforschung als **«liberales Paradox»** bezeichnet (Hollifield 1992). Durch die global operierende Wirtschaft werden zunehmend flexible Arbeitsmärkte geschaffen, die auf eine

Migrationsgesetzgebung stossen, die aus innenpolitischen Erwägungen nicht im gleichen Ausmass flexibel auf die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften reagieren kann. Der ökonomische Bedarf an diesen Arbeitskräften ist aber mit der Zulassungspolitik der (westlichen) Nationalstaaten nur begrenzt vereinbar (Castles 2004; Cornelius 2005).

Die Logik der **globalen Wirtschaftsentwicklung** hat deshalb zu einem «halbierten Liberalismus» geführt, der zwar die Mobilität von Gütern, Kapital und Dienstleistungen weltweit befürwortet, nicht aber die Mobilität von Menschen. Dieses Verständnis zeigt sich insbesondere in der Frage der Wanderung über Grenzen hinweg: Es besteht zwar ein international anerkanntes Recht auf Ausreise und auf Schutz vor Vertreibung, aber bis heute gibt es kein Recht auf Einreise und Niederlassung.⁴ Dies zeigt sich mitunter auch in der Gestaltung der internationalen Asylpolitik: Flüchtlinge können das international garantierte Recht in Anspruch nehmen, aus ihrem Land zu fliehen und einen anderen Staat um Schutz zu ersuchen. Dieser Staat ist hingegen nur dazu verpflichtet, die Asylgründe von Asylsuchenden zu prüfen, die sich noch auf ihrem Territorium aufhalten (Jordan und Düvell 2002: 236).

Irreguläre Migration entsteht im Spannungsdreieck von Wirtschaft, Politik und Migration: Die Wirtschaft braucht Arbeitskräfte, und Migrierende wollen ihr Leben verbessern, doch die Politik versucht dort, wo sie es durchsetzen kann, eine unkontrollierte Einwanderung zu verhindern. Wenn die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften nicht mit einem legal angeworbenen Arbeitskräfteangebot gedeckt werden kann – beziehungsweise dieses aus politischen Gründen nicht (in ausreichendem Masse) zugelassen wird – entsteht aus systemischer Sicht ein Markt für irreguläre Migration (Düvell 2007a).

Aus der **Sicht der Wandernden** ist der Mangel an Perspektiven sowie die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Lebensbedingungen ein Grund dafür, bessere Chancen für ein Leben in Sicherheit und Freiheit anderswo zu suchen. Migration kann also als Strategie der Unterpri-

vilegierten interpretiert werden, am «System der distributiven Gerechtigkeit» teilzunehmen (Bommes 1999). Die nationalstaatlichen Einwanderungsregelungen werden dabei umgangen, weil es für jene Migranten, die nicht als Arbeitskräfte angeworben werden, letztlich keine legale Möglichkeit zur Auswanderung mehr gibt. Es bleibt nur die Alternative der Asyl- oder der illegalen Migration (Bommes 2006; Scott 1985 in: Jordan und Düvell 2002: 4).

Die fortgeschrittenen industrialisierten Staaten ziehen im Rahmen des globalen Wirtschaftswettbewerbs hochqualifizierte Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern an, was in diesen Staaten zu einem «brain drain» führt und somit sowohl eine **Polarisierung** zwischen starken und schwachen Ökonomien als auch die globale Ungleichheit fördert (Jordan und Düvell 2002). Die in der Literatur – aber auch in der Öffentlichkeit – oft erwähnte «Migrationskrise» kann letztlich auch als Nord-Süd-Krise verstanden werden. Nach dieser Auffassung liesse sich eine wirksame Eindämmung von (irregulärer) Migration nur über eine verbesserte Nord-Süd-Beziehung und die Reduzierung der globalen Ungleichheit lösen (Castles 2004: 211).

Andere Faktoren, die bei der Genese irregulärer Migration ebenfalls eine Rolle spielen, werden in ihrer Bedeutung oft unterschätzt. So kann Migration auch als sozialer Prozess verstanden werden, der eine nur schwer aufzuhaltende **Eigendynamik** entwickeln kann. Die transnationale Migration funktioniert mitunter über soziale Netzwerke, also über Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen. Diese bieten Hilfe an, um das Destinationsland zu erreichen und dort Fuss zu fassen. Wo diese Beziehungen nicht bestehen, tritt die so genannte «Migrationsindustrie» (Hernandez-Leon 2005; Wagner 2010) auf den Plan. Diese ist ein international verankertes, lukratives Geschäft, an dem sich verschiedene Akteure beteiligen, unter anderem auch Menschenschmuggler, die eine parallele Reisebranche aufbauen und unter anderem auch gefälschte Visa vermitteln.

Die **Abwehrmassnahmen** der verschiedenen Staaten können auch zu ungewollten Nebeneffekten führen, die das eigentliche Ziel, nämlich die Einwanderung zu kontrollieren oder zu unterbinden, untergraben (Castles 2004; Cornelius et al. 1995). Das Katz- und Maus-Spiel dieser Staaten und der irregulären Migranten läuft darauf hinaus, dass die Verschärfung der Einreisekontrollen zu immer spitzfindigeren Gegenstrategien der Migrierenden, und damit zu einer immer stärkeren Abhängigkeit von informellen, kriminellen Netzwerken und Institutionen, wie etwa dem Menschenschmuggel, führt (Broeders und Engbersen 2007).

Die **Steuerung oder Kontrolle** der Migrationsbewegungen steht auf der politischen Agenda vieler westlicher Staaten weit oben. Dieses Thema rückt immer dann in den Brennpunkt, wenn eine «Krise» auszumachen ist, die aus

verschiedenen Gründen nicht sofort behoben werden kann, sei es, weil der politische Wille fehlt oder weil es zu unterschiedlichen Einschätzungen in der Einwanderungsgesellschaft kommt (D'Amato et al. 2005: 30). Eine Migrationssteuerung wird von den Staaten angestrebt, um ihre Kontrollkapazität zu demonstrieren und durchzusetzen.

Es gibt allerdings Interpretationen, die davon ausgehen, dass etliche Staaten gar nicht an einer rigiden Kontrolle interessiert sind, da sie sich von der irregulären Migration die Rolle eines **Konjunkturpuffers** erhoffen (Amarelle 2010; Joppke 1998). Aufgrund ihres illegalen Status sind die betroffenen Migrantinnen und Migranten erpressbar und darum bemüht, unsichtbar zu bleiben. Sie gehören deshalb zu den schwächsten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die bei einem eventuellen Konjunkturrückgang sofort und ohne Konsequenzen entlassen werden können. Ihre Rechtlosigkeit und ihre territoriale Ausschlussbarkeit (De Genova 2002) machen die Sans-Papiers innerhalb einer segmentierten Arbeitsökonomie zu funktionalen Arbeitskräften, sozusagen zu einer neuen Reservearmee. Analog zu den ehemaligen Saisoniers während der Rotationspolitik von 1950 bis 2000 spricht Amarelle in diesem Zusammenhang von «neuen Konjunkturpuffern» (Amarelle 2010: 132).

Dieser Ansatz mag zumindest teilweise erklären, warum das Problem der irregulären Migration und deren Konsequenzen für die Migrantinnen und Migranten – entgegen einer oberflächlichen Beobachtung des politischen Diskurses – letztendlich nicht prioritär behandelt wird: Es stehen nämlich laut dieser Interpretation nicht grundlegende Positionen des «ordre public» auf dem Spiel, da die unsichtbaren irregulären Migranten keine Gefahr für die Sicherheit darstellen. Allerdings muss sich die Politik in demokratischen Systemen der Legitimation durch eine skeptische öffentliche Meinung stellen und aus diesem Grund, insbesondere wenn sie von organisierten Interessengruppen herausgefordert wird, ihre Kontrollfähigkeit beweisen (Freeman 1995).

3.2 Historische Entwicklung irregulärer Migration im internationalen Kontext

Irreguläre Migration ist in Europa eine Erscheinung des **20. Jahrhunderts** und eng mit der Einführung von Reisebestimmungen und Grenzkontrollen verbunden. Bis zum Ersten Weltkrieg gab es kaum Migrationsbeschränkungen: Im liberalen Europa des 19. Jahrhunderts herrschte weitgehende Freizügigkeit. Mit dem Ersten Weltkrieg kamen der freie Welthandel und die Freizügigkeit zum Erliegen, es brach ein Zeitalter der Kontrolle und der Protektion an. Der Begriff der «illegalen Migration» wurde in den 1930er-Jahren durch die britische Kolonialverwaltung ins Leben gerufen, welche die uner-

wünschte jüdische Einwanderung nach Palästina so bezeichnete (Düvell 2007a).

Nach der Ölkrise von 1973/74 kam die Ausländerfrage erneut auf die politische Agenda, und viele westliche Staaten stoppten ihre Anwerbeprogramme (Castles 2004: 205). Viele «*Gastarbeiter*», die seit Ende des Zweiten Weltkrieges für den Wiederaufbau Westeuropas und in den darauf folgenden Boomjahren zur Stärkung der Wirtschaft angeworben worden waren, hatten sich in ihren «Gastländern» niedergelassen und beabsichtigten auch dort zu bleiben. Die Zuwanderungsbeschränkungen bewirkten, dass auswanderungswillige Menschen fortan den Weg zu ihren Familien im Zielland und zu besseren Lebenschancen auf irreguläre Weise suchten.

Die rasch zunehmende *globale Mobilität* hat ebenfalls zu einem weltweiten Anstieg der irregulären Migration beigetragen. Diesem Phänomen wollte man in der Schweiz mit spezifischen Eindämmungsmassnahmen entgegenreten. So wurde in Reaktion auf die in den 1980er-Jahren steigenden Asylzahlen und aufgrund der allgemein verbreiteten Einstellung, dass viele Asylsuchende mit falschen Angaben einwanderten, der Asylweg eingeschränkt. Diese zunehmende Verschärfung der Asylpolitik führte aber ihrerseits wiederum zu einem Anstieg der irregulären Migration (D'Amato et al. 2005).

Das *Schengener Abkommen* von 1985 sollte die innereuropäische Mobilität fördern und auf diese Weise die Entstehung von flexiblen Arbeitsmärkten unterstützen. Nach aussen hin verstärkte die Europäische Union damit einerseits die Einwanderungskontrolle und machte sie zu einem Pfeiler gemeinsamer Innenpolitik. Andererseits eröffneten sich den neuen EU-Angehörigen mit der Osterweiterung der EU legale Migrationskanäle, womit die irreguläre Migration aus den EU-Ländern zu einem Ende kam (Vogel und Cyrus 2008).

Das *Ausmass der irregulären Migration* ist naturgemäss schwer einzuschätzen. Die «Global Commission on International Migration» ging im Jahr 2005 von weltweit rund 200 Millionen Migrierenden ohne geregelten Aufenthaltsstatus aus, wobei sich diese über die gesamte Welt verteilen und damit nicht primär ein Phänomen der westlichen Industriestaaten sind (GCIM 2005). In den USA erhob das «Office of Immigration Statistics» Schätzungen zum Ausmass irregulärer Migration und kam dabei zum Ergebnis, dass 1992 die Zahl der Sans-Papiers in den Vereinigten Staaten 3,3 Mio. betrug, im Jahr 2000 8,5 Mio., im Jahr 2005 10 Mio. und im Jahr 2009 10,8 Mio. Zwischen 2000 und 2009 ist die Zahl der Sans-Papiers somit um 27 Prozent gewachsen.⁵ Die Angaben zu Europa sind bisher sehr diffus, da sie auf äusserst fragwürdigen Quellen beruhen. Die EU-Kommission sprach in einer Medien-

mitteilung von einer Zahl zwischen 4 und 8,8 Mio. Sans-Papiers, ohne jedoch genaue und aktuelle Quellenangaben anzuführen.

Das kürzlich abgeschlossene Forschungsprojekt «Clandestino», das sich auf verschiedene nationale Datenbanken und Studien stützt, nimmt für sich in Anspruch, zuverlässigere Schätzungen abgeben zu können. Im Jahr 2002 lebten demnach in den 15 alten EU-Mitgliedstaaten zwischen 3,1 und 5,3 Mio. Sans-Papiers und im Jahr 2008 zwischen 1,8 und 3,3 Mio. Dieser Rückgang wird in erster Linie mit dem Beitritt neuer EU-Mitgliedstaaten und somit der automatischen «Legalisierung» der sich vormals illegal aufhaltenden osteuropäischen Staatsbürgerinnen und -bürger erklärt, aber zum Teil auch auf den Erfolg von staatlichen Regularisierungsprogrammen zurückgeführt. Die Schätzung der Sans-Papiers in den 25 Mitgliedstaaten für das Jahr 2008 ist nur wenig höher (zwischen 1,9 und 3,8 Mio.), da vermutet wird, dass die meisten Sans-Papiers in den EU-15-Staaten leben. Der Anteil der Sans-Papiers in Europa im Vergleich zur gesamten ausländischen Bevölkerung lag im Jahr 2008 zwischen 7 und 13 Prozent (Europäische Kommission 2009).

3.3 Umgang mit irregulärer Migration im internationalen Kontext

In der Forschung besteht ein breiter Konsens darüber, dass nicht die Einwanderungspolitik für das Ausmass der irregulären Migration ausschlaggebend ist, sondern vielmehr (globale) Arbeitsmarktmechanismen (Castles 2004; Düvell 2006b; Sassen 1998; Tapinos 2000). Allerdings fliessen diese Erkenntnisse aus der politisch unabhängigen Forschung oft nicht oder nur ungenügend in die Politikgestaltung mit ein (Carrera und Merlino 2009), und viele Forscher und Forscherinnen hegen starke Zweifel an der *Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien*. So scheinen die Eindämmungsmassnahmen der unerwünschten Migration in den USA, Australien und einigen europäischen Ländern nicht zum erwarteten Erfolg geführt zu haben. Während in den letzten Jahren die Investitionen in Abwehrmechanismen und Kontrollsysteme weltweit zugenommen haben, ist die Migration – und insbesondere die ungewollte irreguläre Migration – nicht rückläufig (Broeders und Engbersen 2007; Castles 2004: 206; Cholewinski 2000; Düvell 2007a). Das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen aufgebrachten Investitionen und deren Wirkung bleibt bisher noch weitgehend im Dunkeln. Empirische Fakten zur Effizienz der Massnahmen im europäischen Kontext fehlen gänzlich (Vogel und Cyrus 2008). Eine Studie zu den Auswirkungen der verstärkten Grenzkontrolle in den USA im Zeitraum zwischen 1993 und 2004 konstatierte in erster Linie schwerwiegende, negative Folgen: extrem hohe finanzielle Kosten, eine längere Aufenthaltsdauer von

Sans-Papiers in den USA und viele Todesopfer an der Grenze. Trotz all dieser Massnahmen hat in dem untersuchten Zeitraum die Zahl der sich in den USA illegal aufhaltenden Migrantinnen und Migranten stark zugenommen (Cornelius 2005; Düvell 2007a).

Generell dominiert auch heute noch in der seit zehn Jahren von den Mitgliedstaaten immer effektiver koordinierten europäischen Migrationspolitik das Prinzip der **Einschränkung und Kontrolle der Immigration** aus Drittstaaten. Insbesondere im Bereich der Visums- und Rückführungspolitik, dem Informationsaustausch und der gemeinsamen Grenzpolizei konvergieren die Interessen und Bestrebungen der EU-Mitgliedstaaten, während sich in der Zulassungs- und Niederlassungspolitik bisher kaum ein Konsens zwischen den souveränen Mitgliedstaaten abzeichnet. In dieser Dekade wurden mehrere gesetzliche Massnahmen gegen die irreguläre Migration auf EU-Ebene erarbeitet (Carrera und Merlino 2009). So hat der Ministerrat im Jahr 2002 der EU einen Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels verabschiedet, der ausserdem eine gemeinsame Visa- und Rückführungspolitik anvisierte (Vogel und Cyrus 2008). Weitere Bestrebungen betreffen den Ausbau der Kontrollen an den Aussengrenzen (Schengen) und die Kontrollen im Innern: Dazu gehören verstärkte Arbeitsmarktkontrollen, der Informations- und Datenaustausch und die Überwachung von Verdächtigen (Brochmann und Hammer 1999).

Seit 2005 ist die «Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen» (Frontex) im Einsatz, um die **EU-Aussengrenzen** – insbesondere am Mittelmeer – zu kontrollieren. Im Mittelmeer selbst werden ausserdem Boote mit Migranten und Flüchtlingen abgefangen. Mit dieser Politik hat sich die EU der Kritik stellen müssen, sie billige, dass das Recht, einen Asylantrag zu stellen, vorzeitig unterbunden wird und potenzielle Flüchtlinge in «befreundete Nachbarstaaten» abgeschoben werden. Die Verantwortung für unerwünschte Migration wird immer mehr den Herkunfts- und Transitstaaten zugeschoben, die zunehmend zu Puffer- und Rückschiebezonen werden (z. B. Ukraine, Marokko, Libyen) (Düvell 2007a). Diese Externalisierung der Grenzüberwachung ist Teil einer umfassenderen Politik der europäischen Staaten, die Migration und Entwicklungszusammenarbeit miteinander verknüpft, sodass als Gegenleistung für den Schutz Europas vor ungewollter Einwanderung den Nachbarstaaten der EU im Süden und Osten finanzielle und politische Unterstützung gewährt wird.⁶

Eine 2009 erlassene EU-Richtlinie zur **illegalen Beschäftigung** und Bestrafung von Arbeitgebenden sieht erhöhte Sanktionen und das Eindämmen von irregulären Arbeitsmöglichkeiten als Instrument der Migra-

tionskontrolle vor.⁷ Auch die EU-Kommission bekräftigte in ihrer Mitteilung vom 19. Juli 2006 «über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen» ihren Willen zu gemeinsamen Bestrebungen in diese Richtung.⁸ Das Stockholmer Programm, welches die europäische Politikagenda in Fragen der Migration für den Zeitraum 2010–2015 festlegt, zielt weitgehend auf eine Eindämmung ab. Diese Tendenz zeigt sich ebenfalls im öffentlichen Diskurs, der irreguläre Migration oft mit Sicherheitspolitik und organisierter Kriminalität wie Menschenhandel und Menschen schmuggel in Zusammenhang bringt (siehe dazu D'Amato et al. 2005).

Allerdings sind auch Tendenzen auszumachen, welche die **Rechtslage der Sans-Papiers** in Europa verbessern. Mit dem Lissabonner Vertrag wird die Charta der Grundrechte der EU zu einem für die Mitgliedstaaten verbindlichen Instrument. Dieser Vertrag sieht ausserdem den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vor.⁹ Damit werden allen Personen – unabhängig ihres Aufenthaltsstatus – die Grundrechte gewährt (Carrera und Merlino 2009). Düvell identifizierte insgesamt 12 internationale Abkommen, Verträge und Konventionen, die sich auch auf die irreguläre Migration erstrecken, das heisst, die Rechte der Sans-Papiers schützen. Allerdings ist die Einforderung dieser Rechte in der Praxis mit grossen Schwierigkeiten verbunden (Düvell 2006a).

Um den negativen Folgen der irregulären Migration entgegenzutreten, beziehungsweise im Umgang mit den anwesenden Sans-Papiers einen Modus vivendi zu finden, haben verschiedene Staaten nach pragmatischen Lösungen gesucht. Seit den 1970er-Jahren wird die **Regularisierung** von Migrierenden ohne geregelten Aufenthalt auch von den europäischen Staaten als korrekatives Instrument der Migrationspolitik eingesetzt. So wurden in den EU-27-Staaten zwischen 1973 und 2008 68 Regularisierungsprogramme durchgeführt. Dabei wurden über 6 Millionen Gesuche eingereicht, wovon 4,3 Millionen schliesslich zu einer Regularisierung führten (Kraler 2009). In zwei kürzlich veröffentlichten Studien kamen die Autoren zum Schluss, dass Regularisierungen zwar eine erhöhte Mobilität von Sans-Papiers innerhalb der EU zur Folge haben können, dass aber die viel befürchtete Magnetwirkung, also ein genereller Anstieg der Zuwanderung von irregulären Migranten und Migrantinnen nach Europa, empirisch nicht nachgewiesen werden konnte (Baldwin-Edwards und Kraler 2009; Finotelli 2008; Kraler 2009).

Die Regularisierung als Instrument zur nachträglichen Korrektur einer verfehlten Migrationspolitik wurde über viele Jahre vor allem von den europäischen Mittel-

meerstaaten praktiziert, was bei den anderen EU-Mitgliedstaaten auf wachsende Kritik stiess. Obschon den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor eine autonome Zulassungs- und Regularisierungspolitik zugestanden wird, versucht die EU dennoch ihre Interessen durchzusetzen. Als beispielsweise Spanien 2005 eine halbe Million Sans-Papiers regularisierte, reagierte der Europäische Rat: Im Oktober 2008 unterzeichnete er den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, der den gemeinsamen Kampf gegen illegale Migration bekräftigt. Darin werden die Mitgliedstaaten angehalten, Legalisierungen aus humanitären oder ökonomischen Gründen nur von Fall zu Fall vorzunehmen.¹⁰ Während die Europäische Kommission im Jahr 2000 die Regularisierung noch nicht als Regulierungsinstrument der Migration anerkannte, unterstützt sie heute die individuelle Regularisierung aufgrund von transparenten und rechtlichen Kriterien. Somit hat sich ein europaweiter Konsens über die Notwendigkeit einer individuell abgestimmten Regularisierung von Sans-Papiers ergeben (Amarelle 2010: 156).

Auf das politische Spannungsfeld zwischen der Gewährung von Menschen- und Grundrechten einerseits und der auf eine Eindämmung der irregulären Migration abzielende Interessenspolitik der souveränen Staaten andererseits wird in Kapitel 5, das die Politikentwicklung in der Schweiz behandelt, nochmals näher eingegangen.

Weiterführende Literatur:

Berggren, Erik et al. (Hg.) (2007). *Irregular migration, informal labour and community: A challenge for Europe*. Maastricht: Shaker.

De Genova, Nicholas (2002). *Migrant «Illegality» and Deportability in Everyday Life*. *Annual Review of Anthropology*, 31: 419–447.

Europäische Kommission (2009). *Clandestino – Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*. Final Report. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.

Jordan, Bill und Franck Düvell (2002). *Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility*. Cheltenham: E. Elgar.

Kraler, Albert (2009). *Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?* Vienna: IMISCOE Working Paper No. 24.

4 Hintergründe irregulärer Migration und Sans-Papiers in der Schweiz

Wie in anderen europäischen Staaten leben und arbeiten auch in der Schweiz Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung. Doch erst seit einigen Jahren wird diese Tatsache von breiten Kreisen der Bevölkerung – teils widerstrebend, teils gelassen – zur Kenntnis genommen. Das bedeutet indes nicht, dass auch die Hintergründe, die zu irregulärer Migration führen, sowie die gesamtgesellschaftliche Dimension des Phänomens zum Thema gemacht würden.

Im Folgenden soll auf der Basis des gegenwärtigen Wissensstands näher ausgeführt werden, wer die Sans-Papiers in der Schweiz sind und wie und wo sie leben. Nach einigen knappen Hinweisen auf die Fachliteratur und einer kurzen Darstellung von möglichen Hintergründen illegaler Anwesenheit, wird ein Überblick über die Anzahl, Herkunft und soziodemographischen Merkmale der hier untersuchten Bevölkerungsgruppe gegeben. Diese Informationen stammen aus der vorliegenden Fachliteratur sowie aus Gesprächen mit verschiedenen Expertinnen und Experten.

4.1 Wachsender Literaturkorpus

Obwohl die Öffentlichkeit den unbewilligten Aufenthalt generell als selbstverschuldet und rechtswidrig verurteilt, stossen Einzelschicksale von Sans-Papiers doch immer wieder auf Interesse und führen zu einer kritischen Hinterfragung der offiziellen Migrationspolitik in diesem Bereich. Gelegentlich entstehen daraus in einzelnen Städten oder sogar auf Bundesebene kontroverse Debatten. In jüngster Zeit sorgte insbesondere die Kampagne «Kein Kind ist illegal»¹¹ für Diskussionsstoff und wurde zum Mit- auslöser von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene und für bildungspolitische Initiativen in mehreren Städten (Lausanne, Genf, Bern, Zürich, Basel).

Während die internationale Fachliteratur zur irregulären Migration bis in die späten 1970er-Jahre zurückreicht, liegen in der Schweiz kaum vergleichbare Studien vor. Dies hängt sowohl mit dem damaligen Stand der Migrationsforschung wie auch mit der zu dieser Zeit relativ marginalen Bedeutung des Phänomens in der Schweiz

zusammen, das erst im Verlaufe der 1990er-Jahre zunahm. Die Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt (Globalisierung, Deregulierung) sowie migrationspolitische Entwicklungen waren zwar europaweit zu beobachten, doch gab es in der Schweiz im Unterschied zu den Nachbarländern keinen gänzlichen Anwerbestopp und noch relativ lange Vollbeschäftigung. Das Problem der illegalen Erwerbstätigkeit wurde daher in der Öffentlichkeit nur sporadisch thematisiert und meist als vorübergehend betrachtet. Dies änderte sich, als es im Jahr 2001 zu einer Mobilisierung von Sans-Papiers kam (→ Kapitel 6.4).

Ab diesem Zeitpunkt ist nach der etwas ironisch gemeinten Aussage eines befragten Juristen zumindest die Forschung auf diese Thematik aufmerksam geworden: Dem Dokumentationszentrum des SFM liegen für den Zeitraum von 2000 bis 2009 rund 200 Studien und Artikel vor, die sich schwerpunktmässig mit der Problematik des unbewilligten Aufenthalts in der Schweiz befassen. Dabei wird auch die sogenannte «graue» Literatur berücksichtigt, (beispielsweise Masterarbeiten, Erhebungen von Beratungsstellen, engagierte Literatur usw.). Anspruch auf Vollständigkeit möchte der nachfolgende Literaturabriss allerdings nicht erheben. Die kurzen Ausführungen sind daher nicht als Diskussion von Forschungsergebnissen zu verstehen, sondern als Hinweise für Leser, die sich für weitere Aspekte dieser Thematik interessieren. Aus inhaltlichen Erwägungen werden einzelne Literaturverweise nur beispielhaft angeführt, andere finden sich in den entsprechenden Kapiteln oder in der umfassenden Bibliographie am Ende des Berichts.

Bei der untersuchten Literatur stehen noch vor Fragen zur Arbeitssituation Abhandlungen zum Themenkreis Gesundheit im Brennpunkt, wobei sehr unterschiedliche Aspekte beleuchtet werden: Die Arbeiten befassen sich mit biomedizinischen, sozialen, versicherungsrechtlichen und versorgungsrelevanten Fragen (Bahnan Buechi und Sieber 2004; Bodenmann et al. 2003; Tolsdorf 2008; Winizki 2002). Vermutlich erklärt sich diese Akzentsetzung insbesondere durch das Ausmass der (gesundheitlichen) Probleme von Sans-Papiers sowie dem Engagement der Nichtregierungsorganisationen in

dieser Frage und einer Unvoreingenommenheit gegenüber ausländerrechtlichen Belangen, die eine sachliche Diskussion von Gesundheitsfragen erleichtert. Zudem wurden einzelne Studien im Rahmen der Strategie Migration und Gesundheit des Bundes publiziert, die explizit sämtliche Bevölkerungskategorien unabhängig ihres Aufenthaltsstatus einschliesst.

Erwartungsgemäss wurde die Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers mehrfach erforscht und zwar insbesondere im Haushalt- und Care-Sektor (Versorgungsarbeit und Pflege), wo zweifellos ein bedeutender Teil dieser Personen beschäftigt ist (Alleva und Niklaus 2004; Flückiger und Pasche 2005; Pfäffli 2009; Tschannen 2003). Als die wohl wichtigste Determinante irregulärer Migration stellt der Bereich Arbeit nicht nur ein Hauptspannungsfeld im Leben der betreffenden Menschen dar, sondern er spielt auch eine zentrale Rolle beim Aufbau von Kontakten in der Aufnahmegesellschaft. Zum Teil beinhalten Studien über den Arbeitsmarkt auch Erhebungen über die Zahl und das Profil der Sans-Papiers (Longchamp et al. 2005; Piguët und Losa 2002).

Die Rechtslage von Sans-Papiers sowie ihre allgemeinen Lebensbedingungen wurden vor allem in jüngerer Zeit mehrfach analysiert, was in vielen Fällen zu einer willkommenen Lageklärung führte (Achermann und Chimienti 2006b; Bolzman et al. 2007; Carbajal 2008; Strauss 2008). Umgekehrt lassen sich aber zahlreiche rechtliche Fragen nicht zufriedenstellend beantworten: Beispielsweise bleibt der Themenkomplex Melde- und Schweigepflicht von Institutionen nach wie vor selbst für versierte Fachleute äusserst komplex und undurchsichtig (Davet 2008).¹²

Im Brennpunkt des Interesses standen in der Fachliteratur in den vergangenen Jahren neben der Situation von Jugendlichen und Kindern (Lachat Clerc 2007; Weiler 2007) auch politische Fragen – Härtefallregelung, Regularisierung, Politikentwicklung (Bolzman 2001; Röthlisberger 2006; Zeugin 2003) –, gesellschaftliches Engagement und soziale Bewegungen sowie, etwas seltener, Fragen der Sozialarbeit (Baumann und Eigenmann 2002; Ducrocq und Quinay 2003). Zusätzlich wurden auch verschiedene Filme, Bilddokumente und Ausstellungen, die sich mit der Thematik befassen, für diesen Bericht zu Rate gezogen (Hoessli 2006; Wildi 2008).

Obwohl nach wie vor zahlreiche Facetten des Lebens ohne Bewilligung verborgen bleiben, ergibt sich aufgrund der vielfältigen Dokumente ein wesentlich deutlicheres Bild als noch vor einem Jahrzehnt. Die zahlreichen ethnologisch orientierten Studien eröffnen einen – wenn meist auch fragmentierten und lokal begrenzten – Einblick in das Leben betroffener Men-

schen, ihre Migrationsmotivationen und Handlungsstrategien in der Aufnahmegesellschaft.

4.2 Hintergründe des illegalen Aufenthalts

Durch zahlreiche internationale Studien belegt ist die Tatsache, dass die wachsende weltweite ökonomische Ungleichheit den Nährboden für die irreguläre Migration bildet (→ Kapitel 3). Sie äussert sich durch eine massive Verschlechterung der sozio-ökonomischen, menschenrechtlichen und teilweise auch ökologischen Lage einzelner Staaten. Ferner können auch Kriege oder bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen eine Rolle spielen, etwa im Balkan in den 1990er-Jahren oder zurzeit in verschiedenen afrikanischen, asiatischen oder süd-amerikanischen Staaten. Erfahrungsgemäss ist es weniger das Ausmass der persönlichen Misere als vielmehr eine kollektive und individuelle Perspektivlosigkeit, weshalb Menschen die Emigration wählen, sobald sich eine Gelegenheit dazu bietet. Dies wird durch die erleichterten Wanderungsmodalitäten, die sich aus den transnationalen sozialen Netzwerken und den vermehrten, erschwinglichen Transportmöglichkeiten ergeben, noch gefördert. Demgegenüber steht die restriktive Einreisepolitik verschiedener Industrienationen, die den Zuzug in diese Staaten erheblich erschwert.

4.2.1 Gründe für die Auswanderung

Wirtschaftliche oder familiäre Schicksalsschläge können für Menschen praktisch aller sozialer Schichten und beruflichen Hintergründe zum migrationsauslösenden Moment werden. Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Erfahrungen der befragten Sans-Papiers nachvollziehen (→ Portraits). Dabei ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass aus der Perspektive der Migrierenden der Entschluss zu einer Emigration niemals leichtfertig und ohne die Konsultation anderer getroffen wird, auch wenn dies von einer anderen Warte aus so erscheinen mag. Hagan (2008) schildert, wie manchmal selbst ein religiöses Erlebnis als so genanntes «spiritual travel permit» zum Auslöser des Wanderungsentscheids wird; allerdings geschieht dies nie «aus heiterem Himmel», sondern infolge einer Zwangslage. Selbst wenn sich die Migration als unerwartet problematisch erweist, kommt in vielen Fällen ein (baldiges) Zurück nicht in Frage, entweder weil die Situation im Herkunftsland dies verbietet, Verpflichtungen eingehalten werden müssen oder manchmal auch Schulden für die Organisation der Reise beglichen werden müssen.

Zweifellos kommt es vor, dass sich auch junge (eher wohlhabende) Menschen primär aus Interesse oder aus Migrationslust auf den Weg machen, wie wir das auch in Europa kennen. Diese jungen Leute entscheiden sich aber

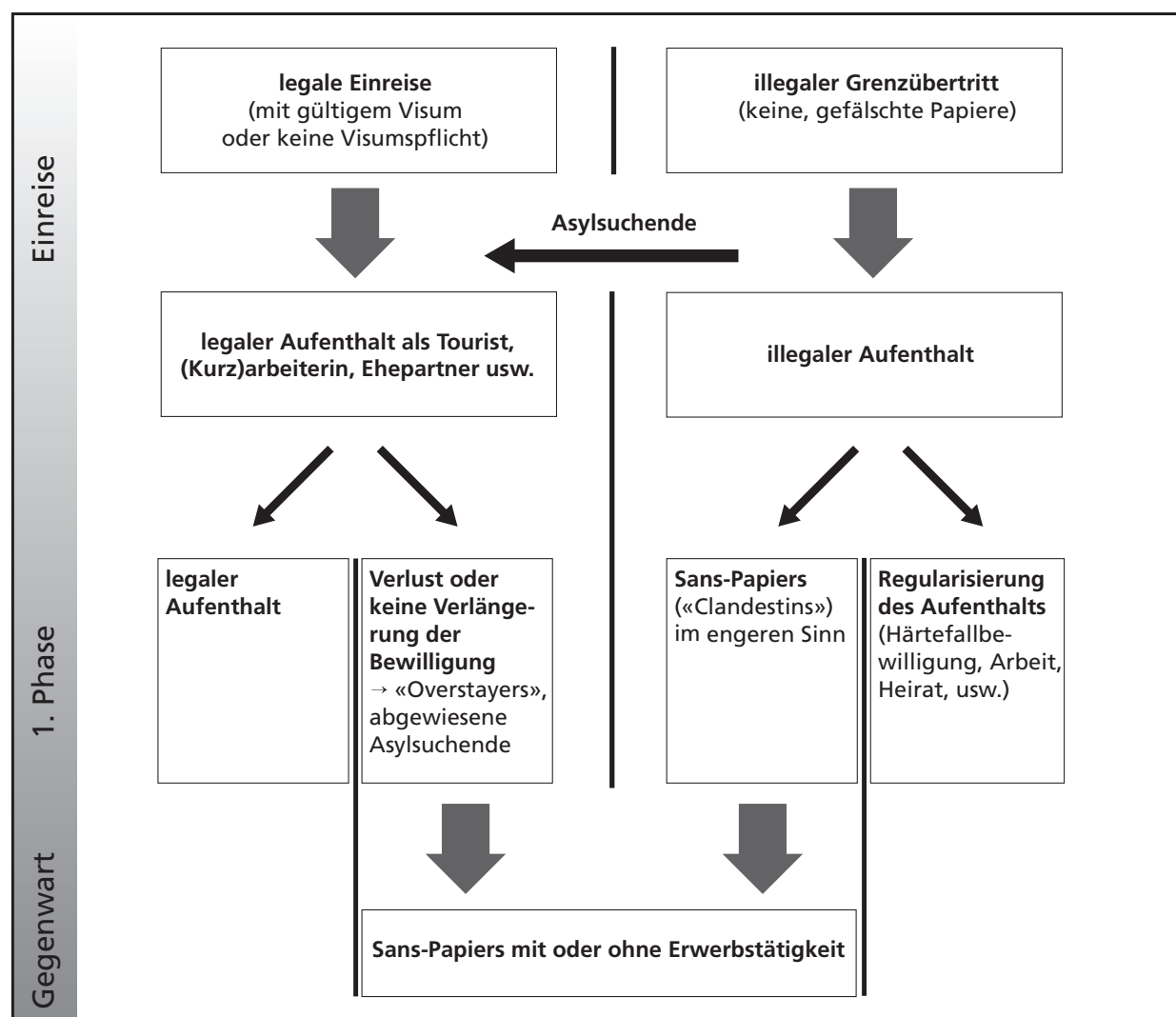
vermutlich ebenso leicht wieder für eine Rückkehr in ihr Heimatland und tauchen daher in den analysierten Studien nicht auf.

In mehreren Erfahrungsberichten und Studien kommt klar zum Ausdruck, dass sich die meisten erstmals Migrierenden zum Zeitpunkt der Abreise entweder nicht bewusst sind, dass ihr Aufenthalt nicht legalisierbar sein wird, oder dass sie sich schlechthin nicht vorstellen können, was es bedeutet, ohne Bewilligung in einem Land wie der Schweiz zu leben. Dies hängt damit zusammen, dass irreguläre Migration und Beschäftigung in den Herkunftsregionen oftmals andere Formen annehmen als in der Schweiz. Manche Menschen aus Südamerika haben Bekannte in den USA und sind sich der Gefahren der illegalen Einreise dorthin bewusst, gehen aber davon aus, dass der Alltag im Destinationsland relativ normal abläuft, was möglicherweise zutreffen mag. Ferner ist das Leben in der Illegalität in Amerika oder Afrika nicht mit der entsprechenden Situation in der Schweiz vergleichbar.

4.2.2 Einreise und Aufenthaltsmodalitäten

Etwas schematisch ausgedrückt, zeichnen sich nach einer Einreise, die entweder legal oder unkontrolliert erfolgt, unterschiedliche Migrationsverläufe ab: Zum einen gibt es die Zugewanderten, die noch nie über eine Aufenthaltsberechtigung verfügt haben und unkontrolliert oder mit falschen Papieren eingereist sind. Denn in einem Land wie der Schweiz mit einem vielfältigen und regen Grenzverkehr kommt es nicht selten vor, dass Menschen unentdeckt einreisen und sich anschliessend dort längere Zeit aufhalten. In Darstellung 1 ist dieser Verlauf in der rechten Spalte sichtbar.

Zum anderen sind Zugewanderte zu nennen, die sich zunächst legal in der Schweiz aufhalten, aber nach Widerruf bzw. Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung, anstatt auszureisen, bleiben. Bekanntlich ist der Aufenthalt in der Schweiz oft mit einem bestimm-



Darstellung 1: Einreise und Aufenthaltsetappen irregulärer Migrationsverläufe

Quelle: angepasst nach eigener Darstellung von Chimienti et al. (2003) bzw. Tapinos (2000)

ten Zweck verbunden (Arbeit, Studium, Ehegemeinschaft usw.), der infolge des Verlustes eines Arbeitsplatzes, eines Studienabschlusses oder einer Scheidung erlöscht, woraufhin die Aufenthaltserlaubnis entzogen und eine Wegweisung verfügt werden kann. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Schweiz in den letzten Jahrzehnten durch eine vergleichsweise hohe internationale Migrationsmobilität auszeichnet (Piguet 2006). Anders ausgedrückt, ein wesentlicher Teil der ehemaligen Zugewanderten hat die Schweiz gezwungenermassen oder freiwillig wieder verlassen.

Zu der Kategorie von Personen, die erst im Verlauf ihres Aufenthalts in der Schweiz zu Sans-Papiers werden – weshalb ihre Papierlosigkeit gelegentlich als «sekundär» oder im Englischen als «overstay» bezeichnet wird – kann man auch Touristen und die abgewiesenen Asylsuchenden zählen. In ihrem Fall ist allerdings die erlaubte Aufenthaltsdauer auf eine Besuchs- oder Asylverfahrensfrist beschränkt.

Wie Erfahrungsberichte von Sans-Papiers belegen, können sich Migrationsverläufe noch weit komplexer gestalten, wenn beispielsweise einem Jahresaufenthalter aus Südamerika infolge eines ungeplant längeren Besuchs im Herkunftsland nach der Rückkehr in die Schweiz die Bewilligung nicht verlängert wird. Wir sind auch auf junge Menschen gestossen, die (legal) in der Schweiz aufgewachsen waren, aber nach der Rückkehr mit ihrer Familie im Herkunftsland nicht zurechtkamen und sich später für eine Rückwanderung in die Schweiz entschieden, wo sie fortan ohne Papiere leben.

Es kommt ebenfalls vor, dass Familienmitglieder unterschiedlichen Aufenthaltsregelungen unterworfen sind, wenn beispielsweise ein Geschwisterteil die Altersgrenze des Familiennachzugs überschritten hat oder einzelne Familienmitglieder eingebürgert wurden, während andere die Bewilligung verloren haben. Dies hängt auch damit zusammen, dass die ausländerrechtlichen Bestimmungen fortlaufend angepasst werden und neben allgemeingültigen Vorkehrungen immer auch individuell erworbene Rechte eine Rolle spielen.

Ricardo S., Chile, 38 Jahre

«Ich habe mich selber nie als Sans-Papiers gesehen und liess mich bei Kontrollen nie beeindrucken. Polizisten merken, wenn du Angst hast.»

Ricardo kam 1989 als Sohn eines Pinochet-Flüchtlings durch Familienzusammenführung in die Schweiz. Bis Ende 1999 lebte er mit einer Aufenthaltsbewilligung bei seinem Vater. Nach einem dreimonatigen Ferienaufenthalt in Chile wurde ihm nach seiner Rückkehr in die Schweiz die Verlängerung der B-Bewilligung verweigert, weil er vor seiner Abreise vergessen hatte, einen Verlängerungsantrag einzureichen. Ricardo tauchte ab anstatt auszureisen und wurde so zum «Overstayer».

1996 lernte Ricardo seine heutige Frau, die damals als Au-pair in der Schweiz arbeitete, kennen. Nachdem sie kurze Zeit darauf in Chile geheiratet hatten, kamen sie zurück in die Schweiz und lebten beide als Sans-Papiers in Genf. Ricardo berichtet, dass seine Frau damals sehr ängstlich gewesen sei, kaum aus dem Haus gegangen sei und immer ihn hätte sprechen lassen, wenn sie kontrolliert wurden.

Nach zehn Jahren als Sans-Papiers in der Schweiz haben sie sich entschieden, ein Härtefallgesuch zu stellen. Zum Glück hatte seine Frau immer alle Unterlagen gesammelt, um die ununterbrochene Anwesenheit in der Schweiz belegen zu können. Warum ihr Gesuch tatsächlich gutgeheissen wurde, weiss er nicht. Dass sie alle Dokumente beisammen hatten, nie straffällig geworden waren, beide immer «grau» gearbeitet haben, seine Frau seit Langem ganztags in einer Wäscherei und er als Partyorganisator und DJ arbeitet, dass er schon seit 20 und sie seit 14 Jahren in der Schweiz sind, hat seiner Meinung nach geholfen. Wahrscheinlich hatte auch seine familiäre Situation einen Einfluss auf das Gesuch, hat er doch von drei verschiedenen Frauen vier in der Schweiz geborene Kinder: Jaques ist Schweizer und lebt bei den Grosseltern mütterlicherseits, Christine ist Französin und lebt bei seiner ehemaligen Freundin und deren chilenischem Ehemann und Laura und Simon sind Chilenen und wohnen bei ihm und seiner jetzigen Frau.

Seit Anfang 2010 haben Ricardo und seine Kinder eine C- und seine Frau eine B- Bewilligung. Kurz nach Erhalt der Bewilligungen nahmen sie den Bus nach Frankreich. Prompt gab es zu seiner Enttäuschung (!) keine Kontrolle – seine Frau hatte sich in zehn Jahren nie über die Grenze getraut.

Infolge des Ausschlusses der Nachfolgeländer des ehemaligen Jugoslawiens aus dem herkömmlichen Rekrutierungsgebiet der Schweiz (1991) sowie der späteren Aufhebung der umstrittenen Saisonier-Bewilligung (1999 für Drittstaaten- und 2002 für EU-Angehörige) verloren zahlreiche Arbeiterinnen und Arbeiter – meist Männer aus dem Kosovo und aus Mazedonien – jegliche Aufenthaltsberechtigung; manche von ihnen blieben in der Schweiz, wo sie weiterhin arbeiten, wie uns mehrfach berichtet wurde. Gleichzeitig konnten zahlreiche EU-Angehörige mit der Einführung der Freizügigkeit ihren vormals unbewilligten Aufenthalt legalisieren. Inwiefern Praxisänderungen der Politik jeweils mit der nötigen Weitsicht gestaltet werden, ist allerdings umstritten. Offensichtlich ist hingegen, dass die Sans-Papiers-Frage immer an dem für alle europäischen Staaten charakteristischen konkreten Umgang mit politischen Öffnungs- und Schliessungsprozessen entbrennt.

4.3 Umstrittene Zahlen

Genauere Angaben über die Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz sind unmöglich, da diese Bevölkerungsgruppe per Definition nirgendwo systematisch registriert werden kann. Ausserdem sind die in grossen Nationen (USA) indirekt praktizierten Erhebungsmethoden – etwa aufgrund der Todesfälle oder des Wasserverbrauchs – in der Schweiz undenkbar (Wanner 2002). Die zur Grösse dieser Bevölkerungsgruppe vorliegenden Angaben stützen sich daher ausschliesslich auf Schätzungen von Fachleuten und Behörden, die sich dem Verdacht einer gewissen Voreingenommenheit niemals vollständig entziehen können: Während engagierte Aktivisten und Wissenschaftlerinnen dazu tendieren, aufgrund ihres täglichen Kontakts mit Sans-Papiers und auch, um die öffentliche Aufmerksamkeit auf dieses Phänomen zu lenken, zu übertreiben, neigen Polizei und verantwortliche Politiker umgekehrt zu eher konservativen Schätzungen, um Stärke zu zeigen oder den Handlungsbedarf zu minimieren.

In der vorliegenden Studie wird deshalb absichtlich keine erneute Diskussion um Zahlen angeregt und in den Gesprächen nur nach einer Einschätzung der zeitlichen Entwicklung gefragt. Zur Zahl der Sans-Papiers seien deshalb nur zwei empirische Erhebungen erwähnt, die sowohl in der Fachliteratur als auch in den Medien regelmässig zitiert werden und überregionale Aussagen erlauben. In einer gesamtschweizerischen Umfrage bei Arbeitgebenden, die unter anderem Asylsuchende beschäftigen, haben Piguët und Losa (2002) die Personalchefs darum gebeten, den Anteil der Arbeitnehmenden ohne Aufenthaltsstatus in ihrem Erwerbszweig zu schätzen. Aufgrund der Antworten war es möglich, die Gesamtzahl der erwerbstätigen Papierlosen in der Schweiz hochzurech-

nen: Sie lag demnach zwischen 70 000 bis 180 000 Personen im Jahr 2001. Die relativ grosse Differenz der beiden Werte erklärt sich durch eine unterschiedliche Berechnung und eine sehr grosse Bandbreite der Schätzungen von Seiten der Antwortenden. Bei einer genaueren Hochrechnung wurde dann der Median verwendet, der von Extremwerten weniger beeinflusst wird als das arithmetische Mittel (hoher Wert).

In der bisher letzten Erhebung, die im Auftrag des heutigen Bundesamtes für Migration erstellt wurde, befragten Longchamp et al. (2005) in sechs kantonalen Fallstudien rund 60 Fachleute aus der Praxis nach ihrer Einschätzung (Tabelle 2). Dies geschah im Rahmen eines kontrollierten Delphi-Verfahrens, wobei die Plausibilität der Aussagen aufgrund von statistischen Methoden überprüft wurde. Das genaue Vorgehen und die Koordinaten der Hochrechnung auf die Schweiz lassen sich anhand des Forschungsberichts zwar nur begrenzt nachvollziehen, aber laut der Ergebnisse lebten 2004 in der Schweiz 90 000 Menschen ohne Aufenthaltspapiere.

Einschränkend zu bemerken ist, dass weder die beiden erwähnten noch andere quantitative Erhebungen den Haushalts- und Care-Sektor oder das Sexgewerbe wirklich berücksichtigen, also wichtige Erwerbszweige vor allem von Frauen ohne Aufenthaltspapiere praktisch ausschliessen. Dies wird von Evaluationen, die in verschiedenen Schweizer Städten durchgeführt wurden, bestätigt (CEEP 2003; Dahinden und Stants 2006; Flückiger und Pasche 2005). Erfahrungsgemäss schwierig zu erfassen ist ferner das Ausmass des unbewilligten Aufenthalts in folgenden Bevölkerungsgruppen:

- «Overstayers», die manchmal schon seit vielen Jahren hier leben und arbeiten, mit ihrer Umgebung vertraut und daher besonders unauffällig sind;
- Familienangehörige von Zugewanderten, die in ihrem Umfeld gut integriert sind und manchmal bei Verwandten oder guten Bekannten arbeiten;
- Lebensgefährtinnen und -gefährten, die in einer festen Partnerschaft leben und höchstens im Haushalt beschäftigt sind;
- Künstler und Selbständige, die sich in einem «privilegierten Milieu» bewegen;
- Mobile Personen, die kein Visa für die Schweiz benötigen und relativ problemlos ein- und ausreisen, beispielsweise EU-Angehörige;

Besonders Fachleute, die in täglichem Kontakt zu Sans-Papiers stehen, dürften bei Befragungen dazu ten-

Umfrage 2004	Zürich	Basel-Stadt	Thurgau	Waadt	Genf	Tessin
Anzahl im Kanton	19-20 000	5000	2-4000	12-15 000	8-12 000	2000
Anzahl Agglomeration	9000	6500	–	6-8000	–	–
Trend	Zunahme	Zunahme	Zunahme	Stabilisierung	Zunahme	Stabilisierung
Herkunft grösste Gruppe	Lateinamerika	Lateinamerika Osteuropa	Balkan, Osteuropa	Lateinamerika	Lateinamerika	Balkan
Geschlecht	50:50	mehr Männer	mehr Männer	50:50 (eher mehr Frauen)	mehr Frauen	mehr Männer
Anteil 20- bis 40-Jährige	60-90%	60-75%	60-80%	65-75%	68%	50% (30-40 Jahre)
Postobl. Bildung grösste Gruppe	keine (75%)	keine (70%)	keine (–)	keine (50-55%)	keine (50-55%)	keine (85%)
Ledig in der CH	60-65 %	74%	50-70%	65-75%	–	75%
Kinder in CH	10-20%	12%	1-12%	20-30%	15-30%	4%
Kinder im Ausland	30-40%	30%	10-30%	10-20%	10-15%	–
Eingeschulte Kinder	80-90%	64%	1-5%	90-95%	92%	–
In Stadt lebend	80%	–	Mehrheit	75-80 %	80-100 %	80%
Erwerbstätigkeit	80-90%	75%	60-80%	5% von Bevölkerung	70-100%	0.5-2.5% von Bevölkerung
Durchschnittlicher Monatslohn	2000-2200.–	1500.–	1500-2000.–	1500-2000.–	1000-2000.–	1000-2000.–
Maximaler Monatslohn	3500.–	4200.–	3000-4000.–	5000.–	1600-3000.–	2500.–
Frühere Aufenthaltsbewilligung [inkl. Touristen, Asyl]	60-70%	26%	Mehrheit	10-20%	kleine Minderheit	29%

Tabelle 2: Auszug vergleichender quantifizierbarer Ergebnisse der GfS-Erhebung in Auftrag des BFM
Quelle: Longchamp und al. 2005: 37

dieren, die Zahl jener Personen zu unterschätzen, die selten oder nie zu Beratungsstellen gehen, weil sie über ein gut funktionierendes soziales Netz verfügen, besser ausgebildet sind oder es generell vermeiden, auf ihre Situation aufmerksam zu machen. Selbstverständlich können ein Unfall, eine Krankheit, der Verlust einer Arbeitsstelle oder eine unvorhergesehene Kontrolle dem unbemerkten Aufenthalt ein abruptes Ende setzen. Trotzdem gibt es Hinweise auf Sans-Papiers, die jahrelang unbemerkt in der Schweiz lebten und weder zu Behörden noch zu Unterstützungskreisen jemals Kontakt hatten. Dazu muss angemerkt werden, dass grössere und teilweise längst etablierte Migrantengemeinschaften etwa aus der Türkei oder dem Balkan oft über mehr Ressourcen verfügen als andere Bevölkerungsgruppen (Hilfe bei der Arbeitssuche und bei der Unterkunft, Bereitstellung von Informationen, Bezie-

hungen zu Ärzten usw.), um Sans-Papiers tatkräftig zu unterstützen.

4.3.1 Trends seit 2000

Einzelne Expertinnen und Experten fühlen sich ausser Stande oder lehnen es grundsätzlich ab, sich über eine zahlenmässige Entwicklung zu äussern, da dies ihrer Auffassung nach aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht seriös sei. Ansonsten geht die knappe Mehrheit der Befragten von einer Zunahme bzw. Stabilisierung der Zahlen aus, während nur zwei von einem abnehmenden Trend sprechen. Die Meinungen sind also geteilt, was sich übrigens auch in der Literatur widerspiegelt. Trotzdem lassen sich durch Nachfragen und gezielte Nachforschungen einige teilweise konvergierende Trends ausmachen, die im Folgenden kurz erläutert werden.

Zum einen lassen sich aus Beobachtungen von Fachleuten und dem Zahlenmaterial, das sich auf bestimmte Schweizer Städte oder Kantone bezieht, auf eine Höchstzahl der erwerbstätigen Sans-Papiers in den Jahren 2000 bis 2003 schliessen. Einzelne Angaben konnten zahlenmässig überprüft werden – dabei handelt es sich in erster Linie um Daten aus Schulen über die dort registrierten Schüler sowie um Datenmaterial zur Zahl von Arbeitnehmerinnen, das aus Quellen der Gewerkschaften stammt. Allerdings können diese Daten aus Gründen der Vertraulichkeit nicht veröffentlicht werden. Diesem Datenmaterial ist im Jahre 2004 ein Rückgang zu entnehmen, gefolgt von einer Stabilisierung. Ein entsprechender Trend wurde zumindest in Kantonen beobachtet, in denen eine grosse Zahl der Sans-Papiers aus Ecuador stammt bzw. im untersuchten Zeitraum aus diesem Staat stammte.¹³ Diese Hinweise sind angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Ecuador insofern plausibel, als es 1999 zu einer schweren Bankenkrise und anschliessenden «Dollarisierung» mit der Abschaffung der Landeswährung kam.¹⁴ Ferner ist bekannt, dass zahlreiche Zugewanderte aus Ecuador über Spanien und Italien in die Schweiz gelangten und ein Teil von ihnen später in diese Länder zurückkehrte, als sich die wirtschaftliche Lage in der Schweiz ebenfalls verschlechterte. Spanien und Italien führten zwischen 2001 und 2005 grössere kollektive Regularisierungen durch, die es einer beträchtlichen Zahl lateinamerikanischer Migrierenden erlaubte, ihren Aufenthalt zu legalisieren.¹⁵

Ein anderer Trend wurde von den befragten Expertinnen und Experten in den letzten fünf Jahren beobachtet, nämlich eine massgebliche Zunahme von abgewiesenen Asylsuchenden, zu denen auch Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) zählen. Darunter fallen sowohl jene Sans-Papiers, die Nothilfe beziehen und deren Verbleib den Behörden bekannt ist, als auch andere, die aus verschiedenen Gründen keine Nothilfe beantragen. Ausserdem wurde festgestellt, dass immer mehr Schutzsuchende aus dem Mittleren Osten oder Afrika – und zwar vor allem Frauen – es vorziehen, kein Asylgesuch einzureichen, wenn sie der Ansicht sind, dass die vorhandenen Dokumente für ein ordentliches Asylverfahren unzureichend sind. Generell gehen deshalb die Befragten eher von einer Zunahme der Personen aus, die dem Asylwesen im weiteren Sinn zuzuordnen sind, das heisst, die früher ein Asylgesuch gestellt hätten, sich heute aber direkt in die Illegalität begeben. Dieses Phänomen lässt sich als Folgeerscheinung des seit 2004 resp. 2008 eingeführten Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende deuten (siehe weiter unten und Kapitel 5.4). Mehrere Studien belegen, dass ein Teil dieser Menschen noch nach Jahren in der Schweiz lebt (Bolliger und Féraud 2010; Sanchez-Mazas et al. forthcoming; Trummer 2006).

Die Zahl der Asylgesuche ist erfahrungsgemäss besonders grossen Schwankungen unterworfen, die nachgewiesenermassen mittelfristig mit der Entwicklung der weltweiten Konfliktherde in Zusammenhang stehen. Nach einer mehrjährigen europaweiten Stabilisierung auf relativ niedrigem Niveau zwischen 2004 und 2007 nahmen die Asylgesuche auch in der Schweiz ab 2008 wieder zu (2009: 16 000 Asylgesuche).¹⁶ In den letzten beiden Jahren führten zwischen rund 60 Prozent (2008) und 40 Prozent (2009) der in erster Instanz behandelten Asylgesuche entweder zu einer Asylgewährung oder – wesentlich häufiger – zu einer vorläufigen Aufnahme. Nach Angabe des BFM erfolgten 2009 rund 44 Prozent der Abgänge aus dem Asylprozess unkontrolliert, das heisst, die betreffenden Personen verliessen die Schweiz unabgemeldet, reisten weiter oder tauchten als Sans-Papiers unter.¹⁷ Über den Verbleib der übrigen abgewiesenen Asylsuchenden können keine genauen Angaben gemacht werden.

Eine Möglichkeit, sich eine Vorstellung über die Zahl der potenziellen Sans-Papiers aus dem Asylbereich zu verschaffen, ist es, die während der vergangenen Jahre abgewiesenen Asylsuchenden ins Auge zu fassen, die nicht kontrolliert ausreisen oder in ein Drittland überstellt wurden: Insgesamt wurden seit der Einführung des Sozialhilfestopps am 1. April 2004 bis Ende 2007 9 786 Nichteintretensentscheide verfügt.¹⁸ Hinzu kamen in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 11 167 abgewiesene Asylsuchende (Personen mit NEE eingeschlossen).¹⁹ Während von den Personen mit NEE bis 2007 rund ein Drittel schon einmal Nothilfe bezog, war dieser Anteil bei sämtlichen abgewiesenen Asylsuchenden beinahe doppelt so hoch (61 Prozent der potentiellen Nothilfebeziehenden). Ausserdem verliessen zwischen 12 Prozent (2008) und 17 Prozent (2009) der Nothilfebeziehenden die Schweiz unter (polizeilicher) Aufsicht.

Wie viele abgewiesene Asylsuchende noch in der Schweiz leben, lässt sich nicht konkret belegen. Doch lässt sich aus den verschiedenen Angaben schliessen, dass Personen aus dem Asylbereich weiterhin nur eine Minderheit der Sans-Papiers stellen, ihr Anteil aber tendenziell steigend ist, und sich ein Teil dieser Personen bereits jahrelang in der Schweiz aufhält.

4.3.2 Europäischer Vergleich

Geht man von einer hypothetischen Stabilisierung der Zahl der Sans-Papiers ab dem Jahr 2004 aus und stützt sich dabei auf die Fakten des BFM-Berichts (90 000), lässt sich der Anteil des betreffenden Personenkreises an der Gesamtbevölkerung mit rund 1.2 Prozent veranschlagen. Er liegt somit wesentlich über dem für die EU-15-Staaten geschätzten Wert von 0.5 Prozent (2008: bei ebenfalls vorsichtiger Schätzung). Dabei ist zu beachten, dass die vorlie-

genden Angaben zu den EU-Staaten ebenso ungenau sind wie die zur Schweiz und dass daher die minimalen Schätzungen der Europäischen Kommission (2009) als Vergleichswerte herangezogen werden müssen. Bei einer maximalen Schätzung liegt der Anteil der Sans-Papiers in den EU-15-Staaten bei 0.8 Prozent.

Gemessen am Verhältnis zur ausländischen Bevölkerung ist der Anteil der Sans-Papiers in der Schweiz mit 5,4 % etwas niedriger als in der EU-15 (7 Prozent). Bezieht man sich hingegen auf die von engagierten politischen Kreisen errechneten Höchstwerte (300 000 Sans-Papiers²⁰ in der Schweiz und entsprechende Maximalwerte aus der EU), ergibt sich ein umgekehrtes Bild: Der Prozentsatz von Sans-Papiers in der Schweiz wäre dann höher als in der EU.

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass sich die Schweiz als Kleinstaat mit bedeutender Migrationsbevölkerung im Vergleich zu den alten EU-Staaten im (oberen) Mittelfeld bewegt, was die Zahl der Sans-Papiers betrifft. Schwankungen dürften teilweise konjunkturabhängig sein. Während in der EU gegenwärtig ein Rückgang verzeichnet wird, ist dieser Trend in der Schweiz so nicht zu beobachten, was einerseits mit der besseren wirtschaftlichen Lage und andererseits mit dem geringeren Anteil von Migrierenden aus den neuen EU-Staaten in der Schweiz zusammenhängen könnte, die ihre Aufenthaltssituation inzwischen legalisiert haben.

Ana R., Kolumbien, 33 Jahre

«Ich darf nicht explodieren und meinem Arbeitgeber sagen, was ich von ihm halte, weil das für mich und meinen Ehemann Folgen haben würde.»

Ana ist sehr offen und herzlich – sie lacht viel, auch wenn ihre Geschichte sie immer wieder sehr nachdenklich und manchmal auch traurig stimmt. Sie lebt seit neun Jahren mit ihrem Mann in der Schweiz, und seit der Geburt ihrer Tochter vor vier Jahren sind sie eine Familie – allerdings eine Familie ohne geregelten Aufenthaltsstatus.

Obwohl sie in Kolumbien genug zu essen hatten, entschied sich Ana, mit ihrem Mann nach Spanien auszuwandern, um den zurückgebliebenen Familienmitgliedern durch finanzielle Unterstützung ein besseres Leben zu ermöglichen. Aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen in Spanien beschlossen sie und ihr Mann, als Touristen in die Schweiz zu kommen, wo schon der Bruder des Ehemannes mit seiner Frau (beide inzwischen legalisiert) lebte. Ana und ihr Mann wollten in der Schweiz bleiben und wurden somit zu so genannten «Overstayers», da beide sehr schnell und zu akzeptablen Arbeitsbedingungen eine Anstellung fanden. Anas Mann arbeitet nun – je nach Marktlage – als Maler, Umzugshilfe, Fliesenleger und Ana als Putzfrau, obwohl sie in Kolumbien eine Ausbildung zur Buchhalterin absolviert hatte.

Ana erzählt von verschiedenen Erfahrungen auf ihren bisherigen Arbeitsstellen. Bei einer Familie verlor sie die Stelle, weil der Hausherr arbeitslos wurde. Eine andere Arbeitgeberin hat Ana, trotz der Befürchtung selber aufzufliegen, bei den Sozialversicherungen angemeldet. Doch weil sie nach einiger Zeit eine Ganztagshilfe benötigte, konnte Ana nicht bei ihr bleiben, da sie sich um ihr eigenes Kind kümmern musste. Sie machte jedoch auch negative Erfahrungen: Beispielsweise erschien sie einmal bei einer Arbeitsstelle morgens zur Arbeit und fand eine andere Putzfrau an ihrer Stelle vor. Ana wurde ersetzt, ohne dass man ihr Bescheid gesagt oder ihr einen Grund für ihre Kündigung angegeben hätte.

Dank eines Krippenplatzes für ihre Tochter können Ana und ihr Mann ganztags arbeiten. Allerdings machen ihnen die hohen Beiträge zu schaffen: Sie sind momentan mit den Zahlungen zwei Monate im Verzug, weil Anas Mann vorübergehend arbeitslos war. Ana hat ein schlechtes Gewissen, Schulden zu haben.

Sie würde gerne in der Schweiz bleiben und sich und ihre Familie in den kommenden Jahren regularisieren lassen. Dies nicht so sehr ihretwegen, sondern vor allem, um ihrer Tochter eine qualifizierte Ausbildung und bessere Zukunftsperspektiven als in Kolumbien zu ermöglichen. Weil die dazu nötigen Papiere jedoch in Anas Herkunftsland sind und sie weder ausreisen kann noch das Geld hat, die Reise oder die Dokumente zu bezahlen, wird sie wohl noch etwas warten müssen, bevor sie vielleicht einmal ein Härtefallgesuch stellen kann.

4.4 Sozio-demographische Merkmale und Herkunft

Die Einschätzungen zur Anzahl und den Merkmalen von Sans-Papiers hängen immer von ihrer «Sichtbarkeit» ab, denn – wie bereits angedeutet – treten nicht alle gleichermassen öffentlich in Erscheinung. So wurde die grosse Anzahl von **Frauen** ohne Aufenthaltsberechtigung erst im Verlauf der 2000er-Jahre mit dem Aufbau von Gesundheitsambulatorien und gewerkschaftlichen Zweigstellen wahrgenommen, da diese Einrichtungen sich auch um Personen kümmern, die in der Hausarbeit tätig sind. Chimienti et al. (2003) stellten in diesem Kontext relativ überrascht fest, dass zwischen 1999 und 2001 zwei Drittel der Einreisesperren wegen illegaler Erwerbstätigkeit im Kanton Genf über Frauen verhängt wurden, obwohl die Polizei die «Jagd auf klandestine Schwarzarbeiterinnen keineswegs als Priorität» bezeichnete (CEEP 2003). Ähnliche Befunde zeigten sich in der Folge auch bei Erhebungen aus anderen Kantonen, wobei das Geschlechterverhältnis von einer Herkunftsgruppe zur anderen zum Teil stark variierte.

Wie andere Migrierende sind auch Sans-Papiers zum Zeitpunkt der Auswanderung relativ jung, zwischen 20 und 35, manchmal auch bis zu 40 Jahren, besonders wenn die Schweiz nicht das erste Destinationsland ist und die Sans-Papiers bereits länger in anderen Ländern gelebt haben (beispielsweise innerhalb Lateinamerikas und auch in anderen europäischen Staaten). Zahlreiche Studien zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Sans-Papiers erwerbstätig ist, was längerfristig meist die einzige Möglichkeit darstellt, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Doch selbst wenn jemand bei Verwandten lebt, ist er oder sie meist in der Kinderbetreuung oder im Haushalt tätig. Auf staatliche Hilfen können Sans-Papiers nämlich nicht zurückgreifen, ohne gleichzeitig eine Wegweisung zu riskieren.

Vereinzelte Hinweise lassen auf eine **Alterung** dieser Bevölkerungsgruppe schliessen: Es gibt immer mehr Männer und Frauen, die bereits seit 10 bis 20 Jahren und manchmal sogar noch länger in der Schweiz leben, da eine Legalisierung des Aufenthalts in den letzten Jahren noch schwieriger geworden ist und eine Weiterreise oder Rückkehr oft nicht in Frage kommt. Eine Expertin stellte fest, dass es sich dabei um eine festgefahrene Situation handle, wie man sie bisher in der Schweiz noch nicht kannte, da es in früheren Jahrzehnten immer noch irgendwelche Möglichkeiten gab, zumindest nach einigen Jahren eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, wie dies etwa bei den Saisoniers der Fall war.

Auch die **Minderjährigen**, die bereits in der Schweiz geboren wurden oder als Kleinkinder einreisten, sind mittlerweile älter geworden. Dies erklärt auch die

zunehmende Zahl von Jugendlichen, die vor dem schwierigen Übertritt ins Erwachsenenleben stehen, während sich die Neuzuwanderung von Kindern und Jugendlichen nach Angaben aus den Kantonen Waadt und Genf nach einem Rückgang ab dem Jahr 2003 weitgehend stabilisiert hat. Es ist aber ausserordentlich schwierig, einheitliche Trends zu identifizieren, und es wäre deshalb wichtig, die den Bildungsdirektionen vorliegenden Daten auszuwerten. Allerdings ist das Thema vermutlich zu brisant, als dass die zuständigen Behörden und Kantone bereit wären, noch vor dem Vorliegen konkreter politischer Lösungsstrategien diesbezüglich Transparenz zu schaffen.

Auch die **Herkunft** der Sans-Papiers dürfte sich in den vergangenen zehn Jahren massgeblich verändert haben. So ist aus den verschiedenen Angaben der Interviewten und der Literatur folgender Grundkonsens abzulesen: Lateinamerika ist die von den derzeit in der Schweiz lebenden Sans-Papiers am meisten genannte Herkunftsregion. Dies bestätigen auch sämtliche Fallstudien im Rahmen der BFM-Erhebung mit Ausnahme des Thurgau und des Tessins (Longchamp et al. 2005). In diesen beiden Kantonen kommen die Zugewanderten vor allem aus dem Balkan – es handelt sich dabei in erster Linie um Männer. Das Geschlechterverhältnis hier steht im umgekehrten Verhältnis zu dem der lateinamerikanischen Migration, bei der eine Feminisierung festzustellen ist, obwohl bei dem Gebrauch dieses Begriffs vor falschen Vorstellungen gewarnt werden muss.²¹ Er ist in diesem Fall aus der Warte einer schon seit längerem bestehenden Feminisierung der regulären und irregulären Migration zu betrachten, wie sie in den USA schon lange beobachtet wird (Ehrenreich und Hochschild 2003). Eine ebenfalls stark weiblich geprägte Zuwanderung ist darüber hinaus aus den Philippinen und Thailand, sowie aus einzelnen afrikanischen Staaten, beispielsweise Kame-run, zu verzeichnen.

Die meisten weiblichen Sans-Papiers sind zwischen 20 und 40 Jahre alt, wie aus Erhebungen von Beratungsstellen und Gesundheitsambulatorien hervorgeht. Manche sind alleinerziehend, finanzieren die Ausbildung der Kinder oder unterstützen andere Familienmitglieder im Herkunftsland; andere leben mit ihren Familien oder einzelnen Familienmitgliedern in der Schweiz. Sie stammen aus sehr unterschiedlichen sozio-ökonomischen Schichten, die jedoch alle von den schweren Wirtschaftskrisen der letzten 10 bis 15 Jahre betroffen sind, wodurch diese Frauen veranlasst wurden, vollkommen neue Lebensentwürfe ins Auge zu fassen.

Wie bedeutend in diesem Kontext nicht nur soziale Beziehungsnetze, sondern auch die bestehenden **Wirtschaftsbeziehungen** zwischen der Schweiz und den Her-

kunftsregionen sowie den ehemaligen Emigrationsländern Spanien und Italien sind, muss nicht erneut unterstrichen werden (→ Kapitel 3). Diese neue transkontinentale Form der Arbeitsmigration – beispielsweise aus Ecuador über Spanien in die Schweiz – lässt sich leicht nachverfolgen, zumal die ehemalige spanische Zuwanderung längst durch eine umgekehrte Rentenmigration von Schweizerinnen und Schweizern abgelöst worden ist. Ähnliche Wanderungsbewegungen lassen sich übrigens auch in Deutschland beobachten, wo ebenfalls eine massgebliche Zuwanderung aus Lateinamerika zu verzeichnen ist (Huber 2003). Die Personenfreizügigkeit in der EU wird allerdings erst nach einer Einbürgerung in Spanien gültig, das eine vergleichsweise kurze Einbürgerungsfrist von nur zwei Jahren für lateinamerikanische Zugewanderte vorsieht.

Mehrere Interviewpartnerinnen haben in den letzten Jahren einen Rückgang der Migranten aus Ecuador, Bolivien und Peru zugunsten von **Brasilien** beobachtet, das ebenfalls zahlreiche ökonomische und soziale Verbindungen zur Schweiz aufweist: Eine portugiesischsprachige Gemeinschaft ist vor allem in der Romandie verwurzelt. Nach Deutschland gehört Brasilien mit Thailand zu den drei hauptsächlichen Herkunftsländern der Frauen, die einen Schweizer heiraten.²² Unsere Interviewpartner und -partnerinnen vermuten, dass die beobachteten Veränderungen auch mit den erschwerten Reisemöglichkeiten (carrier sanctions) und strikten (Schengen-) Visabestimmungen für die Andenstaaten zusammenhängen könnten, während Brasilien nicht visumpflichtig ist.

Ein Bildungsfachmann hat beobachtet, dass alleinstehende Frauen aus Brasilien aber auch brasilianische Familien ihre Kinder manchmal erst Jahre nach der Auswanderung nachholen, während ecuadorianische Eltern dies früher tun, was eine kürzlich erschienene Studie über die Zuwanderung nach Spanien ebenfalls nachweist (Setien 2010). Falls sich diese Beobachtung bestätigt, wäre es sicher interessant, die Hintergründe dieser unterschiedlichen Formen des (irregulären) Familiennachzugs näher zu beleuchten.

Andere bedeutende Herkunftsgebiete von Erwerbstätigen ohne Aufenthaltsberechtigung sind die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, die Türkei und der Mittlere Osten, wobei hier der Männeranteil wesentlich höher ist als bei den lateinamerikanischen Staatsangehörigen. Wenn man von den Aufsehen erregenden Mobilisierungen im Kanton Waadt²³ und einigen publik gewordenen Einzelfällen einmal absieht, sind die kosovarischen und türkischen Sans-Papiers in der Öffentlichkeit weniger sichtbar als die lateinamerikanischen Sans-Papiers, die sich gut in Kollektiven zu organisieren wissen.

Rückmeldungen von Fachleuten und Forschenden, die die kosovarischen und türkischen Gemeinschaften gut kennen, bestätigen, dass die Sans-Papiers oft von Zugewanderten aus dem eigenen Heimatland – von Verwandten, Bekannten aus derselben Herkunftsregion oder Angehörigen von kulturell-religiösen Vereinigungen – aufgenommen werden. Dies ist möglich, weil diese Migrantengruppen viel grösser und besser in der Schweiz integriert sind als die Gruppen der jüngeren lateinamerikanischen oder afrikanischen Migration, die oft trotz legalem Aufenthalt in weitgehend ungesicherten Verhältnissen leben.

Diese Einbettung in eine teilweise gut integrierte Gemeinschaft stellt zwar für die Migrierenden ohne Aufenthaltsberechtigung eine wichtige Unterstützung dar, bringt aber aufgrund der ungleichen Lebenslagen zahlreiche Probleme für die Sans-Papiers mit sich. Diese in verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen aufgezeigten Schwierigkeiten sind in erster Linie Abhängigkeit, Erpressbarkeit und Kontrollverlust der betreffenden Personen. So wurde uns von einem älteren türkischen Kurden berichtet, der für die Familie, die ihn seit Jahren beherbergt, den ganzen Haushalt macht. Er fühlt sich dieser Familie gegenüber zu grosser Dankbarkeit verpflichtet, tut sich aber mit seiner Rolle sowie der langjährigen und offensichtlich ausweglosen Situation sehr schwer.

Gewerkschafterinnen berichten, dass im Baugewerbe zwischen Angestellten und Kleinunternehmern, die aus Gefälligkeit Landsleute beschäftigen, nicht selten Konflikte entstehen. So treten häufig Situationen auf, in denen Arbeitgeber den wirtschaftlichen Konkurrenzdruck an Arbeitnehmerinnen, die ihnen weitgehend ausgeliefert sind, weitergeben. Ähnliche Auseinandersetzungen können selbstverständlich überall vorkommen, sind aber unter illegalen Umständen und in persönlichen Abhängigkeitsbeziehungen weit folgenschwerer als in bewilligten Arbeitsverhältnissen. Ähnliche Probleme zeigen sich auch in Paarbeziehungen mit Partnern oder Partnerinnen, die mit Bewilligung in der Schweiz leben.

Sans-Papiers aus dem Asylbereich

Eine neue Sachlage mit weit reichenden Konsequenzen ergibt sich aus den Nothilfemassnahmen im Asylbereich, die ab 2004 zunächst für ehemalige Asylsuchende mit NEE und 2008 auch für andere abgewiesene Asylsuchende eingeführt wurden.²⁴

Über die Unterschiede in Profil, Migrationsgeschichte und Lebenssituation von abgewiesenen Asylsuchenden im Vergleich zu jenen Sans-Papiers, die im Rahmen der irregulären Arbeitsmigration in die Schweiz

gekommen sind, gehen die Meinungen der befragten Fachpersonen auseinander.

Überlegungen dazu stellten unter anderem Achermann und Chimienti (2006b) an, die davon ausgehen, dass erwerbstätige Sans-Papiers ihr Leben wesentlich besser im Griff haben als abgewiesene Asylsuchende, die nur über begrenzte Eigenressourcen verfügen (→ Kapitel 7.3.). Um diese Personengruppe zu unterstützen, sind daher in einzelnen Städten Beratungsstellen eingerichtet worden. Was die Nothilfe angeht, so war diese in den vergangenen Jahren zahlreichen Anpassungen unterworfen, die bis heute noch nicht abgeschlossen sind. In letzter Zeit dürften sich aber die Berührungspunkte zwischen den beiden oben genannten Kategorien sowie ihre Kontakte in der Praxis vermehrt haben.

Aus den Asyl- und Nothilfestatistiken ist bekannt, dass abgewiesene Asylsuchende im Vergleich zu anderen Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung unterschiedliche sozio-demographische Merkmale aufweisen. Es handelt sich dabei zu 80 Prozent um Männer, deren Durchschnittsalter noch niedriger ist als bei den Sans-Papiers insgesamt vermutet wird: Die weitaus grösste Gruppe (rund 60 Prozent) wird von den 20- bis 30-Jährigen gebildet.²⁵ Die Herkunft dieser Bevölkerungsgruppen kann von Jahr zu Jahr stark schwanken und lässt sich nach Staatsangehörigkeit folgendermassen zusammenfassen: Balkan (Serbien, Bosnien, Kosovo, Mazedonien), Afrika (Nigeria, Guinea, Liberia, Elfenbeinküste, Algerien, Kongo usw.), Mongolei, Georgien, Russland, Türkei u. a. Nur wenige Asylsuchende stammen aus Lateinamerika (Kolumbien). Beim Nothilfebezug ergeben sich ebenfalls wesentliche Unterschiede: Ehemalige Asylsuchende aus dem Balkan und Osteuropa beziehen seltener Nothilfe als Personen aus Subsahara-Afrika, die seltener eine Ausschaffung riskieren oder offensichtlich keine andere Wahl haben, als eine solche in Kauf zu nehmen.

4.5 Geographische Verteilung

Die Frage der Papierlosigkeit wirft ein kritisches Licht auf den schweizerischen Föderalismus. Sämtliche Gesprächspartnerinnen und -partner wie auch die Fachliteratur weisen auf regional unterschiedliche Massnahmen, Umgangsweisen, Kenntnisse und Sensibilität in der öffentlichen Diskussion hin (Achermann und Efionayi-Mäder 2003). Ein langjähriger Beobachter des Migrationsgeschehens äusserte sich diesbezüglich kritisch. Seiner Auffassung nach sei das Leben ohne Bewilligung überall in der Schweiz ausgesprochen schwer, und die kantonalen Unterschiede seien letztlich geringfügig. Doch auch er räumt konkrete Abweichungen und zahlreiche Spielräume beim Umgang mit dem Phänomen ein.

Diese Ausgangssituation macht es schwierig, einen Überblick über die landesweite Situation zu gewinnen, umso mehr, als der Wissensstand zu den verschiedenen Schweizer Regionen ganz unterschiedlich ist: Während die Situation in Städten wie Basel, Lausanne und Genf bereits mehrfach untersucht wurde, liegen über Sans-Papiers in **ländlichen Gebieten**, beispielsweise in der Zentral- und Ostschweiz, in Graubünden oder im Tessin, nur sehr wenige Informationen vor, weshalb über die Situation der Sans-Papiers anhand von bekannt gewordenen Einzelfällen und Berichten von Unterstützungskreisen nur Mutmassungen möglich sind. Diese ergaben, dass in ländlichen Gebieten in erster Linie «Overstayers» mit sozialem Anschluss und einer festen Anstellung leben, die zum Teil über eine Wohngelegenheit in einem Kleinbetrieb verfügen. Daneben gibt es vermutlich noch isolierte Personen in Einzelhaushalten oder Saisonarbeitende in der Landwirtschaft. Die Beratungsstellen in grösseren **Städten** sind über die Situation der Sans-Papiers aus dem umliegenden ländlichen Einzugsgebiet, die bei ihnen Rat suchen, informiert.

Generell ergibt sich sowohl aus den Gesprächen als auch den Forschungsberichten, dass Sans-Papiers, wie die Migrationsbevölkerung insgesamt, hauptsächlich in **Städten** leben. Seit Mitte der 2000er-Jahre ist man sich in der Forschung einig darüber, dass es zwischen der Anzahl der Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis und ihrer **Sichtbarkeit** in Öffentlichkeit und Politik keinen direkten Zusammenhang gibt. Nach dem Motto des BFM-Studientitels lässt sich die Lage folgendermassen zusammenfassen: Arbeitsmarkt, nicht Politik ist entscheidend.²⁶ Wie bereits beschrieben, bestätigen dies auch internationale Studien (→ Kapitel 3): Sans-Papiers leben dort, wo sie Arbeit finden und wo bei vorübergehendem Arbeitsverlust soziale Auffangnetze vorhanden sind. Dies ist eher in Agglomerationen der Fall, die darüber hinaus auch eine gewisse Anonymität bieten. Private Organisationen und Anlaufstellen spielen eine eher untergeordnete Rolle, indem sie Beratungen anbieten oder vorübergehend in Notlagen Hilfe leisten. Sie sind aber meist ausser Stande, Unterkunft oder längerfristige Hilfsangebote zur Verfügung zu stellen.

Dass die regionale Verteilung der Sans-Papiers von verschiedenen – inzwischen bekannten – Determinanten wie etwa dem ausländischen Bevölkerungsanteil, dem Grad der Urbanisierung und der Wirtschaftskraft abhängt, wurde auch für die Schweiz bestätigt (Longchamp et al. 2005): Die in dieser Studie veröffentlichten kantonalen Schätzungen lassen ausserdem auf vergleichsweise hohe Anteile der Sans-Papiers an der Gesamtbevölkerung in den beiden Stadtkantonen **Basel und Genf** schliessen. Doch gemessen an der ausländi-

schen Bevölkerung relativiert sich dieses Bild im Vergleich zu den anderen Kantonen.²⁷ Einige Befragte äusserten die Ansicht, dass städtische Grenzkantone eine institutionelle oder zivilgesellschaftliche Eigendynamik entwickeln, die sich von der Lage in anderen Kantonen abhebt. Im Vergleich zur Bevölkerung²⁸ scheint die geschätzte Zahl von nur 9000 Sans-Papiers für die Agglomeration **Zürich** (Kanton: 20 000) zu niedrig zu sein; diese Schätzung ist aber angesichts der im Bericht genannten methodischen Einschränkungen kritisch zu hinterfragen und zeigt einmal mehr die Schwierigkeiten einer quantitativen Erfassung des Phänomens.

Ähnlich wie bei der legalen Zuwanderung bilden sich gelegentlich regionale **Ballungszentren** von Personen aus einer bestimmten Herkunftsregion. Dies ist insofern wenig erstaunlich, als die betreffenden Menschen – wie schon oben geschildert – in Städte oder Dörfer ziehen, wo bereits Verwandte oder Bekannte leben. Angaben aus Lausanne belegen beispielsweise, dass etwa die Hälfte aller in dieser Stadt lebenden Personen ohne Aufenthaltsberechtigung aus Ecuador stammen (Valli 2003), wobei dieser Anteil seit einigen Jahren rückläufig ist. Die irreguläre Migration aus Lateinamerika lässt sich allerdings in der ganzen Schweiz feststellen, wobei sie in Bern, Basel und Zürich schwächer ist als in Waadt und Genf, wo relativ umfassende aktuelle Statistiken über gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Bewilligung vorliegen. Wichtigste Herkunftsnationalitäten in Genf (2010) sind Brasilien, die Philippinen, Bolivien und Kolumbien, während die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien nur gerade 5 Prozent ausmachen. Im letzten Fall handelt es sich fast ausschliesslich um Männer, während die lateinamerikanischen Migrierenden zu knapp 80 Prozent Frauen sind.

Auch über Fälle von EU-Staatsangehörigen ohne Bewilligung wird gelegentlich berichtet (→ Kapitel 7.1.). Aus Genf liegen Berichte über bulgarische und italienische Staatsangehörige vor, die ihre Arbeit nicht anmelden (können). Im Tessin und in Basel stammen viele Sans-Papiers aus Rumänien und auch aus osteuropäischen Drittstaaten. Im Tessin werden Rumänen und auch rumänische Roma von der Tessiner Polizei verdächtigt, zu organisierten Bettelbanden zu gehören, was laut einer Expertin zwar nicht auszuschliessen ist, aber näherer Nachforschungen bedürfte. Gegenwärtig ist eine Zunahme von Nordafrikanern aus Italien zu verzeichnen, die vor ihrem Aufenthalt in der Schweiz zum Teil mit und zum Teil ohne Aufenthaltsgenehmigung in Italien lebten. Zurzeit treffen im Tessin in den Sommermonaten vor allem Künstlergruppen und migrierende Handwerker aus Italien oder Spanien ein und reisen im Herbst wieder weiter.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung primär in Agglomerationen leben und zwar in allen Städten der Schweiz. Da ein wesentlicher Anteil der Sans-Papiers nachgewiesenermassen in Privathaushalten und dem Care-Sektor tätig ist, ist davon auszugehen, dass auch in kleineren Städten und ländlichen Gegenden Menschen ohne Bewilligung leben, auch wenn die Illegalität dort etwas andere Formen annimmt und stärker verborgen bleibt.

Zwischenfazit

Abschliessend ist festzuhalten, dass das soziodemographische Profil der Sans-Papiers ausgesprochen schwer festzustellen ist, weil es sich um eine äusserst heterogene Bevölkerungsgruppe handelt, die nur aufgrund der fehlenden Aufenthaltspapiere eine (administrative) Kategorie bildet. Ausserdem tritt ein möglicherweise wesentlicher Teil der betreffenden Bevölkerung nie öffentlich in Erscheinung und vermeidet den Kontakt mit Behörden und – einigen Aussagen zufolge – sogar mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die weltwirtschaftlichen, politischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen beeinflussen diese Zuwanderungsform vermutlich in noch stärkerem Masse als die reguläre Migration. Allerdings ist das Zusammenspiel verschiedener Determinanten selten genau vorauszusehen. Allgemeingültige Aussagen über zukünftige Entwicklungen sind daher schwer zu treffen.

Während von verschiedenen Seiten Veränderungen bezüglich einzelner Herkunftstaaten beobachtet werden, divergieren die Aussagen von Expertinnen und Experten bezüglich der zahlenmässigen Entwicklung der erwerbstätigen Sans-Papiers. Die klare Mehrheit der Befragten ist aber der Ansicht, dass die Personen aus dem Asylbereich eine sich ständig verändernde, aber tendenziell wachsende Minderheit der Bevölkerung ohne Bewilligung in der Schweiz ausmachen.

Weiterführende Literatur:

Alleva, Vania und Pierre-Alain Niklaus (2004). *Leben und arbeiten im Schatten: die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz – April 2004*. Basel: Anlaufstelle für Sans-Papiers.

Carreras, Laetitia und Christiane Perregaux, (Hg.) (2002). *Histoires de vie, histoires de papiers: du droit à l'éducation au droit à la formation pour les jeunes sans-papiers*. Lausanne: Editions d'en bas.

Longchamp, Claude et al. (2005). *Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern: gfs.

Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse*. Zürich: Seismo.

5 Entwicklung des allgemeinen politischen Rahmens in der Schweiz

Die irreguläre Migration in die Schweiz und der Umgang der Behörden mit Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis muss vor dem Hintergrund der allgemeinen politischen Entwicklungen betrachtet werden. Diese werden einerseits vom internationalen Kontext, insbesondere von den Entwicklungen in der Europäischen Union beeinflusst und andererseits von internen migrationspolitischen Entwicklungen auf Bundes- und, in geringerem Masse, auf Kantonsebene. Dieses Kapitel zeigt einige der wichtigsten Entwicklungen auf und geht dabei auch auf allgemeine politische Tendenzen in Bezug auf die Zulassung, die Einreise und den Aufenthalt in den letzten zehn Jahren ein. Die Entwicklungen in der Ausländer- und der Asylpolitik folgen zwar einer ähnlichen Dynamik, doch aufgrund von verschiedenen Abweichungen und Besonderheiten wird dem Asylbereich hier ein eigenes Unterkapitel gewidmet (→ Kapitel 5.4).

In der Schweiz bilden das Ausländer- und das Asylgesetz mit den entsprechenden Verordnungen und Wei-

Juni 2002	Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens mit EU/EFTA (FZA)
Fortlaufend	zunehmende Visumpflicht für Drittstaaten
Januar 2007 – Januar 2008	progressives Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes (AsylG)
Januar 2008	Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes (AuG) Inkrafttreten des Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit (BGSA)
März 2008	Inkrafttreten des Schengen Assoziierungsabkommens (SAA) mit der Schweiz Schengen-Visabestimmungen auch für die Schweiz Anschluss an das Schengen-Informationssystem (SIS)

sungen sowie diverse internationale und bilaterale Abkommen den Rahmen der Migrationspolitik. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang das Freizügigkeitsabkommen²⁹ mit der Europäischen Union und das Schengen- Assoziierungsabkommen.³⁰ Weitere gesetzliche Bestimmungen haben indirekte Auswirkungen auf die Lebenssituation von Sans-Papiers, wobei hier vor allem auf das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit verwiesen sei. In der folgenden chronologischen Darstellung werden die wichtigsten Schlüsselereignisse der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts zusammengefasst, die sich direkt oder indirekt auf die irreguläre Migration und die Lebenssituation der Sans-Papiers auswirken.

5.1 Entwicklungen betreffend Zulassungsbestimmungen

Die Zulassungsbestimmungen für Migrierende haben sich im letzten Jahrzehnt in zwei gegensätzliche Richtungen entwickelt. Mit dem sogenannten **Zweikreisemodell** oder dem **dualen Zulassungssystem** hat sich 1998 die schweizerische Migrationspolitik einerseits auf eine Politik der Öffnung und Freizügigkeit gegenüber den Staaten der Europäischen Union und andererseits auf zunehmend erschwerte Zulassungsbedingungen für so genannte Drittstaatsangehörige festgelegt.³¹ Für die EU/EFTA-Staatsangehörigen (also die Menschen aus dem ersten Kreis) gelten heute weitgehend dieselben Rechte wie für Schweizer Staatsangehörige, während die Personen aus dem zweiten Kreis (also aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten) nur noch im Rahmen von Spezialkontingenten zugelassen werden. Der Politik der Öffnung zugunsten der Migrierenden aus der EU steht eine Politik der Abriegelung gegenüber den Migrierenden aus der restlichen Welt gegenüber. Diese Form der Zulassung hat – wie wir noch sehen werden – auch Auswirkungen auf die irreguläre Migration. Vielen Drittstaatsangehörigen auf der Suche nach neuen Lebensgrundlagen bleibt auf diese Weise nur noch der Weg in die Illegalität als einzige reale Zuwanderungsmöglichkeit (Amarelle 2010; Spescha 2007).

Das im Januar 2008 in Kraft getretene neue **Ausländergesetz** regelt die selektive Zulassung von Drittstaatsangehörigen nach Kriterien des Arbeitsmarktes: «Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit können nur Führungskräften, Spezialistinnen und Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden» (Art. 23 Abs. 1 AuG). Zudem sind diverse persönliche Voraussetzungen zu erfüllen, wie die folgende Bestimmung zum Ausdruck bringt: *«Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen»* (Art. 23 Abs. 2 AuG).

Bestimmte Personengruppen können von diesem Grundsatzartikel ausgenommen werden, wie etwa Personen, bei denen ein «schwerwiegender persönlicher Härtefall» vorliegt oder Personen, die Opfer oder Zeuginnen von Menschenhandel sind, wobei in diesem Fall jedoch kein Rechtsanspruch besteht. Für die **Opfer von Menschenhandel** hat sich die Situation mit dem neuen Ausländergesetz insofern verbessert, als dass sie nun, falls sie vor Gericht als Zeugen aussagen, zumindest während der Dauer des Gerichtsprozesses eine temporäre Aufenthaltsbewilligung erhalten (nach Art. 30 Abs. 1 lit. e AuG). Wie die Statistik zeigt, sind dauerhafte Härtefallregelungen trotzdem sehr selten. Für **Opfer von Gewalt in der Ehe** sieht das Ausländergesetz neuerdings (Art. 50 Abs. 2) ebenfalls eine Ausnahmeklausel vor.

In der Regel verliert ein ausländischer Ehepartner oder eine ausländische Ehepartnerin die Aufenthaltsberechtigung, wenn die Ehe innerhalb der ersten drei Jahre aufgelöst wird. Ausnahmen von dieser Regelung sind dann möglich, wenn die aus dem Ausland stammende Person in der Ehe Opfer von Gewalt wurde (und dies nachweisen kann) und ihr gleichzeitig eine soziale Reintegration im Herkunftsland nicht zugemutet werden kann.

Für Drittstaatsangehörige haben sich in Bezug auf den **Familiennachzug** mit dem neuen Ausländergesetz keine wesentlichen Änderungen ergeben, wobei zwischen den einzelnen Bewilligungsarten unterschieden werden muss: Bei Niederlassungsbewilligungen besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren, bei Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen besteht kein Rechtsanspruch, die Erteilung liegt im Ermessen der Behörden. Bürgerinnen und Bürger der EU haben hingegen unabhängig von der Art der Bewilligung Anrecht auf Familiennachzug, auch wenn die Eheleute nicht zusammenleben (was für Drittstaatsangehörige Bedingung ist) (Epiney und Civitella 2008). Mit dem neuen Ausländerge-

setz wurde die Frist für das Beantragen eines Familiennachzugs auf fünf Jahre nach Einreise in die Schweiz (oder Entstehung des Familienverhältnisses) herabgesetzt. Kinder über 12 Jahre können nur innerhalb von zwölf Monaten nachziehen (Art. 47 Abs. 1 AuG). Diese Verschärfung der Nachzugsfrist hat laut einigen Fachleuten in einzelnen Fällen dazu geführt, dass Kinder nach abgelaufener Frist illegal nachgeholt wurden.

Das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene **Freizügigkeitsabkommen** zwischen der Schweiz und den EU/EFTA-Staaten kann als Meilenstein für die Mobilität über die Landesgrenzen hinweg betrachtet werden. Für EU/EFTA-Staatsangehörige gelten danach die gleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen wie für Schweizer Staatsangehörige (Grundsatz der Inländergleichbehandlung).³² Seit Juni 2007 können die Staatsangehörigen der ersten 15 EU-Mitgliedstaaten, der EFTA-Staaten sowie von Malta und Zypern in der Schweiz wohnen und arbeiten, wenn sie einen Arbeitsvertrag vorweisen können. Für die Staatsangehörigen der neuen 8 EU-Staaten, sowie neuerdings auch aus Bulgarien und Rumänien gelten noch Übergangsbestimmungen mit Arbeitsbeschränkungen wie Kontingentierung und Inländervorrang (Achermann 2007). Dies bedeutet, dass EU-Bürgerinnen und Bürger heute kaum mehr zu Sans-Papiers in der Schweiz werden, ausser in den Fällen, wo aufgrund des Arbeitsverhältnisses keine Bewilligung erstellt werden kann.

5.2 Einreisevorkehrungen

Auch in Bezug auf die Einreisevorkehrungen lässt sich eine unterschiedliche Handhabung im Sinne einer Öffnung für EU- und einer Verriegelung für Drittstaatsangehörige feststellen. Eine illegale Einreise in einen Staat erfolgt, wenn Einreisebestimmungen wie Visaregelungen missachtet werden. Die **Visabestimmungen** ändern sich laufend und werden mit den Staaten in der Regel bilateral ausgehandelt (Wichmann 2009). Dies bedeutet, dass beispielsweise am Anfang des Jahrtausends Drittstaatsangehörige aus einigen Ländern noch visumsfrei einreisen konnten, während im Verlauf der Anpassung an die Schengenbestimmungen in den letzten Jahren von der Mehrzahl der Einreisewilligen ein Touristenvisum verlangt wird. Betroffen von diesen neuen Bestimmungen sind zum heutigen Zeitpunkt sämtliche Staatsangehörige von afrikanischen Staaten (ausser Mauritius und den Seychellen) und Südamerika (ausser Argentinien, Chile, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sowie die meisten asiatischen Staatsangehörigen (ausser Brunei, Israel, Japan, Südkorea, Malaysia, Singapur).³³ Im Verlauf des Beitritts der Schweiz zum Schengen-Raum wurden 2008 definitiv die Schengener Visabestimmungen übernommen; seither dürfen Personen mit einem Schengen-Visum auch in die Schweiz einreisen.

Somit haben sich die legalen Einreisemöglichkeiten in die Schweiz für Drittstaatsangehörige zunehmend erschwert. Doch haben die Behörden bei der Vergabe von Visas einen beträchtlichen Ermessensspielraum.³⁴ Ob allerdings die über die letzten Jahre eingeführten Visabestimmungen (von denen nur die EU- und EFTA-Staatsangehörigen ausgenommen sind) die Zahl der Sans-Papiers verringert, kann nicht eindeutig beurteilt werden, ist jedoch anzunehmen. Wie einige Expertinnen und Experten schätzen, ist die Zahl der Drittstaatsangehörigen tatsächlich zurückgegangen, insbesondere seit die Visumpflicht für den gesamten Schengenraum gilt.

Das **Schengen Assoziierungsabkommen** bedeutet einen weiteren Schritt in Richtung der Abdichtung der EU-Aussengrenzen bei gleichzeitiger Aufhebung der internen, nationalstaatlichen Grenzkontrollen. Die Schweiz ist dem Schengenraum im Oktober 2004 beigetreten. Seit Inkrafttreten des Schengener Assoziierungsabkommens im März 2008 sind verschiedene Änderungen des Ausländergesetzes vorgenommen worden (Achermann 2008; Wichmann 2009): Die Schweiz hat unter anderem das Schengener Informationssystem (SIS) übernommen, das Daten über gesuchte Personen austauscht und die irreguläre Zuwanderung kontrollieren soll.³⁵ Die Aufhebung der Grenzkontrollen an den Schweizer Landesgrenzen seit Dezember 2008 und an den Flughäfen seit März 2009 hatte zur Folge, dass ein unberechtigter Grenzübertritt einfacher wird. Gleichzeitig haben sich die Personenkontrollen durch die Grenzwachkorps (in einigen Kantonen wird diese Aufgabe an die Kantonspolizei delegiert) ins Inland verschoben. Für die Sans-Papiers hat dies zur Folge, dass sie jederzeit innerhalb der Landesgrenzen kontrolliert und damit entdeckt werden können (→ Kapitel 6.4.3.).

Eine weitere Änderung aufgrund des Schengen-Abkommens wurde im neuen Ausländergesetz in Bezug auf die so genannten **«Carrier Sanctions»** vorgenommen.³⁶ Diese Massnahmen sehen vor, dass die Fluggesellschaften Daten von Fluggpassagieren weitergeben müssen und strafrechtlich verfolgt werden können, wenn sie Passagiere mit fehlender Einreiseerlaubnis transportieren. Dies hat letztlich zu einer Übertragung der Kontrolle von irregulärer Migration auf die Reisebranche geführt (vgl. Achermann 2007: 266).

5.3 Entwicklungen betreffend Aufenthalt

Der Aufenthalt von EU- und EFTA-Staatsangehörigen folgt – wie schon beschrieben – seit 2002 den Bestimmungen des **Freizügigkeitsabkommens**, wonach diese Personen unter gewissen Bedingungen aufenthaltsberechtigt sind. Für den Aufenthalt von selbstän-

digen und angestellten Erwerbstätigen von mehr als drei Monaten gilt eine Meldepflicht. Nur die Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedsländer (ohne Zypern und Malta) sind den kontingentierten Höchstzahlen unterstellt, die von Jahr zu Jahr angehoben werden.³⁷ Angestellte und Arbeiter haben bei der Anmeldung in der Schweiz eine Arbeitsbestätigung vorzulegen, selbstständig Erwerbende einen Nachweis der Selbstständigkeit (Achermann 2007). Die Rechtsstellung der sich in der Schweiz aufhaltenden EU-/EFTA-Staatsangehörigen hat sich im Verlauf der Freizügigkeitserklärung beträchtlich verbessert. Die Bedingungen des Aufenthaltes von Drittstaatsangehörigen unterliegen hingegen dem Ausländergesetz. Hierbei haben sich in der Zeit vor und nach Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes für die Praxis keine grundsätzlichen Veränderungen ergeben. Das neue Gesetz hat zwar teilweise Verbesserungen der Rechtsstellung eingeführt (beispielsweise die Möglichkeit des Familiennachzugs für Kurzaufenthalter), aber andere wesentliche Prinzipien des ehemaligen Rechts wie die Zweckbindung des Aufenthalts wurden beibehalten.

Vorausgesetzt, die Einreise ist legal erfolgt, hat grundsätzlich jeder Ausländer und jede Ausländerin das Recht auf einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit von weniger als drei Monaten, es sei denn, die Aufenthaltsdauer wird in einem Visum beschränkt (Art. 10 AuG). Für einen Aufenthalt mit bezahlter oder unbezahlter Erwerbstätigkeit muss bei der kantonalen Migrationsbehörde des Arbeitsortes eine Bewilligung eingeholt werden (Art. 11 AuG). Wer sich ohne Berechtigung in der Schweiz aufhält, kann jederzeit formlos ausgewiesen werden (Art. 64 AuG).³⁸ Bei einer Wegweisung nach Ablauf eines bewilligten Aufenthaltes (wenn eine Bewilligung verweigert, widerrufen oder nicht verlängert wird) wird eine Ausreisefrist verfügt (Art. 66 AuG). Eine Ausschaffung kann angeordnet werden, wenn ausgewiesene Personen die gesetzte Ausreisefrist verstreichen lassen oder wenn die Wegweisung sofort vollzogen werden kann (Art 68 AuG).

Mit dem Inkrafttreten des **Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit** (BGSA) im Januar 2008, das von einer grossen öffentlichen Kampagne gegen Schwarzarbeit begleitet wurde, haben auch in der Schweiz die Kontrollen auf dem Arbeitsmarkt zugenommen. Diese Kontrollinstanzen sollen zwar vordergründig undeckelter Schwarzarbeit entgegen wirken und vermehrt kontrollieren, ob die Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bezahlen. Doch werden diese Kontrollen gleichzeitig auch als Instrument gegen ausländerrechtliche Verstösse eingesetzt. Detaillierte Angaben zu den Auswirkungen des BGSA auf den Arbeitsmarkt und die Sans-Papiers sind im Kapitel 6.1. zu finden.

Weiterföhrende Literatur:

Achermann, Alberto und Barbara von Rütte (2008). Rechtsentwicklung in der Schweiz, in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 310–332.

Amarelle, Cesla (2010). Les migrations économiques sans status légal: l'environnement normatif des sans-papiers, in Amarelle, Cesla und Minh Son Nguyen (Hg.), *Migrations et économie. L'accès des étrangers à la vie économique: les normes et leur application*. Berne: Stämpfli Editions, 125–180.

Nguyen, Minh Son (2003). *Droit public des étrangers: présence, activité économique et statut politique*. Berne: Staempfli.

5.4 Allgemeine Entwicklungen im Asylbereich

Das **Asylrecht** wurde in den letzten zwanzig Jahren mehrfach revidiert. Die Zahl der Asylgesuche hat sich in den letzten zehn Jahren tendenziell verringert, was einem europaweiten Trend entspricht und sich weitgehend durch die Entwicklung in den Herkunftsstaaten erklärt. Expertinnen und Experten vermuten jedoch auch, dass die zunehmenden Restriktionen der Asylgesetzgebung den Zugang zu Schutz in der Schweiz immer mehr erschweren. Mit dem im Januar 2007 (teilweise auch erst 2008) in Kraft getretenen revidierten Asylgesetz wird beispielsweise nicht mehr auf ein Gesuch eingegangen, wenn nicht innerhalb von 48 Stunden Identitätspapiere vorgewiesen werden.³⁹ Ein rechtskräftiger Nichteintretensentscheid (NEE) bedeutet, dass Asylsuchende jegliche Aufenthaltsberechtigung verlieren und zur Ausreise angehalten werden.⁴⁰ Viele Personen mit NEE bleiben dennoch ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz, wie in einer kürzlich vom BFM beauftragten Studie zum Langzeitbezug von Nothilfe aufgezeigt wird (Bolliger und Féraud 2010).

Restriktive Asylbedingungen bewirken aber nicht nur, dass rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende in der Schweiz untertauchen, sondern auch, dass Schutzsuchende Personen aufgrund der beschränkten Aussicht auf Asylgewährung kein Gesuch mehr stellen, sondern ebenfalls illegal in der Schweiz verweilen. Diese Hypothese wird zwar von mehreren Expertinnen und Experten unterstützt, nachweisbar ist der Zusammenhang zwischen sinkenden Asylgesuchen und der wachsenden Zahl von Sans-Papier jedoch nicht.⁴¹

Das Asylgesetz sieht vor, dass bei einem negativen Asylentscheid sowie bei einem Nichteintretensentscheid eine Abschiebung angeordnet wird. Wenn dieser Entscheid nicht vollzogen werden kann, kann eine vorläufige Aufnahmebewilligung erteilt werden (F-Bewilli-

gung). Von den übrigen Personen wird erwartet, dass sie so schnell wie möglich das Land verlassen. Personen mit NEE werden vor diesem Hintergrund seit April 2004 von der **Sozialhilfe** ausgeschlossen, und seit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes im Januar 2008 sind davon auch abgewiesene Asylsuchende betroffen, die ein ordentliches Asylverfahren hinter sich haben. Seither haben diese beiden Gruppen nur noch Anrecht auf das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf Nothilfe, und ihr Aufenthalt gilt als illegal. Bis zur Einführung des Sozialhilfestopps wurden sie von den Behörden noch teilweise geduldet (Christin Achermann 2009). So genannte vulnerable Personen beziehen auch heute noch in einigen Kantonen Sozialhilfe, beziehungsweise erhalten besondere materielle und finanzielle Zuwendungen sowie eine Unterkunft. Die Kriterien für die Festlegung der «Vulnerabilität» sind kantonal unterschiedlich definiert (Bolliger und Féraud 2010: 50).

Unter den Nothilfe Beziehenden ist die Gruppe der abgewiesenen Asylsuchenden grösser als die der Personen mit Nichteintretensentscheid (Bolliger und Féraud 2010: 31).⁴² Laut einer noch unpublizierten Studie zu Personen mit NEE (Sanchez-Mazas et al. forthcoming) beantragt nur etwa ein Drittel dieser Personen Nothilfe (was bedeutet, dass sie nicht sofort ausreisen, sondern sich in Nothilfezentren registrieren lassen). Rund ein Fünftel reist unter Kontrolle der Behörden aus, doch von den übrigen verflüchtigen sich jegliche Spuren, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass sie sich in die Illegalität begeben haben (Trummer 2006).

Der Aufenthalt in **Nothilfestrukturen** hat Konsequenzen für die Lebenssituation der betroffenen Personen. Verschiedene Mechanismen sollen dafür sorgen, dass sie so schnell wie möglich die Schweiz verlassen. Die Praxis zeigt jedoch, dass viele dieser Menschen nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen ausreisen und dass sich eine von zehn Personen in der Nothilfe nach zwei Jahren immer noch (oder erneut) in der Schweiz (Sanchez-Mazas et al. forthcoming) befindet.

Sanchez-Mazas et al. (forthcoming) eruieren in ihrer Studie eine Vielzahl von Gründen, aus denen sich die in den Nothilfestrukturen aufhaltenden Menschen trotz der unwürdigen Lebensbedingungen, die sie dort vorfinden, keine Rückkehr erwägen (können). Ihrer **Rückkehr** stehen nämlich vielfältige Hindernisse politischer, ökonomischer, sozialer wie auch psychologischer Art entgegen. Zum einen ist eine Rückkehr für viele Asylsuchende, auch wenn sie nicht in allen Fällen lebensbedrohliche Folgen mit sich zieht, beispielweise wegen der hohen Verschuldung, nicht denkbar. Dazu bewirken psychosoziale Mechanismen, dass eine Person, die unter Druck steht, in der Regel entscheidungsunfähig wird oder

umso mehr geneigt ist, auszuharren und sich dem wahrgenommenen Druck zu widersetzen (Reaktanz). Der Sozialhilfestopp scheint nicht die gewünschte Wirkung auf den Ausreisewillen der Weggewiesenen zu zeigen. So kommt auch die Studie von Bolliger und Féraud zum folgenden Schluss: «*Der Sozialhilfestopp, [...] dessen Ziel es war, weggewiesenen Asylsuchende durch eine unattraktive Gestaltung ihres Aufenthaltes in der Schweiz zur selbstständigen Ausreise zu bewegen, hat den 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.*» (Bolliger und Féraud 2010).

5.5 Auswirkungen und Spannungsfelder

Zusammenfassend lässt sich in den letzten zehn Jahren in der Schweiz eine klare Tendenz zur Abriegelung gegenüber Migrierenden aus Drittstaaten feststellen. Die internationalen Abkommen, die einerseits von der europäischen Migrationssteuerungspolitik beeinflusst sind und andererseits nationale Restriktionen widerspiegeln, schliessen einen Grossteil der potentiellen Zuwandernden und Schutzsuchenden von legalen Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten aus. Im Ausländerbereich zeigt sich dies in der zunehmenden Ungleichbehandlung von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern aus den EU-/EFTA-Staaten im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen. Diese Ungleichbehandlung zeigt sich bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zwecks Erwerbstätigkeit und Familienzusammenführung sowie in Form von erschwerten Visabestimmungen für die Drittstaatsangehörigen und im Asylbereich in einem zunehmend restriktiv gestalteten Zugang zum Asylverfahren. Ob und inwiefern sich diese politischen Rahmenbedingungen auf die Zahl der Sans-Papiers auswirken, kann allerdings nicht zufriedenstellend beantwortet werden.

Die aufgezeigten politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen zeigen das Spannungsfeld auf, in dem sich die irreguläre Migration und damit die Sans-Papiers befinden: Einerseits dürfte es Sans-Papiers aus rechtlicher Sicht per Definition nicht geben, weshalb diese Gruppe auch bei der Gesetzgebung in aller Regel nicht berücksichtigt wird. Andererseits lassen sich offensichtlich die per Gesetz vorgesehenen Zulassungsbestimmungen nicht konsequent durchsetzen. Auch Sans-Papiers stehen, selbst wenn sie gegen das (Ausländer-) Gesetz verstossen, Menschenrechte, Grundrechte und soziale Rechte zu. Diese individuellen Rechte stehen dem Anspruch des souveränen Nationalstaats gegenüber, der mit seiner Migrationspolitik und Ausländergesetzge-

bung darüber bestimmt, wem Einreise und Aufenthalt gewährt wird. Die Politik der Abriegelung gerät in Widerspruch zu international und national anerkannten Rechtsgrundlagen. In diesem Rechtsgüterkonflikt stellt sich die grundlegende Frage, welcher Seite beziehungsweise welchen Rechten Priorität eingeräumt wird und mit welchen Konsequenzen eine Prioritätensetzung vorgenommen wird. Dabei stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit, wenn zwecks Migrationssteuerung Grundrechte oder soziale Rechte eingeschränkt werden (Achermann und Efnay-Mäder 2003).

Weiterführende Literatur (nur Nothilfe):

Achermann, Christin (2009). Leben mit Nothilfe: offiziell illegal? *terra cognita* 14 (94–96).

Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht.* Büro Vatter

Sanchez-Mazas, Margarita et al. (2010 (forthcoming)). *Avenir de l'asile, destins de débouté-e-s. Les conséquences de la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière.* Genève: HETS/ Université de Genève.

Trummer, Muriel (2008). *Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende. Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps.* Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Miriam L., Uganda, 45 Jahre

«Man hat mir während neun Jahren Hoffnungen gemacht, dass ich hier bleiben könne. Es ist ein Schlag, dass ich jetzt ausgeschafft werden soll.»

Miriam kam 2001 mit dem Flugzeug in die Schweiz und stellte bei ihrer Ankunft ein Asylgesuch. In Uganda wurde sie verfolgt, weil ihr damaliger Lebenspartner in Geldfälschungsgeschäfte verstrickt war. Sie liess ihre zwei Kinder bei ihren Eltern und floh. Warum Miriam ausgerechnet in die Schweiz gekommen ist, weiss sie nicht. Eine Bekannte empfahl ihr, hier Asyl zu beantragen.

Sie fand schnell Arbeit als Putzhilfe und konnte ihren Lebensunterhalt ohne Probleme bestreiten. Ihr Asylgesuch fiel jedoch nach einem siebenjährigen Verfahren schliesslich negativ aus, ebenso der Rekurs und das Härtefallgesuch im Jahre 2007. Miriam weiss nicht, aus welchen Gründen ihre Gesuche abgelehnt wurden, sie sagt, dass sie von der betreffenden Behörde nie einen Brief mit Erklärungen erhalten habe. Sie bekam jedoch ein Schreiben vom Migrationsamt, in dem ihr verboten wurde, weiter zu arbeiten. Ein Jahr später, gegen Ende 2008, lief dann ihre N-Bewilligung aus und wurde nicht mehr erneuert. In der Folge wurde Miriam aus ihrer Wohnung, die sie mit einer Freundin geteilt hatte, geholt und kam in ein Nothilfezentrum im Mittelland. Sie konnte gerade noch ihre Kleidung in ihren Koffern verstauen – ihr restliches Hab und Gut blieb in der Wohnung zurück.

Heute wohnt Miriam in einer unterirdischen Zivilschutzanlage, die provisorisch als Nothilfezentrum dient. Miriam beschreibt, dass es dort kein Tageslicht gebe und es entweder zu heiss oder zu kalt sei. Zudem könne sie selten gut schlafen, weil nie Ruhe herrsche. Sie versucht den Keller so oft wie möglich zu verlassen, doch zu tun gibt es auch draussen nichts. Seit sie dort untergebracht ist, geht es ihr psychisch immer schlechter. Wegen einer posttraumatischen Belastungsstörung macht sie jetzt eine Therapie und muss antidepressive Medikamente nehmen.

Miriam ist müde und resigniert. Sie hat kaum noch Hoffnung bleiben zu können und ist erschöpft von den Lebensbedingungen. Sie will auf keinen Fall nach Uganda zurück, da man dort – wie sie im Interview aussagt – bei der Rückkehr verhört werde. Man gelte als Verräterin, wenn man in einem anderen Land Asyl beantragt habe. Sie hat ausserdem kaum mehr Kontakt zu den Angehörigen in ihrer Heimat. Ein anderes europäisches Land käme für sie auch nicht in Frage, weil sie dort niemanden kenne. Auch in der Schweiz abzutauchen sei nicht möglich, da sich nicht wisse, zu wem und wohin sie gehen könnte. Daher bleibt sie vorerst im unterirdischen Nothilfezentrum – es gibt weder ein Vor noch ein Zurück für sie. Alles was sie will ist, dass man sie in Ruhe lässt, ihr eine Chance gibt und dass sie arbeiten kann, um sich eine kleine Wohnung (mit Fenstern) mieten zu können.

6 Politische und rechtliche Tendenzen betreffend Sans-Papiers

Wie sich im allgemeinen Spannungsfeld der Migrationspolitik, die in Kapitel 5 geschildert wurde, die Politik und Rahmenbedingungen gegenüber der irregulären Migration entwickelt haben, soll in den nachfolgenden Ausführungen aufgezeigt werden. Dabei geht es insbesondere um die Umsetzung dieser politischen Strategien und um das Verhalten der Behörden gegenüber den Sans-Papiers. In diesem Zusammenhang lassen sich Unterschiede in der Politik gegenüber den Sans-Papiers im Asyl- und im Ausländerbereich feststellen. Der Schwerpunkt liegt in diesem Kapitel auf der irregulären Arbeitsmigration, wobei auf die Besonderheiten der abgewiesenen Asylsuchenden wiederum in einem Unterkapitel eingegangen wird. Einleitend werden kurz die allgemeinen Rechtsgrundlagen angesprochen, die für Personen ohne geregelten Aufenthalt gelten, und daran anschliessend wird ein Überblick über die politischen Reaktionen auf die Sans-Papiers in der Schweiz gegeben. Nach dem Aufzeigen der allgemeinen Tendenzen wird in einem Unterkapitel auf die spezifischen Entwicklungen hinsichtlich Heirat und Ehe näher eingegangen. In einem weiteren Unterkapitel wird aufgezeigt, welche Entwicklungen sich bei der Regularisierung und den Härtefallregelungen abzeichnen. Das Kapitel endet schliesslich mit einem Rückblick auf die Mobilisierungen der Sans-Papiers, einer Vorstellung der Akteure in der Unterstützungsarbeit sowie einer Zusammenfassung der verschiedenen Standpunkte, die in der Öffentlichkeit in Bezug auf die Sans-Papiers und die irreguläre Migration geäussert werden.

6.1 Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Situation von Personen ohne geregelten Aufenthalt ist sehr komplex, teilweise widersprüchlich und nur schwer nachvollziehbar. So verfügen Sans-Papiers per Definition über keine Aufenthaltsberechtigung und können jederzeit aus der Schweiz weggewiesen werden, wobei diese Wegweisung ausserdem mit einer Einreisesperre verbunden werden kann. Entzieht sich jemand seiner Ausweisung, kann er oder sie strafrechtlich verfolgt werden. Doch verfügen auch Sans-Papiers über Rechte. Die im Völkerrecht und in interna-

tionalen Konventionen und der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Menschen- und Grundrechte gelten grundsätzlich für alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die von der Schweiz ratifizierte Kinderrechtskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung sowie die UNO-Pakte I (soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte) und II (zivile und politische Rechte). Die Bundesverfassung garantiert das Recht auf Bildung sowie das Recht auf Hilfe in Notlagen. Auch das Arbeitsrecht und einige soziale Rechte (beispielsweise das Sozialversicherungsrecht) gelten unabhängig von einer Aufenthaltsberechtigung. Angesichts ihres unsicheren Status ist die Einforderung dieser Rechte für Sans-Papiers jedoch mit grossen Risiken verbunden, da sie wegen ihres illegalen Aufenthalts ausgeschafft und strafrechtlich belangt werden können.

6.2 Politische Vorstösse und Antworten von Behörden

Die Bundespolitik sah lange den Handlungsbedarf ausschliesslich in der Bekämpfung der irregulären Migration. Unter dem Aspekt des illegalen Aufenthalts wurde die Frage erst dann aktuell, als sich die langfristigen unerwarteten und unbeabsichtigten Folgen der Saisonierpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre bemerkbar machten: Ein Teil der ehemaligen Saisonniers konnte seinen A-Ausweis nicht in eine Jahresaufenthaltsbewilligung umwandeln und blieb folglich ohne Aufenthaltsregelung in der Schweiz. Diese Situation löste Ende der 1990er-Jahre einzelne **politische Vorstösse** aus (Achermann und Efionayi-Mäder 2003). Doch erst die Mobilisierung der Sans-Papiers 2001 führte dazu, dass sich die Politiker veranlasst sahen, auf die Forderungen zu reagieren, wie weiter unten näher ausgeführt wird (→ Kapitel 6.4). Durch die soziale Bewegung der Sans-Papiers wurde auch eine breitere Öffentlichkeit auf die Situation dieser Gruppe aufmerksam. Internationale Entwicklun-

gen sowie gesamt- und parteipolitische Dynamiken haben sich ebenfalls auf die Reaktionen der Politik und der Behörden ausgewirkt. Diese sollen in der Folge näher erläutert werden.

Die **Mobilisierungen** der Sans-Papiers-Kollektive und ihre Unterstützungsnetzwerke brachten 2001 die Thematik des irregulären Aufenthaltes auf das bundespolitische Parkett. Im Herbst 2001 wurde in den eidgenössischen Räten eine dringliche Debatte zum Thema Sans Papier geführt und eine Reihe von Postulaten, Interpellationen und Motionen vorgebracht. Wichtigster Diskussionspunkt dieser Debatte war die Frage nach der kollektiven Regularisierung des unbewilligten Aufenthalts. Die Themen soziale Sicherheit, Gesundheitsversorgung und Schwarzarbeit von Sans-Papiers standen ebenfalls im Mittelpunkt des Interesses; des Weiteren wurden die Repression gegenüber den Papierlosen und Fragen der Schulbildung angesprochen. Die Forderungen nach einer globalen Lösung oder nach einem Moratorium der Wegweisungen wurden mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

In den folgenden Jahren wurden nur noch vereinzelte **parlamentarische Vorstösse** zur Thematik der Sans-Papiers unternommen. Dabei handelte es sich meist um Härtefallregelungen, die Bekämpfung der irregulären Migration, die Verstärkung der Grenzkontrollen sowie das Verhindern von so genannten Scheinehen. In diesem Zusammenhang spielte insbesondere die 2005 eingereichte parlamentarische Initiative von Toni Brunner zur «Unterbindung von Scheinehen» eine grosse Rolle. Diese Initiative beabsichtigt, eine Eheschliessung von Personen ohne geregelten Aufenthalt zu unterbinden. Die entsprechenden Gesetzesänderungen werden 2011 in Kraft treten (→ Kapitel 6.2.2.). Die jüngsten Vorstösse (Motion Barthassat und Hodgers 2010) betreffen hingegen Lösungsvorschläge für eine Verbesserung der Situation von jugendlichen Sans-Papiers (→ Kapitel 7.2).

Auch auf **kantonomer Ebene** gab es zahlreiche Vorstösse in Bezug auf die Sans-Papiers.⁴³ Da jedoch Rechtsgrundlagen für Zulassung, Asyl und Aufenthalt auf Bundesebene verankert sind, bleibt den Kantonen nur ein relativ geringer gesetzgeberischer Spielraum. Dies wurde insbesondere im Fall der Kantone Genf und Waadt deutlich, die eine kollektive Regularisierung erwogen (in der Waadt 2004⁴⁴–2006, in Genf 2005⁴⁵), jedoch beim Bund damit auf Widerstand stiessen. Dagegen obliegen die **Umsetzung** der eidgenössischen Politik und der Vollzug der Gesetze weitgehend den Kantonen und Gemeinden. Den Behörden und Ämtern sowie der Polizei stellt sich dabei die Herausforderung, gangbare und pragmatische Lösungen für die Probleme im Alltag zu finden.

6.2.1 Allgemeine Tendenzen im Umgang mit Sans-Papiers

Obwohl sich im letzten Jahrzehnt keine grundlegenden Veränderungen der Rechtsstellung von Sans-Papiers ergeben haben, hat sich in der **Praxis der Behörden** doch eine pragmatische Vorgehensweise durchgesetzt. Gerade die urbanen Zentren, wo die Sans-Papiers Unterstützung von Beratungs- und Anlaufstellen erhalten, haben Wege gefunden, mit deren Anwesenheit konstruktiv umzugehen.

Der **Umgang der Behörden** und Ämter mit Papierlosen ist bisher noch nicht systematisch untersucht worden. Hinweise von Fachleuten und bereits durchgeführte Studien lassen aber darauf schliessen, dass es beträchtliche kantonale Unterschiede in der Gewährung von sozialen Rechten gibt, wie etwa beim Zugang zu Krankenversicherung, ärztlicher und zahnärztlicher Behandlung, Bildungseinrichtungen usw. Auch die Gesetze bezüglich Ausschaffungen, Personenkontrollen und Strafverfolgung werden von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich umgesetzt (vgl. dazu Amarelle 2010: 138).

Die dazu befragten Fachleute konstatieren, dass auf der einen Seite eine gewisse «Banalisierung» der Behörden im Umgang mit Sans-Papiers und eine Tendenz zur **«Humanisierung des Alltags»** festzustellen ist, wobei auch hier wiederum grosse kantonale Unterschiede zu beobachten sind. Dieser Anerkennung der Existenz von Sans-Papiers auf schweizerischem Territorium steht gleichzeitig eine vermehrte Repression und Kriminalisierung von illegalem Aufenthalt gegenüber. Die befragten Fachpersonen sehen diese beiden Trends aber nicht unbedingt als Widerspruch. Vielmehr sprechen sie von einer Verschiebung der Repression von der irregulären Arbeitsmigration hin zum Asylbereich. Somit lassen sich auch in Bezug auf die Haltung der Behörden mit Personen ohne geregelten Aufenthalt gegenläufige Tendenzen im Asyl- und Ausländerbereich feststellen.

Bei den **polizeilichen Kontrollen** sind keine eindeutigen Tendenzen auszumachen. Mehrere Befragte hatten jedoch eine Verstärkung der Personenkontrollen und zahlreiche Wegweisungen von Sans-Papiers unmittelbar nach den Mobilisierungen der Sans-Papiers im Jahr 2001 beobachtet.

Sans-Papiers können laut Gesetz auf der Strasse aufgegriffen und unverzüglich zur Ausreise verpflichtet oder in Untersuchungshaft genommen werden (Amarelle 2010: 139).⁴⁷ Auch der Vollzug von **Wegweisungen** wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Einige Kantone – insbesondere in der Romandie – sehen vom sofortigen Vollzug der Wegweisungen ab. Diese

Praxis hat sich inzwischen in einigen Städten infolge von Absprachen zwischen Unterstützungsorganisationen und Migrationsdiensten durchgesetzt, um zu vermeiden, dass Sans-Papiers abrupt aus ihrem Lebensumfeld heraus gerissen werden und manchmal sogar Kinder zurücklassen müssen. Ausserdem soll damit den Personen, die bereits lange in der Schweiz leben, ermöglicht werden, ein Härtefallgesuch einzureichen. Garantien können solche meist informellen Absprachen zwar nicht geben, aber sie stellen zumindest ein Element des «humanen» Umgangs mit Sans-Papiers dar und haben auch für die Behörden den Vorteil, dass damit besonders skandalträchtige Ausschaffungen vermieden werden, wie etwa die im Jahre 2002 erfolgte Ausschaffung der 16-jährigen Schülerin Raffaella in Genf.⁴⁶ Andere Kantone vollziehen die Ausschaffung hingegen ohne Verhandlungen.

Einige Expertinnen und Experten haben festgestellt, dass der repressive Umgang mit abgewiesenen Asylsuchenden in den letzten Jahren zugenommen hat.

Die Ausschaffungshaft hat sich ihren Aussagen zufolge in einigen Kantonen zunehmend als Vollzugsinstrument der Wegweisung durchgesetzt.

Vermehrte Sanktionen

Illegaler Aufenthalt kann **Sanktionen** administrativer sowie strafrechtlicher Art nach sich ziehen. Administrative Sanktionen bedeuten, dass eine Wegweisung verbunden mit einem Einreiseverbot angeordnet wird. Darüber hinaus kann eine kurzfristige Festhaltung von maximal drei Tagen angeordnet werden (Art. 73 AuG). Die illegale Einreise kann zudem strafrechtlich verfolgt werden, wobei Sanktionen wie Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr oder Geldstrafen verhängt werden können. Mit dem AuG ist die maximale Dauer der Ausschaffungshaft auf 24 Monate ausgedehnt worden; sie wird aber in Zukunft an die europäische Norm von maximal 18 Monaten angepasst werden müssen (Amarelle 2010: 139).⁴⁷ Durch die neue Ausländergesetzgebung werden

Bekim F., Mazedonien, 40 Jahre

«Ohne Papiere war es wie in einem Gefängnis. Jetzt bin ich richtig integriert. Ich bezahle Steuern, wie alle anderen, und ich habe keine Angst mehr.»

Als 15-Jähriger ist Bekim seinem Bruder aus Mazedonien in die Schweiz gefolgt. In den 1990er-Jahren arbeitete er als Saisonnier jeweils vier Monate bei verschiedenen Arbeitgebern auf dem Gerüstebau. Als er keine solche Bewilligung mehr beantragen konnte, ging er nach Deutschland, um dort zu arbeiten. Im Jahr 2001 kam er zurück in die Schweiz und arbeitete dort sieben Jahre lang schwarz. Er setzte sich dabei grossen Risiken aus und musste seine Schwindelgefühle überwinden, wenn er auf hundert Metern hohen Gerüsten Brücken sanierte und Häuser baute. Einen Unfall hatte er zum Glück nie, aber die Arbeitsbedingungen waren hart. Er bekam nur 19 Franken pro Stunde, und die Nachtzuschläge von fünfzig Prozent wurden ihm nie ausbezahlt. Er meinte, dass sein Chef sich dafür ein Haus gebaut habe. Wehren konnte er sich dagegen nicht, denn er befürchtete, einfach ersetzt und womöglich ausgewiesen zu werden. Dieses Risiko konnte er nicht auf sich nehmen.

Durch eine Bekannte fand er in einem Dorf eine kleine Wohnung für sich allein. Sein Alltag bestand aus Arbeit und den Ruhestunden in seiner Wohnung. Bei Dunkelheit traute er sich nicht auf die Strasse. Jeden Sonntag traf sich Bekim mit seinen Kollegen vom Sans-Papier-Kollektiv.

Diese Gruppe wurde zu einer wichtigen Unterstützung und ermutigte ihn, ein Härtefallgesuch zu stellen. Sein Kanton bewertete Bekims Dossier positiv und leitete es ans Bundesamt für Migration weiter. Doch seine Hoffnung erlosch 2007 definitiv: Er bekam keine Aufenthaltsbewilligung. Den meisten Kollegen des Kollektivs erging es gleich, und so verloren sie langsam aber sicher die Motivation, sich weiter für einen legalen Aufenthalt einzusetzen. Bekims langjährige Freundin wollte eine Wegweisung nicht riskieren und heiratete ihn. Als er daraufhin die ersehnten Papiere bekam, fühlte er sich zum ersten Mal seit Jahren wie ein freier Mensch: Er konnte sich endlich frei bewegen und reisen, wohin er wollte.

Das neue Leben «mit Papieren» war nicht nur einfach. Ein halbes Jahr lang suchte er Arbeit, nachdem er während der gesamten vorherigen Zeit pausenlos Arbeit gehabt hatte. Nun ist er im Gartenbau tätig, hat einen Arbeitsvertrag und ein festes Gehalt. Nach langer Zeit kann er nun seine Familie in Mazedonien besuchen. Leider ist seine Mutter während seiner Abwesenheit gestorben, und er konnte sich nicht mehr von ihr verabschieden. Fast alle seiner Geschwister leben inzwischen allerdings mit ihren Kindern in der Schweiz und in Deutschland.

zudem die Sanktionen gegen Akteure verschärft, die bei der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt von Menschen Hilfe leisten. Arbeitgebende, die Sans-Papiers beschäftigen, sowie Transportunternehmen, die Personen ohne Einreiseerlaubnis befördern, müssen in Zukunft mit hohen Strafen rechnen (AuG Art. 94, 116, 117, 120 a-d).

Als weitere Massnahme der Eindämmung der irregulären Migration hat die Schweiz in den letzten Jahren eine Reihe von bilateralen Abkommen mit verschiedenen Staaten unterzeichnet, die so genannten **Rückübernahmeabkommen**, die die Rückübernahme von Personen mit irregulärem Aufenthalt regeln (siehe dazu Achermann 2007).⁴⁸ Das Bundesamt für Migration gibt dazu auf seiner Website folgende Erklärungen ab: *«Die schweizerische Politik, mit Herkunfts- und Transitstaaten Rückübernahmeabkommen abzuschliessen, entspricht damit auch derjenigen der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten, welche zur wirksameren Steuerung der irregulären Migration mit zahlreichen Herkunfts- sowie Transitstaaten in Assoziations- und Kooperationsabkommen Rückübernahmeabkommen bzw. Rückübernahme Klauseln vereinbaren.»*⁴⁹

Interne Kontrolle durch vermehrten Informationsaustausch zwischen Behörden

In den letzten zehn Jahren wurden in der Schweiz verschiedene Gesetzesanpassungen durchgeführt, die auf einen intensivierten Informationsaustausch sowohl auf internationaler Ebene (insbesondere zwischen den Schengenstaaten) als auch auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene abzielen. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzbestandes sind in erster Linie die Übernahmen des Schengen-Informationssystems (SIS) und des Visa-Informationssystems (VIS) durch die Schweiz zu nennen, die die Identifizierung von Personen (insbesondere Straftätern) vereinfachen und europaweit koordinieren soll.⁵⁰ Ob und inwiefern sich dieses Kontrollsystem auch auf die irreguläre Migration auswirkt, kann im Moment noch nicht eingeschätzt werden.

Auf Bundesebene sehen insbesondere das neue Ausländergesetz und das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit einen verstärkten Informationsaustausch vor. Die Rechtsgrundlagen der Informations- und Schweigepflicht sind für Laien allerdings schwer verständlich und auch Rechtsexpertinnen und -experten sind sich in Bezug auf die Interpretation dieser Regelungen nicht einig. In ihrer Masterarbeit versucht Davet (2008) einen umfassenden Überblick über die gesetzlich festgeschriebenen **Melde- und Schweigepflichten** der verschiedenen Behörden zu geben. Ihr zufolge sind Behörden gegenüber anderen Behörden auf Anfrage oder von Amts wegen

zur Datenbekanntgabe verpflichtet, wenn die Grundsätze des Datenschutzes eingehalten werden. Das Amtsgeheimnis, dem die meisten Behörden unterstehen, wird durch eine Meldepflicht aufgehoben. Jede behördliche Meldung muss vorab jedoch einer umfassenden Interessensabwägung unterzogen werden. Deshalb gilt, dass beispielsweise beim Gesundheitsschutz, bei der Registrierung eines Kindes nach der Geburt oder beim Schulbesuch das private Interesse des Betroffenen Vorrang vor dem Interesse der anfragenden Behörde hat (→ Kapitel 7.2). Erst wenn das öffentliche Interesse überwiegt, darf eine Behörde Meldung erstatten bzw. ist sogar dazu verpflichtet (Davet 2008: 64).

In der **Praxis** stossen die befragten Expertinnen und Experten jedoch immer wieder auf entscheidende Wissenslücken beim Personal von Behörden, Ämtern, Spitälern, Schulen etc., was die Meldepflicht angeht. Oft melden Sachbearbeitende in vorauseilendem Eifer den Migrationsbehörden einen ungeregelten Aufenthalts, ohne dass sie dazu verpflichtet wären. Dies kann dazu führen, dass Sans-Papiers in der Regel den Gang zu staatlichen Stellen unterlassen und somit weder Sozial- und Krankenversicherung beziehen noch Zugang zu Gesundheitsdiensten oder Schulen haben.

6.2.2 Heirat

Seit einigen Jahren steht das Thema Heirat im Zusammenhang mit Sans-Papiers auf der politischen Agenda. Die Bedeutung dieser Frage für die Sans-Papiers geht auch aus den diversen Gesprächen mit den interviewten Fachpersonen hervor. Im Folgenden sollen deshalb die Grundlagen und Entwicklungen zu dieser Thematik kurz skizziert werden.

Eheschliessung ist ein **Grundrecht**, das unabhängig vom ausländerrechtlichen Status allen Personen zusteht. Das Recht auf Freiheit zur Eheschliessung wird neben der Bundesverfassung auch in internationalen, von der Schweiz ratifizierten Konventionen garantiert, wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention und im UNO Pakt II. Die Ehe mit einem Schweizer, einer Schweizerin oder einer Person mit gültigem Aufenthaltsrecht stellt ausserdem eine Möglichkeit für Sans-Papiers dar, ihren Aufenthalt zu legalisieren.⁵¹ Nach der zivilrechtlichen Heirat wird die Aufenthaltsbewilligung nach den Regeln des Familiennachzugs des Ausländerrechts beziehungsweise des Freizügigkeitsabkommens erteilt. Doch wird die Eheschliessung von Sans-Papiers unter dem Schlagwort «Scheinehe»⁵² zunehmend Gegenstand der politischen Debatte, spätestens seit eine 2005 eingegebene parlamentarische Initiative (Toni Brunner) die Möglichkeit der Heirat für Sans-Papiers in der Schweiz unterbinden will.

Dass die Eheschliessung für abgewiesene Asylsuchende oder Sans-Papiers eine der wenigen Möglichkeiten zur Legalisierung ihres Aufenthalts darstellt, wird von Politik und Verwaltung schon seit Längerem beanstandet: Bereits 2005 gab das BFM ein Rundschreiben «zur Bekämpfung von Scheinehen» heraus.⁵³ Seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes und der gleichzeitigen Anpassung des Zivilgesetzbuchs akzeptieren Zivilstandsbeamte nicht mehr das Gesuch um Durchführung eines Ehevorbereitungsverfahrens, «wenn die Braut oder der Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer umgehen will» (Bolz 2008: 302; Nideröst 2009: 390). Die Verordnung zum Ausländergesetz sieht ausserdem eine Meldepflicht der Zivilstandsbehörden an die Ausländerbehörden vor, wenn Verdacht auf Scheinehe besteht, was für die betreffenden Personen schwerwiegende Konsequenzen haben kann (Art. 82 Abs. 3 VZAE).

Allerdings bestehen für Sans-Papiers schon heute bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen für die Heirat massgebliche **administrative Hindernisse**. Langwierig und kostspielig ist beispielsweise die Beglaubigung der heimatlichen Dokumente durch die schweizerische Vertretung im Herkunftsland. Da das Zivilstandswesen kantonalen Bestimmungen unterliegt, gelten in den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Regelungen. So verlangt das Zivilstandsamt in einigen Kantonen nur von einem der beiden Verlobten eine Wohnsitzbestätigung. In anderen Kantonen wird sie dagegen von beiden Verlobten verlangt, und wer keine vorweisen kann, muss eine Wohnsitzbestätigung aus dem Ausland einreichen. Wiederum andere Zivilstandsbehörden verlangen sogar eine Aufenthaltsbescheinigung zur Bestätigung des Wohnsitzes, was nach Auffassung einiger Rechtsexperten keine juristische Voraussetzung für eine Heiratsvorbereitung darstellt (siehe mehr dazu Caroni 2009: 264; Nideröst 2009: 389). Faktisch bedeutet dies, dass schon heute Sans-Papiers in einigen Kantonen kaum heiraten können. Mit diesen Massnahmen sollen eventuelle Scheinehen erschwert werden. Besonders betroffen von diesem Pauschalverdacht auf Scheinehe sind, laut einer Expertin, die Sexarbeiterinnen.

Die ab Januar 2011 in Kraft tretenden Gesetzesänderungen werden in Zukunft grundsätzlich die Eheschliessung von Sans-Papiers in der Schweiz umöglich machen, wobei jedoch laut Gutachten eines Rechtsexperten die im Zivilgesetzbuch formulierten Ehehindernisse verfassungs- und konventionskonform (EMRK) ausgelegt werden müssen (Müller 2009). Dies ist dann der Fall, wenn eine Ehe trotzdem möglich ist, sofern die Absicht, eine Ehegemeinschaft zu begründen, nicht in Abrede gestellt werden kann.

Im Sinne der parlamentarischen Initiative von Toni Brunner sieht die Gesetzesänderung vor, dass im Ehevorbereitungsverfahren der rechtmässige Aufenthalt in der Schweiz nachgewiesen werden muss. Zudem sind die Zivilstandsbehörden verpflichtet, den Migrationsbehörden die Identität der Heiratswilligen, die diesen Nachweis nicht erbringen können, zu melden. Des Weiteren werden die Zivilstandsbehörden in Zukunft auch Zugriff auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erhalten.⁵⁴ Somit gehen diese Gesetzesänderungen weiter, als nur Eheschliessungen von Sans-Papiers zu verhindern. Die Zivilstandsbehörden werden nämlich zum Zwecke der Aufdeckung illegal anwesender Personen in der Schweiz eingespannt, was der allgemeinen Tendenz des verstärkten Informationsaustausches entspricht.⁵⁵ Inwieweit dieser Zugriff von den Zivilstandsbehörden zur Aufdeckung von Personen ohne Aufenthaltsstatus genutzt werden wird, wird sich erst in Zukunft zeigen.

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf führte im Nationalrat aus, dass die Vorlage mit der Bundesverfassung und der EMRK vereinbar sei. Sie liess allerdings auch anklingen, dass «selbstverständlich (...) bei der Anwendung im Einzelfall darauf zu achten (sei), dass die verfassungsmässigen Rechte gewahrt bleiben und keine unüberwindbaren Hindernisse für das Eingehen einer Ehe oder einer eingetragenen Partnerschaft eingeführt werden».⁵⁶ Der Eingriff ins Grundrecht der Eheschliessung, der nicht nur für Sans-Papiers gilt, sondern auch für Schweizer Verlobte, wird von verschiedenen Organisationen heftig kritisiert. In der Praxis wird sich zeigen, inwiefern die Verhältnismässigkeit im konkreten Fall berücksichtigt wird.

Weiterführende Literatur (siehe ebenfalls anschliessendes Unterkapitel):

Amarelle, Cesla (2010). Les migrations économiques sans status légal: l'environnement normatif des sans-papiers, in SA, Stämpfli Editions (Hg.), *Migrations et économie. L'accès des étrangers à la vie économique: les normes et leur application*. Berne, 125–180.

Bolz, Susanne (2008). Revidiertes Asylgesetz und neues Ausländergesetz – Stand der Gesetzgebung ab 2008, in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 209–308.

Davet, Suzanne (2008). *Informations- und Schweigepflichten von Behörden und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, bei illegalem Aufenthalt*, Bern.

Müller (2009). Grundrechtliche Probleme, die sich bei der Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmungen betreffend Ehe ergeben. www.sans-papiers-contact.ch/documents/091030_ArtikelJPMullerzugesBestimmungenbetrEhedef.pdf.

Nideröst, Peter (2009). Sans-Papiers in der Schweiz, in Uebersax, Peter et al. (Hg.), *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 373–415.

Nguyen, Minh Son (2003). *Droit public des étrangers: présence, activité économique et statut politique*. Berne: Staempfli.

Spescha, Marc (2007). *Migrationsabwehr im Fokus der Menschenrechte*. Zürich: Dike Verlag.

6.3 Härtefallregelung versus kollektive Regularisierung

Wer sich ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhält, hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten, den Aufenthaltsstatus zu «legalisieren»: entweder durch ein Gesuch für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls oder (bisher noch) durch Heirat mit einem sich in der Schweiz legal aufhaltenden Partner beziehungsweise einer Partnerin. Eine kollektive Regularisierung, wie es sie in anderen Staaten gibt, hat in der Schweiz nie stattgefunden. In diesem Kapitel soll ein kurzer Rückblick auf die Forderungen der Papierlosen nach kollektiver Regularisierung sowie die politischen Reaktionen darauf gegeben werden. Anschliessend werden die Entwicklungen der Härtefallregelungen im Asyl- und Ausländerbereich aufgezeigt. Zum Schluss werden die Entwicklungstendenzen der Mobilisierungen der Sans-Papiers und der Akteure in der Unterstützungsarbeit beleuchtet.

Im Jahr 2000 wurde in der Schweiz mit der **«Humanitären Aktion»** (HUMAK) eine einmalige kollektive Aufnahme von Personen aus dem Asylbereich durchgeführt: Insgesamt 15000 vorwiegend aus Sri Lanka und dem

ehemaligen Jugoslawien stammenden Asylsuchenden wurde eine vorläufige Aufnahme erteilt (Röthlisberger 2006). Diese Menschen waren allerdings den Behörden bekannt und papierlose Arbeitsmigrantinnen und -migranten wurden dabei nicht berücksichtigt.

Bisher scheiterten in der Schweiz sämtliche Bestrebungen, kollektive Regularisierungen durchzusetzen, am politischen Willen des Bundes (Amarelle 2010: 158; Efionayi-Mäder et al. 2003). Der bekannteste Fall war der von der Genfer Regierung unterstützte Genfer Vorstoss für eine kollektive Regularisierung im Jahre 2005: Die Kantonsregierung beantragte beim Bundesrat ein einmaliges Kontingent für über 5000 illegal anwesende Hausangestellte in Genf, die sich zuvor bei der Gewerkschaft SIT gemeldet hatten. Auf diesen pragmatischen Lösungsversuch des Genfer Vorstosses wurde jedoch nicht eingegangen.

6.3.1 Antworten auf die Forderungen nach kollektiver Regularisierung

Im Jahr 2001 begannen in der Schweiz die **Mobilisierungen** von Sans-Papiers-Kollektiven und ihrer Unterstützungsgruppen mit dem Ziel der kollektiven Regularisierung aller Sans-Papiers (→ Kapitel 6.4.). Zu Beginn dieser Bewegung gab es eine umfassende Berichterstattung in den Medien. Im Bundesparlament sowie in verschiedenen Kantonen kam es zu politischen Interventionen, um diese Vorstösse oder Alternativen dazu zu unterstützen oder zumindest anzudiskutieren. Insbesondere Politikerinnen und Politiker aus Kantonen, die die Zuwanderungspolitik teilweise schon seit Jahren kritisierten, zeigten Verständnis für die Forderungen der Sans-Papiers. Die überwiegende Mehrheit der politischen Akteure und die meisten Kantone standen der Bewegung aber ablehnend gegenüber oder stellten sich auf den Standpunkt, dass kein Handlungsbedarf bestehe.

Trotz der öffentlichen Proteste waren Regierung, Bundesbehörden sowie eine Mehrheit der Kantone der Ansicht, dass eine kollektive Regularisierung die Probleme nicht lösen und noch dazu einen Anreiz für irreguläre Migration darstellen würde. Sie bezogen sich dabei auf negative Erfahrungen aus anderen Staaten, ohne allerdings entsprechende Daten offen zu legen. Vom Bundesrat wurde in dieser Frage von Beginn an auf die Möglichkeit der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung in schweren persönlichen Härtefällen verwiesen, wie sie bereits seit Jahren praktiziert wurde.⁵⁷

Als wichtigste offizielle Reaktion auf die Mobilisierung wurde im Dezember 2001 ein Rundschreiben⁵⁸ der zuständigen Bundesämter an die Kantone verschickt, in dem die Kriterien der Rechtsprechung für die Härtefall-

März 2000	«Humanitäre Aktion 2000» im Asylbereich
Herbst 2001	Politische Vorstösse zum Thema Sans-Papiers und Regularisierung
Dezember 2001	«Metzler-Rundschreiben»
Herbst 2004	«Blocher-Rundschreiben»
Januar 2007	Rundschreiben zu Härtefällen im Asyl- und Ausländerbereich
Januar 2008	Inkrafttreten AuG und VZAE Anpassung des Zivilgesetzbuches
Juli 2009	Neue Weisung zu Härtefällen

regelungen rekapituliert wurden. Es informierte darüber, unter welchen Umständen der Aufenthalt einer unerlaubt anwesenden Person infolge eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls legalisiert werden konnte. Dieses so genannte **«Metzler-Rundschreiben»** beinhaltete eine Art Auslegeordnung der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Asylrekurskommission in Bezug auf die Anerkennung von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. Der Kriterienkatalog für die Erteilung des Härtefallgesuchs beruhte somit auf der bisherigen Rechtsprechung (mehr dazu siehe Röhlisberger 2006). Mit diesem Rundschreiben wurde die Härtefallregelung für den Asylbereich wieder eingeführt, und das im Asylgesetz von 1999 verankerte Prinzip der Ausschliesslichkeit der Verfahren⁵⁹ wurde gelockert.

Das Rundschreiben hatte eine kurzfristige Zunahme von Härtefallgesuchen zur Folge, wovon ein Teil auch gewährt wurde.⁶⁰ Im Jahr 2004 wurde es durch das so genannte **«Blocher-Rundschreiben»** ersetzt. In diesen neuen Bestimmungen wurde die Option einer Regularisierung nach rechtskräftigem Asylentscheid wieder rückgängig gemacht. Dies hatte zur Folge, dass den Sans-Papiers aus dem Asylbereich faktisch keine Tür mehr offen stand, ihren Aufenthalt zu legalisieren.

6.3.2 Was ist ein Härtefall?

Grundsätzlich steht die Härtefallregelung drei Personengruppen offen:

- Erstens den Sans-Papiers, die sich schon seit Jahren oder Jahrzehnten ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufhalten. Dies gilt sowohl für Personen, die schon illegal in die Schweiz eingereist waren und noch nie einen Aufenthaltsstatus hatten, als auch für Personen, die ihre Aufenthaltsbewilligung verloren haben. Für diese Personengruppen gilt heute die Härtefallregelung nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b im Ausländergesetz.
- Zweitens gilt die Härtefallregelung für Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, während der Entscheidung noch aussteht, sowie für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid (NEE) und für abgewiesene Asylsuchende. Diese Gruppe fällt unter Art. 14 Abs. 2 des revidierten Asylgesetzes.
- Drittens gibt es eine Härtefallregelung für vorläufig aufgenommene Personen, deren F-Bewilligung in eine B-Bewilligung umgewandelt wird. Diese Fälle werden nach Art. 84 Abs. 5 des Ausländergesetzes geregelt, hier jedoch nicht weiter beachtet, da es

sich bei dieser Personengruppe nicht um Sans-Papiers handelt.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, was einen «schwerwiegenden persönlichen Härtefall» ausmacht. Grundsätzlich werden dabei nach heutiger Verordnung (VZAE) folgende Elemente berücksichtigt: die Integration der gesuchstellenden Person in der Schweiz, die Beachtung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Dauer der Anwesenheit und der Gesundheitszustand (Achermann 2008: 302). Zudem muss sich der Gesuchsteller in einer Notlage befinden. Das bedeutet laut Bundesgericht, *«dass [ihre] Lebens- und Daseinsbedingungen gemessen am durchschnittlichen Schicksal von Ausländern in gesteigertem Masse in Frage gestellt sein müssen bzw. die Verweigerung von der Ausnahme der zahlenmässigen Begrenzung für den Betroffenen schwere Nachteile zur Folge hätte»*.⁶¹

Das Konzept der Härtefallregelung entspringt ursprünglich der Idee, den Aufenthaltsstatus derjenigen Personen, die vormals eine Aufenthaltsbewilligung hatten, diese verloren und sich dann einen bestimmten Zeitraum weiterhin in der Schweiz aufhielten, zu regeln. Dies gilt sowohl für Personen aus dem Asylbereich als auch aus der Arbeitsmigration (und dem Familiennachzug). Die Härtefallregelung laut Asylgesetz basiert auf relativ klaren Bedingungen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass von Seiten der Behörden ein Handlungsbedarf erkannt wird und ein Interesse besteht, die über Jahre registrierten und daher den Behörden bekannten Personen unter bestimmten Voraussetzungen zu regularisieren. Anders verhält es sich bei Personen, die sich noch nie legal in der Schweiz aufgehalten haben und somit nicht registriert sind. Sie können keinen «legalen Aufenthalt» geltend machen. Damit erklärt sich die in der Praxis unterschiedliche Gewichtung des Kriteriums Aufenthaltsdauer nach den beiden Gesetzen und die merklich restriktivere Anerkennungsquote von Härtefallgesuchen nach Ausländergesetz (siehe dazu Tabellen weiter unten).

6.3.3 Härtefallregelung im Ausländerbereich

Bis zum Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes und seiner Ausführungsverordnung (VZAE) bildete die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer die Grundlage für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Art 13 lit. f BVO). Nach dem neuen Ausländergesetz kann von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um «schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen» (Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG). Die Verordnung (Art. 31 VZAE) enthält Kriterien,

die sich an den bisherigen bundesrätlichen Kreisschreiben orientieren und bei der Beurteilung zu berücksichtigen sind (Achermann 2008: 204). Materiell hat sich somit im Bereich der Härtefallkriterien im Verlauf der letzten zehn Jahre nichts geändert.

Um ein Gesuch für eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung zu stellen, wird ein Dossier bei der kantonalen Migrationsbehörde für eine erste Prüfung eingegeben. Dabei muss die Person, die das Gesuch stellt, in der Regel ihre Identität offen legen. Es liegt im Ermessen des Kantons, auf ein Gesuch einzutreten und es zu beurteilen. Wird ein Dossier gutgeheissen, wird es ans Bundesamt für Migration zur abschliessenden Prüfung weitergeleitet.

Da die Kriterien (und deren Gewichtung) für einen Härtefall in der Verordnung und in den Rundschreiben immer weit gefasst waren, hat sich die Entscheidungspraxis bei Bund und Kantonen in der Regel nach den Bundesgerichtsentscheiden gerichtet. Das Bundesgericht hatte bereits vor Inkrafttreten des neuen Ausländerrechts, basierend auf der Bestimmung in der Verordnung zur Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), eine umfangreiche Praxis und *Rechtsprechung* zum Vorliegen eines Härtefalls entwickelt.⁶² Dabei wird geprüft, ob der gesuchstellenden Person zugemutet werden kann, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Dem Ergebnis dieser Überprüfung werden die persönlichen Umstände wie etwa das Mass der Integration in der Schweiz gegenübergestellt (Alberto Achermann 2009). Eine relativ lange Anwesenheit in der Schweiz (wobei das Bundesgericht keine Mindestaufenthaltsdauer vorsieht) und eine gute soziale und berufliche Integration sind unabdingbare Voraussetzungen. Eine langjährige illegale Anwesenheit stellt hingegen gemäss dem Bundesgericht kein wesentliches Element für die Begründung eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls dar (in den Weisungen kommt der Dauer des Aufenthaltes mehr Gewicht zu). Auch eine weitgehende Integration in die Aufnahmegeellschaft sowie «untadeliges» Verhalten für sich alleine genügen nicht. Weitere schwerwiegende Umstände müssen hinzukommen, damit ein Gesuch Chancen auf einen positiven Entscheid hat. In einer neuen Weisung vom Juli 2009 werden die Kriterien für die Entscheidungspraxis nun abermals konkretisiert.⁶³

Praxis und Einschätzungen

Es liegt im Ermessen der Kantone zu entscheiden, ob ein Härtefallgesuch geprüft wird und wie die einzelnen Kriterien interpretiert und gewichtet werden. Die folgende Statistik zu Härtefallgesuchen in den Kantonen zeigt, wie unterschiedlich häufig die Regelung angewandt wird. Für die Gesuchstellenden sowie die Unterstützungskreise besteht nach wie vor grosse Unklarheit

darüber, was die ausschlaggebenden Kriterien für die Annahme eines Härtefallgesuchs bei den kantonalen und bei den Bundesbehörden sind. Praktisch alle befragten Fachleute konnten keine einleuchtenden, transparenten Entscheidungskriterien identifizieren. Dies führt in der Praxis dazu, dass nur wenige Sans-Papiers das Risiko eingehen, ein Gesuch zu stellen, da dabei die Identität offen gelegt werden muss und im Falle eines negativen Entscheids die Wegweisung droht. Selbst Beratungsstellen sind äusserst vorsichtig im Abwägen einer Dossiereinreichung und raten den Betroffenen teilweise davon ab.

Im Jahr 2005 hatte sich aus der Zusammenarbeit der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) mit der Sans-Papier-Plattform «Pour une table ronde au sujet des sans-papiers» die «Arbeitsgruppe Sans-Papiers» gebildet, die in einem Pilotprojekt (anonyme) Dossiers von Sans-Papiers zur Vorabklärung auf die Kriterien der Rundschreiben hin überprüfte, jedoch über keine Entscheidungsbefugnis verfügte. Schon 2006 wurde die Arbeitsgruppe allerdings wieder aufgelöst.⁶⁴ Derzeit sind es vor allem die Anlauf- und Beratungsstellen, die Gesuchstellende beraten.

Kanton	Gesuchseingänge	Gutheisungen	Ablehnungen
AG	2	2	0
BE	37	28	9
BL	18	18	0
BS	39	20	19
FR	88	61	27
GE	1201	852	346
JU	7	6	1
LU	2	2	0
NE	22	17	5
SG	1	1	0
SH	4	4	0
SO	6	6	0
SZ	1	1	0
TI	1	1	0
VD	727	271	456
ZH	10	10	0
16 Kantone	2166	1300	863

Tabelle 3: Eingänge von Härtefall-Gesuchen beim BFM nach Kantonen zwischen September 2001 und Dezember 2009 (nach Art. 30 AuG und Art. 13f BVO)

Quelle: BFM

Die in der Tabelle aufgeführte Statistik zeigt, dass in einer Zeitspanne von acht Jahren (2001–2009) nur 16 Kantone von der Möglichkeit der Härtefallregelung für Personen ohne Anwesenheitsregelung überhaupt Gebrauch gemacht beziehungsweise die geprüften Dossiers dem BFM weitergeleitet hatten. Insgesamt waren dies 2166 Gesuche, wovon die Gesuche von 1300 Personen gutgeheissen wurden, was einer Erfolgsrate von rund 60 Prozent entspricht (die statistischen Daten sind personen- und nicht fallbezogen). Im Jahr 2009 wurden 48 Prozent der eingereichten (oder 88 Gesuche von 181) vom BFM gutgeheissen.⁶⁵ Wie viele der Gesuche von den Kantonen gar nicht weitergeleitet wurden, ist aus keiner (gesamtschweizerischen) Statistik ersichtlich.

6.3.4 Härtefallregelung im Asylbereich

Die Härtefallregelung im Asylbereich muss vor dem Hintergrund eines der schweizerischen Asylpolitik inhärenten ungelösten Problems interpretiert werden: Die Asylverfahren dauern oft mehrere Jahre. Das Asylgesetz von 1999 sah deshalb die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung (Härtefallbewilligung) bei Asylsuchenden vor, deren Verfahren nach vier Jahren noch nicht abgeschlossen war. Wie bereits erwähnt, wurde diese Regelung per Rundschreiben («Metzler-Rundschreiben» 2001) auch auf rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende ausgedehnt (Nideröst 2009: 384). Erst mit

dem *revidierten Asylgesetz* von 2007 wurde diese Regelung in ein Gesetz umgewandelt, was merkliche Verbesserungen für die betreffenden Personen mit sich brachte (Golay 2007). Inhaltlich entspricht die neue Regelung im Asylbereich grösstenteils jener, die vor 1999 in Kraft war und im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes 1999 abgeschafft worden war.

Für Asylsuchende besteht nun also unabhängig davon, ob ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt (abgewiesene Asylsuchende oder Nichteintretensentscheid) oder ob das Asylverfahren noch in der Schwebe ist, die Möglichkeit, nach mindestens fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch zu stellen (Art. 14 Abs. AsylG). Dabei wird allerdings vorausgesetzt, dass den Behörden der Aufenthaltsort der Gesuchstellenden in diesem Zeitraum bekannt war und dass wegen «fortgeschrittener Integration» ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Die in der Verordnung (nicht abschliessend) festgehaltenen Beurteilungskriterien gelten auch für die Härtefallentscheide nach Asylgesetz (Nideröst 2009: 385).

Seit der Einführung des revidierten Asylgesetzes sind die Kantone für die Vorprüfung der Härtefalldossiers zuständig (bis dahin lag diese Kompetenz beim Bund). Diese *Kompetenzverschiebung* hat den kantonalen Behörden einen grossen Ermessungsspielraum eingeräumt (Baur 2009). Zwar gelten die Kriterien der natio-

Byron A., Ecuador, 45 Jahre

«Nachdem ich die Aufenthaltsbewilligung erhielt, wuchs mein Verantwortungsgefühl. Ich sah mich plötzlich auch als Teil der Gesellschaft, hatte Rechte und Pflichten»

Byron ist 1992 aus Ecuador in die Schweiz migriert und fand bereits nach zwei Monaten eine Arbeitsstelle. Seither hat er ununterbrochen im Kanton Waadt gearbeitet, Sozialversicherung und Quellensteuern bezahlt, eine Familie gegründet und ein neues Leben aufgebaut. Was ihn im Leben «ohne Papiere» am meisten belastete, war die fehlende Freiheit, das Gefühl, «in einem grossen Gefängnis zu sitzen». 2001 hat er zusammen mit anderen Sans-Papiers in Lausanne ein Kollektiv gegründet, das von den Behörden eine Lösung für die sich schon lange in der Schweiz befindenden Papierlosen forderte. Prompt wurde das Härtefallgesuch von Byron und seiner Familie 2002 gutgeheissen, und sie konnten nach 10 Jahren in der Illegalität ihren Aufenthalt regularisieren.

Mit der Aufenthaltsbewilligung änderte sich vieles in Byrons Leben. Das Gefühl von Sicherheit und Freiheit erleichterte ihn. Es war, als wäre er «aus einem tiefen Loch gestiegen». Seine Kinder waren motivierter in der Schule und brachten bessere Noten nach Hause, denn nun hatte sich ihnen endlich eine Perspektive eröffnet. Byron absolvierte eine Ausbildung zum Busfahrer und arbeitet seither im öffentlichen Dienst.

Vor allem aber fühlte sich Byron erstmals als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft und ernst genommen. Als Teil dieser Gesellschaft fühlte er sich noch mehr verpflichtet, die hiesigen Normen und Regeln zu respektieren und seine Pflichten als Bürger wahrzunehmen. Er wollte sich engagieren und Verantwortung übernehmen. Mit seinem Aufenthaltsstatus hatte er nun nicht mehr bloss Pflichten sondern auch Rechte, die er wahrnehmen konnte und wollte. Vor drei Jahren wurde Byron eingebürgert und kurz darauf in den Gemeinderat gewählt.

nenalen Gesetzgebung weiterhin für alle Kantone, doch liegt deren Überprüfung im freien Ermessen der Kantone. Gleichzeitig liegt nun die erste Entscheidungsinstanz über Annahme oder Ablehnung eines Gesuchs bei den Kantonen, bevor die Dossiers ans Bundesamt für Migration zur zweiten Überprüfung weiter geleitet werden. Ähnlich wie im Ausländerbereich fällt die Interpretation der Kriterien von Kanton zu Kanton anders aus. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe spricht in diesem Zusammenhang von der «doppelten Ermessensausübung» der Kantone. Wenn ein Kanton ein Gesuch nicht überprüfen will oder ein Gesuch ablehnt, gibt es für die Betroffenen nur eingeschränkte oder – in gewissen Kantonen – keinerlei Beschwerdemöglichkeiten. Im Zustimmungsverfahren des BFM ist es allerdings möglich, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einzulegen. Der wichtigste «Filter» sind jedoch, wie die Statistiken zeigen, die Kantone, denn den eingereichten Härtefallgesuchen nach Asylgesetz stimmt das BFM grösstenteils zu. Verschiedene Experten kritisieren hierbei die fehlende Kontrolle der Entscheidungspraxis auf Kantons- und Bundesebene, den grossen Ermessensspielraum der kantonalen Behörden sowie die fehlende Rechtssicherheit für die Antragstellerinnen und Antragsteller, die sich daraus ergibt (Baur 2009).

Im Zeitraum von 2007 bis 2009 haben 21 Kantone von der Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes Gebrauch gemacht. Einige davon haben nicht jedes Jahr Gesuche eingereicht (Freiburg, Graubünden, Luzern, Nidwalden) und wieder andere – wie Obwalden, Uri, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden – haben keinen einzigen Antrag an das BFM weitergeleitet. Die kantonalen Unterschiede sind auffällig: Während der Kanton Zürich in diesen drei Jahren nur 52 Gesuche an das BFM weiterleitete, waren es im Kanton Waadt 806. Die Erfolgsquote der von den Kantonen eingereichten Personendossiers liegt bei rund 80 Prozent (2000 von 2431), wobei bei einer beträchtlichen Anzahl die Entscheidung des BFM noch hängig ist. Die jährlichen Schwankungen seit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes sind ebenfalls auffällig: Im Jahr 2007 wurden Dossiers von 948 Personen eingereicht, im Jahr 2008 1026 und im Jahr 2009 nur 458. Abgelehnt wurden vom BFM im ersten Jahr 40, im Jahr 2008 60 und im Jahr 2009 80 Gesuche.

Eine Scheinlösung?

Laut Einschätzungen der befragten Fachleute ist nach einer ersten Phase von positiven Härtefallentscheiden im Zeitraum 2002–2003 die Zahl der Härtefallgewährungen zurückgegangen. Das mag einerseits damit zu tun haben, dass nach dieser ersten Welle, die keine grossen Erfolge aufwies, die Gesuche zurückgegangen sind.

Verschiedene Erfahrungen aus der Praxis weisen jedoch darauf hin, dass die Kantone die Härtefallbestimmung zunehmend zurückhaltend und auch die Auslegung restriktiv anwenden. Letzteres gilt teilweise auch für den Bund. Das Beispiel des Kantons Waadt zeigt, dass anfänglich noch eine beträchtliche Anzahl von Gesuchen beim BFM eingereicht wurde, die Erfolgsquote bei der Prüfung des BFM jedoch so niedrig ausfiel, dass der Kanton in der Folge weniger Dossiers weiterreichte, das heisst, seine Härtefallpraxis restriktiver gestaltete (→ Kapitel 6.2).

Die durchwegs übereinstimmenden Einschätzungen der Expertinnen und Experten machen deutlich, dass **Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht** (letzteres ist seit Januar 2007 für die Beschwerden gegen Entscheide des BFM zuständig) die Härtefallregelung als Ausnahmebestimmung sehr restriktiv auffassen. Die Rechtsprechung handelt somit ganz im Sinne der Behörden, die die Härtefallregelung nur für ausserordentliche Notlagen vorsieht (vgl. dazu Alberto Achermann 2009: 214; Amarelle 2010: 162; Nideröst 2009: 379). Umgekehrt orientieren sich die Behörden an der Rechtsprechung und wenden ihrerseits die Kriterien immer restriktiver an. Dies führt dazu, dass die Härtefallregelung keine Antwort auf ein soziales Problem zu geben vermag, das Tausende von Menschen betrifft. In der heutigen Schweizer Praxis werden praktisch nur mehr Gesuche von Familien mit in der Schweiz aufgewachsenen Kindern und Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 18 Jahren gutgeheissen.

Die **Härtefallpraxis** wurde wegen dieser restriktiven Handhabung immer wieder heftig kritisiert, insbesondere von Kreisen, die der Sans-Papiers-Frage ein soziales Problem zugrunde legen. Sie argumentieren, dass sich die Einzelfallstrategie als Scheinlösung erwiesen hat und offensichtlich nicht funktioniert, wie die Statistiken zeigen: Im Jahre 2009 wurden gesamtschweizerisch lediglich 88 Härtefallgesuche nach Ausländergesetz und 429 nach Asylgesetz gutgeheissen.⁶⁶ Geht man von geschätzten 100 000 Sans-Papiers aus, kann eine solche Legalisierungsquote die Lage offensichtlich nicht verbessern. In diesem Sinn monieren kritische Stimmen, vor allem aus der Zivilgesellschaft, aber auch aus Kantonsbehörden, dass die Bundespolitik den Handlungsbedarf mit Verweis auf eine bestehende Scheinlösung verdrängt und damit die Diskussion über alternative Lösungsmöglichkeiten wie beispielsweise eine kollektive Regularisierung verbaut (→ Kapitel 6.3.1).

Diese Debatten verdeutlichen, dass sich die Akteure bezüglich der «Lagediagnose» uneinig sind und entsprechend die Akzente zwischen repressiven und integrie-

Kanton	Gesuchseingänge	Gutheissungen	Ablehnungen	hängig
AG	57	44	1	12
BE	284	267	15	2
BL	50	36	5	9
BS	34	27	6	0
FR*	88	77	0	11
GE	418	375	24	19
GR*	3	3	0	0
JU	45	41	2	2
LU*	38	21	0	17
NE	155	123	14	18
NW*	2	2	0	0
SG	134	42	3	89
SH	10	8	2	0
SO	65	41	8	16
SZ	9	1	8	0
TG	18	13	1	4
TI	57	50	2	5
VD	806	694	74	38
VS	96	78	4	14
ZG	10	10	0	0
ZH	52	47	2	3
Total	2431	2000	171	259

Tabelle 4: Eingereichte Härtefallgesuche nach Art. 14 Abs. 2 AsylG durch Kantone ans BFM. Januar 2007 – Dezember 2009.

* Diese Kantone haben nicht jedes Jahr Gesuche eingereicht.

Quelle: BFM Jahresstatistiken

renden Massnahmen ganz unterschiedlich setzen. Während einzelne Kantone geneigt sind, die Härtefallklausel als eine Chance zur Integration für diejenigen Sans-Papiers einzusetzen, die bereits seit Längerem in der Schweiz wohnen und arbeiten, lehnen andere die Prüfung von Härtefalldossiers aus Prinzip ab, da sie eine Legalisierung als «falschen Anreiz» beziehungsweise als «falsche Belohnung» für illegalen Aufenthalt betrachten.⁶⁷ Verschiedene Fachleute sind daher der Ansicht, dass die gegenwärtige Praxis der Härtefallregelungen eine unabhängige Fallprüfung letztlich migrationspolitischen Überlegungen unterordnet. Eine Expertin formulierte dies so: «Man muss es auch unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte anschauen, aber man will einfach nichts tun, um die Situation der Menschen zu verbessern. Man will alles tun, damit die Leute gehen oder schon gar nicht kommen. Man akzeptiert einfach nicht die soziale Realität, überhaupt die soziale Realität der Migration.»

Nach Meinung mehrerer Juristen orientiert sich auch die Rechtsprechung stark an der Politik, was Fragen bezüglich ihrer Unabhängigkeit aufwirft. Die auffälligen Unterschiede zwischen den Kantonen wurden bisher nicht untersucht. Es bestehen neben den Statistiken des Bundes keinerlei systematisierte Angaben zu kantonalen Entscheidungsfindungen, die die Regularisierungspraxis transparent darstellen würden.

Um den Unterschieden in der Praxis zu begegnen, wurde von verschiedenen Seiten die Einführung von kantonalen **Experten- oder Härtefallkommissionen** empfohlen, wie sie heute bereits in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Wallis und Zürich sowie bei der Fremdenpolizei Bern bestehen (Baur 2009; Nideröst 2009: 388). Das Einsetzen eines unabhängigen Gremiums mit Entscheidungskompetenz würde die Entscheidungspraxis professionalisieren und weitgehend legitimieren.

Weiterführende Literatur (siehe auch vorangehendes Unterkapitel):

Baur, Thomas (2009). *Die Härtefallregelung im Asylbereich. Kritische Analyse der kantonalen Praxis*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Caroni, Martina (2009). Rechtsstellung von Sans-Papiers, in Caroni, Martina, Tobias D. Meyer und Lisa Ott (Hg.), *Migrationsrecht*. Bern: Stämpfli Verlag, 255–271.

Golay, Yann (2007). *Die neue Härtefallregelung. Rechtliche Analyse*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Nideröst, Peter (2009). Sans-Papiers in der Schweiz, in Uebersax, Peter et al. (Hg.), *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 373–415.

Zeugin, Bettina (2003). Papiere für Sans-Papiers: ein Diskussionsbeitrag zur Regularisierung von Sans-Papiers in der Schweiz. *Asyl*, 18(4): 8–12.

6.4 Sans-Papiers-Mobilisierungen und Akteure in der Unterstützungsarbeit

Sans-Papiers leben in der Regel im Schatten der Gesellschaft: Viele von ihnen versuchen, sich möglichst unauffällig durch das Leben zu bewegen und vermeiden es, Aufmerksamkeit zu erregen. Über lange Zeit hinweg existierten sie daher in den Augen von Politik und Öffentlichkeit nicht. Dies änderte sich, als vor ungefähr zehn Jahren einzelne Gruppen von Sans-Papiers begannen, in der Öffentlichkeit auf ihre Lage aufmerksam zu machen.

6.4.1 Sans-Papiers Kundgebungen

Im Frühling 2001 kam es zu mehreren **Kirchenbesetzungen**, zuerst in den Kantonen Waadt, Freiburg und Neuenburg, dann im gleichen Jahr auch in den Städten Basel, Bern und Zürich (Efionayi-Mäder 2006; Laubenthal 2006). Am meisten Aufsehen erregte das Lausanner Kollektiv, dem vor allem abgewiesene kosovarische Asylsuchende und ehemalige Saisoniers angehörten, mit dem Slogan «In vier Jahren schlägt man Wurzeln». ⁶⁸

Weshalb die Öffentlichkeit gerade zu diesem Zeitpunkt auf die Problematik aufmerksam wurde, ist auf verschiedene Erklärungsmomente zurückzuführen: Im Frühling 2001 lief die letzte Ausreisefrist für ehemals vorläufig aufgenommene Kosovoflüchtlinge aus. Gleichzeitig hatte der Bund ein Vernehmlassungsverfahren zum neuen Ausländergesetz lanciert, das die Rekrutierung von Arbeitnehmenden aus dem Nicht-EU-Raum definitiv ausschloss, sofern es sich nicht um Führungskräfte oder hoch qualifizierte Berufsgruppen handelte.

Das neue im Oktober 1999 in Kraft getretene Asylgesetz zeigte insofern Nachwirkungen, als mit dem Prinzip der Ausschlusslichkeit des Asylverfahrens huma-

nitäre, das heisst ausländerrechtliche Regelungen für abgewiesene Asylsuchende unterbunden wurden. Ausserdem beklagten sich Vertreterinnen und Vertreter aus der Wirtschaft angesichts der guten Konjunkturlage – zumindest vor dem 11. September 2001 – über einen Arbeitskräftemangel, sodass die Legalisierung von bereits anwesenden Arbeitnehmenden aus ökonomischer Perspektive nicht abwegig schien. Ausserdem ist davon auszugehen, dass die in diesen Jahren sehr öffentlichkeitswirksame französische Sans-Papiers-Bewegung auch die öffentliche Meinung in der Schweiz beeinflusste.

Im Dezember 2002 fand ein **Runder Tisch** mit Vertreterinnen und Vertretern der Sans-Papiers, NGO und Behörden statt. Verbindliche Beschlüsse wurden allerdings nicht gefasst und auch der Vorschlag der Eidgenössischen Ausländerkommission, Ombudsstellen einzurichten, blieb ohne Folgen. Die zentrale Forderung der Sans-Papiers, eine kollektive Regularisierung, konnte nicht durchgesetzt werden. Diese Bilanz war zwar für die Sans-Papiers zunächst ernüchternd, doch führten die Mobilisierungen zu folgenreichen Entwicklungen. Zum ersten Mal kam es in der Schweiz zu einer öffentlichen Debatte, und die konkreten Probleme und Lebensbedingungen Tausender Menschen wurden offen gelegt.

Aus dieser Bewegung entstanden in der Folge überall in der Schweiz diverse **Kollektive**, welche die Sans-Papiers vereinigten und ihnen eine Plattform und Unterstützung boten. Diese Kollektive werden bis heute von privaten Vereinigungen unterstützt, insbesondere von kirchlichen Institutionen und Hilfswerken. Kurz nach den ersten Kundgebungen wurden in den grössten Städten (Basel, Lausanne, Genf, Freiburg, Bern, Zürich, Aarau, Delsberg, Lugano) Anlauf- oder Beratungsstellen für Sans-Papiers gegründet, die weitgehend in Kontakt zueinander stehen. ⁶⁹ Diese Unterstützungsstellen boten einerseits Beratung an und hatten andererseits eine wichtige Funktion bei der Sensibilisierung insbesondere der Behörden aber auch der weiteren Bevölkerung. Ausserdem übernahmen sie politische Lobbyarbeit. Einige dieser Anlauf- oder Beratungsstellen richteten sich an alle Personen ohne geregelten Aufenthalt, während andere sich auf bestimmte Gruppen, zum Beispiel abgewiesene Asylsuchende oder Frauen sowie auf bestimmte Bereiche (Gesundheit, Rechtsberatung usw.) spezialisiert haben (mehr dazu in Nellen-Stucky 2004).

In der Sans-Papiers-Bewegung machte sich mit den Jahren Resignation breit, da die Aussichten auf kollektive, aber auch auf individuelle Härtefallbewilligungen zunehmend schwanden. Während sich ein Teil der Kollektive inzwischen aufgelöst hat, entstand 2008 eine neue Bewegung, die ein «Bleiberecht für alle» ⁷⁰ fordert, unabhängig davon, ob es sich dabei um Personen aus dem Asylbereich

handelt oder nicht. Das lose Netzwerk der Bleiberechtskollektive erlangte in Zürich im Herbst 2009 durch die Besetzung der Predigerkirche öffentliche Aufmerksamkeit und brachte unter anderem den Zürcher Regierungsrat dazu, eine Härtefallkommission zur Prüfung der Gesuche einzusetzen.⁷¹ Im Juni 2010 ist die Bewegung mit der Besetzung einer Parkanlage in Bern erneut in die Öffentlichkeit getreten.

6.4.2 Zivilgesellschaftliche und lokalpolitische Antworten

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich in der Schweiz eine Entwicklung abgezeichnet, die auch in anderen europäischen Ländern festzustellen ist. Immer mehr private Vereinigungen widersetzen sich den Zielen der Politik: Diese Gruppen unterstützen Sans-Papiers, darunter auch abgewiesene Asylsuchende, in ihrem Alltag und wenden sich somit gegen die offizielle Ausschlusspolitik, die diese Personen zur Ausreise bewegen soll. Düvell (2007b) spricht in diesem Zusammenhang von einem «civic paradox» (in Anlehnung an das liberale Paradox), womit ein Spannungsfeld gemeint ist, das liberale Demokratien kennzeichnet. Sie fördern zivilgesellschaftliche Eigenverantwortung, freie Meinungsäusserung und Partizipation, während zivilgesellschaftliche Vereinigungen sich durch Lobbying, Protestkundgebungen und zivilen Ungehorsam den Entscheidungen der politischen Elite widersetzen.

Widerstand regt sich aber nicht nur in privaten Vereinigungen, sondern auch in den kantonalen und lokalen Entscheidungsinstanzen, die direkt mit der Lebenssituation von Menschen in der Nothilfe konfrontiert sind (Van der Leun 2006). Unsere Interviewpartnerinnen haben in diesem Zusammenhang von konkreten Fällen berichtet, wo im Gespräch mit den Gemeindeverantwortlichen realistische Lösungen für obdachlose oder kranke Sans-Papiers gefunden werden konnten, obwohl die zuständigen Sozialarbeiter zunächst nicht gewillt oder fähig waren, von ihrem offiziellen Auftrag abzuweichen, um eine pragmatische Alternative zu suchen. Ein Interviewpartner fasst seine Erfahrungen folgendermassen zusammen: *«Der Dorfpfarrer spricht mit dem Arzt beim Gemeindepräsidenten vor: Was ist denn da in deinem Dorf los? Und in kürzester Zeit ist die Familie, die [auf Anweisung der Sozialbehörde] auf die Strasse gesetzt worden war, wieder in einer Wohnung untergebracht.»*

Somit lassen sich von Fall zu Fall mit Hilfe persönlicher Kontakte Lösungen aushandeln, die ausserordentliche soziale Härten vermeiden können. Solche «Arrangements» setzen sich einer konformen Abwicklung der offiziellen Vorgaben in ähnlicher Weise entgegen wie die Widerstände aus zivilgesellschaftlichen Kreisen. Im Einzel-

fall haben sie zwar nur wenig Einfluss auf die allgemeine Politikumsetzung, können aber zu grösseren Konflikten zwischen den verschiedenen Politikebenen (Gemeinden, Kanton, Bund) führen, was beispielsweise in den Niederlanden seit Längerem beobachtet werden kann (Van der Leun und Kloosterman 2006).

In der Schweiz sind auch **Solidaritätsnetzwerke** entstanden, die insbesondere die Folgen des Sozialhilfestopps für abgewiesene Asylsuchende abzumildern versuchen, indem sie ihnen durch verschiedene Formen der Unterstützung ein würdiges Dasein ermöglichen. Dabei gehen diese Unterstützungsleistungen über kirchliche und politisch links stehende Kreise weit hinaus.

Mit dem neuen Ausländergesetz drohen diesen Unterstützungskreisen **strafrechtliche Sanktionen**. Selbst Menschen, die Sans-Papiers ganz uneigennützig weiterhelfen, können sich demzufolge strafbar machen und müssen mit Geld- oder bedingten Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr rechnen (Art.116 AuG). Betroffen davon ist, wer einer Person die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt erleichtert oder vorbereitet hilft. Klagen gegen Privatpersonen, die beispielsweise Sans-Papiers beherbergen, sind bekannt. Diese Kriminalisierung der Unterstützungskreise zeigte jedoch laut der interviewten Fachpersonen bisher wenig abschreckende Wirkung.

6.4.3 Öffentliche Wahrnehmung

Dass die Anwesenheit von Papierlosen heute der Öffentlichkeit zumindest ansatzweise bekannt ist, ist zweifelsohne der Sans-Papiers-Bewegung zuzuschreiben, die seit zehn Jahren auch in der Schweiz zur vermehrten Sichtbarkeit dieser Gruppe beiträgt. Doch werden die Sans-Papiers in der Öffentlichkeit nach wie vor ganz unterschiedlich wahrgenommen.

Auf der einen Seite hat in der Bevölkerung und in den Medien eine gewisse **«Banalisierung»** der Thematik stattgefunden, in dem Sinne, dass heute allgemein bekannt ist, dass es Migrierende ohne Aufenthaltspapiere gibt, die hier leben und arbeiten. Dies gilt zumindest für die Sans-Papiers, die aus ökonomischen Gründen hier sind und ansonsten nicht von ihren regulär in der Schweiz anwesenden Landsleuten zu unterscheiden sind.

Auf der anderen Seite stehen jedoch die Menschen aus dem Asylbereich, die – laut mehreren Interviewpartnerinnen und -partnern – in zunehmendem Mass stigmatisiert werden. Im Zuge der politischen Kampagne gegen **«Asylmissbrauch»** werden Asylsuchende allgemein, aber

vor allem auch abgewiesene Asylsuchende, mit Vorurteilen konfrontiert: Ihnen wird nicht nur vorgehalten, dass ihre Situation selbstverschuldet ist, sondern sie werden besonders häufig pauschal mit kriminellen Machenschaften in Verbindung gebracht. Die meisten Befragten sind sich beispielsweise einig, dass es gerade für afrikanische Sans-Papiers, besonders Männer, ausgesprochen schwierig ist, eine Arbeitsstelle zu finden. Dies hängt vermutlich mit ihrer Hautfarbe und der Tatsache zusammen, dass afrikanische Banden im Strassen-Drogenhandel aktiv und sichtbar sind und dass die Politik und die Medien bestehende Stereotypen zementieren.

Aus verschiedenen Gesprächen geht deutlich hervor, dass auch diesbezüglich wiederum zwischen den verschiedenen Landesteilen zu unterscheiden ist: In der Romandie ist das Bild der Sans-Papiers weniger negativ geprägt als in der Deutschschweiz, und der Umgang mit ihnen scheint tendenziell pragmatischer zu sein. In einem Radiointerview brachte der Zürcher FDP-Nationalrat Ruedi Noser, der zum Zeitpunkt des Gesprächs in Genf lebte, diesen Unterschied gut zum Ausdruck:

«Aus Deutschschweizer Sicht ist klar: Wenn jemand illegal da ist, dann ist er illegal und soll möglichst das Land verlassen, respektive legal kommen; während in der Romandie, da hat man sich mit dem fast etwas mehr arrangiert. Es ist eigentlich eine schizophrene Position: Jeder kennt eigentlich diese Illegalen, nutzt vielleicht auch den einen oder anderen Service von denen, versteht auch, dass die Kinder in die Schule müssen und dass sie eine Ausbildung brauchen. Hier [in der Romandie] arrangiert man sich irgendwie mit der Situation, und in der Deutschschweiz versucht man das Gesetz eins zu eins durchzusetzen. Aus Deutschschweizer Sicht ist es klar, dass solche Leute keine Lehrstelle haben dürfen, denn eine Lehrstelle ist ein Arbeitsplatz. Aus der Sicht der Romandie ist es klar, dass diese jungen Leute auch die Betroffenen sind eines Systemproblems, das man in der Romandie relativ stark hat.»⁷²

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Mobilisierungen anfangs der 2000er-Jahre einen wichtigen Anstoss gaben, die Anwesenheit von Sans-Papiers publik zu machen und wichtige Entwicklungen anzustossen, die zu einer Professionalisierung der Beratung und zur Unterstützung von Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis geführt und gleichzeitig die Sachbearbeitenden verschiedener Behörden und Ämter sensibilisiert hat. Dieser Trend spiegelt sich im heute weitgehend pragmatischen Umgang mit Papierlosen zumindest in jenen Dienststellen wider, wo es häufig zu Kontakt zwischen staatlichen Akteuren mit Sans-Papiers kommt.

Die auf **Abschreckung** ausgerichteten Bestimmungen in der Nothilfe stossen bei der Bevölkerung – vor allem wenn es um so genannte «vulnerable Menschen» geht – nicht selten auf Unverständnis. Dies hat schliesslich dazu geführt, dass sich Teile der Schweizer Bevölkerung mit den Sans-Papiers solidarisiert haben. Die Mehrheit unserer Gesprächspartnerinnen und -partner aus der Deutschschweiz ist der Ansicht, dass das **gesellschaftliche Engagement** in den letzten Jahren eindeutig zugenommen hat. Infolge dieser Entwicklung dürften sich die Kontakte zwischen der Wohnbevölkerung und den Sans-Papiers vermehren und dadurch möglicherweise zu einer sachbezogenen Auseinandersetzung mit deren Situation führen. Gleichzeitig wurde beobachtet, dass abgewiesene Asylsuchende – aber auch andere Menschen ohne Bewilligung – manchmal pauschal zu Sündenböcken gemacht und unter Missbrauchsverdacht gestellt werden, was der persönlichen Kontaktaufnahme nicht eben förderlich ist. Ob eine unterschiedliche Haltung der Bevölkerung zu einer weiteren Polarisierung der Sans-Papiers-Frage führen wird, wie einzelne Aussagen von Fachleuten vermuten lassen, bleibt abzuwarten.

Während es immer noch Regionen und Kantone gibt, für die die Frage der irregulären Migration wenn nicht ein Tabu, so doch ein **Reizthema** bleibt, das nur sehr schwer Eingang in sachliche Diskussionen findet, hat sich inzwischen vielerorts ein konstruktiver Dialog zwischen lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen entwickelt. Dabei hängt es unter anderem vom politischen Klima ab, ob entsprechende Abmachungen publik gemacht oder mit der nötigen Diskretion behandelt werden. Schliesslich ist infolge der Streichung der Sozialhilfe für abgewiesene Asylsuchende eine neue Dynamik entstanden, über deren weitere Entwicklung zurzeit nur spekuliert werden kann.

Weiterführende Literatur:

Laubenthal, Barbara (2007). *Der Kampf um Legalisierung: soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Laubenthal, Barbara (2006). Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung. *Forum*, SFM, 6.

Nellen-Stucky, Rachel (2004). *Politik gegen die Angst: die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Basel: [S.n.].

Nellen-Stucky, Rachel (2006). Notre point commun, c'est le papier – Sans-Papiers als politische Akteure, Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo, 200–237.

Lanz, Anni und Manfred Züfle (2006). *Die Fremdmacher – Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik*. Zürich: Edition 8.

Röthlisberger, Simon (2006). Sans-Papiers in der Schweiz: Begriffe, Prozesse und Akteure, in *Sans-papiers in der Schweiz: unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo.

7

Spannungsfelder und Hauptbrennpunkte

Neben der Diskussion um die Ursachen für die irreguläre Migration und Fragen des politischen oder gesellschaftlichen Umgangs mit Sans-Papiers spielte das Thema der Erwerbstätigkeit in vielen Interviews eine ganz besondere Rolle: Die Suche nach Arbeit ist nicht nur ein bedeutender – oft sogar der wichtigste – Anlass für die Migration, sondern stellt auch eine unentbehrliche Lebensgrundlage für diese Zugewanderten dar, die selbst in Notlagen nur begrenzt auf öffentliche Unterstützung zählen können. Sie ist darüber hinaus auch ein Hauptspannungsfeld der Beziehung der Sans-Papiers zur Aufnahmegesellschaft. Das folgende Unterkapitel ist daher den vielfältigen Erfahrungen und Entwicklungen in diesem Bereich gewidmet.

Ausserdem wird hier näher auf die Situation und die Bildung von Kindern und Jugendlichen eingegangen, ein Thema, das in den vergangenen Jahren in der Öffentlichkeit an Beachtung gewonnen hat. Dies hängt damit zusammen, dass in diesem Bereich inzwischen von breiten Kreisen der Bevölkerung Handlungsbedarf signalisiert wird; ausserdem ist eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung nicht in Abrede zu stellen, wenn es um Minderjährige geht.

Wie bereits erwähnt, wird die Gesundheit von Migrierenden ohne Aufenthaltserlaubnis in der Fachliteratur relativ ausführlich diskutiert. Expertinnen und Experten schätzen die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts in diesem Bereich insgesamt positiv ein, vor allem was die Versorgung angeht. Negativ wird dagegen insbesondere die Situation der Sans-Papiers aus dem Asylbereich beurteilt: Denn bei Personen, die bereits seit langer Zeit Nothilfe beziehen, zeigen sich gehäuft gesundheitliche Störungen, und ausserdem treten bezüglich der Versorgung in der Nothilfe Probleme auf.

Abschliessend werden in diesem Kapitel noch einige Spannungsfelder näher erläutert, die für die Sans-Papiers besondere Schwierigkeiten darstellen (Wohnen, Nothilfemassnahmen, Sozialversicherungen, Mobilität).

7.1 Erwerbstätigkeit

Mit Ausnahme der abgewiesenen Asylsuchenden, die Nothilfe beziehen, gehen die meisten Sans-Papiers – zumindest diejenigen, die sich schon länger in der Schweiz aufhalten – einer Erwerbstätigkeit nach. Arbeit stellt für sie ein vielfältiges Erfahrungsfeld dar, das ausserdem in den letzten zehn Jahren infolge der wirtschaftlichen Krisen, der Einführung der Freizügigkeit im Rahmen der EU und neuer Vorkehrungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit zahlreichen Änderungen unterworfen war. Diese wirkten sich unmittelbar auf die Arbeitsbedingungen der Sans-Papiers aus und stellen gegenwärtig für viele ein zentrales Problem dar. Bevor im Folgenden näher auf die wichtigsten Entwicklungen eingegangen und ein Überblick über die Erwerbszweige gegeben wird, werden zunächst einige arbeitsrechtliche Grundsätze und Rahmenbedingungen der nicht bewilligten Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern erläutert.

7.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit

Das **Arbeitsrecht** gilt für alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen, unabhängig davon, ob sie über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen oder nicht. In zwei Bundesgerichtsentscheiden⁷³ wurde festgehalten, dass mündliche oder schriftliche Arbeitsverträge auch bei fehlender ausländerrechtlicher Bewilligung gültig sind, und dass zudem für Arbeitnehmende ohne Papiere eine Mindestlohngarantie in der Höhe des orts- und berufsüblichen Lohnes gilt (Nideröst 2009). Die Durchsetzung von arbeitsvertraglichen Rechten setzt allerdings voraus, dass Anzeige wegen Rechtswidrigkeit erstattet und die eigene Anonymität aufgegeben wird. Es ist daher nicht verwunderlich, dass theoretisch bestehende Rechte von Sans-Papiers in der Praxis nur in Ausnahmefällen eingeklagt werden.

Bei den **Sozialversicherungen** stellen entweder die Erwerbstätigkeit oder der Wohnsitz das ausschlaggebende Kriterium für die Versicherungspflicht und die Anmeldung dar. Erwerbstätige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung müssen also entsprechende Beiträge

leisten, können aber prinzipiell ebenso Leistungen beziehen.⁷⁴ Die Verantwortung für die Entrichtung der Beiträge liegt bei den Arbeitgebenden, die die Arbeitnehmeranteile vom Lohn abziehen.⁷⁵ Einen wichtigen Grundsatzentscheid zur Frage der Versicherungspflicht stellt ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1992 dar,⁷⁶ der das zugrunde liegende Versicherungsprinzip als sachgerecht und ordnungspolitisch unproblematisch bekräftigte. Mit anderen Worten, das Versicherungsprinzip ist keiner ausländerrrechtlichen Auflage unterzuordnen. Da Sans-Papiers nicht vermittelbar sind, können sie allerdings keine Arbeitslosenentschädigung beziehen, obwohl sie die entsprechenden Beiträge leisten. Zudem sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für ihr Einkommen steuerpflichtig. Dies bedeutet, dass Sans-Papiers grundsätzlich auch Quellensteuern zahlen müssen (Achermann und Efonayi-Mäder 2003; Nideröst 2009) (→ 7.4).

7.1.2 Erwerbszweige

Wie schon zu Beginn dieses Berichts erwähnt, liegen über die Beschäftigungszweige von Sans-Papiers keine verlässlichen Quellen vor. Informationen dazu finden sich in neueren Erhebungen von Gewerkschaften, Beratungsstellen und Gesundheitsambulatorien, die sich allerdings immer nur auf bestimmte Kategorien von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis beziehen. Laut dieser Informationen stellt die Beschäftigung in **Privathaushalten** den weitaus wichtigsten Tätigkeitsbereich der Sans-Papiers dar, wobei in diese Kategorie neben Putzen, Aufräumen, Kochen, Einkaufen, Gartenarbeiten und Kleinreparaturen auch Kinderbetreuung, Pflege von alten oder kranken Menschen (Care-Ökonomie) und Sorge für Haustiere fallen. An der Tatsache, dass Sans-Papiers in den Haushalten praktisch aller Bevölkerungsschichten arbeiten und meist mehrere Arbeitgebende gleichzeitig haben, dürfte sich bis jetzt wenig geändert haben (Chimienti et al. 2003; Pfäffli 2009; Valli 2003).

In grösseren Städten wie Genf macht die «économie domestique» gegenwärtig 76 Prozent der Erwerbstätigkeit der registrierten Sans-Papiers aus (syndicat interprofessionnel des travailleurs SIT). Diese Feststellung wird auch durch den Erfolg des «chèque-service» für Hausangestellte untermauert: Zwischen 2004 und 2008 stieg die versicherte Lohnmasse von 1 Mio. auf 17,2 Mio. (2,7 Mio. Sozialabgaben für 3800 aktive Verträge).⁷⁷ Verschiedene Aussagen von Fachleuten lassen darauf schliessen, dass ein beachtlicher Teil dieser sozial- und steuerrechtlich deklarierten Arbeitsverhältnisse Sans-Papiers betrifft.

Weitere Sektoren, in denen eine Erwerbstätigkeit der registrierten Sans-Papiers festgestellt werden konnte, sind das **Gast- und Baugewerbe** und – je nach Kontext

und Jahreszeit – auch die **Landwirtschaft**. Andere Dienstleistungen (Verkauf, Transport, Lagerarbeit, Arbeit in Reiseagenturen und Banken usw.) und das **Reinigungswesen** werden in der Fachliteratur (und den Interviews) seltener genannt.

Es dürfte nicht erstaunen, dass Arbeit in Privathaushalten mehrheitlich von **Frauen** verrichtet wird. Allerdings haben einzelne Expertinnen und Experten seit einiger Zeit eine Zunahme von **männlichen Hausangestellten** beobachtet, die nicht nur in Gärten oder grossen Liegenschaften tätig sind, sondern auch bei Putzarbeiten mit anpacken. Sie sind ausserdem oft in verschiedenen Branchen tätig, und es kann durchaus vorkommen, dass sie monatlich den Arbeitsplatz wechseln. Ansonsten arbeiten Männer vor allem auf dem Bau, in der Gastronomie oder vermutlich in der Landwirtschaft, was aber bisher kaum erforscht ist. Festanstellungen in der Kleinindustrie werden kaum mehr genannt; generell haben sich die Erwerbsmöglichkeiten von Migranten ohne Bewilligung tendenziell verschlechtert, wie auch folgendes Zitat von einer Mitarbeiterin einer städtischen Beratungsstelle unterstreicht: *«Die Männer arbeiten vor allem im Gastgewerbe, bei Umzugsunternehmen, im Gartenbau oder als Maler. Es ist für sie schwieriger, eine feste Stelle zu finden. Sie arbeiten vor allem auf Abruf. Dabei erhalten sie oft weniger Lohn als ihre festangestellten Kollegen. Zudem unterliegen diese Gewerbe saisonalen Schwankungen, im Winter gibt es viel weniger Arbeit.»*

Schliesslich stellt auch das **Sexgewerbe** einen wichtigen Arbeitszweig für Frauen dar, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, wobei verschiedene Hinweise aus der Fachliteratur auf eine massgebliche Zunahme der Illegalität während des letzten Jahrzehnts schliessen lassen (Chimienti 2007, 2009; Dahinden und Stants 2006; Földhàzi und Chimienti 2008). In den meisten Studien über Sans-Papiers werden Sexarbeiterinnen allerdings nur selten oder gar nicht erwähnt. Doch werden diesen Frauen in Beratungsstellen spezielle Dienstleistungen – unter anderem im Gesundheitswesen – angeboten, die im Rahmen dieser Studie nicht untersucht wurden.⁷⁸ Natürlich sind auch Männer im Sexgewerbe tätig, stellen aber aufgrund gegenwärtiger Erkenntnisse lediglich eine Minderheit dar.

Studien und Gespräche mit Beratenden belegen, dass besonders häufig junge und unerfahrene Sexarbeiterinnen ausgebeutet werden und darüber hinaus oft in Gefahr sind, zu Opfern von Menschenhändlern zu werden. In den vergangenen Jahren hat sich zwar in einzelnen Kantonen diesbezüglich ein Problembewusstsein herausgebildet, aber konkrete Vorkehrungen zur Bekämpfung des Phänomens und einer Intensivierung der Schutzvorkehrungen für die Opfer stecken

vielerorts erst in den Kinderschuhen (Moret et al. 2007; Schertenleib 2006).

Vereinzelte Angaben von Gewerkschaften weisen darauf hin, dass Personen ohne Bewilligung auch vergleichsweise *«privilegierte»*, gut bezahlte *Tätigkeiten* insbesondere im *Dienstleistungssektor* verrichten (Banken, EDV, Forschung, Kunst usw.). Allerdings würde man diesen Personenkreis gemeinhin nicht mit der Bezeichnung «Sans-Papiers» in Verbindung bringen. Diese Personen nehmen auch keinen Kontakt zu den befragten Beratungsstellen auf, da sie vermutlich über andere Informationskanäle verfügen. Fakt ist, dass es selbst für (hoch) qualifizierte Berufsleute aus Drittstaaten oft schwierig ist, eine kontingentierte Arbeitsbewilligung zu erhalten. Dies belegt unter anderem die Motion von Nationalrat Jacques Neyrinck,⁷⁹ die auf verbesserte Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt von Hochschulabsolvierenden aus Drittstaaten abzielt (→ Kapitel 7.2). Laut Feld und Schneider (2010) wird in den OECD-Staaten Schwarzarbeit generell, also nicht nur die ausländerrechtlich unbewilligte, wesentlich häufiger von Männern in qualifizierten Tätigkeitsbereichen verrichtet als von Frauen in unqualifizierten.

Klare *Trends* hinsichtlich der Entwicklung der Erwerbszweige sind nur äusserst schwer auszumachen. Aber verschiedene Hinweise lassen darauf schliessen, dass die Tätigkeiten in der Hauswirtschaft und im Care-Bereich eher noch zugenommen haben, da unter anderem die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Schweiz in den letzten Jahren weiter gestiegen ist und das Angebot an Krippenplätzen trotz des Förderprogramms des Bundes die Nachfrage bei Weitem nicht deckt. Ausserdem wird dieser Sektor vom neuen Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (siehe weiter unten) nach anfänglichen Befürchtungen kaum berücksichtigt.

Was hingegen die Entwicklung der unbewilligten Erwerbstätigkeit im *Bau- und Gastgewerbe* betrifft, so ist es nach der Einführung des Bundesgesetzes zur Bekämpfung von Schwarzarbeit offenbar zu einem Rückgang gekommen. Dieser betrifft allerdings nur bestimmte Regionen, was teilweise auf die unterschiedliche Intensität der Kontrollen zurückzuführen ist (→ 7.1.5). Ein ähnlich unterschiedlicher Trend lässt sich auch in der Landwirtschaft feststellen. Eher expandiert hat das Sexgewerbe, das laut Aussagen der Fachliteratur ausserdem relativ krisenresistent ist (Agustín 2007).

7.1.3 Arbeitsbedingungen

Die Arbeitsverhältnisse von Sans-Pap iers sind ausgesprochen breit gefächert: Sie reichen von durchaus korrekten Arbeitsverhältnissen, bei denen sämtliche arbeits- und

sozialrechtlichen Vorkehrungen mit Ausnahme des Fehlens einer ausländerrechtlichen Bewilligung erfüllt sind, bis hin zu Ausbeutungssituationen, in denen die Angestellten als möglichst billige und flexible Arbeitskräfte betrachtet und keine Sozialabgaben entrichtet werden. Mehrere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner berichteten uns aber auch von Arbeitgeberinnen (in Privathaushalten sind dies tatsächlich oft Frauen), die sich auch in schwierigen Situationen, beispielsweise im Krankheitsfall, für ihre Angestellten einsetzen.

Umgekehrt zeigen Erhebungen, dass Sans-Papiers vielfach unter schwierigen Bedingungen zu Niedriglöhnen arbeiten, von heute auf morgen entlassen werden können, unter Umständen sogar ihres Lohnes beraubt werden und mit Drohungen, zur Anzeige gebracht zu werden, erpresst werden (ArbeiterInnen 2007; Pfäffli 2009).⁸⁰ Solche Fälle werden am Beispiel zahlreicher Arbeitsverhältnisse im Haushaltssektor von Expertinnen und Sans-Papiers sowie auch in der Literatur geschildert. Ebenso liegen aber auch Berichte über erfahrene Sans-Papiers vor, die zu umsichtigen Kleinunternehmenden werden, sozial und wirtschaftlich tragfähige Netze aufgebaut und offensichtlich erfolgreiche Strategien entwickelt haben, den Unwägbarkeiten der Illegalität zu begegnen (Achermann und Chimienti 2006b; Carbajal 2008; Stuker 2006).

Erwiesenermassen sind neben vielfältigen Beziehungsnetzen und Verbindungen (Familie, Arbeit, Vereine, Kirchen) ebenfalls gute Sprach- und praktische Kenntnisse, die beispielsweise den Einsatz von EDV-Technologien bei der Arbeitssuche erleichtern, sowie ein guter Gesundheitszustand gerade für Menschen, die in der Illegalität leben, besonders wichtig. Die Sozialwissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von sozialem und kulturellem Kapital (Bourdieu und Passeron 1964),⁸¹ die OECD (2008) generell von Humankapital.

Ausreichendes Sozial- und kulturelles Kapital fehlt in der Regel jenen Sans-Papiers, die sich seit der Einführung des Sozialhilfestopps im Asylbereich an die Nothilfe wenden müssen. Besonders abgewiesene *Asylsuchende*, die erst seit Kurzem im Land sind und noch keine Kontakte in der Schweiz haben, verfügen kaum über die notwendigen Ressourcen, um selbst auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Soziale und materielle Unterstützung beziehen sie im günstigsten Fall von privaten Vereinigungen, NGO oder Privatpersonen, die im Einzelfall Hilfe leisten oder ihnen eine Arbeit vermitteln. Obwohl diese Solidaritätsnetze, religiösen Vereinigungen und Migrationskirchen in der Schweiz noch kaum erforscht sind, kann man davon ausgehen, dass sie angesichts der wachsenden Zahl von völlig mittellosen Personen in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen werden (Lanz und Züfle 2006; Röthlisberger und Wüthrich 2009).

Sämtliche Berichte von Fachleuten unterstreichen, dass die Sans-Papiers von den jüngsten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die eine Folgeerscheinung der Einführung des neuen Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit darstellen, in hohem Masse betroffen sind. Es scheint deshalb angebracht, sich mit diesem Thema näher zu beschäftigen, obwohl noch kaum Literatur dazu vorliegt.

7.1.4 Schattierungen und Bekämpfung der Schwarzarbeit

Die Erwerbstätigkeit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung wird oft versehentlich mit dem facettenreichen Begriff **Schwarzarbeit**⁸² gleichgesetzt, wobei übersehen wird, dass Schwarzarbeit in der Regel von Einheimischen

oder legal anwesenden Zugewanderten bestritten wird. Bei der Wohnbevölkerung verrichtet nur eine Minderheit Schwarzarbeit, bei den Sans-Papiers aber praktisch alle. Wie genau Schwarzarbeit und ausländerrechtlich unbewilligte Erwerbstätigkeit miteinander zu tun haben, ist in der Schweiz erst ansatzweise erforscht. Fundierte Schätzungen des Anteils der ausländerrechtlich unbewilligten Arbeit an der Schwarzarbeit liegen uns nicht vor.⁸³

Feld und Schneider (2010) rechnen damit, dass generell gesehen die Schwarzarbeit nach einer massgeblichen Zunahme während der 1990er-Jahre ihren Höhepunkt um 2003 erreicht hatte und seither leicht zurückgeht (2007: 8.2 Prozent). Wissenschaftlich weitgehend belegt ist, dass primär die Nachfrage im Rahmen der Schattenwirtschaft illegale Einwanderung auslöst und

Catalina R., Honduras, 35 Jahre

«Nach einer Regularisierung würde ich mich vor allem auf die Freiheit freuen, ein ganz normales Leben zu führen und keine Angst mehr zu haben.»

Catalina kam 2006 aus Honduras mit der Absicht in die Schweiz, ein oder zwei Jahre zu arbeiten, um sich und ihrem kleinen Sohn Enrique, den sie zu Hause bei den Grosseltern liess, eine bessere Zukunft zu ermöglichen und für ihre Familie ein Haus zu bauen. Ihre Schwester, die schon seit 10 Jahren in der Schweiz lebt, hatte ihr einen Job als «live-in» in einem Privathaushalt in Aussicht gestellt.

Die Arbeitsbedingungen bei der ersten Familie waren sehr schlecht: Catalina wurde von ihrem Arbeitgeber psychisch misshandelt. Nach einiger Zeit wurde ihr auch der monatliche Lohn von 1500 Franken nicht mehr bezahlt. Doch auch ein Stellenwechsel erbrachte nicht die erhofften Verbesserungen. Bei der nächsten Familie musste sie, wenn sie Hunger hatte, die Essensreste der Kinder essen. Zudem wurde sie beschuldigt, Sachen aus dem Haushalt zu stehlen. All diese Erfahrungen und Erniedrigungen hinterliessen Spuren: Catalina nahm in der ersten Zeit in der Schweiz 30 Kilo ab.

Mittlerweile arbeitet sie stundenweise in drei verschiedenen Haushalten, erreicht aber damit ein Arbeitspensum von 100 Prozent und verdient zwischen 20 und 25 Franken die Stunde. Ihre heutigen Arbeitgeber respektieren sie und schätzen ihre Arbeit. Ihr wurde eine Lohnerhöhung versprochen, sobald sie ihre Papiere in Ordnung bringen würde.

Vor zwei Jahren lernte Catalina ihren Freund kennen, der seit vielen Jahren eine Niederlassungsbewilligung hat und auf dem Bau arbeitet. Heute wohnen die beiden zusammen und erwarten in Kürze Nachwuchs.

Ihren ersten Sohn hat Catalina mit vier Jahren in die Schweiz geholt, wo er nun in die erste Klasse geht. Als die Schulleitung erfuhr, dass der Junge ein Sans-Papiers war, hatte sie zunächst Bedenken, sich strafbar zu machen und lehnte seine Einschulung ab. Nach diversen Gesprächen zwischen einer Beraterin und der Schulbehörde konnte Enrique schliesslich doch noch den Schulunterricht besuchen. Noch fällt ihm das Lesen und Schreiben auf Deutsch schwer, doch hat er mit Hilfe einer Logopädin schon aufholen können.

Auch wenn sich Catalina in der Schweiz nicht sehr wohl und heimisch fühlt, möchte sie nicht nach Honduras zurück. Sie hat hier ein neues Leben gefunden. Daher macht sie sich grosse Hoffnungen, dass sie bald ihren Status regularisieren kann. Was sie sich am meisten wünscht ist, sich wieder ohne Angst auf die Strasse wagen zu können, sich nicht mehr unsichtbar machen zu müssen. Wenn sie Papiere hätte, so Catalina, könnte sie endlich wieder nach Honduras reisen und der Familie ihr Baby zeigen.

nicht etwa umgekehrt illegale Einwanderung Schwarzarbeit aus eigenen Stücken hervorruft (Reyneri 1998). Oder anders ausgedrückt, irreguläre Migration wird nicht durch das Arbeitsangebot, das zwar ungenügende Voraussetzung dafür ist, sondern in erster Linie durch die Nachfrage (nach billigen, flexiblen Arbeitskräften) gesteuert. Soziale Netze und niedrige Transportkosten stellen begünstigende Faktoren dar, sind aber nicht primäre Ursachen dieser Entwicklung.

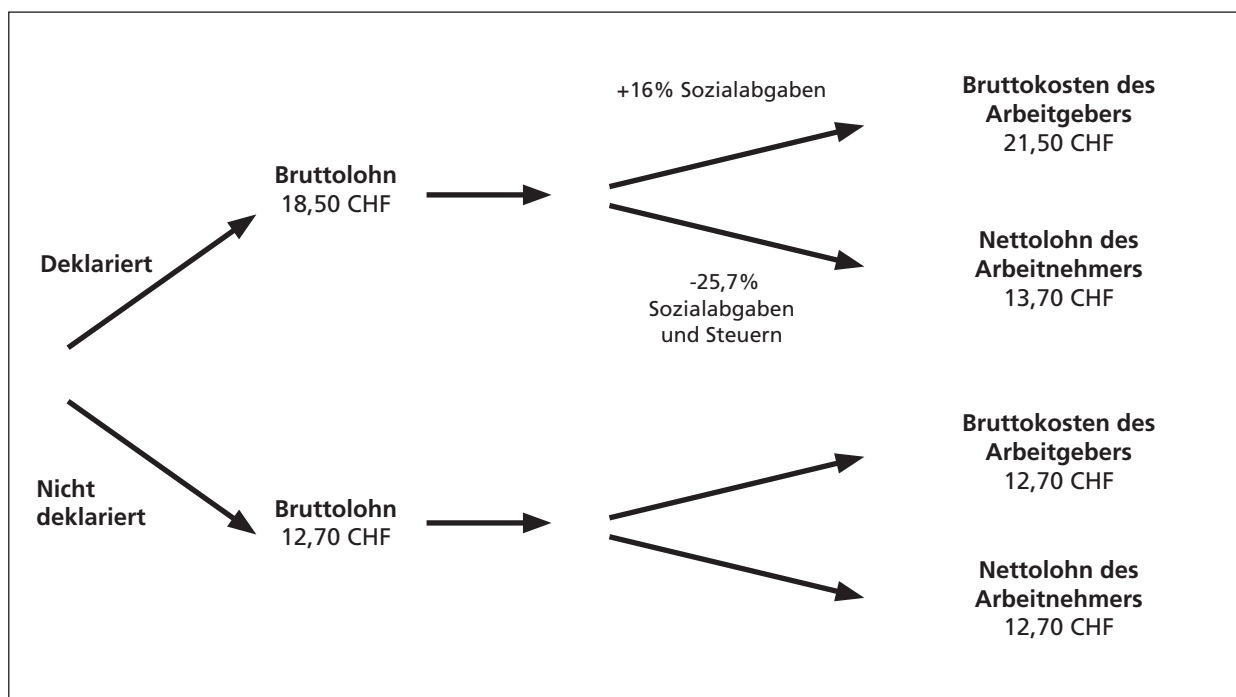
Sans-Papiers arbeiten entweder «schwarz», das heisst ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung und ohne Sozialabgaben oder «grau», das bedeutet zwar ohne ausländerrechtliche Bewilligung, doch werden von ihrem Lohn Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Bei **Grauarbeit** werden meist die Beiträge sämtlicher Versicherungen und manchmal auch Quellensteuern bezahlt. Unter sozial- und arbeitsrechtlichen Aspekten ist die Grauarbeit gewissermassen die gesamtgesellschaftlich «verträglichste» Form der ausländerrechtlich unbewilligten Erwerbstätigkeit, da Verstösse gegen andere rechtliche Vorschriften sowie ein Sozialdumping vermieden werden. Somit entscheiden letztlich die Arbeitgebenden, die die Lohnabzüge vornehmen, über die Erwerbsform (Schwarz- versus Grauarbeit). Im Unterschied zur Schwarzarbeit von Einheimischen, der in der Regel nachgegangen wird, um Sozial- und Steuerausgaben zu sparen, haben Sans-Papiers diese Wahl meist nicht (sie können nicht einmal zwischen «schwarz» und «grau» wählen). Aufschlussreich ist in die-

sem Zusammenhang die Darstellung von Flückiger und Pasche (2005: 33), die sich auf die Unterlagen eines Gewerkschaftsverbandes aus dem Jahr 2004 stützt. Diese beziehen sich auf Haushaltshilfen, die ohne Bewilligung arbeiten und zeigen auf, dass Sans-Papiers in der Regel nur geringfügig weniger Nettolohn beziehen, wenn ihr Lohn bei den Sozialversicherungen und Steuern nicht deklariert ist, während die Einsparung für die Arbeitgebenden beträchtlich ist (siehe Darstellung 2).

Grauarbeit ist in der Romandie relativ verbreitet und wird von einigen Gewerkschaften in gewisser Weise gefördert. Sie existiert nach verschiedenen Aussagen auch in der Deutschschweiz, wo man allerdings ungern darüber spricht. Hierbei handelt es sich um ein Phänomen, das wir auch in anderen Bereichen immer wieder beobachtet haben. Mit einer klaren Stellungnahme für die Grauarbeit wird nämlich gleichzeitig auch die Existenz von ausländerrechtlich bewilligter Arbeit zur Kenntnis genommen.

7.1.5 Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Gegen alle Formen der Schwarz- und Grauarbeit richtet sich das neue **Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit** (BGSA), das 2008 eingeführt und von einer intensiven zweijährigen Kampagne begleitet wurde (www.keine-schwarzarbeit.ch). In Unterstützungskreisen



Darstellung 2: Vergleich des Stundenlohns von Sans-Papiers bei Grau- (oben) und Schwarzarbeit (unten)

Quelle: Flückiger und Pasche 2005

von Sans-Papiers wie auch bei einigen Gewerkschaften war die Zielrichtung dieses Gesetzes schon vor seiner Einführung stark umstritten: Ein Teil der Exponenten befürchtete eine einseitige Fokussierung auf die Bekämpfung von ausländerrechtlich unbewilligter Arbeit, andere aber sprachen sich generell positiv aus.⁸⁴

Die meisten der befragten Fachleute sind der Ansicht, dass dieses Gesetz zumindest zum Zeitpunkt seiner Einführung eine relativ grosse Wirkung hatte, diverse Befürchtungen weckte und auch zu zahlreichen Entlassungen von Sans-Papiers führte. Vielfach nahmen die Arbeitgebenden dieses Gesetz zum Anlass, die Löhne zu drücken; mit der Begründung des dadurch erhöhten Risikos. Was die weitere Entwicklung ab dem Jahr 2009 betrifft, so muss nach Regionen und Erwerbszweigen differenziert werden: In mehreren Kantonen und in der Hauswirtschaft legte sich die anfängliche Aufregung, als klar wurde, dass es nur begrenzte Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen gab, die in der Hauswirtschaft praktisch inexistent waren. Daher wird der Rückgang in der Schwarzarbeit in diesem Sektor als geringfügig betrachtet, umso mehr als eine bewilligte Alternative meist nicht existiert.

Allerdings haben sich in der Romandie, wie bereits erwähnt, zahlreiche Arbeitgeberinnen von Haushaltsangestellten für die **vereinfachten Abrechnungsmethoden** («chèque-emploi» oder «chèque-service») entschieden, deren landesweite Einführung respektive Förderung eine der Neuerungen des BGSA darstellen. Diese Entscheidung wurde teils aus Prinzip und teils aus der Überzeugung getroffen, dass damit höchstens geringe Strafen verbunden wären. Am grössten war der Erfolg dieser vereinfachten Abrechnungsmethoden im Kanton Genf, der landesweit die meisten Arbeitsmarktinspektoren beschäftigt.⁸⁵ Daher ist anzunehmen, dass hier zweifellos zahlreiche Schwarzarbeitsverhältnisse in Haushalten den Sozialversicherungen und Steuern deklariert wurden.⁸⁶ In Bern wird das vereinfachte Abrechnungssystem von den Befragten als regelrechte «Falle» bezeichnet, da die zuständigen Sozialversicherungsbehörden Aufenthaltsbewilligungen verlangen; ausserdem ist ein Fall bekannt, in dem eine Frau infolge der Benachrichtigung durch die AHV-Stelle ausgeschafft wurde.⁸⁷ In Zürich haben die zuständigen Behörden garantiert, dass die Daten nicht an die Migrationsbehörden weiter geleitet werden. Dennoch fürchten sich die meisten Sans-Papiers und ihre Arbeitgebenden, von diesem System Gebrauch zu machen. «Ich würde sagen, durchs Band weg waren die Auswirkungen des neuen Gesetzes [in Zürich] negativ. Auch auf die psychische Verfassung der Sans-Papiers hat sich die Kampagne schlimm ausgewirkt. An jeder Wand erinnert ein Plakat an ihre illegale Situation.» (Fachperson Zürich)

Was das **Baugewerbe** angeht, so meinen einzelne Fachleute, dass die gegenwärtigen Kontrollen zum Abbau von Schwarzarbeit Wirksamkeit zeigen; tatsächlich wurden in diesem Erwerbszweig 2009 landesweit die meisten Kontrollen durchgeführt (SECO 2010). Allerdings wurde von Gewerkschaftsseite, von mehreren Forschenden wie auch in der Presse mehrfach über die undurchsichtigen Auftragsvergaben im Baugewerbe berichtet, die eine effiziente Kontrolle wesentlich erschweren (Steiner 2009). Die folgende Aussage eines Gewerkschafters bringt diese Situation treffend auf den Punkt:

«Auf den Baustellen gibt es drei oder vier Sub-Unternehmer für die Verschalung, das Eisenlegen und andere Arbeiten. Der letzte Sub-Unternehmer in der Kette beschäftigt Sans-Papiers zu Dumpingpreisen, und das Hauptunternehmen verweigert jegliche Verantwortung. Es gibt keine Baustelle im Kanton Waadt oder im Kanton Genf, die ohne Sans-Papiers aus Kosovo funktionieren würde. Das sind die Kantone die ich kenne, über andere Kantone kann ich mich nicht äussern.»

Im **Gastgewerbe** werden ähnlich wie im Baugewerbe zwar relativ viele, insgesamt gesehen aber eine nur sehr begrenzte Zahl von Kontrollen durchgeführt. Über die Situation in der Landwirtschaft verfügen wir nur über wenige und teilweise widersprüchliche Berichte. Zwei Befragte stellten fest, dass sich einige Gewerkschafter bei Kontrollen geradezu auf diejenigen Arbeiter «stürzen», die sie beispielsweise aufgrund der Erscheinung verdächtigen, keine Aufenthaltsbewilligung zu besitzen. Sowohl in der Praxis als auch in vielen Diskursen sind besonders diejenigen Arbeitnehmenden von repressiven Massnahmen bedroht, die als illegal Anwesende relativ leicht identifiziert und ohne grossen administrativen Aufwand bestraft werden können. Dies bestätigt der neueste Bericht zum BGSA, der belegt, dass im Jahr 2009 die meisten Sanktionen oder administrativen Massnahmen (74 Prozent) aufgrund von Verstössen gegen das Ausländerrecht verhängt wurden, gefolgt von den Verstössen gegen die AHV/IV/EO (9 Prozent) und die Quellensteuer (7 Prozent) (SECO 2010: 22).

Dieser Anteil ist zwar gegenüber dem Jahr 2008 (82 Prozent) leicht rückläufig, was damit erklärt werden kann, dass die Verfahren im Sozialversicherungs- und Steuerrecht relativ kompliziert sind und länger dauern als andere Verfahren. So werden die im Jahr 2008 eingeleiteten Prozeduren erst 2009 abgeschlossen sein, während sich der Sachverhalt in ausländerrechtlichen Belangen leichter und schneller klären lässt. Gemäss der schweizerischen Rechtsordnung machen sich erwerbstätige Sans-Papiers gleich doppelt strafbar, primär wegen des illegalen Aufenthalts, der bei visapflichtigen Perso-

nen unmittelbar nachweisbar ist, und in zweiter Linie wegen der unbewilligten Erwerbstätigkeit, die beispielsweise bei einer gezielten Kontrolle am Arbeitsplatz aufgedeckt werden kann. Die ausserhalb des Arbeitsplatzes aufgegriffenen Sans-Papiers weigern sich meistens, ihre Arbeitgebenden zu denunzieren, da sie mehr zu verlieren als zu gewinnen haben (Chimienti et al. 2003).

Was die Wirkung des Gesetzes im Bereich der Sozialversicherungen insgesamt angeht, so sind die Arbeitsmarktxpertinnen und -experten sehr skeptisch, wenn man vom Erfolg des erleichterten Abrechnungssystems in Genf und der Romandie einmal absieht. Zahlreiche konvergierende Hinweise lassen vermuten, dass die Grauarbeit bereits zugunsten der Schwarzarbeit abgenommen hat, da sowohl die Arbeitgebenden als auch die Sans-Papiers befürchten, dass der stärkere Datenaustausch mit anderen Behörden sie speziell ins Visier nimmt. Diese Befürchtungen sind offenbar nicht unbegründet. Daher sind auch die Beratungsstellen äusserst vorsichtig mit ihren Empfehlungen, zumindest soweit sie keine (wenn auch nur offiziöse) Garantien haben, dass die Daten der Sans-Papiers tatsächlich nicht an die Migrationsbehörden weiter geleitet werden.

Wie die Befragten bestätigen, ist ein systematischer **Datenaustausch** in den meisten Kantonen noch nicht operativ und hat daher bisher kaum zu Wegweisungen führen können; zudem ist eine andere Vorgehensweise längerfristig nicht auszuschliessen. Auch die Sans-Papiers selbst berichten über eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage, bringen diese aber weniger mit dem BGSA als mit der Krise in Zusammenhang. So berichtet beispielsweise Catalina R., dass ihr im Zeitraum der Einführung des neuen Gesetzes mehrere Arbeitgebende fristlos kündeten.

7.1.6 Allgemeine Entwicklungen

Insgesamt hat sich die Arbeitssituation für die Sans-Papiers in der ganzen Schweiz infolge der Krise und der Einführung des BGSA leicht bis erheblich verschlechtert. Vor allem diejenigen, die ihre Stelle verloren haben, finden es heute schwieriger, wieder Arbeit zu finden. Die meisten im Vorfeld geäusserten Befürchtungen in Bezug auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit haben sich bestätigt: Vom Kampf gegen die Schwarzarbeit sind in erster Linie die Sans-Papiers betroffen, obwohl dieser Begriff ganz generell für⁸⁸ undeklarierte Arbeitsverhältnisse steht. Die Sans-Papiers sind allerdings relativ leicht durch andere Arbeitskräfte ersetzbar, die oft ebenfalls ohne Bewilligung eingestellt werden.

Inwiefern diese Situation zu einer vermehrten Rotation der Sans-Papiers oder zu einer tatsächlichen Legalisierung der Arbeitsverhältnisse führt, ist schwer abzuschätzen. Der Kostendruck und Mangel an Arbeitskräften, die bereit sind, die oft unattraktive Arbeit der Sans-Papiers zu übernehmen, sprechen für die Rotation. Verschiedene Aussagen von Fachleuten lassen darauf schliessen, dass das Risiko einer Arbeitsmarktkontrolle für Arbeitgebende selbst nach Einführung des BGSA begrenzt ist. Auch die Gefahr, infolge einer Härtefallregelung denunziert zu werden, hält sich angesichts der begrenzten Anzahl von Gesuchen in Grenzen. Ausserdem hat sich erwiesen, dass Arbeitnehmerinnen selbst unter Druck ihre Arbeitgeber in der Regel nicht denunzieren.

Allerdings wird in den Interviews auch vereinzelt von Ausreisen derjenigen Personen ohne Bewilligung berichtet, die die Möglichkeit haben, sich anderswo legal niederzulassen oder in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Eine chilenische Familie erzählt, dass sie ihre Situation in der Schweiz auf die Dauer nicht mehr ertragen konnte und wollte, wobei die schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht das einzig ausschlaggebende Moment war. Deshalb beschlossen sie nach langen Überlegungen, eine Härtefallregelung zu beantragen und dabei das Risiko, weggewiesen zu werden, einzugehen. Andere Sans-Papiers beklagen sich zwar über verschlechterte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, sehen sich aber gezwungen, diese auf sich zu nehmen, da eine Rückkehr oder Weiterreise in ein anderes Land für sie – zumindest zum Zeitpunkt der Befragung – nicht in Frage kam.

Selbst für **EU-Staatsangehörige** hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt zugespitzt. Beispielsweise können laut Aussagen unserer Interviewpartner und -partnerinnen Frauen aus Bulgarien, Rumänien und anderen neuen EU-Staaten aufgrund von fehlenden Arbeitsverträgen oder ungenügender Unterstützung durch die Arbeitgeber keine (kontingentierte) Bewilligung beantragen und somit ihren Aufenthalt nicht legalisieren. Auch Migrierende aus Italien oder Spanien, deren Arbeitsverhältnis den geltenden Bestimmungen für die Anmeldung nicht genügt, befinden sich bei längerer ungemeldeter Erwerbstätigkeit in einer ähnlichen Lage: Auch sie werden zu Sans-Papiers. Diese Fälle erinnern an die Situation der Portugiesinnen, die vor dem Freizügigkeitsabkommen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz lebten (Chimienti et al. 2003). Die meisten von ihnen hatten keine Schwierigkeiten, im Anschluss an das Inkrafttreten der Bilateralen Verträge am 1. Juni 2002 ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz regeln, auch wenn ihr früheres unbewilligtes Arbeitsverhältnis bzw. ihr illegaler Aufenthalt bekannt wurde.

Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass die beschriebene Situation – wie illegaler Aufenthalt generell – besonders häufig Frauen betrifft. Ausserdem haben prekäre Arbeitsverhältnisse Auswirkungen auf die aufenthaltsrechtlichen Vorkehrungen. Immerhin haben EU-Staatsangehörige Aussicht auf eine Verbesserung ihres Status, und der unbewilligte Aufenthalt fällt weniger ins Gewicht, da sie keiner Visumpflicht unterstehen und regelmässig ins Herkunftsland reisen können (→ Kapitel 7.4).

Zwischenfazit

Wie eingangs bereits angesprochen, stellt die seit rund zwei Jahrzehnten europaweit beobachtete Schattenwirtschaft letztlich die Kehrseite struktureller Veränderungen auf dem globalisierten Arbeitsmarkt dar. Während die Zunahme dieser Form der Erwerbstätigkeit weitgehend unbestritten ist, sind sich auch die Ökonomen über die Ursachen uneinig: Sowohl die Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Abbau des Wohlfahrtsstaates wird für die gegenwärtige Lage verantwortlich gemacht, als auch – ganz im Gegenteil – die Überregulierung durch den Staat (hohe Arbeitsbesteuerung, Arbeitnehmerschutz usw.). Mit der städtisch geprägten Dienstleistungsökonomie (Sassen 1996) ist auch eine soziale und wirtschaftliche Polarisierung verbunden, die nicht nur mit einem Anstieg von hoch qualifizierten Arbeitsplätzen, sondern gleichzeitig auch mit einer Zunahme von unentbehrlichen Niedriglohnjobs einhergeht, die einheimische Arbeitskräfte ungern übernehmen. Diese anstrengenden und wenig karriereförderlichen Arbeiten werden vornehmlich von Zugewanderten, Frauen und illegal Anwesenden verrichtet, die teilweise frühere, inzwischen integrierte Migrantengruppen auf dem Arbeitsmarkt ablösen.

Die Reduzierung der staatlichen Leistungen etwa im Schul-, Gesundheits- oder Betreuungswesen sowie die doppelte Erwerbstätigkeit der Eltern führen zusätzlich zu einer spezifischen Nachfrage nach sozial und emotional kompetenten Frauen, die bereit sind, anspruchsvolle Tätigkeiten im Versorgungsbereich zu übernehmen, die sonst unerschwinglich wären. Diese reichen von der Frühförderung von Kleinkindern bis hin zur patientenorientierten Pflege von kranken und alten Menschen; sie fordern den in diesem Bereich Arbeitenden physisch wie emotional viel ab, sind aber wenig anerkannt. Dazuhin werden sie – der traditionellen Rollenverteilung von Frauen folgend – unentgeltlich verrichtet. Die Übertragung dieser Aufgaben an in der Regel flexible Migrantinnen ist also nicht nur preiswert, sondern erleichtert auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, ohne die vorherrschenden Geschlechtervorstellungen und Arbeitsverhältnisse grundsätzlich in Frage zu stellen.

Gefördert wird diese Entwicklung durch ein Zusammenkommen verschiedener sozio-demographischer Entwicklungen, wobei vor allem die folgenden Punkte zu nennen wären: Wandel der Familienstrukturen, Alterung der Bevölkerung, steigende Erwerbspartizipation von Frauen, erforderliche Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, aber auch Ansprüche, beispielsweise pflegebedürftige ältere oder behinderte Menschen nicht in einem Heim unterzubringen, sondern ihnen ein autonomes Leben mit individueller Unterstützung zu ermöglichen. In Analogie zum «brain-drain» wird hier von einem irregulären «care-drain» (Ehrenreich und Hochschild 2003) gesprochen, der in einer ausschliesslich auf die Förderung hoch qualifizierter Zuwanderung beschränkten Politik kaum berücksichtigt wird. Denn für die geforderten Sozialkompetenzen (Verantwortungsbewusstsein, Einfühlungsvermögen, Zuverlässigkeit, Frustrationstoleranz, Belastbarkeit) gibt es bisher kaum anerkannte Qualifikationsprofile, und in den meisten Ländern existiert daher auch keine entsprechende Anerkennung im Rahmen der Migrationspolitik (Reerich 2002).

Ob und inwiefern sich traditionelle Rollenverteilungen auch in den Herkunftsländern durch die wirtschaftlich bedeutende Funktion der Frauen ändern oder zusätzlich verstärkt werden, ist eine spannende Frage, die in der Forschung kontrovers diskutiert wird (Lutz 2007). Lohnbeschäftigung im Haushalt ist gegenwärtig das am stärksten wachsende Gewerbe in Europa und befindet sich im Zentrum sozialer Prozesse (Wagner 2010). Wenn die asymmetrische Arbeitsverteilung auf dem Weltmarkt Versorgungskapital aus ärmeren Ländern abzieht, um berufliche Karrieren in Europa zu erleichtern und Rollenkonflikte in Familien zu entschärfen, profitieren nicht zuletzt auch private Unternehmen und nationalstaatliche Institutionen (Sozialleistung, Wirtschaft, Devisen) in den Herkunfts- und Zielländern.

Ähnliches gilt übrigens auch für andere Erwerbszweige, die dank undeklarteter Arbeit billigere Waren und Dienstleistungen anbieten (oder überhaupt noch bestehen) können, um von den Branchen, die direkt oder indirekt von der Migration leben, gar nicht zu sprechen (Geldtransfer- und Stellenvermittlungsagenturen, Transportunternehmen usw.). Inwiefern diese Entwicklungen wirtschaftlich oder sozial vorteilhaft sind, bleibe offen. Klar ist hingegen, dass die Gründe für illegale Beschäftigungsverhältnisse nicht auf individuelles Fehlverhalten von Arbeitnehmenden oder -gebenden reduziert werden können, sondern vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher und globaler Entwicklungszusammenhänge verstanden werden müssen.

Weiterführende Literatur:

Achermann, Christin und Denise Efonayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.

Alleva, Vania und Pierre-Alain Niklaus (2004). *Leben und arbeiten im Schatten: die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz – April 2004*. Basel: Anlaufstelle für Sans-Papiers.

Flückiger, Yves und Cyril Pasche, (Hg.) (2005). *Analyse du travail clandestin dans l'économie domestique à Genève*. Genève: Observatoire universitaire de l'emploi: Univ. de Genève Laboratoire d'économie appliquée.

Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse*. Zurich: Seismo.

Wagner, Heike (2010). *Dasein für Andere – Dasein als Andere in Europa* (Ecuadorianische Hausarbeiterinnen in Privathaushalten und katholischen Gemeinden in Madrid). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grundsätzlich lassen vier **Ursachen** Kinder zu Sans-Papiers werden:

- wenn sie in der Schweiz von Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung geboren werden
- wenn sie durch einen unbewilligten Familiennachzug in die Schweiz geholt werden oder mit den Eltern migrieren
- wenn die Eltern nach Ablauf der Aufenthaltsbewilligung mit ihnen in der Schweiz bleiben
- wenn sie ohne Eltern in die Schweiz geschickt werden oder unbegleitet dort ankommen

In keiner dieser vier Situationen haben die Kinder ihren unbewilligten Aufenthalt jedoch selbst verschuldet.

Minderjährige Sans-Papiers haben wie alle anderen Kinder Rechte: Mit der **Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention** hat sich die Schweiz 1997 verpflichtet, die im Übereinkommen festgelegten Rechte zu achten und sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten (Art. 2 Abs. 1 KRK).

Die festgelegten Gesetzgebungsmassnahmen zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte wurden jedoch in Bezug auf die Sans-Papiers-Kinder und -Jugendlichen in der Schweiz bis heute nicht eingeführt (Art. 4 KRK), auch wenn die entsprechenden Rechte in der Praxis teilweise schon verwirklicht sind (Marguerat et al. 2006).

Unter anderem für die Respektierung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweizer Behörden gegenüber Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus kämpft der Verein «Für die Rechte illegalisierter Kinder». Er startete am Kinderrechtstag 2008 die gesamtschweizerische **Kampagne «Kein Kind ist illegal»**, die auf die Situation von Kindern aufmerksam macht, und zum Ziel hat, deren Situation zu verbessern.

Um auf die verschiedenen Problemfelder, welche sich während der Kindheit und Jugend stellen, einzugehen, folgt dieses Kapitel der chronologischen Entwicklung der Kinder: von ihrer Geburt und ihrem Recht auf eine Identität über die obligatorische Schul- wie auch die postobligatorische Ausbildung bis zum Eintritt ins Erwachsenen- und somit auch ins Berufsleben.

7.2.1 Start ins Leben: Kleinkinder und ihre Rechte

Die rechtliche Anerkennung der **Identität eines Kindes** wird durch den Eintrag ins Zivilstandsregister

7.2 Situation von minderjährigen Sans-Papiers und Bildungszugang

Obwohl gerade die Situation von heranwachsenden Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltserlaubnis den für Bildung und Ausbildung zuständigen Fachleuten schon seit vielen Jahren Sorgen bereitet, haben sich Politik und Öffentlichkeit erst sporadisch mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Infolge der Motion Barthassat (08.3616) und der in der ganzen Schweiz durchgeführten Kampagne «Kein Kind ist illegal» (siehe unten) haben die Forderungen, jungen Sans-Papiers den Zugang zu Lehrstellen zu ermöglichen, eine neue Dynamik erhalten und zahlreiche Debatten ausgelöst.

Angeichts der Tatsache, dass die meisten Kinder die Schule besuchen, mag es erstaunen, dass man auch in Bezug auf die Anzahl minderjähriger Sans-Papiers auf stark variierende Schätzungen angewiesen ist. Longchamp et al. (2005) gehen je nach Kanton von einem Anteil von 1 Prozent bis 30 Prozent der gesamten Sans-Papiers-Bevölkerung aus (siehe Tabelle 2). Im Kanton Genf müssten laut dieser Studie zwischen 1200 und 3600 Kinder und Jugendliche ohne geregelten Aufenthaltsstatus leben. Fachleute schätzen diese Zahlen etwas niedriger ein: Sie gehen heute von 1000 bis 1500 minderjährigen Sans-Papiers im Kanton Genf aus. Gesamtschweizerisch muss somit mit mehreren Tausend Kindern und Jugendlichen gerechnet werden.

gesichert. In der Schweiz muss von Gesetzes wegen jede Geburt registriert werden, auch wenn die Eltern ohne Identitätspapiere und/oder ohne Aufenthaltsberechtigung sind. Zudem besteht laut Menschenrecht der Anspruch eines Neugeborenen auf Eintragung und damit auf eine eigene Identität und Rechtsfähigkeit (Caroni 2009: 265; Nideröst 2009: 413).

In der *Praxis* tauchen jedoch in den Zivilstandsämtern einiger Kantone immer wieder Probleme bei der Eintragung auf, wenn die Eltern ihren Wohnsitz oder ihre Identität nicht belegen können oder wollen. Laut Rechtsexperten ist dieser von den Behörden verlangte Nachweis eines Wohnsitzes oder eines Ausländerausweises jedoch juristisch gesehen widerrechtlich (Nideröst 2009: 413). Infolge einer Weisung und einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Amtes für Zivilstandswesen (EAZW) im Oktober 2008 hat sich diese Praxis inzwischen insofern verbessert, als dass die Eintragung ausnahmsweise auch mit unvollständigen Personenstandsdaten erfolgen kann.

Ein weiteres Problem stellt sich bei der *Vaterschaftsanerkennung* (beziehungsweise der Kindesanerkennung durch den Vater) bei den Zivilstandsbehörden, wenn sich ein Vater nicht genügend ausweisen kann. Bei Verweigerung der Vaterschaftsanerkennung blieb der Mutter des Kindes bis vor kurzem keine andere Wahl, als eine Vaterschaftsklage vor Gericht anzustreben. Gemäss Rechtsexperten stellt diese Praxis juristisch gesehen aber eine unnötige Verzögerung der Anerkennung dar und verstösst somit gegen das Kindeswohl (Caroni 2009; Göksu 2007; Nideröst 2009). Hier hat ebenfalls eine Weisung des EAZW aus dem Jahr 2008 Abhilfe geschaffen, in der festgehalten ist, dass ein fehlender Wohnsitznachweis oder fehlende Angaben zur Abstammung des Vaters keinen Grund mehr darstellen, die Beurkundung der Vaterschaft zu verweigern.

Sollte das Kind einen Schweizer Vater haben, erhält es seit Januar 2006 durch die Anerkennung der Vaterschaft automatisch das Schweizer Bürgerrecht (Art. 1 Abs. 2 BÜG).

Was das *Bleiberecht von Sans-Papiers-Müttern eines Schweizer Kindes* angeht, so gibt es keine klaren Tendenzen zu verzeichnen. Gemäss einer Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts führt die Geburt eines Kindes von einem Schweizer Vater und einer papierlosen Mutter nicht automatisch zu einer Aufenthaltsbewilligung der Mutter. Hat die Mutter gegen das Gesetz verstossen, droht ihr und ihrem Kind laut Bundesverwaltungsgericht die Ausreise. Hierbei zeigt sich erneut die unterschiedliche Handhabung in der Praxis. So wurden im April 2010 die Härtefallgesuche zweier

Frauen von der Elfenbeinküste abgelehnt, während das einer legal in die Schweiz eingereisten Kosovarin akzeptiert wurde. Die negativen Entscheide wurden damit begründet, dass das öffentliche Interesse und die Respektierung der strikten Auflagen der Härtefallregelung in diesem Fall mehr Gewicht hätten als das Recht der beiden Frauen, in der Schweiz zu bleiben, weil keine von ihnen ein Zusammenleben mit dem jeweiligen Vater des Kindes in Betracht gezogen hätte.⁸⁹

7.2.2 Recht der Kinder auf obligatorischen Schulunterricht

In der Kinderrechtskonvention wie auch im Uno-Pakt I ist das *Recht eines jeden Kindes auf Bildung* verankert. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein subjektives Recht, das jemand einklagen könnte, sondern um eine Vorschrift, die sich an die gesetzgebenden Vertragsstaaten richtet.

Dagegen gewährt Artikel 19 der Bundesverfassung dem Einzelnen einen juristisch individuellen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Zwar sind die Kantone für das Schulwesen zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV), doch untersteht der Grundschulunterricht staatlicher Leitung oder Aufsicht (Art. 62, Abs. 2 BV). Somit sind die Kantone dazu verpflichtet, bundesstaatliche Mindestanforderungen umzusetzen und allen Kindern, einschliesslich jenen ohne Aufenthaltsberechtigung, den obligatorischen Schulbesuch zu ermöglichen. Aber selbst wenn alle Schweizer Kantone schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in der Praxis das Recht auf Schulbesuch zusprechen würden, gibt es in der Schweiz auch in diesem Bereich keine gesetzlichen Grundlagen.

Das Recht auf Grundschulunterricht kollidiert mit dem Ausländergesetz, das die Wegweisung von illegal Anwesenden fordert. Dennoch hat laut Zemp (2009: 27) «das Recht auf Grundschulunterricht des Kindes insbesondere aufgrund des Vorranges des Völkerrechts gegenüber den innerstaatlichen ausländerrechtlichen Interessen zu überwiegen».

Richtungsweisend *in der konkreten Umsetzung* dieses Grundrechts ist ein Schreiben der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) aus dem Jahre 1991. Darin bekräftigt die EDK den Grundsatz, «alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden.»⁹⁰

Als die EDK erfuhr, dass das Luzerner Amt für Migration versuchte, eine Meldepflicht für papierlose Schulkinder einzuführen, reagierte sie im April 2003 mit

einem weiteren Schreiben, welches das zentrale Prinzip von 1991 bekräftigte. Zudem wies dieses Schreiben explizit darauf hin, dass «Kinder aus Familien, die keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen, nicht zusätzlich unter dieser schwierigen Situation leiden dürfen; ihre Lebenslage ist zu prekär, als dass diese durch andere staatspolitische Anliegen zusätzlich belastet werden darf».

In der Praxis scheint der Zugang zum obligatorischen Schulunterricht heutzutage landesweit gut zu funktionieren. In urbanen Gebieten, wie in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Genf, sind entsprechende Regelungen allgemein bekannt. Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Institutionen und diversen Vereinen, NGO und Gewerkschaften, die sich für Sans-Papiers einsetzen, scheint dabei eine wichtige Rolle zu spielen. In Genf macht zum Beispiel ein Link auf der Website der Erziehungsdirektion (DIP) die Eltern darauf aufmerksam, dass sie sich im Falle einer fehlenden Aufenthaltsbewilligung an das Centre de Contact Suisse-Immigrés (CCSI) wenden können, das sich um die Anmeldung der Kinder in der Schule kümmert.

Nach Aussagen unserer Interviewpartnerinnen und -partner hat sich insgesamt gesehen der Zugang zum obligatorischen Schulunterricht in den letzten Jahren merklich verbessert. Auch in ländlichen Gebieten, in denen Sans-Papiers der Schulbesuch vor einigen Jahren zum Teil verwehrt blieb, scheint die Einschulung im Allgemeinen zu funktionieren. Dennoch gibt es immer wieder Einzelfälle, in denen sich Schulen weigern, Kinder ohne Aufenthaltsstatus aufzunehmen.

Auch heute noch können aber **indirekte Hindernisse** zu einer verspäteten Einschulung führen oder den Schulbesuch der Kinder und Jugendlichen erschweren. Einige Fachpersonen erwähnen, dass gewisse Kosten wie zum Beispiel für Schulmaterial, Transport oder Ausflüge Kinder am Schulbesuch hindern können. Zudem zieht auch die obligatorische Krankenversicherung für Schulkinder Probleme nach sich: Einerseits ist auch sie mit Kosten, die nicht alle Eltern aufzubringen vermögen, verbunden und andererseits läuft der Zugang zur Krankenversicherung nicht in allen Regionen reibungslos ab (→ 7.3.).

Ein weiterer Grund, der papierlose Kinder und Jugendliche vom Schulbesuch abhält, ist die Angst denunziert zu werden. Sie ist nicht immer unbegründet, hatten doch zum Beispiel die Berner Behörden, gestützt auf den Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juli 1972 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer,⁹¹ das ausdrückliche Recht, von den Schulen Listen der ausländischen Kinder zu verlangen. Mück (2007) findet bedenken-

lich, dass «obwohl diese Bestimmung nach Aussagen der betroffenen Kantone in der Praxis nicht angewendet wird, eine solche Regelung überhaupt besteht. Sie ist klar ein Hindernis für den Zugang zur Schule für Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung und widerspricht damit der Kinderrechtskonvention.»

Zuletzt erschwert auch der seit April 2004 geltende **Sozialhilfestopp** für Personen mit NEE, der im Januar 2008 auch auf abgewiesene Asylsuchende ausgedehnt wurde, den betroffenen Kindern den Zugang zum obligatorischen Schulunterricht. Weil einige Behörden auf eine baldige Ausreise der von diesen Bestimmungen betroffenen Familien spekulieren, wird diesen Kindern monatelang der Schulbesuch verwehrt. Während sich das Problem im Kanton Bern inzwischen gelöst zu haben scheint, hält diese Praxis heute noch Kinder und Jugendliche beispielsweise im Tessin vom obligatorischen Schulunterricht ab.

Unsere Interviewpartnerinnen und -partner betonen, dass sich die Situation in den letzten Jahren allgemein verbessert hat, wofür sich auch die Berner Einführungsverordnung vom Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz als Beispiel heranziehen lässt, in der die Verordnung von 1972 aufgehoben und der Schulbesuch nicht mehr erwähnt wird. Dies hat ihrer Meinung nach dazu geführt, dass es gesamtschweizerisch kaum noch zu einem Informationsaustausch zwischen den Schul- und Einwohnerbehörden oder der Fremdenpolizei kommt. Einzig in kleinen, ländlichen Gemeinden, in denen eine Person mehrere Ämter ausübt, kann ein solcher kaum verhindert werden.

7.2.3 Zukunftsperspektive: postobligatorische Ausbildung

Nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit besteht für Sans-Papiers-Jugendliche **kein Rechtsanspruch mehr auf Bildung**, da im Artikel 19 der Bundesverfassung nur von «Grundschulunterricht» die Rede ist. Manche Kantone beziehen sich allerdings auch dabei auf das Rundschreiben der EDK von 1991 und machen keinen Unterschied zwischen obligatorischer und nachobligatorischer Schulbildung. Aus diesem Grunde scheint der Zugang zum Gymnasium und zu Vollzeitlehrgängen (wie sie vor allem im Kanton Genf angeboten werden) in einigen Regionen und Kantonen möglich zu sein. Laut Ernst Flammer, des ehemaligen Ressortleiters Allgemeine Bildung des Staatssekretariats für Bildung und Forschung (SBF), ist es Sans-Papiers gestattet, in der Schweiz ihre Matura zu machen.⁹²

Die wenigen Sans-Papiers, die bisher das **Gymnasium** in der Schweiz abgeschlossen haben, können sich

anschliessend gemäss Aussagen der Fachpersonen an einer Schweizer Universität oder Fachhochschule immatrikulieren. Aus den Interviews wurde jedoch nicht klar, ob der Hochschulbesuch mehrheitlich mit oder ohne Aufenthaltsbewilligung stattfindet.

Gemäss der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) können Sans-Papiers ihre Situation durch ein Studium verbessern, da sie mit dem Abschluss der Matura eine Aufnahmebestätigung für den Hochschulbesuch erhalten. Um eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen, muss der Antrag dafür mit einem gültigen Reisepass im Herkunftsland eingereicht werden.⁹³

Eine andere Art der postobligatorischen Ausbildung sind **Praktika und Berufslehren**. Sans-Papiers sind von dieser Option jedoch ausgeschlossen, da jede postobligatorische Ausbildung, mit der eine Erwerbstätigkeit im Sinne des Ausländerrechts einhergeht [...] einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung bedarf (Nideröst 2009: 410). Dies betrifft insbesondere die dualen Lehrgänge, die im Jahr 2008 88 Prozent der beruflichen Grundausbildung in der Schweiz ausmachten.⁹⁴

Die **Forderungen nach einem Lehrstellenzugang** für papierlose Jugendliche sind in den letzten Jahren immer lauter geworden und führten schliesslich zu einer von Luc Barthassat (CVP, GE) im Oktober 2008 im Nationalrat eingereichten Motion mit dem Ziel, Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Lehre zu ermöglichen.⁹⁵ Daraufhin wurden zwischen Ende 2009 und Anfang 2010 in mehreren Stadt- und Kantonsparlamenten Vorstösse zu diesem Anliegen eingereicht.⁹⁶ Am 17. Februar 2010 teilte die Stadt Lausanne auf ihrer Webseite mit, dass sie Sans-Papiers-Jugendlichen in der Gemeindeverwaltung eine Lehre ermöglichen möchte. Oscar Tosato, der für Jugend und Erziehung zuständige Stadtrat, beruft sich dabei auf die Kinderrechtskonvention, die auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung abzielt.⁹⁷ Laut Nideröst «lässt sich aus verschiedenen Artikeln der Kinderrechtskonvention ohne Weiteres eine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz ableiten, papierlosen Jugendlichen den Zugang zu weiterführenden Ausbildungsmöglichkeiten nach Abschluss der Grundschule gleich wie anderen hier wohnhaften Jugendlichen zu ermöglichen» (2009: 411).

Um dies zu erreichen, reichte Antonio Hodgers (GPS, GE) im Dezember 2009 im Nationalrat eine Motion ein, die die Einhaltung der Kinderrechtskonvention bei Kindern ohne Rechtsstatus forderte. Nachdem sie im März 2010 vom Nationalrat angenommen worden war, scheiterte sie im Herbst 2010 im Ständerat. Erfolgreich war jedoch die Motion von Luc Barthassat. Beide Kammern stimmten ihr zu und erteilten somit dem Bundesrat den Auftrag, entsprechende Lösungsvorschläge auszuarbeiten.

Damit nach abgeschlossener Lehre auch der Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden könnte, bräuchte es weitere Änderungen. Eine Teillösung stellt die im Juni 2010 vom Ständerat angenommene parlamentarische Initiative von Jacques Neirynck (CVP, VD) dar, in der gefordert wird, die erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern aus Nicht-EU/EFTA-Staaten mit Schweizer Hochschulabschluss auf dem Arbeitsmarkt auf die Absolventen einer Berufslehre auszuweiten.

Zwischenfazit

In den letzten Jahren zeichnete sich eine tendenzielle Verbesserung des Umgangs der Behörden mit minderjährigen Sans-Papiers ab. Das Prinzip des «vorranigigen Interesses des Kindes» setzte sich im Alltag weitgehend durch; wie die oben diskutierten Punkte – Eintragung bei Geburt und Vaterschaftsanerkennung – belegen. Zudem scheint der Zugang zum obligatorischen Schulbesuch mittlerweile bis auf wenige Ausnahmen gut zu funktionieren. All dies hat laut den Fachpersonen dazu beigetragen, dass heute bei der Behandlung von Härtefällen der Situation von Jugendlichen, die sich schon lange im Land aufhalten, mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Doch trotz dieser positiven Entwicklungen besteht gerade bei den Sans-Papiers-Kindern und Jugendlichen nach wie vor besonderer Handlungsbedarf. Ein grosses Problem stellt zum Beispiel die Weigerung einzelner Schulen dar, Kinder aus Familien mit NEE einzuschulen. Ein anderer Brennpunkt ist der mangelnde Zugang zu einer postobligatorischen Ausbildung für diese jungen Menschen und somit auch zu einer gesicherten Zukunftsperspektive.

Expertinnen und Experten bestätigen, dass einige Jugendliche im 8. Schuljahr, wenn ihnen die Aussichtslosigkeit der Situation und ihre Ohnmacht bewusst wird, ihr Verhalten ändern: Vorher gut integrierte und aufmerksame Schüler können zu aufsässigen und desinteressierten Jugendlichen werden. Dabei spielt vor allem der Vergleich mit den Gleichaltrigen eine wichtige Rolle, wie dies ein Experte beschreibt:

«Sobald sich die Jugendlichen bewusst werden, dass sie irgendwie anders sind, was sich etwa beim Zugang zur beruflichen Ausbildung zeigt, dann werden grosse Unterschiede beim Verhalten und bei der schulischen Motivation beobachtet. Wenn sie nicht sehen, wie es weitergehen soll, dann ziehen sie sich in sich selbst zurück, fehlen in der Schule, reissen aus, werden gewalttätig. Man sieht Kinder, die sich von einem Jahr zum anderen in ihrer Persönlichkeit verändern (im allgemeinen während der ach-

ten Klasse), was bei anderen jugendlichen Altersgruppen nicht beobachtet wird»

Während jugendliche Sans-Papiers genau wie ihre Schweizer Altersgenossen zur Schule gegangen sind und sozialisiert wurden, wird ihnen aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung der Zugang zu einer postobligatorischen Ausbildung verwehrt. Nicht nur die Jugendlichen selbst, sondern auch die Schweiz würde laut Fachpersonen von einer postobligatorischen Ausbildung der Sans-Papiers profitieren: Die in langen Jahren in die Bildung investierten Ausgaben würden sich so auszahlen. Mit dem Abschluss der Lehre oder einer weiterführenden Ausbildung wären die auf dem Arbeitsmarkt aktiven jungen Erwachsenen nämlich der Schweizer Wirtschaft indirekt durch ihre Produktivität und dem Staat direkt durch ihre Steuern und Sozialversicherungsabgaben nützlich. Ein Experte fasste dies kurz als Anlagerendite («un retour sur investissement») zusammen.

Weil Kinder und Jugendliche nicht dafür verantwortlich sind, dass sie ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben, sollte ihnen nach Aussagen von Fachpersonen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um ihnen nicht zuletzt eine Zukunftsperspektive zu gewähren. Eine Lösung des Problems wird sich in der Zukunft aufdrängen, gehören doch immer mehr Sans-Papiers der zweiten und teilweise gar dritten Generation an, die ausser der fehlenden Aufenthaltsberechtigung nichts mehr von ihren gleichaltrigen Kameraden oder Kameradinnen unterscheidet.

Weiterführende Literatur:

Kammermann, Rémy (2008). Du renvoi des enfants suisses. *Plaidoyer, revue juridique et politique*, 5: 52–55.

Marguerat, Sylvie, Minh Son Nguyen und Jean Zermatten (2006). *Das Ausländergesetz und das revidierte Asylgesetz im Lichte des Übereinkommens über die Rechte des Kindes*. Lausanne: Terre des hommes.

Mück, Heidi (2007). Von den versteckten Kindern der Saisoniers zu den Sans-Papier-Familien von heute, in Niklaus, Pierre-Alain und Hans Schäppi (Hg.), *Zukunft Schwarzarbeit?* Zürich: edition 8, 81–94.

Niklaus, Pierre-Alain und Hans Schäppi (Hg.) (2007). *Zukunft Schwarzarbeit? Jugendliche Sans-Papiers in der Schweiz*. Zürich: Edition 8.

Weiller, Lisa (2007). *Sans-Papiers-Kinder: eine explorative Studie zur Lebenssituation von Kindern, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben*. Zürich. Pädagogisches Institut der Universität Zürich.

Zemp, Ariane (2009). *Das Recht auf Bildung von Kindern ohne Aufenthaltsberechtigung (Sans-Papiers-Kinder)*. Seminararbeit, Juristische Fakultät der Universität Basel.

7.3 Gesundheit und Gesundheitsversorgung

Wie wichtig das Thema Gesundheit für alle Menschen ist, braucht nicht eigens betont zu werden. Für Sans-Papiers, die oft körperlich anstrengende Tätigkeiten verrichten und sich keine Unterbrechung ihrer Arbeit und einen damit verbundenen Verdienstausschlag erlauben können, ist gute Gesundheit geradezu existentiell. Migrierende allgemein und Sans-Papiers im Besonderen sind in der Regel jung und im Vergleich zur Herkunftsbevölkerung überdurchschnittlich gesund («healthy migrant effect»). Umgekehrt können prekäre Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die ständige Angst, entdeckt zu werden, den Gesundheitszustand massgeblich beeinträchtigen.

Angesichts der Heterogenität der Personen ohne Aufenthaltserlaubnis und der Vielfalt ihrer Migrationshintergründe lassen sich keine allgemeingültigen Aussagen über ihren Gesundheitszustand machen, auch wenn inzwischen relativ zahlreiche Studien zu diesem Thema vorliegen. Diese zeigen zumindest, dass Sans-Papiers generell ähnliche Gesundheitsprobleme haben wie die übrige Bevölkerung. Allerdings ist bei ihnen die Tuberkuloseprävalenz erhöht, was sich teilweise durch ihre äusserst prekären Lebensverhältnisse erklären lässt (Bodenmann et al. 2007).

Zusammen mit den Expertenaussagen erlauben die vorhandenen Erkenntnisse, sich ein grobes Bild einiger – teilweise widersprüchlicher – Entwicklungstrends der letzten Jahre zu machen. Vorher soll aber kurz auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Gesundheitsversorgung eingegangen werden.

7.3.1 Recht auf gesundheitliche Versorgung

Das Recht auf grösstmögliche körperliche und geistige Gesundheit für alle Menschen ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus ist in mehreren internationalen Abkommen und Verträgen festgehalten: Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet die Vertragsstaaten sämtliche Vorkehrungen zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmen (Art. 12). Aus diesen Bestimmungen lassen sich allerdings keine gerichtlich einforderebaren Ansprüche ableiten.

Die schweizerische Bundesverfassung schreibt vor, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen sollen, dass alle Personen Anspruch auf die für ihre Gesundheit notwendige Pflege haben (Art. 41 lit b).⁹⁸ Dieser Anspruch gilt ungeachtet ihrer ausländerrechtlichen Stellung. Vor allem aber ist das Recht auf Nothilfe, das unter anderem

die entsprechende medizinische Versorgung umfasst, in der Bundesverfassung schriftlich festgehalten und begründet einen subjektiven Anspruch (Art. 12). In diesem Artikel wird zwar die medizinische Versorgung nicht explizit erwähnt; die Rechtsprechung erkennt jedoch mehrheitlich einen Anspruch auf rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung als Teil des Grundrechts auf Existenzsicherung an. Laut Kiener und von Büren (2007) ergibt sich auch ausserhalb eines Notfalls auf der Grundlage des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes ein Anspruch auf medizinische Grundversorgung.

Spitäler und Ärzteschaft sind daher verpflichtet, zumindest in Notfällen Hilfe zu leisten. Da sie der beruflichen Schweigepflicht unterstehen, dürfen sie die Behörden nicht über den Aufenthaltsstatus ihrer Patientinnen und Patienten informieren (Nideröst 2009). Eventuelle Meldungen können nur dann gemacht werden, wenn die Situation einer ausdrücklichen Anzeigepflicht vorliegt, beispielsweise bei schweren Straftaten der zu behandelnden Patienten oder Patientinnen (Davet 2008). Dieser Tatbestand steht allerdings nicht mit der Aufenthaltssituation in Zusammenhang.

7.3.2 Versicherungspflicht

Alle Personen, die einen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, sind verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Dieses Obligatorium wurde den Kantonen durch ein Kreisschreiben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) vom 23. Dezember 2002 in Erinnerung gerufen, das ausdrücklich darauf hinweist, dass diese Verpflichtung auch für Sans-Papiers gilt und dass der Zugang von Sans-Papiers zur Gesundheitsversorgung «nicht zuletzt auch im Interesse der schweizerischen Bevölkerung liegt». In der Weisung ist zudem festgehalten, dass es «nicht im Ermessen der Versicherer [liegt], zu entscheiden, wer sich versichern kann oder nicht». Laut Krankenversicherungsgesetz haben ferner auch Menschen ohne Papiere «in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» ein Recht auf eine Herabsetzung der Prämien, falls sie die kantonalen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen (Art. 65) (Acher mann 2003).

Seit der Einführung des Sozialhilfestopps ist die Situation von **abgewiesenen Asylsuchenden** insofern kompliziert, als dass viele Kantone den Ausschluss aus der Sozialhilfe mit einem Ausschluss aus der Krankenversicherungspflicht gleich setzen und dahin gehend argumentieren, dass die Nothilfe lediglich eine medizinische Notfallversorgung beinhalte. Die schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) empfiehlt daher, ausreisepflichtige Personen, deren

Rückführung absehbar sei, nicht zu versichern. Dieser Auslegung widersprechen verschiedene Juristinnen und Juristen (Acher mann 2006; Amarelle 2010; Nideröst 2009; Trummer 2008). Amarelle (2010) und Nideröst (2009) weisen ferner auf das Gleichbehandlungsgebot sämtlicher versicherungspflichtiger Personen bezüglich Leistungsumfang hin; eine Reduzierung des Leistungskatalogs nach Krankenversicherungsgesetz auf eine medizinische Notfallversorgung wäre mit dem verfassungsrechtlich verankerten Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbar.

7.3.3 Entwicklung in der Praxis

Die Aussagen der befragten Fachpersonen sowie die Fachliteratur lassen insgesamt auf eine positive Entwicklung in den letzten zehn Jahre schliessen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Angestellten im Gesundheitswesen inzwischen über Situation und Rechtslage der Sans-Papiers besser informiert sind, zahlreiche Weiterbildungen durchgeführt wurden und sich die Versorgungssituation in Regelinstitutionen und Privatpraxen verbessert hat. In vielen Städten wurden inzwischen Beratungs- und Vermittlungsstellen für Sans-Papiers eingerichtet oder bestehende Dienste erweitert. Die ersten Ambulatorien, die zum grössten Teil Menschen ohne Aufenthaltspapiere gesundheitlich beraten oder behandeln, entstanden in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre in den Kantonen Genf und Waadt in direkter Zusammenarbeit mit den Universitätsspitalern.⁹⁹

Seit dem Jahr 2000 wurden auch in anderen Städten auf zivilgesellschaftliche Initiativen hin (Médecins du Monde, Médecins sans frontières, HEKS, SRK usw.) Ambulatorien oder **Beratungsangebote** geschaffen, die unter anderem Gesundheitsfragen abdecken. Beispiele dafür sind: Frisanté in Freiburg (2003), Meditrina in Zürich (2006), Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers Bern (2007), Réseau Santé Migrants in La-Chaux-de-Fonds (2007) und Salute Nell'Ombra in Lugano (2008). Diese niederschweligen Dienste funktionieren oft nach einem doppelten «gate keeping»-Prinzip: Eine Pflegefachperson berät den Patienten und leitet ihn, falls nötig, an eine Allgemeinärztin weiter, die ihn ihrerseits an einen Spezialisten oder Spitaldienst überweisen kann. Allgemeine Anlaufstellen für Sans-Papiers, wie die in Basel (2001) oder in Aarau (2008), arbeiten mit Ärztenetzwerken und Spitälern zusammen, an die sie ihre Klientel vermitteln können. Wie aus einer gegenwärtig laufenden Studie hervorgeht,¹⁰⁰ ist Zusammenarbeit mit öffentlichen oder privaten Spitälern keine Westschweizer Exklusivität, Transparenz über bestehende Verfahren und Abmachungen hingegen schon.

Diese Dienste beraten Sans-Papiers über den Abschluss einer Krankenversicherung und unterstützen

sie, wenn Versicherer die Aufnahme verweigern. Aus mehreren Städten wird berichtet, dass es für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung praktisch unmöglich ist, sich ohne fachliche Hilfestellung versichern zu lassen. Dies gilt in noch stärkerem Masse für die Einforderung einer Prämienverbilligung, wobei einzelne Kantone unterdessen besondere Verfahren für die Einreichung und Behandlung der Gesuche eingeführt haben. In verschiedenen Städten funktionieren beide Schritte gut, auch wenn ab und zu über «Pannen» und Meldungen an die Migrationsbehörden berichtet wird. Einmal mehr sind in diesem Bereich die lokalen Rahmenbedingungen und folglich auch die Beratungsstrategien der Anlaufstellen sehr unterschiedlich. Die Einführung des BGSA und die neuen Vorkehrungen im Ausländerrecht, die erhöhte Sanktionen gegen Hilfeleistungen an Personen ohne Aufenthaltserlaubnis vorsehen (Kapitel 6.2.1), haben vor allem zu Beginn (2008) auch im Gesundheitswesen zu Verunsicherung geführt, obwohl die Meldepflicht die Krankenversicherung nicht tangiert.

Aussagen von Fachpersonen weisen ebenfalls auf eine sehr unterschiedliche Praxis bezüglich der Versicherung von Personen, die **Nothilfe** beziehen: Einzelne Kantone entscheiden prinzipiell nur von Fall zu Fall über den Abschluss einer Krankenversicherung für abgewiesene Asylsuchende, andere versichern prinzipiell all jene Personen, die Nothilfe beziehen (AG, LU, VD usw.) oder Nothilfe beziehen und noch von den Gemeinden betreut werden¹⁰¹ (BE), wiederum andere Kantone beschränken die Versicherung auf besonders verletzte Personen oder auf abgewiesene Asylsuchende im engeren Sinn. Das bedeutet, dass Personen mit NEE prinzipiell nicht versichert werden (GR, TI) (Trummer 2008). Manchmal wird eine Versicherung erst abgeschlossen, wenn bei schwerer Krankheit höhere Kosten abzusehen sind. Es erstaunt daher nicht, dass Versicherer diese Praxis kritisch betrachten.

Gesundheitskosten von Personen in der Nothilfe haben die Kantone zu übernehmen. Andere Sans-Papiers, die nicht gemeldet sind, beteiligen sich teilweise an den Behandlungskosten in privatrechtlichen oder öffentlichen Diensten oder übernehmen je nach Möglichkeit die Kosten ganz. Die Praxis diesbezüglich ist sehr unterschiedlich, aber Fachpersonen haben eine Entwicklung in Richtung einer vermehrten Kostenbeteiligung der Klientel beobachtet, beispielsweise in Genf, wo die Betreuung weitgehend durch die öffentliche Hand finanziert wird. Bei grösseren Beträgen vereinbaren die Leistungserbringenden Möglichkeiten einer Ratenbezahlung. Leistungserbringende beklagen sich über die Weigerung der Versicherer, infolge einer Nichtbezahlung der Prämien die Gesundheitskosten zu übernehmen, was seit 2006 auch bei Sans-Papiers oft vorkommt.

7.3.4 Bedeutung von Gesundheit im Alltag

Auch Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung – besonders Frauen – sind sich durchaus bewusst, wie wichtig eine gute Gesundheit für sie ist. Solange sie keine Beschwerden haben, ist jedoch Prävention und aktive Gesundheitsförderung angesichts dringenderer Probleme selten ein Thema. Um Kosten zu vermeiden und aus Angst, entdeckt zu werden, schieben sie Arztbesuche in der Regel auf, bis sich die Beschwerden zuspitzen und aufwändige Behandlungen erfordern (Achermann und Chimienti 2006a, 2006b). Selbstmedikation und Hausmedizin sind besonders verbreitet. Die beiden Autorinnen zeigen auf, wie auch Sans-Papiers – genau wie andere Menschen – sehr unterschiedliche gesundheitsrelevante Handlungsstrategien entwickeln, die massgeblich von ihren eigenen Ressourcen (soziale Unterstützung, Wissen, finanzielle Mittel usw.), ihrem Alltag und den lokalen Rahmenbedingungen geprägt sind. Gleichzeitig sind sie besonderen Zwängen ausgesetzt, und Strategien zur Stressbewältigung spielen in ihrem Leben eine wichtige Rolle, da sie häufiger als andere Menschen mit unvorhersehbaren Situationen konfrontiert sind und beispielsweise im Krankheitsfall selten auf einen Erwerbsersatz zählen können. Die Erwerbstätigkeit ist eine besonders wichtige Ressource, die nicht nur Einkünfte sichert, Orientierung bietet und Kontakte ermöglicht, sondern auch hilft, den Alltag zu strukturieren, und damit eine gewisse Normalität in eine nicht konforme Lebenslage bringt. Carbajal (2007) illustriert diese ständige Gratwanderung in einem prinzipiell unvorhersehbaren Lebenskontext in einem Artikel am Beispiel von lateinamerikanischen Frauen in der Schweiz. Sie zeigt auf, wie viele von ihnen abschnittsweise einen beinahe «normalen» Alltag verbringen, wobei sie jederzeit durch einen Zwischenfall auf ihre Illegalität zurückgeworfen werden können.

Normalität herzustellen ist hingegen für Sans-Papiers ohne Erwerbstätigkeit, die vielfach aus dem Asylbereich stammen, denkbar schwierig. Der ständige mit der Unsicherheit verbundene Stress wirkt sich deshalb auch direkt auf das psychische und physische Wohlbefinden aus. Nothilfebeziehende fühlen sich meist hilflos bis ohnmächtig, da sie in besonderem Masse auf Fremdhilfe angewiesen sind, wenig Perspektiven haben und immer wieder daran erinnert werden, dass sie unerwünscht sind. Mehrere Fachpersonen berichten von einer Verschlechterung des psychischen und physischen Gesundheitszustands, bis hin zu psychotischen Reaktionen und einer Zunahme von Suchtverhalten – Alkohol und zunehmend auch andere Drogen vor allem bei Männern – bei Personen, die über längere Zeit Nothilfe beziehen.

Eine 45-jährige Interviewpartnerin, die seit bald zwei Jahren in einem Zivilschutzkeller im Kanton Bern lebt, nachdem sie vorher einer Arbeit nachgegangen

war und eine Wohnung gehabt hatte, umschreibt ihre Situation mit folgenden Worten:

«Wir sind im Untergeschoss, es gibt hier nicht einmal ein Fenster, es ist ein Keller, sechs bis sieben Personen in einem Zimmer. Alle Menschen hier haben Kopfschmerzen, denn es gibt weder Luft, noch hat es Licht oder ein Fenster. Und du hast nichts zu tun. Es geht mir nicht gut. (...) Ohne Medikamente [Schmerzmittel] kann ich nicht schlafen.»

Wie manche abgewiesene Asylsuchende, deren Zugang zum illegalen Arbeitsmarkt sich aus verschiedenen Gründen beinahe unmöglich gestaltet, hat diese Kongole-sin ihre Bewältigungskompetenzen teilweise verloren und leidet seither unter depressiven Verstimmungen. In ähnlichen Lebenslagen wird es für die betreffenden Menschen ausserordentlich schwierig, (neue) Handlungsstrategien zu entwickeln und eine Rückkehr oder Weiterreise ins Auge zu fassen, wodurch sie sich zusätzlich dem Verdacht aussetzen, ihre Störungen zu simulieren, um sich einer Wegweisung zu entziehen. Die Häufung von körperlichen und psychischen Störungen bis hin zu Stressreaktionen, die in (selbst)zerstörerische, aggressive und gewalttätige Verhaltensausbrüche münden können, haben beispielsweise im Kanton Waadt die für die Nothilfe zuständige Stelle (EVAM) dazu bewogen, psychosozialologisch spezialisiertes Personal zur Frühaufdeckung und Prävention von schweren Störungen und Vermeidung von folgeschweren Zwischenfällen einzusetzen. Ausserdem werden seit Januar 2009 alle Nothilfebeziehenden krankenversichert und wenn nötig medizinisch betreut.

Unter gewissen Umständen ist eine Härtefallregelung aufgrund schlechter Gesundheit möglich, insbesondere wenn der Zugang zu medizinisch notwendiger Behandlung im Herkunftsland nachgewiesenermassen nicht gewährleistet ist. Auch diesbezüglich gibt es keinen Anspruch auf Aufenthaltsregelung, und eine Legalisierung kommt nur nach einer eingehenden Prüfung entsprechender Voraussetzungen und unter Berücksichtigung der Gesamtsituation zustande.

7.3.5 Einschätzungen und neueste Entwicklungen

Wie hoch der Anteil der Personen ohne Aufenthaltsbewilligung ist, die krankenversichert sind, kann nur spekuliert werden. In einer Informationsbroschüre des SRK wird für das Jahr 2007 von 80 bis 90 Prozent nicht-versicherten Sans-Papiers ausgegangen.¹⁰² Mehrere der von uns befragten Migrantinnen und Migranten sind zwar krankenversichert, es ist aber bekannt, dass vor allem Erwachsene aus Kosten- und Vertraulichkeitsgründen auf den Beitritt zu einer Grundversicherung verzichten. Für manche Sans-Papiers machen Krankenkassen-

prämien einen wesentlichen Einkommensanteil aus und sind ohne Prämienverbilligung beinahe unerschwinglich.

In einzelnen Kantonen oder Städten werden Neugeborene oder Kinder praktisch systematisch versichert, was auch den Zugang zur Regelversorgung wesentlich erleichtert. Gewiss ist, dass ein funktionierendes Prämienverbilligungsverfahren, bei dem die Verbilligung die ganze Prämie abdecken kann, den Versicherungsabschluss wesentlich erleichtert, da die Versicherten nicht riskieren müssen, infolge einer Betreibung wegen ausstehender Prämien den Behörden gemeldet zu werden.

Winizki (2009) moniert deshalb, dass die Gewährleistung des obligatorischen Krankenversicherungsschutzes nur durch eine funktionierende Prämiensubventionierung gewährleistet werden kann. Die Frage, was Kantone und Bund unternehmen sollen, um den Zugang zur Regelversorgung im Gesundheitswesen sicher zu stellen, ist Gegenstand des Postulats von Bea Heim von 2009, mit dem sie eine bessere Sicherstellung des Zugangs zur Krankenversicherung und zur Gesundheitsversorgung fordert.¹⁰³ In eine andere Richtung zielt der Motionsantrag Alex Ruprecht,¹⁰⁴ der einen Ausschluss der Sans-Papiers aus der Grundversicherung in Erwägung zieht, wie er teilweise auch von Versicherungskreisen gefordert wird. In seiner Antwort, die eine Ablehnung der Motion beantragt, hält der Bundesrat am 26.05.2010 Folgendes fest:

«Der Bundesrat erachtet es als zentral, dass allen Personen, die in der Schweiz leben – unabhängig von ihrer Herkunft oder ihrem Aufenthaltsstatus – dieselbe medizinische Versorgung zur Verfügung gestellt wird. Zudem würde die Errichtung eines parallelen Gesundheitssystems, wie es der Motionär fordert, redundante Strukturen schaffen. (...) Allerdings besteht tatsächlich Bedarf nach Klärung bestimmter Fragen im Zusammenhang mit der Versicherung der Sans-Papiers, die im Übrigen keine genau definierte Gruppe bilden. Deshalb hat sich der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat Heim (...) bereit erklärt, die Situation der Sans-Papiers in den einzelnen Kantonen zu untersuchen.»

Inwiefern sich der Sozialhilfestopp im Asylbereich auf den Umgang mit Sans-Papiers im Gesundheitswesen auswirken wird, bleibt abzuwarten. Die Tatsache, dass abgewiesene Asylsuchende nicht immer im zugewiesenen Kanton Hilfe in Anspruch nehmen, kann insbesondere bei kostspieligen Behandlungen von Personen ohne Krankenversicherung zu Finanzierungskonflikten zwischen einzelnen Kantonen führen. Ausserdem ergeben sich in diesem Zusammenhang neue Fragen im Umgang mit Niederschwelligkeit und Anonymität der Versorgung, wenn Sans-Papiers ihren Status als abgewiesene Asylsuchende nicht offen legen (mögen).

Zwischenfazit

Die Situation im Gesundheitswesen ist in mehrfacher Hinsicht ein Schulbeispiel für allgemeine Spannungsfelder, die der Sans-Papiers-Frage zugrunde liegen: Erstens besteht zwischen der relativ klaren Rechtslage und der konkreten Umsetzung eine massgebliche Kluft, die in vielen anderen Alltagsbereichen ebenfalls beobachtet wird. Zweitens sind die kantonalen und lokalen Unterschiede in der alltäglichen Versorgungspraxis beträchtlich. Inwieweit diesbezüglich spezifische Opportunitätsstrukturen, mangelnde Informationen oder auch die Handlungsstrategien der Sans-Papiers eine Rolle spielen, lässt sich allerdings nicht ohne Weiteres ausmachen. Drittens zeichnen sich angebotsseitig divergierende Entwicklungen zwischen dem Asyl- und dem übrigen Ausländerbereich ab, die sich längerfristig wiederum gegenseitig beeinflussen dürften.

Weiterführende Literatur:

Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006a). Ein Alltag ohne Bewilligung: wie Sans-Papiers mit prekären Lebensbedingungen umgehen, in Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo.

Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006b). *Migration, Prekarität und Gesundheit: Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel: SFM

Bahnhan Buechi, Rania und Christine Sieber (2004). Frauen Sans-Papiers: Recht auf Gesundheit, in *Migration – eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen*. Zürich: Seismo, 139–149.

Bodenmann, Patrick et al. (2003). Etre malade et «sans-papiers» à Lausanne: quo vadis? Médecine de premier recours = Sickness and without indentity card in Lausanne: quo vadis? *Médecine et hygiène* 61(no 2455): 2023–2028.

Röthlisberger, Simon (2006). Sans-Papiers in der Schweiz: Begriffe, Prozesse und Akteure, in *Sans-papiers in der Schweiz: unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo.

Tolsdorf, Mareike (2008). *Verborgenen: Gesundheitssituation und -versorgung versteckt lebender MigrantInnen in Deutschland und in der Schweiz*. Bern: H. Huber.

Winizki, David (2002). Schattenmedizin für Sans-Papiers: Grundversorgung für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung und Arbeitsbewilligung. *Soziale Medizin: Das kritische Magazin im Gesundheits- und Sozialwesen*, (4): 54–55.

7.4 Weitere Brennpunkte

Im Leben von Sans-Papiers gibt es viele weitere Problembereiche. Einige davon wurden in Gesprächen sowohl mit direkt Betroffenen als auch mit Fachpersonen mehrmals erwähnt und sollen hier deshalb kurz erläutert werden. Dazu gehören ganz konkrete Hindernisse im Alltag, wie beispielsweise die Unmöglichkeit, seit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes 1998 ein Bankkonto zu eröffnen. Im Folgenden werden vier Themenkomplexe diesbezüglich ausführlicher betrachtet.

7.4.1 Wohnen

Die Wohnsituation stellt für Sans-Papiers eines der grössten Probleme im Alltag dar. Erstens ist es für sie gerade in den von Wohnungsnot betroffenen grösseren Städten – wie beispielsweise Genf und Zürich – besonders schwierig, überhaupt eine freie Wohnung zu finden, die auch mit einem geringen Einkommen bezahlbar ist. Zweitens ist es üblich, dass Vermietende eine Aufenthaltsbewilligung sowie Garantien verlangen, da in der Schweiz neue Mietverhältnisse bei den Einwohnerkontrollen gemeldet werden müssen. Vermieterinnen und Vermieter können sich strafbar machen, wenn sie Sans-Papiers ein Mietobjekt anbieten – ein Risiko, das kaum jemand eingehen mag, der unter mehreren Interessenten auswählen kann. Drittens besteht für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung die Gefahr, von Vermieterinnen und Vermietern ausgenutzt zu werden, die sich an der Untermiete zu bereichern suchen.

Aus diesen Gründen wohnen zahlreiche Sans-Papiers entweder in Untermiete bei Verwandten oder Bekannten des Herkunftslandes oder bei Partnerinnen und Partnern mit Niederlassung in der Schweiz beziehungsweise mit schweizerischer Staatsbürgerschaft. Andere teilen sich Wohnungen oder leben bei ihren Arbeitgebenden, was vor allem für Hausangestellte und Beschäftigte in der Landwirtschaft zutrifft. Diese Wohnform kann Vorteile wie Nachteile bergen. Für einige stellt sie eine praktische und eventuell auch kostengünstige Lösung dar. Für andere Hausangestellte kann das so genannte «live in»-Modell – das Wohnen bei Arbeitgebenden – bedeuten, dass sie besonders leicht Ausbeutung und Erpressung ausgeliefert sind, sich nie zurückziehen können und rund um die Uhr verfügbar sein müssen. Somit trägt der Umzug in eine eigene, unabhängige Wohnung meist zu einer Verbesserung der Lebenssituation bei (Pfäffli 2009). Lutz schreibt dazu in einer Studie zu Hausangestellten in Deutschland:

«Für Personen, welche nicht über ein Netzwerk vor Ort verfügen, mag ein «live in»-Arrangement wünschenswert sein. Auf lange Zeit gesehen, wünschen sich aber viele Hausangestellte eine eigene, von der Anstellung unabhängige Unterkunft. Ist das «live in» jedoch an die Anstellung und somit auch an die Aufenthaltsbewilligung gekoppelt, fällt die Entscheidung, den Arbeitgeber zu wechseln, nicht leicht.»

Viele Sans-Papiers teilen sich Wohnräume, was zu einem Problem werden kann, wenn beispielsweise die Anwesenheit einer Person bei einer polizeilichen Kontrolle aufgedeckt wird und daraufhin die Mitbewohner Gefahr laufen, ebenfalls entdeckt und ausgewiesen zu werden. Diejenigen Sans-Papiers, die zuvor legal in der Schweiz lebten und in dieser Situation eine Wohnung mieten konnten, befinden sich bezüglich der Unterkunft in der Regel in einer besseren Lage, falls sie diese Wohnung beibehalten konnten und in der Lage sind, die Miete weiterhin zu bezahlen (Achermann und Efonyai-Mäder 2003:55). Andere Sans-Papiers übernachten in öffentlichen Notunterkünften oder – im Falle von abgewiesenen Asylsuchenden – in Nothilfezentren.

Die Wohnsituation der Sans-Papiers hat sich über die Jahre nicht merklich verändert, abgesehen von der konjunkturellen Wohnungsnot, die zwar die gesamte Bevölkerung, jedoch Papierlose in ausgeprägtem Masse betrifft. Es gibt vereinzelte Hinweise darauf, dass sich auch in Schweizer Städten, wie aus anderen Ländern bekannt ist, ein Parallelmarkt entwickelt, der unter anderem auch von Sans-Papiers genutzt wird. Dieses Phänomen wurde in der Schweiz bisher jedoch noch nicht untersucht.

7.4.2 Lebensbedingungen in der Nothilfe

Als weiterer Brennpunkt wird von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern immer wieder die kantonalen Nothilferegimes erwähnt. Die Einführung dieses neuen Dispositivs stellt ein einschneidendes Moment in der Ausgestaltung des Asylwesens dar. Wie bereits angedeutet, können seit dem Sozialhilfestopp Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (ab 2004) und andere abgewiesene Asylsuchende (ab 2008), falls sie nicht ausreisen, keine Sozialhilfe, sondern nur noch Nothilfe beziehen. Nur ein Teil dieser Personen registriert sich jedoch jemals für den Bezug von Nothilfe. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um Personen handelt, die keine Alternativen haben, weder über soziale Netze in der Schweiz verfügen, noch sich irgendwie sonst durchschlagen können. Im Unterschied zu den übrigen Sans-Papiers leben sie in besonders prekären Verhältnissen.

Die Nothilfe wird kantonal unterschiedlich ausgestaltet, besteht aber in der Regel aus einem Schlafplatz in einem speziellen Nothilfezentrum (Zivilschutzanlagen, Notschlafstellen), so genannten «Sachabgabezentren» (Bezeichnung im Kanton Bern) oder «Minimalzentren», gelegentlich in Wohnungen, sowie in einer minimalen Unterstützung für Nahrungsmittel, meist nicht in Form von Bargeld, sondern von Migros-Gutscheinen.¹⁰⁵ Eine Einzelperson erhält Leistungen im Gegenwert von 7,50 CHF bis 12 CHF pro Tag, Familien werden in der Regel degressive Beiträge erstattet (Bolliger und Féraud 2010: 50).

Die Minimalzentren dienen zur Abgabe von Nothilfeleistungen, sind aber gleichzeitig dazu angelegt, die Bewohnerinnen und Bewohner zu einer baldigen Ausreise zu bewegen. Der Kanton Zürich wendet beispielsweise ein Rotationsverfahren an: Demnach werden die Nothilfebeziehenden jede Woche in ein anderes Zentrum verlegt, damit sie sich nicht etablieren und keine Beziehungsnetze aufbauen können. Im Kanton Bern wurden Nothilfebeziehende temporär in einer Zivilschutzanlage einquartiert, wo es kein Tageslicht gibt. Fehlende Privatsphäre, enge Räume, ungenügende Hygienemöglichkeiten usw. beschreiben die Verhältnisse. Hinzu kommen Perspektivenlosigkeit, anhaltende Untätigkeit, ständige Angst vor Zwangsausschaffung, Polizeikontrollen (wegen Drogenhandel), Konflikte zwischen einzelnen Gruppen und Personen.

Trotz – oder gerade wegen – der festgefahrenen Situation kommt eine Rückkehr ins Herkunftsland offenbar für viele nicht in Frage, sodass ein zunehmender Teil der Nothilfebeziehenden langfristig in diesen Minimalzentren verharret, die höchstens für eine kurzfristige Überbrückungshilfe gedacht sind. Fachpersonen wie Betroffene bezeichnen die Lebensbedingungen in solchen Minimalzentren als belastend, insbesondere wenn Personen über längere Zeit in diesen Strukturen verweilen (→ Kapitel 7.3.). Gemäss Bolliger und Féraud (2010) sehen auch kantonale Behörden die Lage kritisch:

«Die verantwortlichen Behörden nehmen den Bezug von Nothilfe durch eine zahlenmässig bedeutende Gruppe von Personen als Problem wahr. Sie bezeichnen das Nothilfesystem als insgesamt aufwändige Parallelstruktur zur Sozialhilfe für Asylsuchende, welche Ressourcen bindet, was insbesondere bei Langzeitbezüglerinnen und -bezügern mit tiefer Wahrscheinlichkeit einer baldigen Ausreise als teilweise demotivierend und störend empfunden wird. Obwohl die Leistungen der Nothilfe geringer sind als in der Sozialhilfe, werden die Kosten als beträchtlich wahrgenommen. Auffallend ist die Häufung insbesondere psychischer Erkrankungen unter den Nothilfebezüglerinnen und -bezügern.»

Verónica G., Ecuador, 33 Jahre

«Ich habe acht Jahre meines Lebens verpasst! Aber ich bereue nichts...»

Verónica folgte 2001 dem Vater ihres eineinhalbjährigen Sohnes Maxim, verliebt und vom Familienglück zu dritt träumend, nach Lausanne. Sie stammt aus einer armen Familie und von dem, was sie in der Schweiz erwarten würde, hatte sie keine Ahnung. Sie sprach kein Wort französisch und war vollkommen abhängig von ihrem Partner, der nur Gelegenheitsjobs nachging. Nach einem Jahr verliess er Verónica, als sie zum zweiten Mal von ihm schwanger war. Sie verlor alles, auch das Dach über dem Kopf. Zwei Monate lang lebte sie auf der Strasse, übernachtete mit ihrem Sohn in Notschlafstellen. «Damals war ich praktisch eine Vagabundin – mit Kind». Eines Morgens machte die Polizei eine Personenkontrolle in der Notschlafstelle. Weil sie keine Aufenthaltsbewilligung vorweisen konnte, wurde sie mit ihrem weinenden Sohn ins Revier mitgenommen und in einen Raum eingeschlossen. Eigentlich hätte sie weggewiesen werden sollen, doch da sie schon im fünften Monat schwanger war, liess sie die Polizei wieder frei. Verónica war orientierungslos, wusste nicht, wie weiter im Leben. Schliesslich traf sie zwei junge Frauen, die sie und ihren Sohn vorübergehend aufnahmen, und sie fand einen Gelegenheitsjob.

Einige Zeit später fand Verónica ein Dachzimmer, wo sie dann mehrere Jahre mit ihren beiden Kindern lebte. Durch die Arbeit als Babysitterin, später als Laborhelferin und als Kellnerin, bringt sie ihre Familie alleine über die Runden. Einen unschätzbaren Wert hat für sie die moralische Unterstützung einer Beraterin, die sie während all der Jahre ermutigt, ihren eigenen Weg zu finden. Ihr Leben hat sich merklich verbessert: Die Kinder gehen zur Schule und sprechen fliessend französisch, sie arbeitet und lernt ihren jetzigen Partner kennen, mit dem und dessen Familie sie sich ausgezeichnet versteht.

Dann wird Mitte 2009 ihr Gesuch für eine Aufenthaltsbewilligung wegen Härtefalls definitiv abgelehnt. Eine Welt bricht zusammen. Doch ihr Freund will sie nicht verlieren und schlägt vor, zu heiraten. Verónica zögert zuerst, da er noch jung ist und sie bereits zwei Kinder hat, aber vor allem weil sie nach all ihren Erfahrungen auf eigenen Füssen stehen möchte. Schliesslich willigt sie aber doch ein: Seit einem Jahr weiss sie nun, wie ein Leben in der Schweiz auch sein kann: «Für mich war das die Möglichkeit, wirklich zu leben». Nun absolviert sie eine Ausbildung im Gesundheitsbereich, um ihren gelernten Beruf als Pflegefachfrau in der Schweiz ausüben zu können, denn das ecuadorianische Diplom wird hier nicht anerkannt. Ihre Ausbildung ist ihr sehr wichtig, weil sie von ihrem Ehemann nicht abhängig sein will.

Rückblickend auf ihr Dasein als Sans-Papiers meint sie mit stockender Stimme: «Ich habe acht Jahre meines Lebens verpasst (verstummt).» Und doch bereut sie es nicht, ihre Kinder in der Schweiz aufwachsen zu sehen. Nachdenklich und betroffen fügt sie hinzu: «Glücklicherweise habe ich nie etwas getan, das ich für immer bereuen müsste. Es hätte wie bei anderen Frauen, die ich getroffen habe, auch ganz anders kommen können.»

In mehreren Kantonen mussten bereits mehrfach Anpassungen des Nothilferegimes vorgenommen werden, um beispielsweise Leistungen aufgrund der Aufenthaltsdauer anzupassen. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass bei Einführung des Sozialhilfestopps im April 2004 für Personen mit NEE die Asylgesuche in ganz Europa rückläufig waren, und nur eine Minderheit der betreffenden Personen (rund ein Drittel) Nothilfe beantragte. Seit der Ausdehnung des Sozialhilfestopps im Januar 2008 hat sich die Situation im Asylwesen zugespitzt. Angesichts der Tatsache, dass abgewiesene Asylsuchende nach einem ordentlichen Verfahren häufiger Nothilfe beanspruchen als Personen mit NEE, ist eine Lageentspannung deshalb kaum abzusehen.¹⁰⁶

7.4.3 Sozialversicherung

Ein komplexer und in der Öffentlichkeit neuerdings kontrovers diskutierter Problembereich sind die Sozialversicherungen. In diesen Diskussionen wird vielfach ausgeblendet, dass die Papierlosen zwar in den Sozialversicherungen offiziell nicht vorkommen, aber in der Praxis aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit oder ihres Wohnsitzes dennoch ins System der Sozialversicherungen eingebunden sind.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat 2003 die Ergebnisse einer Analyse zum sozialen Schutz von Papierlosen publiziert (Achermann und Efionayi 2003). Inzwischen wurde diese Frage mehrfach vertieft

untersucht. Teilweise bleibt aber die Rechtslage aufgrund fehlender Rechtsprechung noch wenig klar (Achermann 2008; Amarelle 2010; Caroni 2009; Nideröst 2009). Im Sozialversicherungsrecht findet sich – wie bereits erwähnt – keine spezifische Norm für Sans-Papiers. Grundsätzlich gilt jedoch, dass alle Erwerbstätigen in der Schweiz Beiträge an die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Unfallversicherung (UV) entrichten. Die Verantwortung für die regelmässige Entrichtung der Beiträge liegt bei den Arbeitgebenden, die die Anteile der Arbeitnehmenden vom Lohn abziehen (→ Kapitel 7.1.).

Ausschlaggebend für den Leistungsbezug der UV, AHV und IV ist die Versicherungspflicht, und nicht die tatsächliche Bezahlung der Beiträge oder der Aufenthaltsstatus. Erwerbstätige Sans-Papiers können somit grundsätzlich Leistungen der AHV, IV, UV (sowie Ergänzungsleistungen) beziehen, sei es in Form von Renten oder als Rückvergütung der einbezahlten Beiträge. Mit anderen Worten sind Erwerbstätige, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, grundsätzlich versichert und leistungsberechtigt. Anders verhält es sich, wie im Kapitel 7.1. bereits ausgeführt wurde, bei der Arbeitslosenversicherung, da sich hier ein Widerspruch ergibt: Arbeitnehmende, die obligatorisch AHV-versichert sind, müssen zwar Beiträge an die ALV zahlen; für den Bezug von Leistungen gilt jedoch neben der Voraussetzung, in der Schweiz wohnhaft und beim regionalen Arbeitsamt angemeldet zu sein, dass die versicherte Person vermittelbar ist. Wegen der fehlenden Aufenthalts- und damit auch Arbeitsbewilligung sind Sans-Papiers jedoch grundsätzlich nicht vermittelbar (Achermann und Efionayi-Mäder 2003).

Die mit der Interpellation von Nationalrat Ruedi Lustenberger¹⁰⁷ im März 2010 eröffnete Debatte um die AHV-Versicherung zeigt deutlich, dass die paradoxe Lage von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung, die jedoch als Erwerbstätige versicherungspflichtig sind, Verwirrung stiftet und teilweise auf Unverständnis stösst.¹⁰⁸ Auf die Frage Lustenbergers, weshalb der Bundesrat toleriere, dass Sans-Papiers AHV-Ausweise besässen, reagierte der Bundesrat, indem er darauf hinwies, dass sich Ausgleichskassen nicht mit dem Aufenthaltsstatus der Versicherten zu befassen haben. Eine Änderung dieser Regelung sei nicht nur organisatorisch fragwürdig, sondern auch «ordnungspolitisch bedenklich». Der Bundesrat machte ferner geltend, dass sich der ausländerrechtliche Status einer Person im Verlaufe ihres Aufenthalts mehrmals ändern kann.

Dass Arbeitnehmende ohne Aufenthaltsberechtigung Beiträge an die Sozialversicherungen zahlen, ohne

diese später je einfordern zu können, wurde bisher kaum thematisiert. Der Bezug von Sozialversicherungsleistungen ist für Sans-Papiers zwar grundsätzlich möglich, dieses Recht ist in der Regel jedoch schwer einzufordern (Nideröst 2009). Bei einer Ausreise aus der Schweiz stellt der Bezug von AHV-Renten in der Regel kein Problem dar, eine Einforderung der Rechte während des Aufenthalts selber führt jedoch zur Offenlegung der Papierlosigkeit. Dieses Risiko wollen Sans-Papiers in der Regel nicht eingehen. Dagegen ist der Bezug von Leistungen aus der Krankenkasse im Unterschied zu den anderen Sozialversicherungen im Allgemeinen unproblematisch (→ Kapitel 7.3.).

Im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen ist ein Trend zu einem vermehrten, rechtlich abgestützten, Datenaustausch und einer Zusammenarbeit zwischen den Behörden zu erwähnen. Das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit beispielsweise sieht in gewissen Fällen die gegenseitige Information zwischen Versicherungen und Migrationsbehörden vor.¹⁰⁹ Allerdings sind das Verhältnismässigkeits-Gebot und der Schutz der Privatsphäre in diesem Zusammenhang angemessen zu berücksichtigen (SECO 2010). Ob und wie diese Vorgaben in der Praxis konkret umzusetzen sind, lässt sich nicht ohne Weiteres beantworten, aber selbst versierte Juristen zeigen sich skeptisch und fordern eine Klärung des Datenschutzes. Zudem wird mit der Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer 2008/2009, welche die alte AHV-Nummer ersetzt, der Datenaustausch zwischen verschiedenen Versicherungs- und Behördenstellen vereinfacht. Eine systematische Datenverknüpfung im Rahmen des BGSA wurde aus organisationspraktischen Gründen in vielen Kantonen noch nicht (vollständig) implementiert.

Wenn allerdings der Beitritt zu Sozialversicherungen oder die Einforderung von Rechten mit dem Risiko verbunden ist, den Ausländerbehörden gemeldet zu werden, wird dies Arbeitgebende wie Arbeitnehmende im Fall von Papierlosigkeit bewegen, jeden Kontakt mit den Sozialversicherungsbehörden zu meiden beziehungsweise Grauarbeit in Schwarzarbeit umzuwandeln. Dass die entsprechenden Einsparungen besonders für die Arbeitgebenden ins Gewicht fallen, wurde bereits ausgeführt (→ Kapitel 7.1.5.). Mehrere Expertinnen und Experten sprachen in diesem Zusammenhang die Befürchtung aus, dass der vereinfachte Austausch von Datenbanken längerfristig dazu führen wird, dass sich weniger Sans-Papiers – beziehungsweise deren Arbeitgebende – aus Angst vor Aufdeckung des unbewilligten Aufenthalts bei den Sozialversicherungen anmelden, womit sowohl der soziale Schutz als auch die Beiträge für den Versicherungsfond gefährdet sind.

Ansätze einer Entwicklung in diese Richtung wurden bereits festgestellt und entsprechen einem Trend, der in mehreren EU-Staaten zu beobachten ist. Allerdings werden zunehmend auch die unbeabsichtigten Folgen dieser Form von Politik offenbar, die sich in einer vermehrten Marginalisierung und Kriminalisierung der Sans-Papiers äussern, wohingegen die Wirksamkeit der entsprechenden Massnahmen (dieser «discouragement policy») zur Bekämpfung der irregulären Migration bisher noch nicht belegt werden konnte (Van der Leun 2007).

7.4.4 Mobilität

Ein von den Sans-Papiers mehrmals erwähntes Problem ist die eingeschränkte Mobilität. Die Bewegungsfreiheit – sowohl über die Landesgrenzen hinweg als auch innerhalb der Schweiz selbst – wird von dieser Gruppe ganz unterschiedlich genutzt. So gibt es Sans-Papiers, die wie andere Migrierende mobil sind, und zwischen Herkunftsland, Drittländern und der Schweiz hin und her pendeln. Vor allem jene, die kein Aufenthaltsvisum benötigen, können relativ einfach hin und her reisen und beispielsweise für kurzfristige Arbeitseinsätze wie Frühlingsputz oder zeitweiliges Babysitting bei Bekannten in die Schweiz kommen.

Mehrheitlich scheint jedoch der Bewegungsraum für Sans-Papiers begrenzt zu sein, was verschiedene Gründe haben kann. Die Möglichkeit, vor allem auch in Notfällen ins Herkunftsland zu reisen, bleibt vielen verwehrt, da sie bei einer Grenzüberschreitung das Risiko eingehen, entdeckt zu werden oder nicht mehr in die Schweiz einreisen zu können. Zudem sind die finanziellen Mittel dieser Gruppe oft beschränkt, und die meisten können sich die hohen Reisekosten nicht leisten. Viele Sans-Papiers können deshalb viele Jahre lang die Schweiz nicht verlassen. Eine Expertin beschrieb das Problem der eingeschränkten Mobilität und Bewegungsfreiheit folgendermassen:

«Ein grosses Problem für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung ist eigentlich das Eingeschlossensein. Ein- und Ausreise sind sehr kostspielig. Die bei der Einreise gemachten Schulden müssen zurückbezahlt werden, es wird gespart, um schliesslich das Ersparte wieder für die Ausreise und vielleicht auch für eine erneute Einreise auszugeben.»

Eine Frau aus Honduras berichtet von ihrer Mutter, die mit 80 Jahren ihre Tochter in der Schweiz besuchte und – auch sie ohne die nötigen Aufenthaltspapiere – ein Jahr in der Schweiz verbrachte. Als sie wegen einer schweren Arthrose wieder in die Wärme ihres Landes zurückreisen wollte, wurde ihr illegaler Aufenthalt bei

der Ausreise an der Passkontrolle am Flughafen entdeckt und eine Einreisesperre von drei Jahren verfügt. Die Tochter will daher kein ähnliches Risiko eingehen. Generell lässt sich also sagen, dass der unbewilligte Aufenthalt in einem Land, wie auch internationale Studien bestätigen, oft dazu führt, dass Papierlose so lange wie möglich im Zielland verharren und ihre Beziehungen zum Herkunftsland und zu Verwandten auf virtuelle und telefonische Kontakte beschränken (Cornelius 2005).

Doch ist für Sans-Papiers in der Regel auch die Mobilität innerhalb der Schweizer Grenzen eingeschränkt. Laut Fachleuten haben in einigen Kantonen seit dem Schengener-Abkommen die Polizei- und Grenzwachtkontrollen im grenznahen Landesinnern zugenommen. Aus der Furcht heraus, bei Ausweiskontrollen entdeckt zu werden, trauen sich viele Sans-Papiers nur selten aus der bekannten Umgebung heraus; sie meiden öffentliche Transportmittel und gehen kaum aus. Dieses Risiko und die Angst vor der Polizei werden allerdings sehr unterschiedlich wahrgenommen, was mit früheren Erfahrungen, der gegenwärtigen Lebenssituation und den über das Hörensagen erlangten Informationen zusammenhängt. Einzelne Sans-Papiers berichteten von der Angst, sich überhaupt auf die Strasse zu wagen. Umgekehrt erzählt ein ehemaliger «Overstayer», dass er jahrelang im Rahmen seiner Erwerbstätigkeit durch die Schweiz gereist sei, ohne je entdeckt worden zu sein. Wie aus Gesprächen deutlich hervorgeht, hängt die Angst, entdeckt zu werden massgeblich mit der Verantwortung für Angehörige und den antizipierten Konsequenzen für andere zusammen. Uns wurde von einer Frau berichtet, deren Kinder alleine zu Hause waren, während sie von der Polizei aus dem Land ausgewiesen wurde.

Eine besondere Belastung stellt die beschränkte Mobilität für die Menschen in den Nothilfestrukturen dar. Sie werden einem Kanton oder einer Gemeinde zugeteilt, wo sie unter Umständen niemanden kennen. Auf diese Weise verlieren sie den Kontakt zu den Netzwerken, die sie während dem oft über mehrere Jahre dauernden Asylverfahren aufgebaut haben, wodurch sie sozial vollkommen isoliert sind. Zudem reicht die Nothilfe knapp fürs Essen, nicht aber für ein Bus- oder Zugticket, sodass insbesondere Personen in abgelegenen Gegenden unter der fehlenden Bewegungsfreiheit leiden und es ihnen unmöglich ist, Freunde oder Bekannte zu treffen oder Anlaufstellen aufzusuchen.

Weiterführende Literatur:

Achermann, Christin und Denise Efionayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz*: Auswirkungen auf den sozialen Schutz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.

Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende*. Schlussbericht. Büro Vatter

Bolzman, Claudio, Myrian Carbajal Mendoza und Giuditta Mainardi (Hg.) (2007). *La Suisse au rythme latino: dynamiques migratoires des Latino-Américains: logiques d'action, vie quotidienne, pistes d'interventions dans les domaines du social et de la santé*. Genève: IES éd.

Nideröst, Peter (2009). Sans-Papiers in der Schweiz, in Uebersax, Peter et al. (Hg.), *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 373–415.

Trummer, Muriel (2008). *Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende. Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.

8 Fazit und Ausblick

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse des Berichts rekapituliert und zentrale Spannungsfelder kommentiert. Zu Beginn werden kurz Profil und Situation von Sans-Papiers in der Schweiz präsentiert und die Entwicklungen in wichtigen Lebensbereichen während der letzten zehn Jahre beleuchtet. Anschliessend gehen wir der Frage nach, wie sich die Politikgestaltung in diesem Zeitraum verändert hat und wo heute die wichtigsten Probleme im Umgang mit ausländerrechtlich unbewilligtem Aufenthalt liegen. Dabei fliessen auch subjektive Einschätzungen und Reflexionen über die Resultate der Studie ein.

Zahllose Fragen, die sich im Verlauf der Lektüren und Gespräche stellten, konnten leider nicht weiter verfolgt werden, da ihre Abklärung zusätzliche Untersuchungen erfordert und somit den Rahmen des vorliegenden Projektes gesprengt hätten. Zusammenfassende Überlegungen zum Forschungsbedarf können jederzeit beim SFM angefordert werden.

Die individuellen *Lebenslagen und Profile von Sans-Papiers* in der Schweiz sind ebenso *vielfältig* wie die Hintergründe, die zu ausländerrechtlicher Illegalität führen. Daran hat sich in den letzten zehn Jahren kaum etwas geändert. Nach wie vor sind auch die *Rahmenbedingungen des Aufenthalts sehr unterschiedlich*. Dies hängt damit zusammen, dass die zuständigen Akteure über einen grossen Ermessensspielraum in diesem speziellen Bereich verfügen, da die Sans-Papiers in offiziellen Bestimmungen prinzipiell nicht vorgesehen sind und es dementsprechend relativ wenige Vorgaben für den Umgang mit dieser Gruppe gibt. Somit begegnen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft dem Phänomen in verschiedenen Landesteilen und gesellschaftlichen Bereichen auf unterschiedliche Weise. Dabei lässt sich kaum beurteilen, ob sich diese Differenzen im letzten Jahrzehnt insgesamt vergrössert haben oder ob ein solcher Eindruck eher dadurch entsteht, dass die inzwischen vorliegende Fachliteratur eine differenziertere Wahrnehmung der vielfältigen Rahmenbedingungen ermöglicht, die vorher unbekannt waren.

Selbstverständlich lassen sich auch Konstanten insbesondere bei den *Grundrechten und aufenthaltsrechtlichen Zulassungsmöglichkeiten* feststellen. Diese haben sich nicht grundsätzlich verändert,¹¹⁰ wenn man von den

verstärkten Sanktionen bei den Verstössen gegen das Ausländerrecht einmal absieht.

8.1 Allgemeine Tendenzen und Kontext

Was die Wahrnehmung des Phänomens Sans-Papiers angeht, zeichnen sich relativ klar zwei zusammenhängende Tendenzen ab: Zum einen verstecken sich Sans-Papiers nicht mehr generell, sondern *treten sporadisch an die Öffentlichkeit*, und wenden sich als Gruppe oder Einzelpersonen an Medien und Politik. Zum anderen wird ihre Aufenthaltssituation inzwischen auch von *breiten Kreisen der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen*. Diese Wahrnehmung ist zum Teil mit Empörung über den Missstand der fehlenden Zuwanderungskontrolle, zum Teil mit Verständnis für die Lebenslage der Betroffenen oder auch mit einer gewissen Indifferenz verbunden.

Geteilte Reaktionen in der Bevölkerung

Während sich bei Teilen der Bevölkerung eine Ausgrenzung von abgewiesenen Asylsuchenden und der Gruppe der Sans-Papiers insgesamt abzeichnet, lassen sich gleichzeitig auch gegenläufige Tendenzen feststellen. Fachleute berichten, dass unter solidarischen Einheimischen auch niedergelassene Personen mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen dazu bereit sind, den Sans-Papiers wenigstens vorübergehend zu helfen, obwohl auch sie sich selbst teilweise in schwierigen Lebensverhältnissen befinden und sich strafbar machen können. So gesehen ist für die Zukunft mit einer weiteren Zunahme dieser Polarisierung bei der ansässigen Bevölkerung zu rechnen. Dies zeigt sich auch in den Reaktionen auf die Mobilisierung, die sich für Einzelpersonen oder Familien einsetzt und engagierten Bürgern Anlass zu öffentlichen Forderungen nach einer kollektiven Regularisierung gibt. Zwei befragte Experten betonen, dass manche Bürger oder Bürgerinnen durchaus heute für ein repressiveres Ausländergesetz stimmen und morgen eine Petition gegen die Wegweisung ihrer Nachbarn ohne Aufenthaltserlaubnis unterschreiben können, wenn ihnen die Auswirkungen einer abstrakten Politik an einem konkreten Einzelschicksal vor Augen geführt werden.

Immerhin kommt es heute nur noch selten vor, dass Entscheidungsträgerinnen oder Behördenvertreter aus

allen Wolken fallen, wenn sie vernehmen, dass auch in der Schweiz Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis leben. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Frage auf der politischen Agenda von Vorrang wäre. Ausserdem bleibt die Auseinandersetzung oft oberflächlich oder wird vertagt. Kurz: Die Anwesenheit von Sans-Papiers wird inzwischen in der Regel zwar wahrgenommen, aber nicht als relevantes soziales Problem¹¹¹ verstanden.

Ungewisse Bevölkerungsentwicklung

Dank des Freizügigkeitsabkommens mit der EU konnte Mitte der 2000er-Jahre der Aufenthalt einer Reihe portugiesischer und anderer EU-Angehöriger legalisiert werden, was zu einem leichten Rückgang der Bevölkerungsgruppe ohne Aufenthaltserlaubnis beitrug. Ansonsten sind die Meinungen der befragten Fachleute bezüglich der zahlenmässigen Entwicklung geteilt. Eine Zunahme wird allerdings übereinstimmend im Asylbereich festgestellt, und zwar sowohl bei abgewiesenen Asylsuchenden als auch bei Schutzsuchenden, die kein Asylgesuch stellen (und somit administrativ nicht in den Asylbereich fallen). Insgesamt stellt diese Gruppe aber eine Minderheit gegenüber den Migrantinnen und Migranten dar, die im Rahmen der Erwerbsmigration in die Schweiz kommen. Sämtliche Befragten teilen die Ansicht, dass in diesem Fall die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt für die zahlenmässige Entwicklung ausschlaggebend ist: Zurzeit wird diesbezüglich von einer Stabilisierung ausgegangen.

Es gibt in der Literatur kaum Hinweise auf eine grundlegende Veränderung des sozio-demographischen *Profils der Sans-Papiers*. Allerdings wurden Verschiebungen bezüglich einzelner Herkunftstaaten beobachtet, beispielsweise ein Rückgang der ecuadorianischen bei gleichzeitiger Zunahme der brasilianischen Staatsangehörigen. Verschiedene Anhaltspunkte lassen ferner auf einen leichten Zuwachs der Migrantinnen schliessen, was sich durch die stetig wachsende Nachfrage in Haushalten und in der Versorgungsarbeit erklären lässt. Ferner lässt sich ein Trend zu Langzeitaufenthalten feststellen, und die Zahl heranwachsender Kinder und Jugendlicher, die in der Schweiz geboren sind, nimmt tendenziell zu. Relativ unerforscht ist die Entwicklung der so genannten Overstayers und anderer verhältnismässig «gut integrierter» Sans-Papiers, die nur selten öffentlich in Erscheinung treten.

8.2 Entwicklungen in einzelnen Lebensbereichen

Als ökonomisch benachteiligte Gruppe mit beschränktem sozialen Schutz sind Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis von Konjunkturschwankungen und der Verschlechterung wirtschaftlicher Bedingungen oft noch stärker betroffen als die übrige Bevölkerung. Bei-

spielsweise wirkt sich die grassierende Wohnungsnot bei Sans-Papiers umso mehr aus, als die Unterbringung allgemein eines ihrer grössten Alltagsprobleme darstellt. Auch die Krise auf dem Arbeitsmarkt trifft sie ebenso wie andere Erwerbstätige, obwohl die Auswirkungen je nach Tätigkeitsbranche unterschiedlich stark spürbar sind.

Verschlechterung der Arbeitsbedingungen

Alle befragten Personen sind der Ansicht, dass die Wirtschaftskrise in vielen Branchen auch die ausländerrechtlich unbewilligten Arbeitsmöglichkeiten eingeschränkt oder verschlechtert hat. So müssen Haushaltsangestellte manchmal eine Reduzierung des Arbeitspensums oder sogar eine fristlose Entlassung hinnehmen, weil ihre Arbeitgeberin oder ihr Arbeitgeber die Stelle verloren hat.

Ferner hat die Einführung des *Bundesgesetzes gegen Schwarzarbeit* (BGSA) im Jahr 2008 zumindest vorübergehend eine Reduzierung der illegalen Arbeitsverhältnisse bewirkt. Vielfach ist es dabei aber bloss zu einer Verschlechterung der Erwerbsbedingungen gekommen: Beispielsweise werden Löhne mit dem ausdrücklichen Hinweis auf das erhöhte Risiko einer Kontrolle gesenkt und (sozialrechtlich deklarierte, ausländerrechtlich unbewilligte) «Grauarbeit» wird zugunsten von Schwarzarbeit aufgekündigt. Der zur Verhinderung von Schwarzarbeit verstärkte Informationsaustausch zwischen den Behörden verunsichert viele Arbeitgebende und Sans-Papiers, obwohl die Sozialversicherungsbehörden im Prinzip nicht dazu verpflichtet sind, Personen ohne ausländerrechtliche Bewilligung zu melden, sofern Sozialabgaben entrichtet werden. Angesichts dieser Zusammenhänge stellt sich die Frage, ob die Grauarbeit gegenüber der Schwarzarbeit nicht das geringere Übel darstellt, das geduldet anstatt verhindert werden sollte (wobei eine Bejahung einem Eingeständnis des Bestehens von illegaler Erwerbstätigkeit gleichkommt).

Insgesamt gesehen haben sich die Arbeits- und insbesondere die *Neueinstellungsbedingungen* für Sans-Papiers tendenziell verschlechtert. Allerdings wird in diesem Zusammenhang auch immer wieder auf erhebliche regionale und branchenspezifische Unterschiede hingewiesen. Beispielsweise erzielten vereinfachte Abrechnungsmethoden im Kanton Genf einen bemerkenswerten Erfolg, der sich in einer bedeutenden Zunahme der versicherten Lohnmasse im Haushalts- und Care-Sektor niedergeschlagen hat. Dieser Erfolg beschränkt sich allerdings auf die Kantone in der Romandie, in der Deutschschweiz lassen sich keine ähnlichen Trends beobachten.

Hinweise aus der Fachliteratur lassen darauf schliessen, dass die illegale Erwerbstätigkeit nicht nur in Haus-

halten und in der Versorgungsarbeit (Care), sondern auch in der Sexindustrie zugenommen hat. Im Bau- und Gastgewerbe ist dagegen kein eindeutiger Trend auszumachen: Einerseits lässt sich infolge der fortschreitenden Deregulierung und verschachtelten Auftragsvergabe auf dem Bau eine mittelfristige Zunahme der unbewilligten Erwerbstätigkeit feststellen. Andererseits wird aus einzelnen Kantonen über einen rückläufigen Trend berichtet, was mit der – tatsächlichen oder antizipierten – Verschärfung der Arbeitsmarktkontrollen erklärt werden könnte.

Anders als auf dem Arbeitsmarkt sind in zwei anderen Bereichen weitgehend fortschrittliche Entwicklungen für die Betroffenen festzustellen, nämlich in der obligatorischen Schulbildung von Kindern und Jugendlichen sowie in der Gesundheitsversorgung und Alltagsberatung von Sans-Papiers.

Zunehmende Berücksichtigung des Kindeswohls

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich im Umgang der Behörden mit minderjährigen Sans-Papiers eine Verbesserung abgezeichnet. Nach übereinstimmenden Aussagen von Fachleuten funktioniert der Zugang zum obligatorischen Schulbesuch bis auf wenige Ausnahmen mittlerweile in der ganzen Schweiz gut. Etwas schwieriger ist die Lage bei der postobligatorischen Schulbildung, obwohl sich auch hier zahlreiche Schulen entgegenkommend zeigen und Jugendliche ohne Aufenthaltspapiere aufnehmen. Der Datenschutz ist zumindest in grösseren Städten weitgehend gewährleistet. Übrigens gilt dies zunehmend auch bei der Eintragung von Neugeborenen ins Zivilstandsregister und bei der Anerkennung der Vaterschaft, obwohl hier in der Praxis einzelner Kantone nach wie vor Probleme bestehen. Im Allgemeinen sind aber Schul- und Zivilstandsbehörden heute besser informiert. Zudem wurden Weisungen zur Wahrung des «vorrangigen Interesses des Kindes» (Kinderrechtskonvention) verfügt, die sich im Allgemeinen positiv auf die Situation der Kinder aus Sans-Papiers-Familien auswirken. Allerdings ergaben sich infolge des Sozialhilfestopps neue Schwierigkeiten: So weigern sich einige Gemeinden weiterhin, Kinder aus Familien mit abgewiesenem Asylgesuch einzuschulen.

Einen anderen Brennpunkt, den inzwischen auch die Bundespolitik und einzelne Städte aufgenommen haben, stellt der Zugang zur postobligatorischen Ausbildung dar. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der Möglichkeit, eine Lehre oder ein Praktikum abzuschliessen. Versierte Juristen und namhafte Politikerinnen sind der Ansicht, dass die Verweigerung gewisser Grundrechte wie der Ausbildung, übrigens auch der Sozialhilfe, im Widerspruch zur Kinderrechtskonvention steht, die «das Kind vor allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen des Status, der Tätigkeiten, der Mei-

nungsäusserungen oder der Weltanschauung seiner Eltern schützt» (Art.2 Abs.2).

Erleichterte Gesundheitsversorgung und Beratung

Obwohl auch im Gesundheitswesen teilweise widersprüchliche Tendenzen festzustellen sind, verweisen die befragten Fachleute auf eine insgesamt positive Entwicklung, die sich in einem angemessenen und sachlichen Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung zeigt. Dies hat vermutlich damit zu tun, dass sich Leistungserbringende schon seit einiger Zeit mit der Thematik befassen haben, da eine Auseinandersetzung damit aufgrund des direkten Handlungsdrucks oft nicht zu umgehen ist. Dieser hat auch die zuständigen Bundesbehörden – Bundesämter für Gesundheit und für Sozialversicherungen – veranlasst, sich des Themas anzunehmen, Weisungen zu erlassen und weitere Schritte in Richtung Information, Forschung und Weiterbildung des Personals im Gesundheitswesen zu unternehmen.

Auch verschiedene NGO haben sich im Gesundheitswesen engagiert, rechtliche Rahmenbedingungen für Unterstützung abgeklärt und entsprechende Versorgungsangebote geschaffen: Praktisch in allen grösseren Städten wurden Ambulatorien und Anlaufstellen eingerichtet, die gesundheitliche Versorgung anbieten oder vermitteln und mit Spitälern zusammenarbeiten. Diese Dienste beraten Sans-Papiers unter anderem im Hinblick auf den Abschluss einer Krankenversicherung und der Beantragung von Prämienverbilligungen. Dieser Schritt stellt in weiten Landesteilen noch ein grosses Problem dar und ist ohne fachliche Unterstützung praktisch unmöglich. In mehreren Städten werden inzwischen Neugeborene oder sogar alle Kinder krankenversichert. Gleichzeitig bieten zahlreiche Dienste auch allgemeine Beratungen in anderen rechtlichen Belangen oder zu Alltagsfragen an.

Während Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis tendenziell ähnliche Gesundheitsprobleme haben wie die übrige Bevölkerung im gleichen Alter, gibt es konvergierende Hinweise auf eine erhebliche Verschlechterung des Gesundheitszustands von Personen, die während eines längeren Zeitraums Nothilfe beziehen. Deshalb haben einzelne Kantone inzwischen beschlossen, Nothilfebeziehende (wieder) zu versichern, nachdem sie sie ursprünglich auf Empfehlung der SKOS aus der Krankenversicherung ausgeschlossen hatten.

Obwohl es in der alltäglichen Versorgungspraxis beträchtliche kantonale und lokale Unterschiede gibt und infolge des Sozialhilfestopps neue Spannungsfelder entstanden sind, zeichnen sich im Gesundheitswesen pragmatische, sachlich fundierte Lösungsansätze ab, die

eine ideologisch geprägte Herangehensweise überwinden. Allerdings dürften in Zukunft insbesondere Fragen der Finanzierung Stoff für weitere Debatten und Interessenskonflikte liefern.

Widersprüchliche Lage in der Nothilfe

Die Einführung des Sozialhilfestopps stellt nicht nur für die abgewiesenen Asylsuchenden ein einschneidendes Moment dar, sondern auch für die Behörden und NGO, die in diesem Bereich tätig sind. Obwohl die Nothilfe als letztes Auffangnetz für ausserordentliche Not-situationen gedacht ist und zur Abschreckung dienen soll, sind Langzeitbezüge inzwischen keineswegs mehr eine Seltenheit. Nothilfe beziehen ausschliesslich Personen, die weder über ein soziales Netz, noch über eine Erwerbsmöglichkeit verfügen und im Unterschied zu anderen Sans-Papiers in ausgesprochen prekären Verhältnissen leben. Laut zahlreichen Aussagen von Fachleuten und neueren Studien hat sich die Nothilfe auf Dauer für alle Beteiligten, das heisst die Nothilfebeziehenden selbst, die Betreuenden und die Behörden, als aufreibend und aufwändig erwiesen.

Die Ausgestaltung der Nothilferegimes kann als Vorzeigebispiel für die Praxisvielfalt im Vollzugsföderalismus gelten und hat in grösseren Kantonen zur Errichtung von Parallelstrukturen zur Sozialhilfe geführt. In der Praxis müssen bereits bestehende Hilfsangebote (Hygienemöglichkeiten, Mahlzeiten, Gesundheitsberatung, Notunterkünfte) für hilfsbedürftige Menschen und Sans-Papiers, die üblicherweise die Anonymität der Betroffenen garantieren, und solche für abgewiesene Asylsuchende, die einem finanziell zuständigen Kanton zugeteilt werden, neu konzipiert und koordiniert werden. Dies gilt sowohl für öffentlich subventionierte wie auch für private Angebote von NGO, die meist in Städten und Agglomerationen zu finden sind. In ländlichen Gegenden nimmt die Unterstützung oft weniger organisierte Formen an und ist stärker auf Initiativen von Privatpersonen angewiesen.

Die längerfristigen Auswirkungen dieser Entwicklungen im Asylbereich sind noch schwer abzuschätzen, und es ist nicht ausgeschlossen, dass die Zuspitzung hausgemachter Probleme einer wachsenden Marginalisierung breiterer Bevölkerungsgruppen und der Bildung rechtsfreier Räume Vorschub leisten wird.

8.3 Politikgestaltung in Sachen Sans-Papiers und Ausblick

In Gesetzgebung und Bundespolitik wurde in den vergangenen Jahren die Frage der ausländerrechtlichen Illegalität hauptsächlich unter dem Blickwinkel der

Bekämpfung der illegalen Einwanderung behandelt. Das Massnahmenpaket «Missbrauchsbekämpfung, Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung» (Botschaft) gehört neben dem dualen Zulassungssystem und der verbesserten Integration zu den wichtigsten Neuerungen des Ausländergesetzes, das 2008 in Kraft trat. Es umfasst unter anderem verstärkte Personenkontrollen an den EU-Aussengrenzen und im Inland, verschärfte Sanktionen bei der Erleichterung rechtswidrigen Aufenthalts, vermehrten Datenaustausch zwischen Behörden und Verbesserungen des Wegweisungsvollzugs. Ähnliche bereits bestehende oder neu eingeführte Regelungen sind in anderen Rechtsgrundlagen enthalten (AsylG, BGSA, FZA, SAA usw.).

Die kantonale Praxis (gegenüber Drittstaatsangehörigen) gestaltet sich differenzierter, obwohl auch hier ein Trend zu vermehrter Repression und Kriminalisierung festzustellen ist. Denn heute wird die illegale Einreise in mehreren Kantonen systematisch sanktioniert und bei Zuwiderhandlung Ausschaffungshaft verhängt. Ebenso lässt sich eine Verlagerung des repressiven Umgangs von den erwerbstätigen Sans-Papiers aus dem Ausländerbereich hin zu Personen aus dem Asylbereich beobachten. Allerdings gibt es auch gegenläufige Tendenzen und einzelne Kantone sehen inzwischen vom Vollzug einer Wegweisung ab, bis die Situation der aufgegriffenen Sans-Papiers geklärt ist.

Gegensätzliche Perspektiven im Umgang mit Illegalität

Somit hat sich die Schweiz, wie übrigens auch die EU in ihrer gemeinschaftlichen Migrationspolitik, in erster Linie für ein repressives Vorgehen entschieden, um illegalen Aufenthalt zu verhindern. Dieser ordnungspolitische Standpunkt, der auch in den jüngsten parlamentarischen Debatten immer wieder zum Ausdruck kam, ist insofern nachvollziehbar, als der Staat bemüht sein muss, die Rechtsordnung durchzusetzen und ihre Widerspruchsfreiheit zu garantieren. Ausserdem sind Regierungen geneigt, der Bevölkerung zu demonstrieren, dass sie die Kontrolle über die Zuwanderung nicht verloren haben. Im Gegensatz zu dieser Politikoption machen die Befürworterinnen und Befürworter einer Perspektive, die die Problemlage der Sans-Papiers in den Vordergrund rückt, die Bedingungslosigkeit von Grundrechten geltend, die nicht an bestimmte Voraussetzungen gebunden sein dürfen. Dadurch relativieren sie den Anspruch auf eine vollkommene Kontrolle der Zuwanderung und Kohärenz des Rechts und verweisen auf die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Anwesenheit von Sans-Papiers.

Beide Positionen sind in sich kohärent und legitim, aber zumindest auf den ersten Blick schwer miteinander

vereinbar. Es darf daher nicht erstaunen, dass kaum eine öffentliche Instanz ohne Weiteres dazu bereit ist, Zugeständnisse an die Gegenpartei zu machen und zwar umso weniger, als die Ausübung nationalstaatlicher Souveränität bei Fragen der Zuwanderung als identitätsstiftendes Moment politisch stark beladen ist. Offizielle Akteure und die Politik lassen sich deshalb erst dann auf eine Diskussion ein, wenn dringender Handlungsbedarf besteht; dieser besteht in erster Linie auf lokaler Ebene oder in direktem Kontakt mit den Papierlosen. Erst wenn die Probleme ein gewisses Ausmass erreicht haben und nicht mehr von Fall zu Fall lösbar sind, werden sie der nächsthöheren Instanz einer Institution oder einer Politik-ebene zugewiesen.

In diesem Sinn zeigt insbesondere die Entwicklung im Bildungs- und Gesundheitswesen, dass sich während der letzten zehn Jahre vielerorts eine Art Politik der «Schadensbegrenzung» oder, um es positiv zu formulieren, eine **Praxis zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards** herausgebildet hat, an der sowohl öffentliche wie auch private Akteure beteiligt sind. Es bedürfte vertiefter Analysen, um zu eruieren, ob es sich dabei im Einzelfall um fundierte öffentliche Politiken (im Sinn von «policy») oder, was vermutlich häufiger zutrifft, um wenig formalisierte Ad-hoc-Vorgehensweisen handelt. Jedenfalls hängt die Möglichkeit, verbindliche Regelungen zu treffen und offen zu kommunizieren, unter anderem vom institutionellen Umfeld und politischen Klima im jeweiligen Kontext ab.¹¹² Manche Abmachungen funktionieren zwar gut, sind aber vom Engagement einzelner Akteure abhängig, und diesbezügliche Informationen sind nur einer Minderheit von eingeweihten Personen zugänglich.

Auf interkantonaler Ebene oder Bundesebene sahen sich bisher vor allem die Schul- und Sozialversicherungsbehörden vor die Aufgabe gestellt, umfassend über die Rechte von Sans-Papiers zu informieren, um Pannen zu vermeiden und den Zugang zu Rechten sicherzustellen. Auch das Bundesamt für Migration wendet sich in einer Broschüre über Sozialversicherungen an «Personen ohne geregelten Aufenthalt»,¹¹³ obwohl explizite Hinweise auf eine Bevölkerungsgruppe, die es offiziell nicht geben sollte, ansonsten in der Regel vermieden werden. Doch angesichts kontrovers geführter Debatten über die Frage, ob Jugendlichen ohne Aufenthaltserlaubnis Zugang zu Lehrstellen gewährt und Erwerbstätigen AHV-Ausweise ausgestellt werden sollten, zeigt sich deutlich, dass bei grossen Teilen der Bevölkerung Informationsbedarf besteht.

Härtefallregelung als Lotterie?

Sämtliche Fachleute kommen hinsichtlich der Legalisierung bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen

zum gleichen Schluss: Der Umgang mit den Härtefall-Gesuchen sowie die Rechtsprechung in den vergangenen Jahren sind zunehmend restriktiver geworden. Voraussehbare Chancen auf Gewährung einer Bewilligung aus humanitären Gründen beobachten die Gesprächspartnerinnen und -partner praktisch nur noch bei Menschen mit schweren, im Herkunftsland nicht behandelbaren Krankheiten und bei Jugendlichen und ihren Angehörigen, die bereits lange in der Schweiz leben. Oft ist schwer nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Anträge beurteilt werden. Da bei der Einreichung eines Härtefallantrags die frühere Lebenslage, Wohnsituation und Erwerbstätigkeit der Gesuchstellenden untersucht werden, laufen die in dieser Unterstützungsarbeit engagierten Personen Gefahr, wegen Beihilfe zu illegalem Aufenthalt bestraft zu werden (und ihre Tätigkeit einstellen zu müssen). Aus diesem Grund und weil bei einem abschlägigen Entscheid den Gesuchstellenden eine Wegweisung droht, raten gewisse Anlaufstellen, erst im Falle einer drohenden Wegweisung Schritte für eine Regularisierung zu unternehmen. In Genf und Basel-Stadt wurden zu diesem Zweck Nothilfetelefone eingerichtet, die es den Sans-Papiers im Falle einer Verhaftung erlauben, die Rechtsberatung zu benachrichtigen, bevor es zu einer Ausschaffung kommt.

Die grossen kantonalen Unterschiede im Umgang mit Härtefällen sind zahlenmässig dokumentiert.¹¹⁴ Je restriktiver ein Kanton mit den Gesuchen umgeht, desto weniger werden eingereicht und desto geringer erscheint der Handlungsbedarf. Im Ausländerbereich haben seit 2001 zehn Kantone kein einziges und manche nur sehr wenige Gesuche¹¹⁵ an die Bundesbehörden weitergeleitet (Zürich: 10; St. Gallen: 1; Genf 1201). Im Asylwesen sind die kantonalen Differenzen etwas geringer. Ausserdem werden hier im Vergleich zum Ausländerbereich ungefähr siebenmal öfter humanitäre Bewilligungen¹¹⁶ gewährt, obwohl die abgewiesenen Asylsuchenden nur eine Minderheit aller Sans-Papiers bilden. Das mag auf den ersten Blick umso erstaunlicher erscheinen, als die abgewiesenen Asylsuchenden stärker kontrolliert und konsequenter weggewiesen werden als andere Sans-Papiers. Allerdings können erstere häufiger einen legalen beziehungsweise registrierten Aufenthalt nachweisen, was ein wichtiges Element für die Gutheissung eines Gesuchs darstellt. Ausserdem beziehen praktisch nur Asylsuchende Nothilfe und befinden sich häufiger in dringlichen Notlagen als erwerbstätige Sans-Papiers, was den Handlungsdruck auf die Behörden gegenüber der Bevölkerung verstärkt.

Verschiedene Aussagen von Fachleuten vermitteln den Eindruck, dass die gesamte Handhabung der Härtefallregelung stark vom politischen Klima bestimmt wird, und dass selbst Gerichte restriktive Absichten des Gesetz-

gebers in ihren Entscheiden als wichtige Orientierungspunkte betrachten. Umgekehrt hat in den vergangenen Jahren eine ordnungsrechtlich orientierte Sichtweise, die aus juristischer Perspektive durchaus nachvollziehbar ist, die Politikdiskurse stark geprägt: Ihre Vertreterinnen und Vertreter machen ausschliesslich die Sans-Papiers selbst für ihren illegalen Aufenthalt verantwortlich und wollen diese keinesfalls mit einer Aufenthaltsbewilligung für ihre Rechtsverletzung «belohnen». Diese Standpunkte bestärken sich gegenseitig und lassen nur wenig Spielraum für eine kritische Reflexion. Inwiefern unter diesen Umständen eine unabhängige Behandlung der Härtefall-Gesuche nicht dem Anspruch einer möglichst konsequenten Bekämpfung der irregulären Migration unterstellt wird, müsste unbedingt näher untersucht werden.

Dass die gegenwärtige Härtefallpraxis keine wirksame Antwort auf ausländerrechtliche Illegalität als soziales Problem ist, geht allein schon aus den Statistiken hervor. Als solches wird sie in engagierten Kreisen und erst allmählich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive identifiziert – wie der wachsende Literaturkorpus zeigt –, während illegaler Aufenthalt in Politik und Öffentlichkeit weiterhin als sicherheits- und ordnungspolitisches Problem wahrgenommen wird. In den Fokusgruppen-Diskussionen wurde diesbezüglich auf die wachsende Meinungskluft zwischen den verschiedenen Akteuren hingewiesen, die zum einen die konkrete, soziale Realität der irregulären Migration ins Auge fassen und zum anderen auf einer abstrakten Ebene argumentieren und eine konsequente Durchsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen propagieren. Während sich diese beiden Perspektiven in allgemeinen Debatten meist noch radikalisieren, können gelegentlich anhand von konkreten Problemsituationen pragmatische Lösungsansätze gefunden werden. Wenn nicht anschliessend eine öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema stattfindet, münden solche Vorkommnisse allerdings selten in eine kritische Reflexion der Ausgangspositionen.

Überlegungen zu Lösungsansätzen und Ausblick

Eine grundlegende Beschäftigung mit der Materie legt den Schluss nahe, dass der komplexe Umgang mit konfligierenden Rechtsgütern in verschiedenen Politikfeldern längerfristig nicht mehr (allein) dem Ermessen der zuständigen Akteure überlassen werden kann, sondern einer demokratischen Debatte und kollektiv ausgehandelten Lösungen Platz machen muss. Gerade in einem so brisanten Politikfeld ist es unumgänglich, gegensätzliche und selbst marginale Positionen zu diskutieren, ohne diese auszugrenzen, auch wenn sie (gegenwärtig) nicht mehrheitsfähig sind.

Auch bei der Härtefallregelung stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, eine angemessene Berücksichtigung von Einzelschicksalen und menschenrechtlichen Geboten ordnungspolitischen Interessen unterzuordnen und dadurch in Kauf zu nehmen, dass selbst für Menschen, die schon seit Jahrzehnten in der Schweiz leben und arbeiten, kaum eine realistische Aussicht auf Legalisierung besteht. Allerdings dürfte erst die Einsicht in die gesamtgesellschaftliche Dimension der irregulären Migration und die politische Akzeptanz der Migrationsrealität eine Akzentverschiebung im Umgang mit ausländerrechtlicher Illegalität bewirken. Wie die Durchführung kollektiver Regularisierungen in Südeuropa zeigt, wird dieser Anknüpfungspunkt in Ländern mit einer weniger konsolidierten Zuwanderungspolitik eher erreicht als in Ländern mit stark ausdifferenzierten Zulassungssystemen wie der Schweiz. Ein unvoreingenommener Vergleich andersartiger Migrationsregimes, die zweifellos alle ihre Schattenseiten haben, aber auch Potentiale bergen, dürfte für die Konzeption alternativer Umgangsweisen mit Illegalität durchaus gewinnbringend sein (siehe beispielsweise Finotelli 2007).

Letztlich geht es in allen Politikfeldern immer wieder um die Frage, inwieweit es verhältnismässig und von öffentlichem Interesse ist, soziale Rechte zum Zweck der Zuwanderungssteuerung zu beschränken und daraus erwachsene Missstände hinzunehmen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt legt zumindest den Schluss nahe, dass möglicherweise gerade eine Stärkung der Grundrechte von Sans-Papiers einen Beitrag dazu leisten könnte, die Schattenwirtschaft und die Bildung rechtsfreier Räume zu begrenzen und so längerfristig illegale Migration wirksamer zu bekämpfen als mit repressiven Massnahmen allein.¹¹⁷ In diesem Sinn lässt sich durchaus an eine alternative Handlungsorientierung denken, die sich weder ausschliesslich ausländerrechtlichen Zielen verschreibt, noch eine radikal ordnungskritische Position des «Laissez-faire» bei der Zulassung vertritt.

Voraussetzung für einen Perspektivenwechsel ist der Verzicht auf das unrealistische Ziel einer hundertprozentigen Durchsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen und die Einsicht, dass die Anwesenheit von Sans-Papiers strukturell bedingt ist und somit ein bleibendes Problem demokratisch verfasster Nationalstaaten im Zeitalter der Globalisierung darstellt. Es versteht sich, dass diese Position politisch schwerer zu kommunizieren ist als die Idealvorstellung einer lückenlosen Kontrolle. Erfahrungsgemäss leistet aber ein wachsendes Auseinanderklaffen zwischen (migrations-)politischen Ansprüchen und der Realität einer Polarisierung der politischen Positionen Vorschub und ist einer sozialverträglichen, sachgerechten Politikgestaltung, die in weiten Teilen der Bevölkerung Akzeptanz findet, wenig förderlich. Des-

halb muss auch einer breiteren Öffentlichkeit die Einsicht vermittelt werden, dass sich die Strategien möglicher Migrationssteuerung, wie die der staatlichen Einflussnahme in den letzten Jahrzehnten, fundamental geändert haben.

Wie mehrere Beispiele verdeutlichen, existieren in verschiedenen Kantonen und Politikfeldern bereits tragfähige Ansätze des konstruktiven Umgangs mit Sans-Papiers. Von diesen kann sich eine sachlich geleitete Diskussion zu möglichen Antworten auf die Probleme illegalen Aufenthalts inspirieren lassen. Eine offene Auseinandersetzung mit realistischen Möglichkeiten, irreguläre Migration wirksam einzudämmen, ohne den Blick für Menschenrechtsverletzungen und soziale Härten zu verschliessen, wird vermutlich die Vorteile einer pragmatischen Kombination unterschiedlicher Teillösungen aufzeigen. Ausserdem ist zu hoffen, dass eine konstruktive Debatte den Blick für Analyse- und Handlungsperspektiven öffnet, die über die Grenzen der Schweiz hinausreichen, und Berührungspunkte mit der Aussenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Vordergrund rückt.

9 Anmerkungen

- 1 Diese Zahlen beruhen auf Schätzungen aus Regularisierungsprogrammen in südeuropäischen Ländern.
- 2 Der Sozialhilfestopp und die damit verbundene Entlassung in die Illegalität gelten seit April 2004 für Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) und ab Januar 2008 auch für abgewiesene Asylsuchende.
- 3 Selbstverständlich widerspiegeln die verschiedenen Beschreibungen irregulärer Formen der Migration (illegale, klandestine oder undokumentierte Migration) die gesellschaftliche Perspektive, mit der staatlich nicht legitimierte Einwanderung beurteilt wird (vgl. Ghosh 1998).
- 4 Mona (2007) verfährt in seinem rechtsphilosophischen Werk «Das Recht auf Immigration», dass ein liberal verfasster Staat nicht bloss verpflichtet sei, bedrohten Menschen auf der Flucht Asyl und Rechtsschutz zu gewähren, sondern er müsste grundsätzlich alle Zuwandernden aufnehmen.
- 5 www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_il_pe_2009.pdf, 16.06.2010.
- 6 Siehe dazu den Artikel in Le Monde Diplomatique Juni 2010: www.monde-diplomatique.de/pm/2010/06/11.mondeText1.artikel,a0009.idx,1, 16.06.2010.+.
- 7 eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF, 16.06.2010.
- 8 Die Mitteilung besagt u.a.: «Illegal entry, transit and stay of third-country nationals who are not in need of international protection undermine the credibility of the common immigration policy. Without reinforced Community action, the crisis as already seen and perceived today would increase both in qualitative and quantitative terms.»: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF, 15.06.2010.
- 9 www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, 16.06.2010.
- 10 Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl: www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf, 14.06.2010.
- 11 www.sans-papiers.ch/site/index.php?id=180, 22.06.2010.
- 12 Diese Feststellung bestärkte letzthin eine Debatte im Parlament: Nationalräte konnten sich schlicht nicht vorstellen, dass Zugewanderte ohne Aufenthaltsbewilligung gelegentlich Sozialversicherungsbeiträge und Quellensteuern entrichten.
- 13 GE, VD, BS, TI, eventuell ZH.
- 14 Ecuador gehört mit 14 Millionen Einwohnern zu den mittelgrossen Staaten Südamerikas und ist gemessen am Brutto-sozialprodukt pro Kopf nach Kaufkraftparitäten das zweitärmste Land Südamerikas. Wie in den meisten lateinamerikanischen Ländern ist die wirtschaftliche Ungleichheit hoch. Das Land kannte 1999-2000 eine schwere Banken- und Währungskrise. Eine Folge der permanenten Wirtschaftskrisen war, dass im Jahre 2000 das Pro-Kopf-Einkommen unter dem Niveau von 1980 lag. Ein beträchtlicher Anteil der Ecuadorianer und Ecuadorianerinnen leben im Ausland, vor allem in den USA und Spanien. Nach offiziellen Aus- und Einreise-Statistiken sollen zwischen 1999 und 2004 rund eine Million ecuadorianische Staatsangehörige netto das Land verlassen haben (www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=575, 20.06.2010).
- 15 In Spanien fand eine Regularisierung 2001 und eine besonders umfangreiche 2005 statt, wobei Ecuador das wichtigste Herkunftsland der Gesuchstellenden war. Italien führte 2002 eine kollektive Arbeitsregularisierung durch.
- 16 www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/uebersichten/asyl-jahre-total-d.pdf, 22.06.2010
- 17 Kommentierte Asylstatistik 2009, BFM (S.7).
- 18 Ausschliesslich der rund 4990 sogenannten Übergangsfälle, deren NEE vor dem 01.04.2010 rechtskräftig wurde. Monitoring Nichteintretensentscheide, BFM.
- 19 Ebenfalls ohne Übergangsfälle, d.h. jene, deren Asylgesuch vor dem 01.01.2008 rechtskräftig abgelehnt wurde. Bericht Monitoring Sozialhilfestopp von Juli 2010 (Berichtsperiode 2009)
- 20 In einem Artikel von 2002 erwähnten Efionayi-Mäder und Cattacin sämtliche Schätzungen, die regelmässig in den Medien auftauchten und damals von 50 000 (Behörden) bis zu 300 000 reichten, die von verschiedenen Aktivistenkreisen genannte Schätzung. Diese Zahlen wurden im Artikel kritisch diskutiert, aber in der Folge mehrfach als Eigenschätzungen der Autoren präsentiert.
- 21 Wenn von der weltweiten Feminisierung der Migration die Rede ist, erweckt dies oft die Vorstellung von einer starken und schnellen Zunahme der Migration der Frauen. In Wahrheit haben sich vor allem die Wanderungsformen geändert, und die Zunahme bleibt insgesamt moderat.
- 22 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.Document.119166.pdf www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.Document.119166.pdf.
- 23 Siehe beispielsweise die ausführliche Berichterstattung von François Modoux in Le Temps vom 7. Juli 2006: Les «523», une histoire vaudoise über die Aktionen für die 523 Härtefälle aus dem Asylbereich – kurz als «les 523» bezeichnet.
- 24 Der Sozialhilfestopp und seine Folgen werden in Kapitel 5.4 näher beschrieben.
- 25 Bericht Monitoring Sozialhilfestopp von Juli 2010 (Berichtsperiode 2009).
- 26 Der genaue Studientitel lautet: Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend (Longchamp et al. 2005).
- 27 Der gesamtschweizerische Durchschnitt läge 2005 bei 1.2 Prozent resp. 5.8 Prozent für die Gesamt- resp. ausländische Bevölkerung. GE: 2.8 Prozent resp. 7.4 Prozent, BS: 2.7 Prozent resp. 9.1 Prozent, ZH 1.6 Prozent resp. 7.0 Prozent, TG 1.7 Prozent resp. 8.8 Prozent, TI 0.6 Prozent, 5.5 Prozent und VD 2.3 Prozent resp. 8.0 Prozent.

Aber nochmals, es handelt sich lediglich um Schätzungen von befragten Personen, die sich gegenseitig beeinflussen können.

- 28 In der Rangfolge der Agglomerationen liegt Zürich mit einer Bevölkerung von 1,08 Mio. weiterhin deutlich vor Basel (480 000 Einwohner) und Genf (470 000 Einwohner) im Schweizer Teil. Zusammen mit dem ausländischen Teil erreicht Basel 690 000 Einwohner und Genf 640 000. www.statistik.zh.ch/raum/agglomerationen.php?p=3, 07.07.2010.
- 29 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit: www.admin.ch/ch/d/sr/i/1/0.142.112.681.de.pdf, 26.06.2010.
- 30 Siehe dazu: www.admin.ch/ch/d/sr/362_0/app1.html, 07.07.2010.
- 31 Das Zweikreisemodell ist als Fortsetzung des anfangs der 1990er-Jahre etablierten Dreikreisemodells zu verstehen.
- 32 Siehe Freizügigkeitsabkommen: www.admin.ch/ch/d/sr/i/1/0.142.112.681.de.pdf, 16.06.2010.
- 33 Siehe dazu die stetig aktualisierte Liste der Visumsvorschriften beim BFM: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_visa/anh1-liste1_vorschriften-nach-staat-d.pdf, 07.07.2010.
- 34 Siehe dazu Artikel im Tagesanzeiger vom 01.07.2010 «Philippinerin darf keine Ferien bei Schweizer Verwandten machen», www.lexisnexis.de/e-solutions/KSH/en/index.html, 07.07.2010.
- 35 Seit 2008 ist ein Übergangssystem «SISone4ALL» operationell in Betrieb, 2011 wird es durch SIS II ersetzt. www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_polizeizusammenarbeit/ref_schengen/ref_sis.html, 07.07.2010.
- 36 Siehe dazu Art. 92 und 93 AuG zu den Sorgfaltspflichten und Art. 104 AuG zu den Meldepflichten der Transportunternehmen sowie Art. 120a bis 120c AuG zu den damit verbundenen Strafbestimmungen.
- 37 Zur Erklärung, siehe die Weisungen zum Freizügigkeitsabkommen unter: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20090601-weisungen-fza-d.pdf, 07.07.2010.
- 38 Aufgrund der Anpassung des AuG an die EU-Rückführungsrichtlinie wird sich dies bald ändern, die formlose Wegweisung wird abgeschafft und in der Regel eine Wegweisungsverfügung erlassen, gegen die Beschwerde erhoben werden kann. Siehe dazu: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/uebernahme_rueckfuehrungsrichtlinie.html, 07.07.2010.
- 39 Das Konzept des Nichteintretensentscheids tauchte 1983 erstmals auf. Die Gründe des Nichteintretens auf Asylgesuche haben sich jedoch über die Jahre hinweg vervielfältigt (Sanchez-Mazas et al. forthcoming: 17).
- 40 Auch in Bezug auf NEE ist ein Gesetzgebungsprozess im Gange. Ein neuer Gesetzentwurf sieht unter anderem vor, dass Nichteintretensverfahren nur noch bei Dublin-Verfahren und bei Wegweisungen in einen sicheren Drittstaat erfolgen sollen sowie in Fällen, in denen Asylsuchende keine Asylgründe vorbringen (z. B. nur medizinische oder wirtschaftliche Gründe). In den übrigen Fällen soll ein rasches und einheitliches materielles Verfahren mit einer Beschwerdefrist von neu 15 Tagen (bisher 30 Tage) durchgeführt werden. Siehe dazu: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/asyl-_und_auslaendergesetz.html, 07.07.2010.
- 41 Laut GfS-Studie von 2005 gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Asylpolitik (der Zahl abgewiesener Asylsuchenden) und dem Vorkommen von Sans-Papiers in den Kantonen. Gleichzeitig erfasste die Studie auch die Einschätzung von Expertinnen und Experten, «dass eine restriktive Asylpolitik, wie sie sich in Zukunft abzeichnet, das Anwachsen illegal anwesender Personen begünstigen könne» (Longchamp et al. 2005: 43).
- 42 Dabei ist der Anteil von Langzeitbezüglerinnen und -bezügern bei Personen mit einem negativen Asylentscheid nach durchlaufenem Asylverfahren besonders hoch (Bolliger und Féraud 2010: 93).
- 43 Siehe dazu www.sosf.ch/cms/front_content.php?idcat=244, 16.06.2010.
- 44 Siehe dazu «Les» 523", une histoire vaudoise», *Le Temps*, 7 juillet 2006.
- 45 Siehe dazu den Artikel unter www.sans-papiers.ch/site/uploads/media/Vorschlag_Staatsrat_GE_01.pdf, 16.06.2010.
- 46 Siehe Artikel in *Le Courrier* vom 16.03.2002: www.lecourrier.ch/index.php?name=NewsPaper&file=article&sid=307, 25.06.2010.
- 47 Siehe dazu Bundesbeschluss im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen Besitzbestandes vom November 2009: www.admin.ch/ch/d/ff/2009/8915.pdf.
- 48 Siehe dazu die Liste der Rückübernahmeabkommen auf der Website des BFM: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/internationale_rechtsquellen/internat_vertraege/rueckuebernahme.html, 22.06.2010.
- 49 www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/internationale_rechtsquellen/internat_vertraege/rueckuebernahme.html, 22.06.2010.
- 50 Das SIS ist in der Schweiz seit August 2008 in Kraft. Siehe dazu Notenaustausch betreffend VIS vom August 2008: www.admin.ch/ch/d/ff/2009/4289.pdf, 22.06.2010.
- 51 Dasselbe gilt für eingetragene Partnerschaften.
- 52 Zu «Scheinehe» und der Rechtsgrundlagen der Ehe siehe (Spescha 2007: 121).
- 53 www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2005/20051222-rs-scheinehen-d.pdf, 22.06.2010.
- 54 www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&print_style=yes&msg-id=33439, 08.06.2010.
- 55 Betreffend grundrechtliche Probleme in Bezug auf diese neuen Gesetzesbestimmungen siehe die Diskussion von Prof. Dr. Paul Müller: www.sans-papiers-contact.ch/documents/091030ArtikelJPMullerzugesBestimmungenbetrEhedef.pdf, 15.07.2010.
- 56 www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20050463, 13.07.2010.

- 57 Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Fankhauser vom 15. Juni 1998.
- 58 Rundschreiben «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen».
- 59 «Aufgrund der Ausschlösslichkeit des Asylverfahrens hat ein abgewiesener Asylbewerber grundsätzlich keinen Anspruch auf Einleitung eines Verfahrens nach dem Ausländergesetz um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung» (Verwaltungsgericht, B 2009/189).
- 60 Bis März 2003 wurden 480 Gesuche gut geheissen (Acher-
mann und Efonyi-Mäder 2003: 8), das heisst, in diesem Zeitraum wurden rund doppelt so viele Härtefälle gut geheissen als in den Jahren danach.
- 61 Siehe BGE 130 II 42, in Nideröst (2009: 379)
- 62 Das Bundesgericht zog in seinen Beurteilungen aus juristischen Gründen die in den Weisungen erarbeiteten Kriterien nicht bei (Alberto Achermann 2009).
- 63 Weisung vom 1.7. 2009 zu Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall: www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbereich/aufenthalt_ohne_erwerbstaetigkeit.Par.0001.File.tmp/5-aufenthalt-ohne-erwerb-d.pdf, 11.06.2010.
- 64 Siehe dazu die Interpellation 07.3207 Sans-Papiers – stecken wir in einer Sackgasse? www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073207, 22.06.2010.
- 65 Diese Daten stammen aus der Härtefallstatistik auf der BFM-Website: www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/haertefaelle.html, 26.06.2010.
- 66 Siehe dazu Statistiken des BFM.
- 67 Entsprechende informelle Deklarationen von Entscheidungstragenden sind einzelnen Fachpersonen bekannt, können aber nicht dokumentiert werden.
- 68 Die Bewegung «En quatre ans on prend racines»: www.refuge-kosovo.ch/accueil.html, 22.06.2010.
- 69 Die «Plattform zu den Sans-Papiers» wurde 2002 mit dem Ziel gegründet, Regularisierungen für die Sans-Papiers zu erreichen oder zumindest die Härtefallregelung zu verbessern. Siehe: www.sans-papiers.ch/site/index.php?id=81, 22.06.2010.
- 70 www.bleiberecht.ch, 13.07.2010.
- 71 Siehe dazu Artikel im Tagesanzeiger vom 29.12.2009: www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Kirchenbesetzung-Sanspapiers-wollen-Druck-verstaerken/story/25513697, 22.06.2010.
- 72 Sendung «Kontext» des Schweizer Radio DRS vom 07.06.2010: www.drs.ch/www/de/drs/sendungen/kontext/5005.sh10138874.html, 22.06.2010.
- 73 BGE 114 II 279 ff. und 122 III 110 ff.
- 74 Das bedeutet etwa, dass sie im Falle einer Ausreise die ihnen zustehenden AHV-Beiträge zurückfordern können. Unfälle und Berufskrankheiten sind versichert, ebenso Invalidität unter gewissen Fristbedingungen. Auch bezüglich Mutterschaft, Kinder- und Familienzulagen besteht prinzipiell eine Leistungsberechtigung.
- 75 Der Entscheid, ob die Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuer vom Lohn abgezogen werden, liegt demnach letztlich bei den Arbeitgebenden.
- 76 BGE 118 V 79 vom 11. Mai 1992.
- 77 Es handelt sich um eine vereinfachte Form der Gehaltsabrechnung unter Berücksichtigung der Formalitäten im Zusammenhang mit Sozialversicherungen und Quellensteuern für Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten. www.chèque-emploi.ch
- 78 Aspasia in Genf, Fleur de pavé im Kanton Waadt, das Fraueninformationszentrum in Zürich, Fri-santé usw.
- 79 Motion 00.3039.
- 80 Da die Konsequenzen einer Denunziation des Schwarzarbeitsverhältnisses für Arbeitgebende weit milder und kalkulierbar (Busse) sind als für die Sans-Papiers, sind solche Drohungen durchaus wirksam.
- 81 Soziales Kapital umfasst alle Ressourcen, die auf einer Gruppenzugehörigkeit beruhen, wie Familienhintergrund, berufliche Verbindungen, Beziehungsnetz usw. Kulturelles Kapital die Bildung, Kenntnisse Diplome, Titel, kulturelle Güter, Bilder, Bücher.
- 82 Eine juristische Definition von Schwarzarbeit gibt es nicht. Unter Schwarzarbeit wird eine entlohnte, selbständige oder unselbständige Arbeit verstanden, die als Tätigkeit an sich legal ist, bei deren Ausübung aber gegen Rechtsvorschriften verstossen wird. Sie umfasst Tatbestände von der Beschäftigung von Angestellten, die den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet sind, ferner nicht gemeldete Erwerbstätigkeit von Personen, die Leistungen einer Sozialversicherung beziehen und die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne gültige Arbeitsbewilligung usw. (siehe factsheet keine Schwarzarbeit auf www.keine-schwarzarbeit.ch)
- 83 Friedrich Schneider schätzt in einem Zeitungsartikel von Cash vom 06.12.2002 den Anteil der von Ausländern mit oder ohne legalen Status verrichtete Arbeit auf 16 Prozent; Schätzungen aus den 1980er-Jahren liegen höher, sind aber nicht mehr aktuell.
- 84 Eine ausführliche Diskussion der Massnahmen im Vorfeld der Einführung des Gesetzes ist bei (Achermann und Efonyi-Mäder 2003: 125) nachzulesen.
- 85 7.3 Stellenprozent bei einem Durchschnitt von 2.6 für die Schweiz (SECO 2010).
- 86 Angesichts des Erfolgs im Kanton Genf wurden inzwischen Stimmen laut, die forderten, dass die Angaben systematisch an die Migrationsbehörden weitergeleitet würden. Proposition de motion 25.03.2010 M1943.
- 87 Was eigentlich nicht hätte geschehen sollen, aber eben nicht immer zu verhindern ist. Auf die Frage, ob Sans-Papiers verfolgt würden, antwortet Serge Gaillard vom SECO folgendes: Nein, das Gesetz will keine Menschen, sondern die Schwarzarbeit bekämpfen. Zudem dürfen die Sozialversicherungsbehörden nur dann mit den Ausländerbehörden Kontakt aufnehmen, wenn auf dem Einkommen einer Person keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet wurden. www.keine-schwarzarbeit.ch/mediencorner/00136/00145/index.html?lang=de, 18.06.2010

- 88 Siehe dazu das Interview von Serge Gaillard: www.keine-schwarzarbeit.ch/mediencorner/00136/00145/index.html?lang=de
- 89 Urteil C-385/2006; Jurius, Demande d'autorisation de séjour, in: Jusletter 10. Mai 2010.
- 90 EDK, Empfehlungen und Beschlüsse, Bern 1995, edudoc.ch/record/24416/files/D36A.pdf?ln=frversion=1, 20.06.2010.
- 91 Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juli 1972 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (BSG 122.21): «Die örtliche Fremdenpolizei ist berechtigt, von den Schulbehörden periodisch ein Verzeichnis der ihre Schulen besuchenden ausländischen Kinder zu verlangen und fordert jeweils auf Beginn eines Schulsemesters ein solches an. Kinder, deren Aufenthaltsverhältnis nicht geregelt ist, meldet sie unverzüglich dem Amt für Migration und Personenstand.» VPOD Magazin 128/02, Tobler, R., Ohne Papiere in die Schule? Seite 26.
- 92 Solidarité sans frontières (SOSF), Zugang zu Schule und Lehre, www.sosf.ch/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=244&subid=244&idcat=636&idart=2660, 13.07.2010.
- 93 Idem.
- 94 Vollzeitlehrgänge 10 Prozent, Teilzeitlehrgänge 2 Prozent. Bundesamt für Statistik, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/04/00/blank/uebersicht.html, 15.06.2010.
- 95 Schweizerisches Parlament, Geschäftsdatenbank, www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20083616, konsultiert am 01.07.2010.
- 96 Siehe www.sans-papiers.ch «Politische Vorstösse» für eine Übersicht.
- 97 WOZ, Die Wochenzeitung, Brügger, H., Eine Behörde bricht das Gesetz, 04.03.2010.
- 98 Art. 41 BV gehört zu den Sozialzielen der Bundesverfassung, deren Umsetzung dem Gesetzgeber überlassen ist.
- 99 Unité mobile de soins communautaires (UMSCO) der HUG in Genf und Unité des Populations Vulnérables (UPV) der Policlinique Médicale Universitaire (PMU) des CHUV in Lausanne.
- 100 NowHereCare, eine international vergleichende Studie im Auftrag des BAG, die vom ICMPD in Zusammenarbeit mit dem SFM durchgeführt wird.
- 101 Das heisst nicht in einem kantonalen «Sachabgabezentrum» (spezielle Aufnahmeinstitution für Personen in Nothilfe) untergebracht sind.
- 102 «Patientinnen und Patienten ohne Aufenthaltsrecht und ohne Krankenversicherung» (2007) www.migesplus.ch/publikationen-de.php?thema=26&pub=161, 15.06.2010.
- 103 Postulat 09.3484 von Bea Heim vom 28.05.2009.
- 104 Motion 10.3203 von Alex Kuprecht vom 18.03.2010.
- 105 Die vom BFM in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass an einem Stichtag im September 2009 rund ein Drittel der Nothilfebeziehenden in speziellen Nothilfestrukturen, einschliesslich Notschlafstellen, untergebracht waren.
- 106 Dies gilt nicht nur für so genannte «Altfälle», deren Asylgesuch vor 2008 rechtskräftig abgelehnt wurde, sondern auch für Fälle, in welchen die Abweisung ab dem 01.01.2008 rechtskräftig wurde. Von letzteren bezogen zwischen dem Januar 2008 und Juli 2009 55 Prozent jemals Nothilfe.
- 107 Interpellation Lustenberger (10.3052) «Sans Papiers mit AHV-Ausweis» und Antwort vom Bundesrat vom 19. Mai 2010: www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103052, 27.06.2010.
- 108 Siehe Artikel im Der Bund vom 27. Juni 2010: www.derbund.ch/schweiz/standard/Auch-SansPapiers-erhalten-einen-AHVAusweis/story/19919782, 27.06.2010.
- 109 Die Sozialversicherungsbehörden sind nur dann verpflichtet, die Ausländerbehörden zu benachrichtigen, wenn für ein bestimmtes Einkommen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet wurden und sich nicht sogleich ergibt, dass der Aufenthalt des betreffenden Ausländers rechtmässig ist (Art. 12 Abs. 2 BGSA). Hinsichtlich der letztgenannten Bestimmung besteht notwendigerweise ein grosser Ermessensspielraum der Behörden.
- 110 Das de facto Heiratsverbot für Personen ohne geregelten Aufenthalt tritt erst 2011 in Kraft.
- 111 Wir gehen von einer gesellschaftlichen Definition sozialer Probleme aus, die nach Blumer (1975) einem fünfstufigen Prozess folgt: 1. das Auftauchen des sozialen Problems bzw. seine Wahrnehmung; 2. die öffentliche Anerkennung (Legitimierung); 3. die Mobilisierung von Handlungsstrategien in politischen Auseinandersetzungen; 4. die Erstellung eines offiziellen Handlungsplanes; 5. die Transformation dieses Handlungsplans in seiner tatsächlichen Ausführung.
- 112 So sind beispielsweise nur beschränkte Informationen über die Organisation der Gesundheitsversorgung von Sans Papiers in Bern zugänglich, während in Lausanne die Versorgungsmodalitäten und neuste Entwicklungen in diesem Bereich auf der Website des Universitätsspitals dokumentiert werden. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass die Versorgung in Bern generell schlechter funktioniert als in Lausanne.
- 113 www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/sozialversicherungen.html
- 114 Dies gilt zumindest für die Gesuche, die an den Bund weitergeleitet werden.
- 115 Gemäss Art. 30 AuG und Art. 13f BVO.
- 116 Gemäss Art. 14 AsylG.
- 117 Entsprechende Überlegungen wurden andernorts vertieft diskutiert (Achermann und Efonyi-Mäder 2003: 111 ff; Cyrus 2004; Vogel und Cyrus 2008).

10

Literatur

Achermann, Alberto (2006). Weitere Rechtsentwicklungen in der Schweiz, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2005/2006*. Bern: Stämpfli Verlag, 233–252.

Achermann, Alberto (2007). Rechtsentwicklung in der Schweiz, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*. Bern: Stämpfli Verlag, 249–276.

Achermann, Alberto (2008). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 195–225.

Achermann, Alberto (2009). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Ausländer- und Bürgerrechts, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2008/2009*. Bern: Stämpfli Verlag, 201–220.

Achermann, Alberto und Barbara von Rütte (2008). Rechtsentwicklung in der Schweiz, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 309–332.

Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006a). Ein Alltag ohne Bewilligung – Wie Sans-Papiers mit prekären Lebensbedingungen umgehen, in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz, unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo, 73–110.

Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006b). *Migration, Prekarität und Gesundheit – Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Achermann, Christin und Denise Efionayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz – Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.

Agustín, Laura María (2007). *Sex at the margins – Migration, labour markets and the rescue industry*. London: Zed Books.

Alleva, Vania und Pierre-Alain Niklaus (2004). *Leben und arbeiten im Schatten – Die erste detaillierte Umfrage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sans-Papiers in der Deutschschweiz – April 2004*. Basel: Anlaufstelle für Sans-Papiers.

Amarelle, Cesla (2010). Les migrations économiques sans status légal – L'environnement normatif des sans-papiers, in: Amarelle, Cesla und Minh Son Nguyen (Hg.), *Migrations et économie – L'accès des étrangers à la vie économique – Les normes et leur application*. Berne: Stämpfli Editions, 125–180.

Bahnan Buechi, Rania und Christine Sieber (2004). Frauen Sans-Papiers – Recht auf Gesundheit, in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Migration – Eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen*. Zürich: Seismo, 139–149.

Baldwin-Edwards, Martin und Albert Kraler (2009). *Regularisations in Europa – Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States in the EU*. Wien: ICMPD.

Baumann, Nerma und Franziska Eigenmann (2002). *Migration und Leben in der Illegalität – Was kann die soziale Arbeit zur Veränderung der Lebenssituation von Sans-papiers beitragen?* Bern: Edition Soziothek.

Baur, Thomas (2009). *Die Härtefallregelung im Asylbereich – Kritische Analyse der kantonalen Praxis*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.

Bodenmann, Patrick et al. (2003). Etre malade et «sans-papiers» à Lausanne – Quo vadis? Médecine de premier recours. *Médecine et hygiène*, 61(2455): 2023–2028.

Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht*. Bern: Büro Vatter AG.

Bolz, Susanne (2008). Revidiertes Asylgesetz und neues Ausländergesetz – Stand der Gesetzgebung ab 2008, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 209–308.

Bolzmann, Claudio (2001). Politiques d'immigration et clandestinité, in: Centre de Contact Suisses-Immigrés (Hg.), *Personnes sans statut légal – Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI.

Bolzmann, Claudio, Myrian Carbajal Mendoza und Giuditta Mainardi (Hg.) (2007). *La Suisse au rythme latino – Dynamiques migratoires des Latino-Américains – Logiques d'action, vie quotidienne, pistes d'interventions dans les domaines du social et de la santé*. Genève: IES éd.

Bommes, Michael (1999). *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat – Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bommes, Michael (2006). Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten, in: Alt, Jörg und Michael Bommes (Hg.), *Illegalität – Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 95–116.

Bourdieu, Pierre und Jean-Claude Passeron (1964). *Les héritiers – Les étudiants et la culture*. Paris: Edition du minuit.

Brochmann, Grete und Tomas Hammer (1999). *Mechanisms of immigration control – A comparative analysis of European regulation policies*. Oxford: Berg.

Broeders, Dennis und Godfried Engbersen (2007). The Fight Against Illegal Migration – Identification policies and immigrants counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12): 1592–1609.

Carbajal, Myrian (2007). Entre normalité et anormalité – Que signifie vivre dans un contexte d'imprévisibilité?, in: Bolzman, Claudio und Myrian Carbajal (Hg.), *La Suisse au rythme latino – Dynamiques migratoires des Latino-Américains – Logiques d'action, vie quotidienne, pistes d'interventions dans les domaines du social et de la santé*. Genève: IES éd., 171–184.

Carbajal, Myrian (2008). Entre «ici» et «là-bas», les sans-papiers tissent des liens – Les réseaux sociaux dans la migration des femmes latino-américaines en Suisse, in: Vatz Laaroussi, Claudio Bolzman, Mohamed Lahlou (Hg.), *Familles migrantes au gré des ruptures – Tisser la transmission*. Lyon: Interdisciplinaire, 141–163.

Caroni, Martina (2009). Rechtsstellung von Sans-Papiers, in: Caroni, Martina, Tobias D. Meyer und Lisa Ott (Hg.), *Migrationsrecht*. Bern: Stämpfli Verlag, 255–271.

Carbajal, Myrian und Nathalie Ljuslin (2010). *Jeunes latino-américain-e-s sans-papiers – Processus d'entrée dans la vie adulte*. Fribourg: Haute école fribourgeoise en travail social.

Carrera, Sergio und Massimo Merlino (2009). *Undocumented Immigrants and Rights in the EU – Addressing the Gap between Social Science Research and Policy-making in the Stockholm Programme?* Brussels: Centre for European Policy Studies.

Castles, Stephen (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2): 205–227.

CEEP (Hg.) (2003). *Emploi clandestin – Quelles sanctions? Évaluation des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil*. Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Chimienti, Milena (2007). The agency of migrant prostitutes – Experiences from Switzerland, in: Björngren Cuadra, Carin und Sandro Cattacin (Hg.), *Migration and health – Difference sensitivity from an organisational perspective*. Malmö: Malmö University, International Migration and Ethnic Relations, 84–95.

Chimineti, Milena (2009). *Prostitution et migration – La dynamique de l'agir faible*. Zurich: Seismo.

Chimienti, Milena, Denise Efionayi-Mäder und Romaine Farquet (Hg.) (2003). *La répression du travail clandestin à Genève – Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM).

Cholewinski, Ryszard (2000). The EU Acquis on Irregular Migration – Reinforcing Security at the Expense of Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2(3–4): 361–405.

Cornelius, Wayne, Philip Martin und James Frank Hollifield (Hg.) (1995). *Controlling immigration – A global perspective*. Stanford: Stanford University Press.

Cornelius, Wayne (2005). Controlling 'Unwanted' Immigration – Lessons from the United States 1993–2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4): 775–794.

Cyrus, Norbert (2004). *Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland – Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen*. Oldenburg: Interdisziplinäres Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM) an der Universität Oldenburg.

D'Amato, Gianni, Brigitta Gerber und Martina Kamm (2005). *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Dahinden, Janine und Fabienne Stants (2006). *Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Davet, Suzanne (2008). *Informations- und Schweigepflichten von Behörden und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, bei illegalem Aufenthalt*. Bern.

De Genova, Nicholas (2002). Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31: 419–447.

Ducrocq, Serge und Nadjy Quinay (Hg.) (2003). *Travail social et sans-papiers – Quelles contraintes? Quel sens à l'action sociale? Étude menée sur le canton de Genève*. Genève: Institut d'études sociales, Ecole supérieure de travail social.

Düvell, Franck (2006a). *Auch «Illegale» haben Rechte. Schutz von Sans-Papiers im Europäischen Vergleich*. Arnoldshain: PICUM.

Düvell, Franck (2006b). *Illegal immigration in Europe – Beyond control?* Houndmills: Palgrave Macmillan.

Düvell, Franck (2007a). *Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas – Wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen*. Zürich.

Düvell, Franck (2007b). Migration Policy Divergence and Civil Society Activism – The Case of Anti-Deportation Campaigns, in: Berggren, Erik (Hg.), *Irregular migration, informal labour and community – A challenge for Europe*. Maastricht: Shaker, 413–429.

Efionayi-Mäder, Denise (2006). Zwischen Anpassung und Ausschluss – Leben ohne Bewilligung in der Schweiz. *Forum – Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)*, 6: 42–50.

Ehrenreich, Barbara und Arlie Russell Hochschild (Hg.) (2003). *Global woman – Nannies, maids and sex workers in the new economy*. London: Granta Books.

Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (2006). Bericht Arbeitsgruppe Sans-Papiers. Bern. www.sans-papiers.ch/site/uploads/media/bericht_20052006_AGSansPapiers.pdf

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2004). Bericht zur illegalen Migration, 23. Juni 2004. Bern: IMES, BFF, fedpol, EZV. www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2004/pm_2004_06_29/ber_illegale_migrationond.pdf

Epiney, Astrid und Tamara Civitella (2008). Die rechtliche Stellung von Unionsbürgern und Drittstaatenangehörigen in der Schweiz – Ein Vergleich ausgewählter Aspekte, in: Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2007/2008*. Bern: Stämpfli Verlag, 3–58.

Europäische Kommission (2009). *Clandestino – Undocumented Migration – Counting the Uncountable. Date and Trends Across Europe. Final Report*. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.

Feld, Lars P. und Friedrich Schneider (2010). Survey on the shadow economy and undeclared earnings in OECD countries. www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/SurveyShadEconTaxEvasion.pdf

Finotelli, Claudia (2007). *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos*. Berlin: LIT-Verlag.

Finotelli, Claudia (2008). Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien – Planlose Steuerung oder effektive *ex post* Regulierung?, in: Hunger, Uwe, Can M. Aybek und Andreas Ette (Hg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag.

Flückiger, Yves und Cyril Pasche (Hg.) (2005). *Analyse du travail clandestin dans l'économie domestique à Genève*. Genève: Université de Genève, Observatoire universitaire de l'emploi, Laboratoire d'économie appliquée.

Földhàzi, Ági und Milena Chimienti (2008). Géographies du marché du sexe – Entre dynamiques urbaines, économiques et politiques. *Sociétés*, (99).

Freeman, Gary P. (1995). Modes of immigration politics in liberal democratic states. *International Migration Review*, 29(4): 881–913.

Ghosh, Bimal (1998). *Huddled masses and uncertain shores – Insights into irregular migration*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Global Commission on International Migration (GCIM) (2005). Migration in an interconnected world – New directions for action. www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf

- Göksu, Tarkan (2007). Zivilstandsregisterliche Behandlung von Kindern papier- oder wohnsitzloser Eltern. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1261.
- Golay, Yann (2007). *Die neue Härtefallregelung – Rechtliche Analyse*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Guiraudon, Virginie und Christian Joppke (2001). *Controlling a new migration world*. London: Routledge.
- Hagan, Jacqueline Maria (2008). *Migration Miracle – Faith, Hope, and Meaning on the Undocumented Journey*. Harvard University Press.
- Hernandez-Leon, Ruben (2005). *The Migration Industry in the Mexico-U.S. Migratory System*. Los Angeles: California Center for Population Research.
- Hoessli, Andreas (Hg.) (2006). *Sans papiers [Enregistrement vidéo]*. Zürich: Espaces Film GmbH prod TSR.
- Hollifield, James Frank (1992). *Immigrants, markets, and states – The political economy of postwar Europe*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Huber, Andreas (2003). *Sog des Südens*. Zürich: Seismo.
- Joppke, Christian (1998). Why liberal states accept unwanted immigration. *World Politics*, 50(2): 266–293.
- Interprofessionelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen (2007). *Sektoranalyse – Externe Haushaltsarbeit im Kanton Basel-Stadt*. Basel.
- Jordan, Bill und Franck Düvell (2002). *Irregular migration – The dilemmas of transnational mobility*. Cheltenham: E. Elgar.
- Kiener, Regina und Lucie von Büren (2007). Strafbarkeit durch medizinische Betreuung von Sans-Papiers? *Asyl*, 22(4): 11–16.
- Kraler, Albert (2009). *Regularisation – A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?* Vienna: IMISCOE Working Paper No. 24.
- Lachat Clerc, Martine (2007). Die Bedeutung der UNO-Kinderkonvention im Zusammenhang mit Sans-Papiers-Familien, in: Niklaus, Pierre-Alain und Hans Schäppi (Hg.), *Zukunft Schwarzarbeit?* Zürich: Edition 8.
- Lanz, Anni und Manfred Züfle (2006). *Die Fremdmacher – Widerstand gegen die schweizerische Asyl- und Migrationspolitik*. Zürich: Edition 8.
- Laubenthal, Barbara (2006). Die Schweizer Sans Papiers Bewegung. *Forum – Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)*, 6.
- Longchamp, Claude, Monia Aebersold, Bianca Rousselot und Silvia Ratelband-Pally (2005). *Sans Papiers in der Schweiz – Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern: gfs.
- Lutz, Helma (2007). The 'Intimate Others' – Migrant Domestic Workers in Europe, in: Berggren, Erik (Hg.), *Irregular migration, informal labour and community – A challenge for Europe*. Maastricht: Shaker, 226–241.
- Marguerat, Sylvie, Minh Son Nguyen und Jean Zermatten (2006). *Das Ausländergesetz und das revidierte Asylgesetz im Lichte des Übereinkommens über die Rechte des Kindes*. Lausanne: Terre des hommes.
- Madörin, Mascha, Brigitte Schnegg und Nadia Baghdadi (forthcoming). Social and Political Economy of Care in Switzerland, in: Razavi, Sharah und Silke Staab (Hg.), *The Political and Social Economy of Care (working title)*. New York: United Nations Research Institute for Social Development.
- Mona, Martino (2007). *Das Recht auf Immigration – Rechtsphilosophische Begründung eines originären Rechts auf Einwanderung im liberalen Staate*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Moret, Joëlle, Denise Efionayi-Mäder und Fabienne Stants (2007). *Traite des personnes en Suisse – Quelles réalités, quelle protection pour les victimes?* Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM).
- Mück, Heidi (2007). Von den versteckten Kindern der Saisoniers zu den Sans-Papier-Familien von heute, in: Niklaus, Pierre-Alain und Hans Schäppi (Hg.), *Zukunft Schwarzarbeit?* Zürich: Edition 8, 81–94.
- Müller, Jörg Paul (2009). Grundrechtliche Probleme, die sich bei der Anwendung der neuen gesetzlichen Bestimmungen betreffend Ehe ergeben. www.sans-papiers-contact.ch/documents/091030ArtikelJPMullerzugesBestimmungenbetrEhedef.pdf
- Nellen-Stucky, Rachel (2004). *Politik gegen die Angst – Die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Basel.
- Nideröst, Peter (2009). Sans-Papiers in der Schweiz, in: Uebersax, Peter et al. (Hg.), *Ausländerrecht – Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 373–415.
- Niklaus, Pierre-Alain und Hans Schäppi (Hg.) (2007). *Zukunft Schwarzarbeit? Jugendliche Sans-Papiers in der Schweiz*. Zürich: Edition 8.
- Peuckert, Rüdiger (Hg.) (2004). *Familienformen im sozialen Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pfäffli, Ulla (2009). *Sans-Papiers in Privathaushalten. Pilotstudie im Grossraum Zürich unter Einbezug von Arbeitnehmerinnen und Arbeitgebenden*. Zürich: Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit.
- Piguet, Etienne (2006). *Einwanderungsland Schweiz – Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*. Bern: Haupt Verlag.
- Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi non déclaré en Suisse*. Zurich: Seismo.
- Piguet, Etienne, Stefano Losa und Jean-Hugues Ravel (2002). Demandeurs d'asile et travailleurs étrangers clandestins sur le marché du travail suisse. *Asyl*, 17(2): 3–8.
- Reerich, Maria S. (2002). Bodenpersonal im Globalisierungsgeschehen – 'Illegale' Migrantinnen als Beschäftigte in deutschen Haushalten. *Mittelweg*, 36(5): 4–23.
- Reyneri, Emilio (1998). The role of underground economy in irregular migration to Italy – Cause or effect? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(2): 313–331.
- Röthlisberger, Simon (2006). Sans-Papiers in der Schweiz – Begriffe, Prozesse und Akteure, in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-papiers in der Schweiz, unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo, 20–51.
- Röthlisberger, Simon und Mathias D. Wüthrich (2009). *Neue Migrationskirchen in der Schweiz*. Bern: Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund.
- Sanchez-Mazas, Margarita et al. (forthcoming). *Avenir de l'asile, destins de débouté-e-s, Les conséquences de la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière*. Genève: HETS, Université de Genève.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and its Discontents – Essays on the New Mobility of People and Money*. New York: New York Press.

- Schertenleib, Marianne (2006). Begehrt aber unerwünscht – Illegalisierte Migrantinnen als Opfer von Frauenhandel, in: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz, unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo, 162–193.
- Schrover, Marlou (2008). *Illegal migration and gender in a global and historical perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.) (2006). *Sans-Papiers in der Schweiz, unsichtbar – unverzichtbar*. Zürich: Seismo.
- Scott, James (1985). *Weapons of the Weak – Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- SECO (2010). *Umsetzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Spescha, Marc (2007). *Migrationsabwehr im Fokus der Menschenrechte*. Zürich: Dike Verlag.
- Steiner, Yves (2009). Les chantiers du scandale. *L'hebdo* 12.11.2009.
- Strauss, Raphael (Hg.) (2008). *Sans-papiers – Lebensrealität und Handlungsstrategien – Eine deskriptive Studie illegalisierter MigrantInnen in der Region Bern*. Bern: Institut für Sozialanthropologie.
- Tapinos, Georges (2000). *Illegal immigrants and the labour market*. Paris: Institut d'études politiques.
- Tolsdorf, Mareike (2008). *Verborgene – Gesundheitssituation und -versorgung versteckter lebender MigrantInnen in Deutschland und in der Schweiz*. Bern: H. Huber.
- Trummer, Muriel (2008). *Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende – Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps*. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe.
- Tschannen, Pia (2003). *Putzen in der sauberen Schweiz – Arbeitsverhältnisse in der Reinigungsbranche*. Wettingen: eFeF-Verlag.
- Valli, Marcelo (2003). *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne – Rapport rédigé à la demande de la Municipalité de Lausanne*. Lausanne.
- Van der Leun, Joanne und Robert Kloosterman (2006). Going underground – Immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 97(1): 59–68.
- Van der Leun, Joanne (2006). Pragmatic solutions to irregular migration. *Forum – Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM*, 6.
- Van der Leun, Joanne (2007). The Dutch «Discouragement Policy» towards undocumented immigrations – Implementation and outcomes, in: Berggren, Erik (Hg.), *Irregular migration, informal labour and community – A challenge for Europe*. Maastricht: Shaker.
- Vogel, Dita und Norbert Cyrus (2008). Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. *focus Migration*, 9 (März 2008): www.org/uploads/tx_wilpubdb/KD09-Irregulaere-Migration.pdf
- Wagner, Heike (2010). *Dasein für Andere – Dasein als Andere in Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wanner, Philippe (2002). *Compter les clandestins – Méthodes d'estimation de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM).
- Weiller, Lisa (2007). *Sans-Papiers-Kinder – Eine explorative Studie zur Lebenssituation von Kindern, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben*. Zürich: Pädagogisches Institut der Universität Zürich.
- Wichmann, Nicole (2009). «More in than out» – Switzerland's Association with Schengen/ Dublin cooperation. *Swiss Political Science Review*, 15(4): 653–682.
- Wildi, Ingrid (2008). *Los Invisibles* (Film).
- Winizki, David (2002). Schattenmedizin für «Sans-Papiers» – Grundversorgung für Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung und Arbeitsbewilligung. *Soziale Medizin: Das kritische Magazin im Gesundheits- und Sozialwesen*, (4): 54–55.
- Zemp, Arianne (2009). *Das Recht auf Bildung von Kindern ohne Aufenthaltsberechtigung. Seminararbeit*. Basel: Juristische Fakultät der Universität Basel.
- Zeugin, Bettina (2003). Papiere für Sans-Papiers – Ein Diskussionsbeitrag zur Regularisierung von Sans-Papiers in der Schweiz. *Asyl*, 18(4): 8–12.

