

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz

Forschungsbericht Nr. 24/03



BSV /
OFAS /
UFAS /

*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da las assicuranzas socialas*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiten Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

Autoren/-in: Denise Efionayi-Mäder, Christin Achermann
Schweizerisches Forum für Migrations- und
Bevölkerungsstudien
Rue St-Honoré 2
2000 Neuenburg
Tel. +41 (0) 32 718 39 20
Fax +41 (0) 32 718 39 21

Auskünfte: Talin Stoffel, Bereich Forschung & Entwicklung
Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. 031 322 87 65
Fax 031 324 06 87
E-mail: talin.stoffel@bsv.admin.ch

ISBN: 3-905340-93-3

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Bestellnummer: [318.010.24/03 d 11.03 400](#)

Christin Achermann, Denise Efionayi-Mäder

Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung

Neuchâtel, 18. August 2003

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung

In der Schweiz leben laut Schätzungen zwischen 70'000 und 180'000 Sans-Papiers, d.h. AusländerInnen, die für den Aufenthalt keine erforderliche Bewilligung besitzen. Seit einigen Jahren wird ihre Anwesenheit vermehrt wahrgenommen und öffentlich diskutiert. Die Diskussionen drehen sich dabei vor allem um ausländerrechtliche oder, wie beispielsweise beim Gesetz über Schwarzarbeit, um arbeitsmarktpolitische Fragestellungen.

Weniger bekannt ist die Situation der Sans-Papiers im Bereich der sozialen Sicherheit: Auch wenn sie ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben, sind sie nicht von allen Rechten ausgeschlossen.

Das Bundesamt für Sozialversicherung hat das schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) beauftragt, eine Studie über die rechtliche Stellung der Sans-Papiers im Bereich des sozialen Schutzes zu verfassen. Das Ziel ist es, ihre Rechte, die im Bereich des sozialen Schutzes unabhängig von einer Aufenthaltsbewilligung gelten, zu evaluieren und Einforderungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Sans-Papiers bezüglich sozialer Sicherheit keineswegs rechtlos sind, auch wenn gewisse Widersprüche zwischen Rechtsgütern unübersehbar sind. Auffallend sind allerdings die bedeutenden kantonalen Unterschiede in der Umsetzung und im behördlichen Umgang mit der Papierlosigkeit sowie die verbreitete Unkenntnis der geltenden Rechtslage.

Talin Stoffel

BSV, Bereich Forschung und Entwicklung

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Il y aurait en Suisse, selon les estimations, entre 70 000 et 180 000 sans-papiers, autrement dit des étrangers qui vivent dans le pays sans les autorisations requises. Depuis quelques années, leur présence passe de moins en moins inaperçue et fait l'objet d'un débat de plus en plus nourri. Les discussions portent surtout sur des thèmes liés au droit des étrangers ou, comme en témoigne l'intérêt suscité par la loi contre le travail au noir, à la politique de l'emploi.

La situation des sans-papiers en matière de sécurité sociale est moins bien connue. Même lorsqu'ils vivent en Suisse sans autorisation de séjour, ils ne sont pas privés de tous les droits.

L'Office fédéral des assurances sociales a chargé le Forum pour l'étude des migrations et de la population (FSM) de rédiger une étude sur la situation juridique des sans-papiers dans le domaine de la protection sociale, axée sur les questions suivantes : quels sont les droits, en matière de sécurité sociale, des personnes vivant sans permis et comment les faire valoir ?

Les chercheurs montrent que les sans-papiers ne sont nullement dépourvus de droits dans ce domaine, même s'il existe des contradictions évidentes entre différents droits. Ce qui saute aux yeux, ce sont les grandes différences entre cantons dans l'application des mesures et dans l'attitude des autorités envers les sans-papiers, ainsi que la large méconnaissance du droit applicable.

Talin Stoffel

OFAS, Secteur Recherche et développement

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Stando a valutazioni, in Svizzera vivono tra 70'000 e 180'000 sans papiers, ovvero stranieri che non possiedono il necessario permesso di dimora. Da alcuni anni la loro presenza è viepiù percettibile ed è diventata oggetto di un dibattito pubblico. Le discussioni vertono soprattutto su questioni inerenti al diritto degli stranieri o, come è il caso per la legge contro il lavoro nero, alla politica del mercato del lavoro.

Meno conosciuta è la situazione dei sans papiers nell'ambito della sicurezza sociale. Pur vivendo in Svizzera senza permesso di dimora queste persone non sono del tutto prive di diritti.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM) di condurre uno studio sulla situazione giuridica dei sans papiers per quanto riguarda la protezione sociale e più in particolare sui diritti esistenti in quest'ambito indipendentemente dal possesso di un permesso di dimora e su come farli valere.

I risultati mostrano che in materia di sicurezza sociale i sans papiers non sono affatto privi di diritti, benché vi siano contraddizioni evidenti tra diversi beni giuridici. Sorprendono però le notevoli differenze esistenti tra i Cantoni nell'applicazione delle misure e nell'atteggiamento delle autorità nei confronti dei sans papiers nonché la diffusa ignoranza delle disposizioni giuridiche vigenti.

Talin Stoffel

UFAS, Settore Ricerca e sviluppo

Foreword by the Federal Social Insurance Office

It is estimated that Switzerland has between 70,000 and 180,000 “sans-papiers”, that is foreign nationals who do not have the required authorisation to stay in the country. Over the past years their presence has been increasingly felt and discussed publicly. These discussions centre above all on the immigration law, or on employment policy issues, such as in relation to the federal law on undeclared employment.

What is less known is the social security situation of the sans-papiers. Although they may reside illegally in Switzerland, they are not completely without rights.

The Federal Social Insurance Office commissioned the Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) to conduct a study on the legal position of sans-papiers with regard to social protection, their rights regardless of the legality of their status and how these rights can be invoked.

The results revealed that the sans-papiers do have certain social security rights, although there are clear contradictions among different parts of the legislation. What is particularly striking is the variation in implementation and administrative treatment across the cantons, not to mention the widespread ignorance on the effective legal position of the sans-papiers.

Talin Stoffel

OFAS, Research and Development Section

Dank

Der vorliegende Bericht basiert zu einem wesentlichen Teil auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen oder telefonischen Gesprächen mit Fachpersonen von Behörden, VertreterInnen von NGOs, Gewerkschaften und Spitälern sowie ExpertInnen zu den Sans-Papiers. Einige der Befragten haben eigens für die vorliegende Fragestellung zusätzliche Nachforschungen angestellt oder aufwändige Überprüfungen eingeleitet. Andere haben sich die Mühe genommen, Teile des Berichts gegenzulesen und zu kommentieren. Die Begleitgruppe des BSV hat uns auf die erste Fassung des Berichts zahlreiche, wertvolle Rückmeldungen gegeben. Ihnen allen sei an dieser Stelle für die meist kurzfristig geplante und vielfach zeitraubende Beteiligung an unserem Projekt nachdrücklich gedankt. Eine Liste mit den befragten Fachstellen des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie nicht-staatlicher Stellen in der Schweiz findet sich im Anhang dieses Berichts.

Auch Kolleginnen vom SFM haben zum Entstehen dieser Studie beigetragen: Milena Chimenti hat für uns einen Teil der Interviews im Kanton Genf durchgeführt. Wir danken ihr für die Unterstützung und ihre Ausdauer bei der Kontaktierung der GesprächspartnerInnen. Janine Dahinden hat einen ersten Entwurf des Berichts gelesen, ihr gebührt ein Dankeschön für die kritischen Kommentare und Hinweise. Anna Neubauer und Igor Rothenbühler sind uns für Übersetzungs- oder andere Arbeiten tatkräftig zur Seite gestanden, wofür wir auch ihnen danken. Martina Kamm, Suzanne Moftizadeh-Furgler, Joëlle Moret und Martine Schaer haben den Text schliesslich kritisch korrigiert. Auch ihnen gilt unser Dank für ihre spontane Unterstützung.

Christin Achermann und Denise Efonayi-Mäder

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Verzeichnis der Darstellungen | IV |
| Zusammenfassung | VII |
| Résumé | XI |
| Riassunto | XV |
| Summary..... | XIX |
| | |
| 1 Einleitung..... | 1 |
| 1.1 DIE STUDIE..... | 2 |
| 1.2 DER SCHWEIZERISCHE KONTEXT | 5 |
| 1.3 HINWEISE ZU BESTEHENDER LITERATUR UND FORSCHUNG | 9 |
| | |
| 2 Profil der Sans-Papiers in der Schweiz..... | 13 |
| 2.1 SCHÄTZUNGEN ZU ANTEILEN UND ZAHLEN..... | 13 |
| 2.2 HERKUNFT | 15 |
| 2.3 ALTER..... | 16 |
| 2.4 GESCHLECHT UND FAMILIENVERHÄLTNISSE | 17 |
| 2.5 AUSBILDUNG UND SCHICHT..... | 18 |
| 2.6 ARBEITSBRANCHEN..... | 18 |
| 2.7 HINTERGRÜNDE DER PAPIERLOSIGKEIT UND KATEGORIEN VON SANS-PAPIERS..... | 20 |
| 2.8 SAISONALER ODER PERMANENTER AUFENTHALT UND AUFENTHALTSDAUER..... | 22 |
| 2.9 GEOGRAFISCHE VERTEILUNG..... | 23 |
| | |
| 3 Lebenssituationen der Sans-Papiers: Problemfelder..... | 25 |
| 3.1 FRAGEN RUND UM DIE REGULARISIERUNG..... | 25 |
| 3.2 WOHNEN..... | 26 |
| 3.3 MEDIZINISCHE VERSORGUNG UND GEBURTEN..... | 27 |
| 3.4 ARBEITSBEDINGUNGEN..... | 28 |
| 3.5 KINDER UND AUSBILDUNG..... | 29 |
| 3.6 DIVERSE FRAGEN DES ALLTAGSLEBENS..... | 29 |
| | |
| 4 Rechtliche Ausgangslage | 31 |
| 4.1 MENSCHEN- UND GRUNDRECHTE..... | 31 |
| 4.2 MEDIZINISCHE VERSORGUNG UND KRANKENVERSICHERUNG..... | 32 |
| 4.3 ÜBRIGE SOZIALVERSICHERUNGEN..... | 34 |
| 4.3.1 Unfallversicherung | 35 |
| 4.3.2 AHV und EO | 35 |
| 4.3.3 Berufliche Vorsorge | 37 |
| 4.3.4 Invalidenversicherung..... | 37 |
| 4.3.5 Arbeitslosenversicherung | 38 |
| 4.4 ARBEITS- UND STEUERRECHTLICHE ASPEKTE..... | 38 |
| 4.4.1 Steuerpflicht..... | 38 |
| 4.4.2 Arbeitsrecht..... | 38 |
| 4.5 FAMILIENZULAGEN..... | 39 |
| 4.6 SOZIALHILFE..... | 39 |
| 4.7 BILDUNG..... | 41 |
| 4.8 REGELUNGEN ZUR GEHEIMHALTUNG ODER BEKANNTGABE VON DATEN..... | 42 |
| | |
| 5 Die Praxis von Behörden und NGOs in den Kantonen..... | 44 |
| 5.1 DIE PRAXIS IM KANTON ZÜRICH..... | 44 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.1.1 | Medizinische Versorgung und Krankenversicherung..... | 44 |
| 5.1.2 | Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen | 51 |
| 5.1.3 | Sozial- und Überlebenshilfe | 57 |
| 5.1.4 | Schule und Ausbildung..... | 60 |
| 5.1.5 | Fremdenpolizeiliche Massnahmen und Regularisierungen..... | 61 |
| 5.2 | DIE PRAXIS IM KANTON GENÈVE..... | 65 |
| 5.2.1 | Medizinische Versorgung und Krankenversicherung..... | 65 |
| 5.2.2 | Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen | 70 |
| 5.2.3 | Sozial- und Überlebenshilfe | 73 |
| 5.2.4 | Schule und Ausbildung..... | 75 |
| 5.2.5 | Fremdenpolizeiliche Massnahmen und Regularisierungen..... | 77 |
| 5.3 | DIE PRAXIS IN ANDEREN SCHWEIZER KANTONEN | 80 |
| 5.3.1 | Medizinische Versorgung und Krankenversicherung..... | 80 |
| 5.3.2 | Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen | 83 |
| 5.3.3 | Sozial- und Überlebenshilfe | 85 |
| 5.3.4 | Schule und Ausbildung..... | 85 |
| 5.3.5 | Regularisierungen..... | 86 |
| 6 | <i>Analyse des sozialen Schutzes von Sans-Papiers.....</i> | 87 |
| 6.1 | RECHT UND PRAXIS IN FRAGEN DER SOZIALEN SICHERHEIT..... | 87 |
| 6.1.1 | Medizinische Versorgung und Krankenversicherung..... | 87 |
| 6.1.2 | Übrige Sozialversicherungen..... | 88 |
| 6.1.3 | Arbeitsrecht..... | 90 |
| 6.1.4 | Sozialhilfe und Überlebenshilfe | 91 |
| 6.1.5 | Bildung..... | 91 |
| 6.1.6 | Fazit | 92 |
| 6.2 | KANTONALE UNTERSCHIEDE..... | 94 |
| 6.2.1 | Medizinische Versorgung und Krankenversicherung..... | 94 |
| 6.2.2 | Übrige Sozialversicherungen..... | 95 |
| 6.2.3 | Arbeitsrecht..... | 95 |
| 6.2.4 | Sozialhilfe und Überlebenshilfe | 95 |
| 6.2.5 | Bildung..... | 96 |
| 6.2.6 | Fazit | 97 |
| 6.3 | DIE AKTEURINNEN UND IHRE ROLLEN..... | 100 |
| 6.3.1 | Kommunale, kantonale und eidgenössische Behörden..... | 100 |
| 6.3.2 | Nichtregierungsorganisationen..... | 101 |
| 6.3.3 | Sozialpartner..... | 102 |
| 6.3.4 | Andere AkteurInnen..... | 103 |
| 6.3.5 | Verhältnis zwischen den AkteurInnen..... | 103 |
| 6.3.6 | Fazit | 104 |
| 7 | <i>Sozialer Schutz von Sans-Papiers in anderen Staaten.....</i> | 107 |
| 8 | <i>Schlussfolgerungen.....</i> | 114 |
| 8.1 | RECHTSGÜTERKONFLIKTE..... | 115 |
| 8.2 | AUSBLICK: DIE BEKÄMPFUNG DER SCHWARZARBEIT | 118 |
| 9 | <i>Handlungsmöglichkeiten: Einschätzungen und Folgerungen.....</i> | 122 |
| 9.1 | SITUATIONSANALYSE DES ILLEGALEN AUFENTHALTES UND DER SCHWARZARBEIT..... | 122 |
| 9.2 | EINSCHÄTZUNG DER GEPLANTEN MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHWARZARBEIT | 125 |
| 9.3 | WIE WEITER? ANSÄTZE ZU ALTERNATIVEN UMGANGSFORMEN | 127 |
| 9.4 | FOLGERUNGEN FÜR DAS BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG..... | 134 |
| 10 | <i>Bibliographie.....</i> | 139 |
| | <i>Anhang 1: Methode.....</i> | 146 |
| | <i>Anhang 2: Leitfaden, Fragebogen, Kurzbeschrieb.....</i> | 151 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| LEITFADEN..... | 151 |
| SCHRIFTLICHER FRAGEBOGEN..... | 154 |
| KURZBESCHRIEB DER STUDIE..... | 156 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| AHVG | Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung |
| AHVV | Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung |
| ANAG | Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer |
| ANAV | Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer |
| ATSG | Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts |
| AVIG | Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz) |
| AWA | Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BFA | Bundesamt für Ausländerfragen (heute: IMES) |
| BFF | Bundesamt für Flüchtlinge |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BGSA | Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Entwurf) |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherung |
| BV | Schweizerische Bundesverfassung |
| BVG | Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge |
| BVO | Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer |
| CCSI | Centre de Contact Suisses-Immigrés |
| CSP | Centre Social Protestant |
| DBG | Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer |
| DIP | Département de l'Instruction Publique |
| DSG | Bundesgesetzes über den Datenschutz |
| EDK | Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren |
| EG KVG | Einführungsgesetz des Kantons Zürich zum Krankenversicherungsgesetz |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EKA | Eidgenössische Ausländerkommission |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EOG | Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz |
| EVG | Eidgenössisches Versicherungsgericht |
| FIZ | Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa |
| FLG | Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft |
| FZG | Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge |

| | |
|--------|---|
| GAV | Gesamtarbeitsvertrag |
| GBI | Gewerkschaft Bau und Industrie |
| HEKS | Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz |
| HUG | Hôpitaux universitaires de Genève |
| IMES | Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung |
| KVG | Bundesgesetz über die Krankenversicherung |
| KVV | Verordnung über die Krankenversicherung |
| LAMal | Loi fédérale sur l'assurance-maladie |
| NAV | Normalarbeitsvertrag |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| OCP | Office cantonal de la population |
| OAMal | Ordonnance sur l'assurance-maladie |
| PMU | Policlinique médicale universitaire de Lausanne |
| RV-AHV | Verordnung über die Rückvergütung der von Ausländern an die Alters- und Hinterlassenenversicherung bezahlten Beiträge |
| SAM | Service d'assurance maladie |
| SAK | Schweizerische Ausgleichskasse |
| SFH | Schweizerische Flüchtlingshilfe |
| SIT | Syndicat interprofessionnel des travailleurs et travailleuses |
| SKOS | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe |
| SRK | Schweizerisches Rotes Kreuz |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| SUVA | Schweizerische Unfallversicherungsanstalt |
| SVA | Sozialversicherungsanstalt (Kanton Zürich) |
| UMSCO | Unité mobile de soins communautaires (HUG) |
| UVG | Bundesgesetz über die Unfallversicherung |
| VPOD | Verband des Personals öffentlicher Dienste |
| ZGB | Zivilgesetzbuch |
| ZUG | Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger |

Zusammenfassung

Schätzungen gehen davon aus, dass in der Schweiz zwischen 70'000 und 180'000 AusländerInnen leben, ohne dass sie die dafür erforderliche Bewilligung besitzen. Man nennt diese Personen ohne Aufenthaltsberechtigung auch Sans-Papiers oder Papierlose, da ihnen diejenigen Papiere fehlen, die sie gemäss schweizerischem Ausländerrecht zu einem legalen Aufenthalt in der Schweiz berechtigen. Da Papierlose als unbewilligt Anwesende und Arbeitende eigentlich nicht existieren dürften, sind sie in den geltenden Gesetzen auch nicht vorgesehen. Die vorliegende Studie befasst sich mit der Frage, welche Rechte im Bereich des sozialen Schutzes unabhängig von einer Aufenthaltsberechtigung gelten und wie diese in der Praxis eingefordert werden können. Hierzu wurden die Situationen in den Kantonen Genf und Zürich exemplarisch untersucht.

Die Erfahrungen von Fachpersonen aus dem unterstützenden und beratenden Umfeld der Sans-Papiers sowie die Angaben aus der vorhandenen Forschung deuten auf folgendes Profil der Sans-Papiers in der Schweiz hin: Sie stammen mehrheitlich aus Lateinamerika (vor allem die Frauen), aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Osteuropa, der Türkei oder vereinzelt aus afrikanischen und asiatischen Staaten. Ihr Alter liegt mehrheitlich zwischen 20 und 40 Jahren. Frauen (mit oder ohne Kinder) sind tendenziell in der Überzahl, doch halten sich auch Familien und alleinstehende Männer ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz auf. Viele Papierlose haben eine obligatorische Schulbildung und eine Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium absolviert. Die grosse Mehrheit von ihnen ist erwerbstätig und zwar in den folgenden Branchen: Hausarbeit (Reinigung, Kinderbetreuung, Pflege etc.), Reinigungsbranche, Gastgewerbe, Baugewerbe, Landwirtschaft, Sexgewerbe. Ihre Löhne liegen im Durchschnitt wesentlich unter den üblichen Standards. Ein Teil der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung sind als TouristInnen oder – seltener – unbewilligt in die Schweiz eingereist. Andere verfügten vor der illegalen Anwesenheit über eine Aufenthaltsberechtigung, haben diese aus verschiedenen Gründen aber verloren resp. sie wurde nicht verlängert.

Gemäss ExpertInnen sind Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in ihrem Leben mit folgenden zentralen Problemfeldern konfrontiert: Regularisierung des Aufenthaltes, Wohnsituation, medizinische Versorgung, Arbeitsbedingungen sowie Ausbildung der Kinder. Für Sans-Papiers gilt in den Lebensbereichen, welche die soziale Sicherheit tangieren, folgende rechtliche Ausgangslage: Sie haben ein Grundrecht auf grundlegende medizinische Leistungen, unterstehen dem Krankenversicherungspflicht und haben – je nach kantonalen Bestimmungen – Anspruch auf Prämienverbilligungen. Als ArbeitnehmerInnen gilt für sie die obligatorische Unfallversicherung, ein Obligatorium für AHV/IV, EO, ALV und je nach Einkommen für die berufliche Vorsorge (2. Säule). Sie sind grundsätzlich zum Leistungsbezug dieser Versicherungen oder allenfalls zur Rückerstattung der einbezahlten AHV-Beiträge berechtigt, wenn sie die Schweiz verlassen. Zudem haben papierlose ArbeitnehmerInnen grundsätzlich Anspruch auf kantonale Familienzulagen. Kein Leistungsbezug ist für Sans-Papiers im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der EO möglich. Weiter gilt für papierlose ArbeitnehmerInnen das Arbeitsrecht und das Recht auf Hilfe in Notlagen. Das Recht von Kinder ohne Aufenthaltsberechtigung auf Schulbildung ist anerkannt.

Die Praxis hinsichtlich des sozialen Schutzes von Papierlosen im Kanton Zürich zeichnet sich durch geringe Erfahrungen und eine kaum etablierte behördliche Umgangsweise aus. So sind kaum Erfahrungen mit krankenversicherten Sans-Papiers und folglich mit Prämienverbilligungen vorhanden. Nicht versicherte PatientInnen können sich zu reduzierten Tarifen bei PrivatärztInnen oder in öffentlichen Spitälern medizinisch versorgen lassen. Wenn Sans-Papiers ohne Krankenversicherung ihre Spital-Rechnungen nicht bar bezahlen können, muss das kantonale Sozialamt für die Kosten aufkommen. Solche Fälle haben für die Betroffenen meist fremdenpolizeiliche Massnahmen zur Folge. Abklärungen zeigen, dass es auch im Anschluss an ein arbeitsgerichtliches Verfahren wahrscheinlich ist, dass die papierlose Klägerin oder der Kläger dem Migrationsamt gemeldet wird. Die Bezahlung von Quellensteuern sowie der Sozialabgaben hat vermutlich weder für die Arbeitnehmenden noch die Arbeitgebenden eine Meldung zur Folge, da die entsprechenden Stellen keine Kenntnis vom unbewilligten Aufenthalt der Versicherten bzw. der Steuerzahlenden haben. Der Bezug von Leistungen der Unfallversicherung stellt gemäss unseren Informationen kein Problem dar. Bezüglich Leistungen von AHV- und IV ist die Situation infolge fehlender Erfahrungen allerdings unklar. Der Bezug von staatlicher Sozialhilfe ist für Sans-Papiers im Kanton Zürich nur in Ausnahmen und nicht ohne fremdenpolizeiliche Konsequenzen möglich. Überlebenshilfeangebote sind wenig bekannt und es wird davon ausgegangen, dass die Unterstützung vor allem im privaten Rahmen erfolgt. Der obligatorische Schulbesuch ist für papierlose Kinder unbestritten und funktioniert grösstenteils ohne Probleme und ohne dass entsprechende Informationen an das Migrationsamt weitergeleitet werden. In der Stadt Zürich ist neben der obligatorischen Schule auch der Besuch von Kinderhorten und Kindergärten möglich. Sans-Papiers-Jugendliche können jedoch keine Berufslehre absolvieren.

Im Kanton Genf sind einige Einrichtungen und behördliche Vorkehrungen auszumachen, die der sozialen Sicherheit von Sans-Papiers dienen. So existiert ein niederschwelliges Ambulatorium am Universitätsspital, das Papierlosen eine medizinische Grundversorgung anbietet. Die Behandlungen werden fakturiert, allenfalls können aber Zahlungsvereinbarungen getroffen werden. Zudem gibt es auch in Genf ein Netz von PrivatärztInnen, welche Personen ohne Aufenthaltsberechtigung zu für sie zahlbaren Konditionen behandeln. Trotz gelegentlicher praktischer Schwierigkeiten steht allen Sans-Papiers die Möglichkeit offen, einer Krankenkasse beizutreten, ohne eine Denunziation zu riskieren. Dennoch ist der Abschluss einer Krankenversicherung angesichts der Niedriglöhne der meisten Sans-Papiers oft nicht möglich, so dass die überwiegende Mehrheit der Erwachsenen nicht versichert ist. Grauarbeit, das heisst erwerbstätige Sans-Papiers, von deren Lohn Sozialabgaben und Steuern abgezogen werden, ist in Genf verbreitet. Es bestehen auch vielfältige Erfahrungen mit der Einforderung von Rechten im Rahmen der Sozialversicherungen. Das Genfer Arbeitsgericht meldet klagende Sans-Papiers den Einwohnerbehörden nicht und für die Dauer eines Gerichtsverfahrens kann eine Ausreisefrist erwirkt werden. Es sind deshalb einige Erfahrungen mit arbeitsgerichtlichen Verfahren vorhanden. Das kantonale Sozialamt übernimmt seit mehreren Jahren die Unterstützung von hilfsbedürftigen Sans-Papiers, welche den kantonalen Behörden bekannt sind. Angewandt werden abgesenkte Leistungsstandards, wie sie auch für Asylsuchende gelten. Daneben zeichnet sich der Kanton Genf durch ein relativ breites Angebot von

niederschweligen Nothilfeangeboten aus, die auch für Sans-Papiers zugänglich sind und vom Kanton resp. der Stadt unterstützt werden. Sowohl die Einschulung der Kinder als auch die Aufnahme von Kleinkindern in Krippen funktioniert gut. Diese Errungenschaft stützt sich auf eine konstruktive Zusammenarbeit der Behörden mit verschiedenen NGOs und Gewerkschaften, die das Vertrauen der Sans-Papiers geniessen und betroffene Eltern über die Schulungsmöglichkeiten informieren sowie bei administrativen Schritten unterstützen.

Die Analyse der sozialen Sicherheit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung sowie der Praxis in den Kantonen Zürich und Genf entlang von drei Vergleichsachsen – Verhältnis von Recht und Praxis, kantonale Unterschiede, Rolle der beteiligten AkteurInnen – führt zu folgenden Erkenntnissen: Bezüglich der Einforderung der geltenden Rechte tauchen auf verschiedenen Ebenen zahlreiche Hindernisse und Schwierigkeiten auf. Somit ist ihr sozialer Schutz in der Praxis gering, falls überhaupt vorhanden. Als Folge dieser Situation haben sich in der Praxis Strategien etabliert, wie Papierlose und ihre UnterstützerInnen trotz Risiken die Prekarität einzudämmen versuchen. Eine dieser Strategien besteht im Aufbau von Parallelstrukturen neben den Regeleinrichtungen oder offiziellen behördlichen Abläufen. Dazu sind sowohl aussergerichtliche Vorgehensweisen bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zu zählen wie auch die spezifischen medizinischen Versorgungsmöglichkeiten oder besondere Zahlungsmodalitäten im Gesundheitswesen. Es zeigt sich, dass für Probleme irgendwelcher Art auf ein inoffizielles und in den meisten Fällen privates Netz zurückgegriffen wird. Der soziale Schutz von Sans-Papiers wird so in gewisser Weise individualisiert und privatisiert.

Der Vergleich zwischen der Praxis in den Kantonen Zürich und Genf führt zu folgendem Schluss: Die politische Grundhaltung und Traditionen hinsichtlich sozialen Rechten und Sicherheiten, die in einem Kanton, einer Gemeinde, einem Amt oder einer Institution (z.B. einem Spital) vorherrschen, bilden den Rahmen, welcher den Umgang mit Sans-Papiers bestimmt. Abhängig von den jeweiligen Prioritäten, der politischen Sensibilität sowie den bereits bestehenden Einrichtungen sind die Spielräume grösser und die Widerstände geringer, Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung in das System der sozialen Sicherheit einzubinden oder davon auszuschliessen. Sofern solche Spielräume vorhanden sind und sich initiative und glaubwürdige Akteure der Anliegen annehmen, können auf diese Weise kreative Lösungen und schliesslich eine Praxis entstehen, welche die Teilnahme von Sans-Papiers an den Institutionen des sozialen Schutzes ermöglichen.

Zu einer Auseinandersetzung bereit und aktiv im Bereich Sans-Papiers sind insbesondere jene AkteurInnen, die direkt mit einem Handlungsdruck konfrontiert sind, d.h. konkret Beratungsstellen und Behörden auf lokaler Ebene, die mit der Situation der Papierlosen direkt in Berührung kommen.

Die Analyse der sozialrechtlichen Situation von Sans-Papiers in der Schweiz weist auf einen Rechtsgüterkonflikt hin: Auf der einen Seite steht der Anspruch des souveränen Nationalstaates Schweiz, mit seiner Ausländergesetzgebung darüber zu bestimmen, wem die Einreise und der Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet erlaubt wird, sowie welche speziellen Regeln während der Anwesenheit gelten. Auf der andern Seite stehen Normen auf nationaler ebenso wie internationaler Ebene, die unabhängig von der Nationalität und dem

Aufenthaltsstatus gelten, da sie allen Menschen würdige Lebensbedingungen garantieren sollen und sich teilweise auf ein Versicherungssystem stützen.

Die Reflexion über Umgangsmöglichkeiten mit der unbewilligten Anwesenheit und Erwerbstätigkeit von AusländerInnen in der Schweiz kann bei diesem Rechtsgüterkonflikt ansetzen. Ausgehend von der pragmatischen Annahme, dass das Phänomen der Sans-Papiers durch eine repressive Migrationspolitik oder eine Bekämpfung der Schwarzarbeit nach herkömmlichen Mustern nicht verschwinden wird, und dass deshalb ein Umgang mit den anwesenden papierlosen Menschen gefunden werden muss, rückt folgende Handlungsoption in den Vordergrund: Es wird nicht einem der beiden Rechtsgüter den Vorrang gegeben, sondern die Imperative der Sozialpolitik werden ebenso respektiert wie jene der Ausländerpolitik. Eine solche Option baut auf der pragmatischen Feststellung und Anerkennung der Widersprüche zwischen den beiden Politiksektoren auf. Sie wird zudem durch die Erfahrungen aus anderen Staaten gestützt. Diese Vorgehensweise setzt voraus, dass eine gemeinsame Stossrichtung aller Verwaltungssektoren definiert wird. Zugleich müssen aber die Zuständigkeiten der jeweiligen Vollzugsbehörden geklärt und voneinander abgegrenzt werden. Folge davon ist eine Trennung von sozial- und ausländerrechtlichen Angelegenheiten, die den Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen vollständig vom ausländerrechtlichen Status löst.

Aus den Erkenntnissen der Studie können für das Bundesamt für Sozialversicherung in der Ausgestaltung der sozialrechtlichen Situation von Sans-Papiers verschiedene Folgerungen abgeleitet werden. So ist denkbar, dass das BSV eine Führungsrolle einnimmt und die Reflexion über die soziale Sicherheit, deren Zweck und Geltungsbereich sowie über ihr Verhältnis zur Ausländergesetzgebung initiiert und vorantreibt. Wichtig erscheint auch eine Aufklärung und Information aller beteiligten AkteurInnen (Behörden, NGOs, Sozialpartner, Sans-Papiers) über die geltenden rechtlichen Normen des sozialen Schutzes von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung sowie über die Interventionsmöglichkeiten der verschiedenen AkteurInnen. Die Förderung von nichtstaatlichen Stellen, welche als Bindeglieder zwischen Behörden und Sans-Papiers fungieren, verspricht für die Papierlosen verbesserte Möglichkeiten, die ihnen zustehenden Rechte einzufordern. Zugleich ist davon eine bessere Einhaltung der sozialrechtlichen Pflichten durch die Betroffenen zu erwarten.

Résumé

Selon les estimations, le nombre d'étrangers vivant en Suisse sans les autorisations requises serait compris entre 70'000 et 180'000. Ces personnes sans autorisation de séjour sont aussi appelées sans-papiers, terme indiquant le fait qu'elles ne sont en possession d'aucun document qui, conformément au droit suisse des étrangers, rendrait leur séjour légal. Comme ces personnes ne sont pas censées être là, elles ne sont évidemment pas non plus mentionnées dans les textes de lois. La présente étude est centrée sur la question des droits existant dans le domaine de la protection sociale, indépendamment du statut de séjour, et sur la manière dont ces droits peuvent être concrétisés dans la pratique. Pour ce faire, les cantons de Genève et de Zurich ont été choisis à titre d'exemples comme terrains de recherche.

Les expériences des acteurs impliqués dans la protection et l'accompagnement des sans-papiers et les données des recherches à disposition permettent de dégager pour les sans-papiers en Suisse le profil suivant : ils sont majoritairement originaires d'Amérique latine (les femmes particulièrement), puis des nouveaux états de l'ancienne Yougoslavie, d'Europe de l'Est ou de Turquie et, plus rarement, des pays asiatiques et africains. Ils sont pour la plupart âgés entre 20 et 40 ans. Les femmes (avec ou sans enfants) sont tendanciellement plus nombreuses que les hommes, bien que des familles et des hommes seuls vivent également en Suisse sans autorisation de séjour. De nombreux sans-papiers ont achevé leur scolarité obligatoire et terminé une formation professionnelle, voire des études supérieures dans leur pays d'origine. La grande majorité d'entre eux est professionnellement active en Suisse dans les domaines suivants : travaux domestiques (ménage, garde d'enfants, soins, etc.), nettoyages, hôtellerie, bâtiment, agriculture et industrie du sexe. Leurs salaires se situent généralement nettement en dessous des standards admis. Une partie des personnes sans autorisation de séjour est entrée en Suisse avec un visa de touriste ou – plus rarement – sans aucune autorisation. Certaines d'entre elles disposaient, avant de résider en Suisse illégalement, d'une autorisation de séjour, échue entre temps pour des raisons diverses ou qui n'a pas été renouvelée.

Selon les spécialistes interrogés, les personnes sans autorisation de séjour sont exposées dans leur quotidien à des problèmes de différentes natures: la régularisation de leur séjour, le logement, les soins médicaux, les conditions de travail ainsi que l'éducation des enfants. Pour les sans-papiers, les droits suivants sont applicables en matière de protection sociale : il existe un droit fondamental aux soins nécessaires à la santé, l'obligation d'être affilié à l'assurance-maladie de base et – selon les réglementations cantonales – l'accès à des réductions de primes. Pour les employés, l'assurance-accidents ainsi que l'AVS/AI, l'APG, l'assurance chômage et, selon les revenus, la prévoyance professionnelle (2^{ème} pilier) sont obligatoires. Ces derniers bénéficient, de par la loi, des assurances mentionnées et peuvent récupérer le montant de leurs cotisations AVS au moment de quitter le territoire helvétique. De plus, les employés sans-papiers ont droit aux allocations familiales. Aucune prestation ne leur est par contre allouée en ce qui concerne les assurances chômage et perte de gains. Le droit du travail et le droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse sont également valables pour les employés sans-papiers. Le droit d'être scolarisé pour les enfants sans autorisation de séjour est reconnu.

Dans la pratique, la protection des sans-papiers dans le canton de Zurich se caractérise par des expériences divergentes et une procédure administrative qui n'est pas clairement établie. Très peu de cas de sans-papiers affiliés à une caisse-maladie nous ont été rapportés et Zurich ne connaît pas de cas d'octroi de réductions de primes. En matière de soins, il existe néanmoins des possibilités de prise en charge médicale à des tarifs réduits auprès de médecins privés ainsi que dans des hôpitaux publics. Lorsque les patients sans assurance ne parviennent pas à s'acquitter de leurs factures comptant, les frais sont pris en charge par les services sociaux du canton. Cependant, de tels cas de figure entraînent pour la plupart des personnes concernées l'intervention de la police des étrangers. Le paiement des impôts et des charges sociales n'entraîne vraisemblablement de dénonciation ni pour l'employé ni pour l'employeur, car les services compétents n'ont pas connaissance du fait que les assurés, respectivement les personnes imposées, sont sans autorisation de séjour. Selon nos informations, les prestations de l'assurance-accidents ne posent aucune difficulté. Concernant les prestations de l'AVS et de l'AI, la situation est en revanche moins claire faute de témoignages. Enfin, en cas de procédure entamée auprès des prud'hommes, le tribunal est tenu d'en informer les autorités. L'obtention de l'aide sociale publique n'est possible, dans le canton de Zurich, qu'à titre exceptionnel et implique toujours certaines conséquences au niveau de la police des étrangers. Les offres en matière d'aide à la survie sont peu connues et les sans-papiers ont tendance à s'appuyer sur un soutien qui provient surtout des milieux privés. La fréquentation de l'école obligatoire pour les enfants sans-papiers est un droit unanimement reconnu et fonctionne la plupart du temps sans problèmes et sans que la moindre information ne soit communiquée au service de la migration. Dans la ville de Zurich, la fréquentation des crèches et des jardins d'enfants est également possible. Au-delà de l'école obligatoire, les jeunes sans-papiers n'ont toutefois pas la possibilité d'effectuer un quelconque apprentissage.

Dans le canton de Genève, il existe un certain nombre de structures et de mesures administratives oeuvrant pour la protection sociale des sans-papiers. On peut citer à cet égard un service à bas-seuil de l'hôpital universitaire qui dispense les soins médicaux de base aux sans-papiers. Les traitements sont facturés, mais des arrangements peuvent être trouvés en fonction des possibilités de paiement des patients. À cela s'ajoute un réseau de médecins privés qui prennent en charge les personnes sans autorisation de séjour à des conditions tenant compte de leurs moyens financiers. Malgré des difficultés pratiques occasionnelles, l'accès aux caisses-maladie est ouvert à tous les sans-papiers sans risques de dénonciation. Toutefois, contracter une assurance s'avère souvent impossible en raison du niveau très bas des salaires de la plupart des sans-papiers, de sorte que la grande majorité d'entre eux n'est pas assurée. Le travail au gris, soit le travail des sans-papiers dont le salaire fait l'objet des déductions usuelles, est répandu à Genève. Il existe aussi un certain nombre de cas de revendications de droits en matière d'assurances sociales. Le tribunal genevois des prud'hommes ne dénonce pas les plaignants sans-papiers au contrôle des habitants et des délais de départ prenant en compte le terme de la procédure judiciaire peuvent être obtenus en cas de renvoi. Un certain nombre de procédures ont donc été entamées par des sans-papiers auprès du tribunal des prud'hommes. Les services sociaux du canton soutiennent parfois financièrement les sans-papiers démunis lorsque ceux-ci se font connaître des autorités cantonales. Les niveaux de prestations financières sont abaissés, comme pour les requé-

rants d'asile. Par ailleurs, le canton de Genève se caractérise par une offre relativement large de services à bas-seuil, la ville et le canton octroyant des aides ponctuelles auxquelles ont également accès les sans-papiers. La scolarisation des enfants de même que l'accueil des plus jeunes dans les crèches fonctionnent bien, en raison notamment de la collaboration constructive entre les autorités et les différents syndicats et ONG. Ceux-ci bénéficient en effet de la confiance des sans-papiers et contribuent à informer les parents concernés sur les possibilités de scolarisation de leurs enfants tout en soutenant leurs démarches administratives.

L'analyse de la sécurité sociale des personnes sans autorisation de séjour ainsi que des pratiques en vigueur dans les cantons de Zurich et de Genève autour de trois axes – rapport entre le droit et la pratique, différences cantonales, rôle des acteurs impliqués – mène à plusieurs conclusions :

Concernant le recours aux droits en vigueur, de nombreux obstacles et difficultés surviennent à divers niveaux. Ainsi la protection sociale effective des sans-papiers est dans la pratique faible, voire inexistante. En conséquence, les sans-papiers et leurs défenseurs ont développé des stratégies visant à contenir la précarité malgré les risques encourus. Une de ces stratégies consiste à mettre en place des structures parallèles aux procédures administratives et aux règles officielles. À cela s'ajoutent les procédures extra-judiciaires en cas de conflit de travail ainsi que diverses opportunités spécifiques de soins médicaux et de modalités de paiement dans le domaine de la santé. Il s'avère que, face à des problèmes d'ordres différents, il est fait appel à un réseau informel et la plupart du temps privé. La protection sociale des sans-papiers est ainsi, d'une certaine manière, individualisée et privatisée.

La comparaison des pratiques entre les cantons de Zurich et de Genève mène aux conclusions suivantes : les attitudes et les traditions politiques fondamentales en regard des droits sociaux et de la protection sociale prédominant au sein d'un canton, d'une commune, d'un service ou d'une institution (par exemple un hôpital) forment le contexte qui va déterminer la manière d'aborder la question des sans-papiers. Selon les priorités conjoncturelles, les sensibilités politiques ainsi que les dispositifs déjà en place, il existe une marge de manœuvre qui permet d'inclure les personnes sans autorisation de séjour dans le système de la sécurité sociale. Dans les limites de cette marge de manœuvre et en fonction de l'implication d'acteurs crédibles et faisant preuve d'initiative, des solutions créatives peuvent ainsi être élaborées et, finalement, une pratique permettant la participation des sans-papiers aux institutions de la protection sociale peut naître.

Les acteurs les plus actifs dans la question des sans-papiers sont en particulier ceux qui sont directement exposés à une pression et à un devoir d'agir, c'est-à-dire, concrètement, les organismes de conseil et les administrations locales qui sont en contact direct avec les sans-papiers.

L'analyse de la situation des droits sociaux des sans-papiers en Suisse révèle un conflit d'intérêts entre politique des étrangers et politique sociale : d'une part, la Suisse, en tant qu'Etat souverain, détermine sur la base de la loi sur les étrangers qui a le droit d'entrer et de séjourner sur son territoire et fixe les règles particulières qui prévalent pendant le séjour. D'autre part, des normes nationales, voire internationales, prévalent indépendamment de la

nationalité et du statut de séjour puisqu'elles visent à garantir des conditions de vie décentes à tous les êtres humains en reposant parfois sur un système d'assurance.

Ce conflit pourrait trouver une solution envisagée sous l'angle pragmatique. Partant du constat que le phénomène des sans-papiers ne disparaîtra pas par la mise en oeuvre d'une politique migratoire répressive ou par la lutte contre le travail au noir selon les schémas établis, il s'agit de prendre en compte la présence des personnes sans-papiers. Une approche possible consisterait à garantir à la fois le respect des impératifs de la protection sociale et de la politique des étrangers plutôt que d'établir une hiérarchie entre les deux champs juridico-politiques. Une telle orientation est étayée par les expériences faites dans d'autres pays. Elle reposerait nécessairement sur une concertation préalable de tous les secteurs concernés. Parallèlement, une clarification ainsi qu'une répartition des compétences des autorités exécutives sont nécessaires. Il en résulte une application séparée des dispositions du droit des étrangers de celles du droit social afin de permettre un traitement des prétentions aux prestations de l'état social indépendant du statut de séjour.

À partir des résultats de cette étude, nous pouvons adresser différents conseils à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en vue de l'amélioration de la situation des sans-papiers en matière de droit social. Il est ainsi pensable que l'OFAS adopte un rôle de leader en entamant une réflexion sur la protection sociale des sans-papiers, ses buts et ses limites ainsi que son rapport à la législation sur les étrangers. Une clarification des enjeux et une information des acteurs concernés (administrations, ONG, partenaires sociaux, sans-papiers) sur les normes juridiques en vigueur en matière de protection sociale des personnes sans permis de séjour ainsi que sur les possibilités d'intervention des différents acteurs s'imposent. L'encouragement du développement de services non étatiques fonctionnant comme liens entre les autorités et les sans-papiers permettrait d'améliorer l'accès de ces derniers à leurs droits. Il est également permis d'attendre en retour une responsabilisation des personnes sans-papiers elles-mêmes vis-à-vis de leurs devoirs en matière de droit social.

Riassunto

In base a stime recenti si ritiene che in Svizzera vivano tra i 70'000 e i 180'000 stranieri sprovvisti di permesso di dimora. Le persone sprovviste di tale permesso vengono anche chiamate *sans papiers* ovvero “senza documenti“, poiché non sono in possesso dei documenti che li autorizzano a risiedere sul suolo elvetico conformemente alle disposizioni del diritto degli stranieri svizzero. In quanto clandestini e lavoratori illegali, i *sans papiers* non dovrebbero affatto esistere, ragion per cui la legge li ignora completamente. Il presente studio si focalizza sui diritti esistenti in materia di protezione sociale a prescindere dal possesso di un permesso di dimora e su come procedere per rivendicarli. A titolo d'esempio sono stati analizzati i casi dei cantoni di Ginevra e Zurigo.

Le esperienze degli operatori dei settori dell'assistenza e della consulenza ai *sans papiers* e i dati emersi dalle ricerche effettuate tracciano il seguente profilo del *sans papiers*-tipo in Svizzera: in maggioranza latinoamericano (soprattutto donne) o proveniente dai Paesi dell'ex Jugoslavia, dai Paesi dell'Est o dalla Turchia, più raramente da Paesi africani o asiatici. L'età è compresa tra i 20 e i 40 anni. Tendenzialmente le donne (con o senza figli) rappresentano la maggioranza, ma a vivere clandestinamente in Svizzera sono anche famiglie intere e uomini soli. Molti *sans papiers* hanno terminato la scuola dell'obbligo e seguito una formazione professionale o universitaria. La maggior parte di essi lavora, soprattutto nei seguenti rami: lavoro domestico (pulizie, custodia di bambini, cure, ecc.), pulizia, settore alberghiero, settore edile, agricoltura, industria del sesso. In media i loro salari si collocano notevolmente al di sotto degli standard abituali. Una parte dei *sans papiers* sono entrati in Svizzera come turisti o – più raramente – clandestinamente. Altri erano in possesso di un permesso di dimora prima di diventare clandestini, ma l'hanno perso per svariate ragioni o esso non è stato rinnovato.

Stando agli esperti, le persone sprovviste di permesso sono confrontate ai seguenti problemi: regolarizzazione della dimora, alloggio, assistenza medica, condizioni di lavoro e scolarizzazione dei bambini. Per i *sans papiers* le premesse giuridiche in materia di sicurezza sociale sono le seguenti: diritto all'assistenza medica di base, obbligo di affiliazione all'assicurazione malattie e, a seconda delle disposizioni cantonali, diritto alla riduzione dei premi. Se esercitano un'attività lucrativa sono tenuti ad assicurarsi contro gli infortuni e a versare i contributi AVS/AI, IPG, AD e, a seconda del reddito - anche quelli per la previdenza professionale (2° pilastro). In linea di massima hanno diritto alle prestazioni di queste assicurazioni o comunque al rimborso degli importi versati all'AVS in caso di partenza definitiva dalla Svizzera. Inoltre i *sans papiers* che lavorano hanno per principio diritto agli assegni familiari cantonali. Non viene invece versata alcuna prestazione dell'assicurazione di disoccupazione o indennità per perdita di guadagno. Il diritto del lavoro si applica anche ai lavoratori *sans papiers*, i quali hanno ugualmente diritto all'aiuto in situazioni di bisogno. Ai figli dei *sans papiers* è riconosciuto il diritto alla formazione scolastica.

Nel cantone di Zurigo, la prassi in materia di protezione sociale dei *sans papiers* è caratterizzata da una mancanza d'esperienza e di strategie d'intervento collaudate delle autorità. Per esempio, si ha poca esperienza per quel che riguarda l'affiliazione dei *sans papiers* all'assicurazione malattie e, di conseguenza, anche nell'ambito della riduzione dei premi. I pazienti non assicurati possono farsi curare a tariffe ridotte presso medici privati o istituti

ospedalieri pubblici. Se un sans papiers sprovvisto di assicurazione malattie non può pagare in contanti la fattura dell'ospedale, è l'ufficio dell'assistenza sociale cantonale a farsene carico. Di norma in tali casi viene avvertita l'autorità cantonale di polizia degli stranieri. Si è inoltre accertato che anche in seguito ad un procedimento giudiziario in materia di diritto del lavoro è molto probabile che il sans papiers querelante venga denunciato all'ufficio degli stranieri. È invece difficile che il versamento dell'imposta alla fonte e dei contributi sociali abbia per conseguenza una denuncia del datore di lavoro o del lavoratore all'autorità competente, poiché gli uffici competenti non sono a conoscenza della posizione irregolare dell'assicurato o del contribuente. In base alle nostre informazioni non vi sono problemi nel ricevere le prestazioni dell'assicurazione infortuni. Vista la mancanza di dati disponibili, la situazione è invece poco chiara per quanto riguarda le prestazioni AVS e AI. Nel Cantone di Zurigo i sans papiers percepiscono l'assistenza sociale statale solo in casi eccezionali e anche in questo caso viene avvertita l'autorità cantonale di polizia degli stranieri. Le offerte di aiuto alla sopravvivenza sono poco note, ma si suppone che esse provengano soprattutto da ambienti privati. La scolarizzazione obbligatoria dei bambini sans papiers è un fatto acquisito e in linea di massima funziona senza problemi, senza che ne venga data comunicazione all'ufficio degli stranieri. Nella città di Zurigo è possibile mandare i figli non solo alla scuola dell'obbligo, bensì anche all'asilo o in strutture di custodia parascolastiche. Tuttavia i giovani sans papiers non possono seguire alcun tirocinio.

Nel Cantone di Ginevra si ha notizia di istituzioni e di provvedimenti delle autorità il cui scopo è di garantire la sicurezza sociale dei sans papiers. Per esempio all'ospedale universitario c'è un ambulatorio ad accesso facilitato che offre assistenza medica di base ai sans papiers. Le cure vengono fatturate, ma sono eventualmente possibili agevolazioni di pagamento. Anche a Ginevra esiste una rete di medici privati che curano i pazienti sprovvisti di permesso di dimora a condizioni per essi sostenibili. Malgrado alcune eventuali difficoltà di ordine pratico, tutti i sans papiers hanno la possibilità di affiliarsi ad una cassa-malati senza rischiare di essere denunciati alle autorità. Tuttavia, la stipula di un'assicurazione malattie è spesso compromessa dai modesti salari dei sans papiers. Per questo motivo la stragrande maggioranza dei sans papiers adulti è sprovvista di un'assicurazione di questo tipo. Il "lavoro grigio", vale a dire un'attività lucrativa svolta da sans papiers con regolare detrazione dei contributi sociali e delle imposte, è molto diffuso a Ginevra. Si registrano vari casi di sans papiers che rivendicano diritti nell'ambito delle assicurazioni sociali. Il tribunale del lavoro di Ginevra non denuncia i sans papiers querelanti alle autorità di controllo degli abitanti e per tutta la durata del procedimento giudiziario si può ottenere una proroga del termine di partenza. Pertanto esistono vari casi di procedimenti giudiziari in materia di diritto del lavoro. L'ufficio dell'assistenza sociale cantonale si occupa da anni dell'assistenza ai sans papiers in difficoltà noti alle autorità cantonali. Il livello delle prestazioni è ridotto, come nel caso delle persone in cerca d'asilo. Oltre a ciò il Cantone di Ginevra si distingue per un'offerta di assistenza di prima necessità ad accesso facilitato relativamente vasta, sostenuta sia dal Cantone che dal Comune, accessibile anche ai sans papiers. Sia la scolarizzazione dei bambini che l'accettazione dei più piccoli negli asili nido funzionano molto bene. Questo risultato positivo si basa anche sulla costruttiva collaborazione delle autorità con varie ONG e sindacati, istituzioni che godono della fiducia dei sans papiers e informano i genitori sulle possibilità di scolarizzazione e li sostengono nella procedura amministrativa.

Dall'analisi della sicurezza sociale delle persone sprovviste di permesso di dimora e dell'esperienza pratica dei Cantoni di Zurigo e Ginevra in relazione ai tre parametri comparativi

(rapporto tra diritto e prassi, differenze cantonali, ruolo delle parti in causa) emerge quanto segue: chi desidera rivendicare i propri diritti incontra numerosi ostacoli e difficoltà a vari livelli. Nella pratica quindi la sicurezza sociale dei sans papiers è limitata se non inesistente. . Si è quindi venuta a creare una situazione nella quale i sans papiers e coloro che li aiutano elaborano strategie pratiche per migliorare la condizione di precarietà anche a costo di correre qualche rischio. . Una di queste strategie consiste nella creazione di strutture e procedure parallele a quelle istituzionali, quali ad esempio i procedimenti extragiudiziali nei litigi in materia di diritto del lavoro o, in campo sanitario, le specifiche possibilità di assistenza medica e le modalità di pagamento particolari. Quel che si nota è che per qualsiasi tipo di problema si fa ricorso ad una rete non ufficiale, che nella maggior parte dei casi è privata. In tal modo la protezione sociale dei sans papiers viene in un certo senso individualizzata e privatizzata.

Il confronto tra la prassi del Canton Zurigo e quella del Canton Ginevra ci porta alle seguenti conclusioni: l'orientamento politico di un Cantone, Comune, ufficio o istituzione (p. es. un ospedale) e la loro tradizione in materia di diritti e garanzie sociali costituiscono la base del loro atteggiamento nei confronti dei sans papiers. A seconda delle rispettive priorità, della sensibilità politica e delle strutture già esistenti vi sono margini di manovra più o meno ampi e, viceversa, maggiori o minori resistenze nell'inglobare i sans papiers nel sistema di sicurezza sociale o nell'escluderli da esso. Se ci sono margini di manovra e attori credibili che si prendono a cuore tali questioni è possibile trovare soluzioni creative e, in definitiva, creare una prassi che consenta ai sans papiers di beneficiare delle istituzioni di protezione sociale.

Ad occuparsi attivamente dei sans papiers sono soprattutto disposti coloro che si trovano confrontati con una necessità d'intervento immediata, vale a dire gli operatori di centri di consulenza e di autorità locali, che hanno un contatto diretto con i sans papiers e con la loro situazione.

Dall'analisi della situazione giuridica in ambito sociale dei sans papiers in Svizzera emerge un conflitto tra beni giuridici contrapposti: da un lato v'è il diritto di uno Stato sovrano, la Svizzera, di legiferare in materia di stranieri, di decidere chi ha il diritto di entrare nel suo territorio e di risiedervi nonché di stabilire le regole cui ci si deve attenere durante il soggiorno. Sul fronte opposto vi sono norme nazionali ed internazionali che, mirando a garantire ad ogni essere umano condizioni di vita dignitose, prescindono dalla nazionalità e dello statuto di polizia degli stranieri e spesso si basano su un sistema assicurativo.

La riflessione sulla maniera di affrontare la residenza non autorizzata e il lavoro dei clandestini sul suolo elvetico può prendere spunto da questo conflitto tra beni giuridici. Da un punto di vista pragmatico, partendo dal presupposto che né una politica migratoria repressiva né una lotta al lavoro nero condotta con i metodi tradizionali riusciranno ad eliminare il fenomeno dei sans papiers e che quindi bisognerà trovare un modello di comportamento nei loro confronti, sorge spontanea un'altra opzione: quella di non dare la precedenza a nessuno dei beni giuridici in questione, ma di rispettare in ugual misura sia gli imperativi della politica sociale che quelli della politica degli stranieri. Questa opzione si basa sulla constatazione e il riconoscimento delle contraddizioni esistenti tra questi due ambiti della politica ed è confortata dalle esperienze fatte da altri Paesi. Un simile approccio presuppone la definizione di

una linea d'azione comune a tutti i settori dell'Amministrazione. Allo stesso tempo però vanno chiaramente definite e distinte le competenze delle rispettive autorità esecutive. Ne consegue una separazione delle questioni sociali da quelle inerenti al diritto degli stranieri, cosicché il diritto alle prestazioni dello stato sociale è svincolato dallo statuto di polizia degli stranieri.

I risultati dello studio permettono all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di trarre alcuni spunti per ridefinire la situazione dei sans papiers sul piano del diritto sociale. L'U-FAS potrebbe assumere un ruolo guida in materia, avviando e promuovendo riflessioni sulla sicurezza sociale, sul suo scopo e campo d'applicazione nonché sul suo rapporto con la legislazione in materia di stranieri. Un altro punto importante consiste nel far opera d'informazione spiegando a tutte le parti coinvolte (autorità, ONG, parti sociali, sans papiers) quali sono le norme vigenti in materia di protezione sociale dei sans papiers e indicando loro le possibilità d'intervento di cui dispongono. La promozione di organi non statali quali anelli di congiunzione tra autorità e clandestini significa per i sans papiers disporre di maggiori opportunità per rivendicare i loro diritti. Al tempo stesso ci si attende un maggior rispetto degli obblighi stabiliti dal diritto sociale da parte degli interessati.

Summary

It is estimated that between 70,000 and 180,000 foreigners are living in Switzerland without an appropriate residence permit. In Switzerland these illegal residents are called “Papierlose“ or “sans-papiers” (“without papers”) since they do not have the necessary papers to be considered legal residents under Swiss immigration laws. Since immigrants who are living and working in Switzerland illegally do not in theory exist they are not covered by current legislation. The present study addressed the question of social protection rights regardless of legal residence and how they can be claimed. Sample cases were studied in the cantons of Geneva and Zurich.

The experience of specialists in the field of support and counselling for illegal residents and the results of research provided the following profile of illegal residents in Switzerland: the majority originate from Latin America (in particular women), ex-Yugoslavia, Eastern Europe, Turkey and in a few cases from African and Asian countries. They are mostly between 20 and 40 years old. Women (with or without children) tend to be in the majority, although there are many families and single men living illegally in Switzerland. Many of these people have been through compulsory education and vocational training or university. The vast majority of them are in gainful employment, mainly in the following sectors: household staff (cleaners, child-minders, carers, etc.), cleaning firms, hotel industry, construction industry, agriculture and prostitution. On average their wages are considerably below the norm. Some of these people came into Switzerland as tourists or, in fewer cases, illegally. Some had a valid residence permit at one time which, for various reasons, was lost or not renewed.

According to the experts, illegal residents are faced with the following essential problems: lack of a valid residence permit, accommodation, health care, working conditions and education for their children. For these illegal residents, the basic situation with regard to areas affected by social security is as follows: they have a basic right to general medical care, are obliged by law to take out sickness insurance and, depending on cantonal regulations, are entitled to reduced sickness insurance premiums. If they are in gainful employment, they must be covered by accident insurance, old-age, survivors' and invalidity insurance, insurance against loss of earnings, unemployment insurance and, depending on their income, occupational pension insurance (2nd pillar). Basically they are entitled to claim under the above insurance schemes or, if appropriate, to claim for reimbursement of their old-age pension contributions if they leave Switzerland. In addition, illegal workers are entitled to cantonal family allowances. They are not entitled to draw unemployment or loss of earnings benefits. Furthermore, they are covered by labour laws and are entitled to welfare in case of extreme financial difficulties. The right of children of illegal residents to compulsory education has been recognised.

In practice, social protection for illegal residents in the canton of Zurich is characterised by a lack of experience and poorly established procedures among the public authorities. For example, there is very little experience with illegal residents who take out sickness insurance and are entitled to a reduced premium. Non-insured people can obtain treatment at a reduced rate from private doctors or in public hospitals. If illegal residents who do not have sickness insurance cannot pay their hospital bills in cash, the cantonal Social Insurance Department has to foot the bill. Such cases normally lead to the Federal Aliens Office (police) intervening. The authors discovered that proceedings before an employment tribunal often

result in the plaintiff's subsequently being reported to the Immigration Office. As a rule, payment of income tax at source and social insurance contributions does not result in an illegal employee or his or her employer being reported, since the corresponding departments are not aware that the employee in question does not have a valid permit. According to the information obtained, claiming under accident insurance is not a problem. Owing to lack of experience, the situation with regard to benefits claimed under old-age, survivors' and invalidity insurance is unclear. In the canton of Zurich illegal residents rarely claim social assistance from the state and when they do they are invariably reported to the police. Welfare facilities are not well known and it is assumed that support is provided mainly at a private level. Compulsory schooling for children of illegal residents is generally accepted and is normally provided without any problems and without the corresponding information being passed on to the Immigration Office. In the city of Zurich it is also possible for such children to go to nurseries and kindergartens before they go to school. Adolescents who are living illegally in Switzerland cannot be taken on as apprentices.

In the canton of Geneva there are a number of facilities and official measures which provide social protection for illegal residents. For example, there is a low-threshold out-patients' clinic at the university hospital which offers basic medical care. Treatment is invoiced, although special arrangements can be made for payment. In addition, the canton of Geneva has a network of private doctors who will treat illegal residents under conditions which they can afford. Despite incidental practical difficulties, all illegal residents have the opportunity of joining a sickness insurance fund without being reported to the police. Nevertheless, in view of the low wages they earn, paying for sickness insurance is often not possible, with the result that the vast majority of adults are not insured. It is common in this canton that social security contributions and income tax are deducted from the wages paid to illegal residents. The cantonal authorities also have a broad experience of claims for social security benefits. The Geneva employment tribunal does not report illegal residents it encounters to the police and they are not obliged to leave the country as long as litigation is in process. There is therefore a certain experience with regard to employment tribunal cases. For several years now the cantonal Welfare Office has been coming to the aid of destitute illegal residents who are known to the cantonal authorities. Lower entitlement conditions are applied, as in the case of asylum seekers. Furthermore, the canton of Geneva has a relatively broad range of low-threshold emergency aid benefits which are also available to illegal residents and are subsidised by the canton or the city. Integrating children into the school system and accepting infants in kindergartens works well. This achievement is based on constructive collaboration between the authorities and various NGOs and unions which have gained the trust of illegal residents and inform the parents in question about education possibilities as well as supporting them in dealing with the administration.

An analysis of the theory and practice of social security with regard to illegal residents in the cantons of Zurich and Geneva, based on three aspects of comparison – the relationship between theory and practice, the differences between the two cantons and the role of the players involved – led to the following conclusions: as far as concerns claiming rights many obstacles and difficulties arise at various levels. Consequently social protection for illegal residents is minimal, and as a result strategies have developed whereby illegal residents and their supporters try to reduce their precarious situation, despite the risks. One such strategy is to set up parallel structures to the standard ones or official procedures. This includes out-of-court settlements in the case of labour disputes as well as specific arrangements for medical treatment or special payment conditions for health care. It can be seen that for any

sort of problem illegal residents can turn to an unofficial and in most cases private support network. The social protection of illegal residents has thus to a certain extent been personalised and privatised.

From a comparison of practice in the cantons of Zurich and Geneva the authors were able to conclude that the basic political attitude and traditions regarding social rights and insurance which prevail in a canton, a borough, a public office or an institution (for example a hospital) form the framework which determines how illegal immigrants are treated. Regardless of the priorities in place, political sensitivity or existing facilities, the manoeuvring margin is larger and resistance is smaller for including illegal residents in the social insurance system or excluding them from it. So long as there is such room to manoeuvre and credible players with initiative take up the issue, creative solutions and subsequently practical procedures will ensue which enable illegal residents to take advantage of the facilities provided under social protection.

It is in particular the players who are directly faced with pressure to act who are prepared for and play an active role in the matter of illegal residents, i.e. in practice counselling offices and local authorities who are directly confronted with the situation of illegal residents.

An analysis of the socio-legal position of illegal residents in Switzerland reveals a conflict of legal rights: on the one hand, Switzerland as a nation state has the right to decide who may be allowed to enter and reside in the country, as well as what specific regulations apply during that person's stay. On the other hand, there are national as well as international norms which apply regardless of the nationality and residential status of a person, since they are intended to guarantee decent living conditions for everyone and are partly supported by an insurance system.

This conflict of legal rights leads to reflections concerning the ways of dealing with foreigners who live and work illegally in Switzerland. On the pragmatic assumption that the presence of illegal residents will not be eliminated through the traditional measures of a repressive immigration policy or a tougher stance on illegal labour, and that for this reason it is necessary to find a way of dealing with the illegal residents already in the country, the following option could be envisaged: neither side's rights will take priority but the essential aspects of social policy will be respected, as will those of policy on immigration. Such an option is based on the pragmatic identification and recognition of the contradictions between the two policy areas. Furthermore, there is support in the form of experience in other countries. Such an option would require that all areas of administration adopt a common approach. At the same time the responsibilities of the implementing authorities must be defined and clearly differentiated. The consequence would be the separation of social and immigration affairs which would make a clear distinction between entitlement to social benefits and residential status in Switzerland.

Various conclusions can be drawn from the results of the study which are relevant to the way in which the Federal Social Insurance Office deals with the situation of illegal residents in the future. The FSIO could take a leading role in starting and developing a debate on social security, its aims and scope of application, as well as its relationship to legislation on immigrants. It is also important that all the players involved (public authorities, NGOs, social partners and the illegal residents themselves) be properly informed about the current legal norms for the social protection of illegal residents as well as about how the various

players can intervene. If the non-governmental organisations, which act as a go-between for the authorities and the illegal residents, were given a greater role the latter would have more chance of claiming the rights that are theirs. At the same time, it would probably result in increased respect for their social obligations among those involved.

1 Einleitung

Im Frühling 2001 wurde die schweizerische Öffentlichkeit auf ein Phänomen aufmerksam, von dem zuvor nur eine Minderheit gewusst hatte: In der Schweiz lebt und arbeitet eine beträchtliche Zahl von Menschen, die sich – teilweise seit Jahren – ohne die dafür erforderliche Bewilligung, also illegal, hier aufhalten. Mit den Besetzungen von Kirchen in Freiburg und Lausanne, im Verlauf des folgenden Herbstes auch in Bern und Basel sowie des *Maison du Peuple* in La Chaux-de-Fonds traten Gruppen solcher Personen aus ihrer Unsichtbarkeit heraus und stellten Forderungen nach einer Regularisierung ihres Aufenthaltes. Sie nannten sich selbst *Sans-Papiers*, eine Bezeichnung, die bis heute Ursache von Missverständnissen ist. Mit diesem Begriff lehnten sich die unbewilligt in der Schweiz lebenden Personen an die Bewegung in Frankreich an, die im Anfang der 1970er-Jahre geprägt hatte. Damit sollte die negative Konnotation und Stigmatisierung von Menschen vermieden werden, denen die Papiere fehlen, welche zu einem Aufenthalt auf dem nationalen Territorium berechtigen. Die Papierlosigkeit bezeichnet hier also nicht das Fehlen von Identitätspapieren¹ – was in einzelnen Fällen allerdings auch bei *Sans-Papiers* der Fall sein kann –, sondern bezieht sich einzig darauf, dass diejenigen Papiere und Dokumente fehlen, welche jemanden dazu berechtigen, in der Schweiz zu leben und zu arbeiten. Vor allem vonseiten der *Sans-Papiers*-Kollektive und ihrer UnterstützerInnen wird die Bezeichnung „Illegale“ mit Bezug auf die Aussage von Elie Wiesel „Kein Mensch ist illegal“ abgelehnt. Als Alternative sprechen sie von „Illegalisierten“, womit darauf verwiesen wird, dass eine Person an sich nicht illegal sein kann, sondern dass es eine Politik und ein Rechtssystem sind, welche jemanden illegalisieren (vgl. unten). Ebenfalls tendenziell negativ belastet, d.h. mit Kriminalität konnotiert, ist die französische Bezeichnung *clandestins*. Wir verwenden im Folgenden die Begriffe *Sans-Papiers*, *Papierlose* und *Personen ohne Aufenthaltsberechtigung* als Synonyme.

Das Privileg zu entscheiden, welche Nicht-StaatsbürgerInnen unter welchen Bedingungen dazu berechtigt sind, in ein Land einzureisen und dort zu leben und zu arbeiten, gehört zu den zentralen Kompetenzen und Ansprüchen von souveränen Nationalstaaten. Im Verlauf der letzten zwei Jahrhunderte haben so die einzelnen Staaten mehr oder weniger weit ausgebaute Systeme von Regeln entwickelt, welche einerseits den Zugang zum Staatsgebiet, andererseits die Zulassung zu einem länger währenden Aufenthalt und allenfalls zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kontrollieren und steuern. Der Aufbau von Instrumenten zur Migrationssteuerung ist in engem Zusammenhang mit dem Entstehen der modernen Sozialstaaten zu sehen und hat in Europa im Wesentlichen erst im 20. Jahrhundert eingesetzt (Wimmer 2002).

Sans-Papiers sind jene Menschen, die gemäss einer nationalen Migrationspolitik vom Aufenthalt im staatlichen Territorium ausgeschlossen sind.² Aus verschiedenen Gründen sind sie aber trotzdem in das Land gelangt oder haben es nicht verlassen und haben Wege gefunden, wie sie dennoch dort leben und arbeiten können. Die Unterscheidung zwischen

¹ Vor allem im Asylbereich wird gelegentlich ebenfalls von „papierlosen“ Personen gesprochen, wenn jemand über keine Ausweispapiere seines Herkunftsstaates verfügt.

² Zum Verhältnis von Migrationspolitik und *clandestinisation* vgl. Bolzman (2001).

MigrantInnen, die mit und solchen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben, ist deshalb von politischen Entscheiden bzw. gesetzlichen Regelungen bestimmt und als stets veränderbar zu verstehen. Die Situation von Sans-Papiers zwischen Ein- und Ausschluss wirft aber fundamentale Fragen bezüglich der Geltung sozialstaatlicher Vorkehrungen auf.

1.1 Die Studie

Fragestellung und Forschungsdesign

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat im Juni 2002 das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) beauftragt, eine Studie über die sozialrechtliche Situation von Sans-Papiers in der Schweiz zu verfassen. Dieses Mandat zeigt, dass sich teilweise auch auf Bundesebene das Bewusstsein durchgesetzt hat, dass in unserem Land Menschen leben, deren Lebenssituationen von offizieller Seite nicht mehr ignoriert werden können. Da Papierlose als unbewilligt Anwesende und Arbeitende eigentlich nicht existieren dürften, sind sie in den geltenden Gesetzen zum sozialen Schutz nicht vorgesehen. Es drängte sich also die Frage auf, welche Rechte ihnen unabhängig von einer Aufenthaltsberechtigung zustehen und wie diese in der Praxis eingefordert werden können. Hiermit wird ein Konflikt zwischen zwei verschiedenen Rechtsgebieten bzw. Politikbereichen angedeutet – Sozialpolitik und Migrationspolitik –, der Ursache von Widersprüchen und Unklarheiten sein kann.

Da über die Lebenssituationen der Sans-Papiers in der Schweiz erst wenig und über den Umgang von Behörden und nicht-staatlichen AkteurInnen mit ihnen kaum etwas bekannt ist, wurde eine explorative Herangehensweise gewählt. Der vorliegenden Studie liegen deshalb folgende Fragestellungen zugrunde:

- Wer sind die Sans-Papiers in der Schweiz und mit welchen hauptsächlichen Problemen sind sie in ihrem Alltag konfrontiert?
- Wie sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen und Regelungen in verschiedenen Lebensbereichen unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten der sozialen Sicherheit aus?
- Wie gehen Behörden sowie öffentliche und private Stellen mit den Sans-Papiers und ihrer Situation um?

Wir nehmen also eine spezifische Perspektive ein: Einerseits richtet sich unser Fokus auf den sozialen Schutz und berührt andere Bereiche wie z.B. die Bildung nur am Rande. Unter den im Folgenden synonym gebrauchten Begriffen „sozialer Schutz“ und „soziale Sicherheit“ werden die Sozialversicherungen, die kantonalen Zusatzleistungen sowie die staatliche Sozialhilfe und das Gesundheitswesen zusammengefasst. Andererseits rücken wir nicht die Sicht der Sans-Papiers selbst und ihre Bewältigungsstrategien oder Situationswahrnehmungen ins Zentrum, sondern konzentrieren uns auf die „andere“ Seite, d.h. auf die diversen AkteurInnen, welche die Rahmenbedingungen der sozialen Sicherheit der Papierlosen in wesentlichen Zügen beeinflussen.

Da die Umsetzung der Gesetze in den meisten hier interessierenden Politikbereichen – z.B. Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe, Bildungswesen – in die Kompetenz der Kantone oder allenfalls auch von Gemeinden fällt und die rechtliche Regelungsdichte für Sans-Papiers gering ist, verfügen die zuständigen Behörden über einen grossen Handlungs- und Ermessensspielraum. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die Situationen in zwei Kantonen exemplarisch untersucht werden. Auf der Grundlage eines schematischen Vergleichs³ verschiedener kantonaler Kontexte fiel die Wahl zugunsten der Kantone Genf und Zürich aus. Der Entscheid für je einen Kanton aus der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz drängte sich unter anderem deshalb auf, weil einerseits die Hypothese verbreitet ist, dass in der Westschweiz mehr Papierlose leben als in der Deutschschweiz, und weil andererseits die Frage interessierte, ob aufgrund unterschiedlicher politischer Traditionen und Prioritätensetzung die Ausgestaltung der Ermessensspielräume divergieren.

Um die genannten Fragen zu beantworten, führten wir beinahe 60 persönliche und telefonische Leitfadeninterviews mit Fachpersonen von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden sowie von Hilfswerken, Gewerkschaften und Unterstützungsorganisationen der Papierlosen durch. Zudem analysierten wir Dokumente wie Gesetzestexte, administrative Regelungen, parlamentarische Vorstösse oder Unterlagen von NGOs.⁴ Nachdem wir einen Überblick über die bestehenden Problemfelder und die Lebenssituationen der Sans-Papiers in der Schweiz gewonnen hatten, gingen wir der Praxis in spezifischen thematischen Bereichen des sozialen Schutzes vertieft nach. Es stellte sich dabei die Schwierigkeit, dass es kaum ExpertInnen zum Thema gibt, sondern dass verzettelt vorhandene Informationen von diversen Personen zusammengetragen werden mussten. Wo immer möglich, haben wir zu jeder Frage Aussagen von verschiedener Seite eingeholt und einander – falls nötig – gegenübergestellt. Aussagen, die generell formuliert werden, sind von verschiedener Seite bestätigt. Handelte es sich um Informationen von einer Einzelperson, sind sie als solche gekennzeichnet. Da die verschiedenen AkteurInnen bislang noch einen wenig strukturierten und kohärenten Diskurs führen, gestaltete sich die Zuordnung von Aussagen zu einzelnen Gruppen (weder bei der Verwaltung noch bei den NGOs) im Text gelegentlich schwierig.

Es liegt in der Logik des Themas, dass bei Organisationen, die mit Sans-Papiers zusammenarbeiten und sie unterstützen, mehr Erfahrungen und Wissen über deren Lebenssituationen und ihren sozialen Schutz vorhanden sind als bei staatlichen AkteurInnen. Aus diesem Grund ist diese Perspektive oftmals differenzierter und ausführlicher beschrieben. Wir haben jedoch versucht, die beiden Seiten – jene der Sans-Papiers und ihrer UnterstützerInnen sowie jene des Staates – so ausgeglichen als möglich darzustellen.

³ Folgende Kriterien wurden bei der Auswahl der Kantone einbezogen: Vermutetes Vorhandensein von Sans-Papiers, politische Lage (liberal-restriktiv), Grenzlage, Bedeutung des Tourismus, andere Anziehungspunkte und ökonomische Merkmale, Vorhandensein von Hilfsorganisationen/ NGOs, MigrantInnenorganisationen, Zugang zu Schlüsselpersonen.

⁴ Vgl. zu einer ausführlicheren Darstellung des methodischen Vorgehens und einer Liste der kontaktierten Stellen den Anhang.

Inhaltsübersicht

Diese Einleitung zur vorliegenden Studie umfasst im Weiteren eine kurze Darstellung des schweizerischen Kontextes der Debatte um die Sans-Papiers sowie einen Überblick über bestehende Literatur und Forschungen. Anschliessend gliedert sich der Bericht in drei thematische Blöcke: In einem ersten Teil stellen wir Kontextwissen zu verschiedenen Aspekten vor und fassen die Daten aus unseren Interviews zusammen. So nähern wir uns im Kapitel 2 einem Profil der in der Schweiz lebenden Papierlosen und stellen in Kapitel 1 jene Themenbereiche vor, die gemäss unseren InformantInnen – vor allem aus der Betroffenenperspektive – zu den zentralen Problemfeldern zählen. Ausgehend davon wird in Kapitel 1 der rechtliche Kontext dargestellt, wobei das Schwergewicht auf den sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen liegt. Das Kapitel 1 ist als empirischer Kern der Studie zu verstehen. Wir beschreiben darin in drei Unterkapiteln die kantonale Praxis von Behörden und NGOs im Umgang mit den Sans-Papiers. Die zentrale Frage ist hierbei, wie sich die Möglichkeiten zur Einforderung der geltenden sozialen Rechte für Sans-Papiers in den Kontexten der Kantone Genf und Zürich gestalten. Hinweise auf die Praxis in anderen Kantonen dienen einer zusätzlichen Einbettung und Illustration.

Im zweiten Studienteil widmen wir uns der Analyse der dargestellten Praxis im Umgang mit Sans-Papiers und ihrem sozialen Schutz. Wir gehen dazu im Kapitel 6 dem Verhältnis von Recht und Praxis in den untersuchten Themenbereichen und den Unterschieden zwischen den Kantonen Zürich und Genf nach. Zudem fragen wir, in welcher Weise die verschiedenen AkteurInnen die Möglichkeiten von Sans-Papiers beeinflussen, die ihnen zustehenden Rechte einzufordern. In Kapitel 7 folgt im Sinne eines Exkurses eine kurze Darstellung der sozialrechtlichen Bedingungen für Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung in ausgewählten europäischen Staaten. Als eigentliche Schlussfolgerung der Studie ist das anschliessende Kapitel 8 zu lesen. Dieses enthält nach einem zusammenfassenden Überblick über die sozialrechtliche Situation von Sans-Papiers in der Schweiz eine Diskussion der festgestellten Rechtsgüterkonflikte, d.h. der Gegensätze zwischen den Interessen an der Zuwanderungssteuerung und den Pflichten zum sozialen Schutz. Dieses Spannungsfeld wird sich als das zentrale Problem beim Geltendmachen der Rechte von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung entpuppen. In einem letzten Abschnitt dieses Kapitels stellen wir mit dem geplanten Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit einen Vorschlag vor, wie die Schweiz künftig mit der unbewilligten Migration und Erwerbstätigkeit umgehen soll.

Im interpretativen letzten Teil stellen wir im Kapitel 9 Ansätze zu weiterführenden Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit der irregulären Zuwanderung und dem sozialen Schutz von Sans-Papiers vor. Wir gehen dabei von den Erkenntnissen unserer Studie aus und entwickeln diese unter Rückgriff auf andere Untersuchungen und Beispiele aus dem internationalen Vergleich weiter. In diesem Zusammenhang führen wir auch eine Einschätzung der Bundesmassnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie ihrer möglichen Folgen für die Frage der Sans-Papiers an. Im letzten Unterkapitel 9.4 stellen wir Folgerungen dar, die sich für das Bundesamt für Sozialversicherungen aus der vorliegenden Studie ergeben könnten.

1.2 Der schweizerische Kontext

Bevor wir auf die Entwicklung der politischen Diskussion um die Sans-Papiers eingehen, interessiert die Frage, welche rechtlichen Bestimmungen in der Schweiz die Grenze zwischen legalem und illegalem Aufenthalt definieren und wie Verstösse dagegen sanktioniert werden.⁵

Sans-Papiers und das schweizerische Ausländerrecht

Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 bestimmt in Art. 1 die grundsätzliche Bedingung für den Aufenthalt von AusländerInnen in der Schweiz:

„Der Ausländer ist zur Anwesenheit auf Schweizer Boden berechtigt, wenn er eine Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung... besitzt oder wenn er nach diesem Gesetz keiner solchen bedarf.“

Vorausgesetzt dass die Einreise legal erfolgt – d.h. dass allfällige Visapflichten eingehalten werden –, ist der Aufenthalt von AusländerInnen während der ersten drei Monate bewilligungsfrei, wenn die betreffende Person nicht zum Zwecke der Erwerbstätigkeit einreiste (Art. 2 Abs. 1 ANAG). Wenn die Einreise zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erfolgt, ist innerhalb von acht Tagen eine Anmeldung bei der Fremdenpolizeibehörde des Aufenthaltsortes vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 1 ANAG). Wer sich ohne Berechtigung in der Schweiz aufhält, kann jederzeit weggewiesen werden (Art. 12 ANAG). Meist wird ein solcher administrativer Entscheid von einer Einreisesperre (Art. 13 ANAG) begleitet, die eine „Fernhaltmassnahme“ gegenüber unerwünschten Ausländern darstellt. Eine Wegweisung von Sans-Papiers kann auch informell (Art. 17 ANAV), d.h. mündlich ausgesprochen werden und ist somit sofort vollziehbar. Eine Ausweisung ist im Gegensatz dazu ein formeller Beschluss, der eine ausländische Person innerhalb einer vorgegebenen Ausreisefrist zum Verlassen des Landes anhält und ihr zugleich die Wiedereinreise während einer bestimmten Zeit untersagt. Eine Ausschaffung schliesslich ist die erzwungene Durchführung einer Weg- oder Ausweisung.

Art. 23 ANAG enthält die Strafbestimmungen des Ausländerrechts. Diese betreffen einerseits jene AusländerInnen, die ohne die erforderliche Aufenthaltsberechtigung einreisen und in der Schweiz anwesend sind (Abs. 1) sowie allenfalls ohne Arbeitsbewilligung einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Abs. 6). Andererseits regelt dieser Artikel auch die Bestrafung von Personen, die Sans-Papiers beherbergen (Abs. 2) oder beschäftigen (Abs. 4). Heller (1999:30) weist auf die unterschiedliche Bestrafung von unerlaubtem Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung hin:

„Der unrechtmässige Aufenthalt birgt in der Sicht des Strafgesetzgebers qualifiziert mehr Unrecht als die Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsbewilligung. Der illegale

⁵ Die folgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sind als Darstellung der grundlegenden rechtlichen Bestimmungen zu lesen, die im Falle von unbewilligtem Aufenthalt zur Anwendung gelangen können. Vgl. zum schweizerischen Ausländerrecht Nguyen (2003) und Spescha (1999).

Schwarzarbeiter macht sich eines Vergehens schuldig, weil er illegal anwesend ist, nicht weil er schwarz arbeitet. Es geht also um zwei verschiedene Rechtsgüter – ‚Überfremdungsabwehr‘ und Schutz des Arbeitsmarktes –, über deren unterschiedliche Schutzwürdigkeit sich der Strafgesetzgeber klar äussert, indem er zwischen beiden die Grenzlinie von Übertretung zu Vergehen zieht.⁶

Die Debatte um die Sans-Papiers in der Schweiz

Da jede legale Migration von illegaler Zuwanderung begleitet ist (Wihtol de Wenden 1999), ist davon auszugehen, dass Sans-Papiers in der Schweiz keine neue Erscheinung sind. Seit den 1960er Jahren, als zahlreiche Saisoniers aus südeuropäischen Staaten in der Schweiz arbeiteten, denen der Familiennachzug untersagt war, haben beispielsweise gelegentlich deren Ehefrauen und Kinder ohne die erforderliche Bewilligung hier gelebt.⁷ Eine öffentliche Wahrnehmung dieser Tatsache begann ab Mitte der 1970er Jahre, als die Lebenssituationen der „versteckten“ Kinder thematisiert wurden. Man geht davon aus, dass die Papierlosen in der Schweiz bis zu Beginn der 1980er Jahre eine relativ homogene Gruppe darstellte (Efionayi-Mäder und Cattacin 2002:6), die sich sowohl aus den Familienangehörigen von Saisoniers wie aus Arbeitern aus europäischen Ländern zusammensetzte. Mit der Veränderung der Migrationsbewegungen und der Zulassungspolitik wandelten sich jedoch auch das Profil und die Zahl der Menschen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz lebten. Unter den Einflussfaktoren zu nennen sind die wachsende Zahl der Asylsuchenden, die Verschärfung der Anerkennungspraxis im Asylwesen⁸ sowie die Einschränkung der Möglichkeiten für eine legale Zuwanderung. Vor allem die Einführung des so genannten Drei-Kreise-Modells zu Beginn der 1990er Jahre, das 1998 von dem heute geltenden dualen Zulassungssystem abgelöst wurde, veränderte die Bedingungen für den Erwerb einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung wesentlich. Für Staatsangehörige aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten wurde es seither immer schwieriger, zum Zwecke einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einzureisen, denn heute werden einzig hochqualifizierte SpezialistInnen aus diesen Ländern zum einheimischen Arbeitsmarkt zugelassen. All jene ArbeitnehmerInnen beispielsweise aus dem ehemaligen Jugoslawien, die während vielen Jahren als Saisoniers in der Schweiz gearbeitet hatten und die ihre Saisonbewilligung nicht in eine Jahresaufenthaltsbewilligung hatten umwandeln können, konnten nicht mehr legal in die Schweiz zurückkehren oder wurden eben zu Sans-Papiers.

Die politische Thematisierung und Mobilisierung in der Frage der Papierlosen gegen Ende der 1990er-Jahre sind in diesem Kontext einer wachsenden Gruppe von unbewilligt Anwesenden sowie einer sich gegenüber Nicht-Europa immer stärker abschottenden Schweiz zu sehen. Der Beginn der politischen Diskussion um die Sans-Papiers auf eidgenössischer Ebene wird meist bei der Motion „Amnestie für Papierlose“ angesetzt, welche die Nationalrätin Angeline Fankhauser im Dezember 1997 mit 111 Mitunterzeichnenden einreichte. Nach der nationalrätlichen Debatte im April 1999 wurde die Motion allerdings in die schwächere Form eines Postulates umgewandelt und

⁶ Ein Vergehen wird als Höchststrafe mit Gefängnis bestraft, eine Übertretung ist eine mit Haft und Busse oder nur mit Busse bedrohte Handlung (Art. 9 und 101 StGB).

⁷ Vgl. zu diesem Abschnitt auch Efionayi-Mäder und Cattacin (2002) und Valli (2003:17f).

⁸ Vgl. dazu auch Efionayi-Mäder (2003).

überwiesen. Im Anschluss an diesen parlamentarischen Vorstoss entstanden eine nationale Solidaritätsbewegung und eine nationale Arbeitsgruppe „Sans-Papiers“, in welcher sich Gewerkschaften, Kirchen, Parteien und NGOs zusammenschlossen und aus der schliesslich verschiedene regionale Solidaritätsnetze hervorgingen (Röthlisberger 2002:5). Diese Gruppierungen unterstützten im Jahr 2001 auch die verschiedenen Kirchenbesetzungen. Die Debatte drehte sich in dieser Anfangszeit primär um Möglichkeiten, den Aufenthalt von Sans-Papiers zu legalisieren. Die Kollektive (wie sich die Zusammenschlüsse von Papierlosen und ihren UnterstützerInnen nennen) rücken von ihrer Forderung nach einer kollektiven Regularisierung aller Papierlosen bis heute nicht ab. Vonseiten des Bundesrates wurde in dieser Frage von Beginn weg auf die Möglichkeit der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung in schweren persönlichen Härtefällen verwiesen, wie sie bereits seit Jahren praktiziert wird.⁹ Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) schlug im Herbst 2001 vor, dass in Kantonen, in welchen eine grosse Anzahl von Sans-Papiers lebt, Ombudsstellen eingerichtet werden sollen, die den Personen ohne Aufenthaltsrecht beratend zur Verfügung stehen. Diese Stellen sollen helfen, die Chancen eines Gesuches auf Anerkennung als persönlicher Härtefall abzuschätzen.¹⁰

Der Lösungsvorschlag der Härtefallregelung dominierte Anfang Dezember 2001 auch die Debatten in den eidgenössischen Räten. Die Forderungen der Sans-Papiers-Bewegung nach einer Globallösung, einem Moratorium der Wegweisungen und der Einberufung eines Runden Tisches zu den Sans-Papiers wurden abgelehnt.¹¹ Parlamentarische Vorstösse zur Frage der Papierlosen finden sich vereinzelt seit Mitte der 1980er Jahre.¹² Bis Mitte 2003 wurden etwa 60 Vorstösse eingereicht, wobei im Jahr 2001 – und insbesondere in der Fragestunde im Oktober 2001 – die Mehrheit der parlamentarischen Interventionen stattfanden. Die Debatte wird dominiert von der Frage nach der Regularisierung des unbewilligten Aufenthaltes (30 Vorstösse). Der Themenbereich der sozialen Sicherheit, der Gesundheitsversorgung und der Schwarzarbeit von Sans-Papiers steht mit 15 Interventionen an zweiter Stelle. Weitere Themen sind die Repression gegen die Papierlosen (8 Vorstösse) und die Schulbildung (4 Vorstösse). Mit diesen Schwerpunkten sind zentrale Problemfelder angedeutet. Die grosse Zahl von Fragen, die in den Vorstössen auftauchen, zeigen aber auch, dass der Wissensbedarf bei den ParlamentarierInnen gross ist. Dies dürfte ein bedeutender Grund dafür sein, dass sich das Parlament (mit Ausnahme der zweiten Hälfte des Jahres 2001) höchstens sporadisch mit den Sans-Papiers beschäftigt und deshalb bislang kein klarer und differenzierter Diskurs zum Thema ersichtlich ist. Die Vorstösse stammen grösstenteils von jenen PolitikerInnen, welche sich allgemein mit migrationspolitischen

⁹ Stellungnahme der Bundesrates zur Motion Fankhauser vom 15. Juni 1998.

¹⁰ „Situation der ‚Sans Papiers‘ in der Schweiz. Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001“.

¹¹ Vgl. zu einer Chronologie der Ereignisse ab Ende der 1990er Jahre z.B. <http://www.sans-papiers.ch/sans-papiers/doc/chronologie-det.htm>.

¹² Die folgenden Angaben sind eine nicht abschliessende Auflistung der parlamentarischen Vorstösse, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern als Illustration und Hinweis auf Tendenzen zu verstehen ist.

Fragen befassen, und die Positionen widerspiegeln die bekannten parteipolitischen Standpunkte in der Ausländerpolitik.¹³

Im Anschluss an die Parlamentsdebatte von Anfang Dezember veröffentlichten das BFA und das BFF am 21. Dezember 2001 schliesslich ein Rundschreiben zur „Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen“, welches – die Rechtslage und Praxis rekapitulierend – darüber informiert, unter welchen Umständen der Aufenthalt einer unerlaubt anwesenden Person infolge eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles legalisiert werden kann.

Seit den Kirchenbesetzungen ist es um die Sans-Papiers in der Öffentlichkeit wieder ruhiger geworden. Den Medien sind von Zeit zu Zeit Berichte über die Anwendung der Härtefallregelungen oder über Schicksale von einzelnen Papierlosen zu entnehmen. Die Unterstützungsorganisationen weisen regelmässig auf Personen hin, die ausgeschafft werden sollen oder deren Härtefallgesuch abgewiesen wurde. Auf nationaler Ebene ist die im Frühling 2002 einberufene „Plattform für einen runden Tisch zu den Sans-Papiers“ am sichtbarsten. Sie setzt sich aus Parteien, Hilfswerken, Gewerkschaften und Kirchen zusammen und ihre Forderungen sind weniger radikal als jene der Sans-Papiers-Kollektive: Neben der Regularisierung werden immer mehr auch Verbesserungen der heutigen Lebensbedingungen und der Rechtsstellung der Papierlosen diskutiert. Dieser Runde Tisch mit VertreterInnen von Bundes- und Kantonsbehörden sowie den Mitgliederorganisationen der „Plattform“ fand schliesslich im Dezember 2002 statt, ohne dass daran jedoch die zuständige Bundesrätin Ruth Metzler oder die ebenfalls eingeladenen Arbeitgeberverbände teilgenommen hätten. Im April 2003 warnte die „Plattform“ in einem offenen Brief an die Departementsvorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vor der Gefahr einer Verschärfung der Probleme in der Zukunft und kritisierte vor allem die geringe Zahl von erteilten Aufenthaltsbewilligungen aufgrund persönlicher Härtefälle (480 bis März 2003).

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Frage der Sans-Papiers in den nächsten Jahren von selbst lösen wird. Sofern die Tendenzen anhalten, die in den vergangenen Jahren weltweit zum Anstieg ihrer Zahl¹⁴ geführt haben, ist vorderhand keine Abnahme ihre Zahl zu erwarten. Auch der sich gemäss Wicker (2003) abzeichnende Strukturwandel in der schweizerischen Migrationspolitik – weg von einem Modell, welches die Einbürgerung und Integration restriktiv, die Zuwanderung allerdings liberaler regelte, hin zu einem „Amerikanischen Regime“, das sich durch eine starke Kontrolle der Zuwanderung, jedoch verbesserte Integrations- und Einbürgerungsmöglichkeiten legal Anwesender auszeichnet – deutet in diese Richtung. Denn Staaten, die sich durch das letztgenannte Muster der Migrationspolitik auszeichnen, weisen typischerweise relativ hohe Anteile von illegalen ZuwandererInnen auf (Wicker 2003:21).

¹³ Eine vertiefte Analyse der parlamentarischen Debatten zu den Sans-Papiers, die sich auf die anbahnende Politikgestaltung und auf die Positionierung der AkteurInnen konzentriert, wäre sehr zu begrüssen.

¹⁴ Dazu zählen z.B. die Zunahme der Schattenwirtschaft, die Verbreitung von atypischen Arbeits- und Anstellungsformen und verstärkte Kontrollen im Asyl- und Ausländerbereich, vgl. Efionayi-Mäder und Cattacin (2002:8).

1.3 Hinweise zu bestehender Literatur und Forschung

Mit dem wachsenden politischen Interesse am unbewilligten Aufenthalt und den Sans-Papiers geht auch die zunehmende Erforschung des Themas einher – in der Wissenschaft ebenso wie bei Personen und Organisationen aus dem unterstützenden und beratenden Umfeld der Papierlosen. Dennoch ist der Gegenstand in der Schweiz bislang wenig untersucht und die Frage des sozialen Schutzes und der Umgangsweisen verschiedener AkteurInnen mit den Sans-Papiers noch kaum erforscht. Wir geben deshalb im Folgenden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Hinweise auf die vorhandene Literatur. Die nachfolgenden Ausführungen sind nicht als Diskussion von Forschungsergebnissen gedacht, sondern primär als Information für jene LeserInnen, die sich für weitere Aspekte und Fragen in Zusammenhang mit Sans-Papiers und ihrer sozialen Sicherheit interessieren. Einige der Studien werden in den anschliessenden Kapiteln als Quellen beigezogen. Arbeiten zur Schweiz stehen im Zentrum der folgenden Übersicht, wo bekannt, bringen wir aber auch Hinweise auf solche aus dem internationalen Kontext an.¹⁵

Eine der ersten Thematisierungen der Situation von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz überhaupt stellt eine Erhebung der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem (heute: Eidgenössische Ausländerkommission EKA) aus dem Jahr 1974 „über das Problem der sogenannten ausländischen Schwarzarbeiter“ dar, welche in Empfehlungen an das EJPD mündeten.¹⁶

Einen Überblick über den aktuellen Wissensstand zu den Sans-Papiers in der Schweiz haben Efonayi-Mäder und Cattacin (2002) gegeben. Bezogen auf die Bewegung der Papierlosen und die politischen Ereignisse bieten die beiden Publikationen von Solidarité sans frontières (2001 und 2003) eine informative Zusammenstellung von Dokumenten, Zeitungsartikeln und anderem Quellenmaterial. Eine umfassende soziologische Erforschung der französischen Sans-Papiers-Bewegung sowie ihrer Mobilisierungsstrategien ist bei Siméant (1998) zu finden.

Die Erwerbstätigkeit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ist aus verschiedenen Perspektiven dokumentiert und erforscht worden. Es dürfte nicht weiter überraschen, dass gerade dieser gesellschaftliche Teilbereich verhältnismässig gut untersucht ist, da es sich um jenen handelt, in dem Sans-Papiers gesamtgesellschaftlich eine Rolle spielen. Insbesondere die Schwarzarbeit ist sowohl für die Schweiz als auch im internationalen Umfeld Gegenstand zahlreicher Publikationen. Betont wird in diesem Zusammenhang – unter anderem vonseiten der Gewerkschaften –, dass jedoch nur ein kleiner Teil der Schwarzarbeit von Personen ausgeübt wird, die über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen. So geht Schneider davon aus, dass 84% der Schwarzarbeit von SchweizerInnen verrichtet wird (Cash vom 6. Dezember 2002). Für die Schweiz haben sich beispielsweise Weck-Hannemann et al. (1986), Rohner (2000), Piguet und Losa (2002) und aus der Sicht eines Juristen in der Praxis der Arbeitsmarktkontrolle Hösli (2002) mit der Thematik befasst. Eine Diskussion der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur

¹⁵ Vergleiche dazu auch das Kapitel 7 zum sozialen Schutz von Sans-Papiers in anderen Staaten.

¹⁶ Vgl. dazu „Situation der ‚Sans Papiers‘ in der Schweiz. Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001“.

Bekämpfung der Schwarzarbeit¹⁷ findet sich in der Zeitschrift des seco *La vie économique*¹⁸ (Nr. 2/ 2002). Auch die Arbeiten von Prodoliet et al. (2001), Burren und Tschannen (1999) und Tschannen (2003) beschäftigen sich nicht in erster Linie mit Sans-Papiers, sondern berühren diese Frage im Zusammenhang mit prekären Arbeitsverhältnissen in der Schweiz. Eine empirische Studie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von illegal Anwesenden im Kanton Genf, die auch die Perspektive von sanktionierten ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebenden einbezieht, wurde von Chimienti et al. (2003) verfasst (vgl. dazu auch CEPP 2003).

Zum Teil überschneiden sich Studien über die Schwarzarbeit mit Studien zur (quantitativen) Erhebung der Sans-Papiers (z.B. Piguet und Losa 2002). Für die Schweiz hat Wanner (2002) ausgehend von vorhandenen statistischen Bevölkerungsdaten Möglichkeiten zur Schätzung der Zahl von Sans-Papiers diskutiert. Im internationalen Raum sei beispielsweise auf die Arbeiten von Delaunay und Tapinos (1998), Tapinos (1996 und 2000) sowie von Vogel (1999) verwiesen. Letztere befasst sich nicht in erster Linie mit der zahlenmässigen Erfassung, sondern mit Methoden zur Erhebung der Merkmale von Menschen, die sich ohne gültige Bewilligung in einem Land aufhalten.

Neben der mehrheitlich aus einer Makroperspektive verfassten Literatur zur Arbeit und zur quantitativen Erfassung existiert eine Reihe von Artikeln und Studien, die sich aus der Mikroperspektive mit dem Leben und den spezifischen Alltagsfragen von Sans-Papiers beschäftigen. Dazu zählen Arbeiten von Studierenden (Amaro 2001, Röthlisberger 2002, Schwab 2000, Widmer 2001) ebenso wie Publikationen von Unterstützungsorganisationen (Attac Fribourg 2001) oder die Studie im Auftrag der Stadt Lausanne, welche einen Überblick über die Situation der Sans-Papiers bietet (Valli 2003). In der Zeitschrift *Tsantsa* (Nr. 6, 2001) werden ebenfalls Sans-Papiers porträtiert und es wird versucht, den Diskurs über die Papierlosen in der Dichotomie Opfer/HeldInnen vs. TäterInnen zu überwinden (Stienen 2001). Alt (1999) hat eine umfangreiche Studie über die Lebenssituationen und Migrationshintergründe von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in Leipzig durchgeführt.

Für die vorliegende Studie von besonderem Interesse sind die Artikel von Wisard (1999, 2001a, 2001b), welche sich aus juristischer Perspektive mit der Frage befassen, ob es sich bei den Sans-Papiers um „sans droits“ handle bzw. welche Stellung die Papierlosen im schweizerischen Rechtssystem einnehmen. Auch Heller (1999) hat sich als Jurist mit den Rechten von illegal Anwesenden auseinandergesetzt, in seinem Fall mit speziellem Fokus auf die Rechte der SchwarzarbeiterInnen. Ein eigentlicher Ratgeber zu den Rechten von Hausangestellten – mit und ohne Aufenthaltsberechtigung – ist die Broschüre des Genfer Anwaltes Garbade (2000). Spezifisch mit den Rechten bezüglich Sozialversicherungen in der Schweiz hat sich Sommaruga (1993) befasst. Aus einer soziologischen Perspektive hat Hostettler (2002) die Frage von rechtlichen Normen und deren Verhältnis zu den Lebenssituationen von Sans-Papiers betrachtet. Internationale Vergleiche zur Rechtslage von Sans-Papiers sind in Wihtol de Wenden (1990) und im *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* (1999) zu finden. Abgesehen von den genannten juristischen

¹⁷ Vgl. dazu Kapitel 8.2.

¹⁸ Die Zeitschrift erscheint unter dem Namen „Die Volkswirtschaft“ auch in einer deutschen Ausgabe.

Studien wurde die Frage des sozialen Schutzes von Sans-Papiers in der Schweiz bisher jedoch noch nicht, in Deutschland in kleinem Masse (Röseler und Vogel 1993, Vogel 1996) abgehandelt.

Verschiedene Publikationen beschäftigen sich mit der spezifischen Situation von Sans-Papiers-Frauen (Bartal und Hafner 2000, Previsic 2002, Schertenleib und Hug 2001). Ein wichtiger Aspekt ist die Thematik des Frauenhandels (Le Breton Baumgartner 1999, Caroni 1996, FIZ-Newsletter Nr. 28–30), zu welcher auch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 40 „Gewalt und organisierte Kriminalität“ Studien durchgeführt wurden (z.B. Bertschi 2003a).

Zur Gesundheitsversorgung finden sich aus medizinischer Sicht bei Bodenmann et al. (2002a und 2002b) sowie Wolff (2003) Daten über die Merkmale der Sans-Papiers sowie ihre Krankheitsbilder und ihre Bedürfnisse bzgl. Gesundheitseinrichtungen. Simoes (2002) hat für *Médecins sans frontières* eine Evaluation des Zugangs von marginalisierten Personen zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung in Genf und Lausanne durchgeführt. Im gleichen Gebiet, jedoch aus Sicht der Sozialarbeit, sind die Arbeiten von Ducrocq (1999) und Öztürk (2001) anzusehen. Auf die Herausforderungen, die sich für die Sozialarbeit durch die Arbeit mit Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ergeben, gehen die Studien von Hasler-Arana und Stamm-Crescione (1999), Baumann und Eigenmann (2002) sowie für den Fall von Genf Ducrocq und Quinay (2003) näher ein.

Bereits früh thematisiert wurde die Situation der papierlosen Kinder und deren Einschulung (z.B. Carreras und Perregaux 2002, Hafner-Eigenmann 2001, Perregaux und Togni 1989, Sancho 1992, Tschoumy 1990). Es handelte sich dabei anfänglich grösstenteils um Kinder von Saisoniers, denen der Familiennachzug untersagt war.

Ein weiteres Publikationsfeld besteht in Abhandlungen zum Umgang und zu Lösungsansätzen in der Sans-Papiers-Frage. Ein international vergleichendes Werk zur Legalisierung des Aufenthaltes von unerlaubt Anwesenden in der EU ist unter der Leitung von de Bruycker (2000) entstanden. Da in der Schweiz bislang keine derartigen Regularisierungen stattgefunden haben, handelt es sich bei den schweizerischen Publikationen zum Thema denn auch eher um Diskussionen oder Lösungsvorschläge vonseiten der Unterstützungsorganisationen der Papierlosen (z.B. SIT 2002 oder CCSI 2001).

Zum Schluss sei auf laufende Forschungen zu den Sans-Papiers hingewiesen: Barbara Laubenthal führt für ihre Dissertation eine Untersuchung der Mobilisierung von Sans-Papiers-Bewegungen in Spanien, Frankreich und der Schweiz durch. Sie geht von der These aus, dass sich im Kontext der Einführung neuer Migrationsgesetzgebungen in diesen drei Staaten politische Gelegenheitsstrukturen manifestieren, welche die Mobilisierung von papierlosen MigrantInnen begünstigen. Simon Röthlisberger erforscht für seine Lizentiatsarbeit die Lebenssituationen und -bedingungen von Sans-Papiers in der Stadt Bern. Um ein möglichst umfassendes Bild zeichnen zu können, betrachtet er verschiedene Akteursgruppen wie die Sans-Papiers selbst, die Behörden, Parteien, NGOs, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Es ist geplant, dass die Erfahrungen mit der Pilot-Studie von Röthlisberger in ähnliche Untersuchungen in anderen Schweizer Städten einfließen werden. Ebenfalls in Bern untersucht Anne-Marie Saxer für die evangelischen Kirchen

Bern-Jura die Lebenssituationen von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung. Für die Caritas Schweiz arbeitet Bettina Zeugin an einem Diskussionspapier, welches anhand von Regularisierungserfahrungen ausgewählter europäischer Staaten Alternativen zur schweizerischen Praxis der Härtefallregelung aufzeigen soll.

2 Profil der Sans-Papiers in der Schweiz

In der Folge soll im Sinne einer Hintergrundinformation dargelegt werden, wer die Papierlosen in der Schweiz sind. Wir geben dazu Hinweise auf ihre Zahl, ihre Herkunft, ihre soziodemographischen Merkmale sowie auf die Hintergründe ihres unbewilligten Aufenthaltes in der Schweiz.

Es liegt in der Natur der Sache, dass über das Profil und die Zahl der Sans-Papiers sehr wenig bekannt ist. Seit mit den Kirchenbesetzungen im Frühjahr 2001 einige von den in der Schweiz lebenden Papierlosen an die Öffentlichkeit traten, ist das Interesse an ihnen und an ihrer Situation stark gewachsen und auch die Kenntnisse nehmen stetig zu. Dabei handelt es sich jedoch meist um solche über Einzelfälle oder um Erfahrungen von Einzelpersonen, die als Basis für Verallgemeinerungen und Hochrechnungen dienen. Gesichertes Wissen ist nach wie vor kaum vorhanden. Von einigen Fachleuten wird dieser Mangel als Argument für eine kollektive Amnestie angeführt, da auf diese Weise zugleich eine Erhebung der Merkmale der Legalisierten durchgeführt werden könnte. Für andere hingegen müsste vor der Entscheidung für ein spezifisches politisches Vorgehen fundierteres Wissen über das zu lösende Problem resp. über die betroffenen Personen und ihre jeweiligen Lebenssituationen bereitgestellt werden.

Auch unsere Datengrundlage basiert auf Informationen von Dritten und setzt sich zu einem grossen Teil aus Erfahrungen von befragten Einzelpersonen zusammen. Das im Folgenden gezeichnete Profil der Sans-Papiers ist deshalb weder als repräsentativ noch als abschliessend zu verstehen. Es ist anzunehmen, dass sich die Erfahrungen und Kontakte unserer InterviewpartnerInnen – ebenso wie die Mehrheit der genannten Studien – auf ein bestimmtes Segment der Sans-Papiers beziehen: Auf jene, die Beratung oder Unterstützung suchen, auf die Politisierten und in den Kollektiven Engagierten und auf jene, die ein Legalisierungsgesuch stellen wollen oder gestellt haben. Vorstellbar ist daher, dass das Bild der tatsächlich in der Schweiz lebenden Personen ohne Aufenthaltsrecht verzerrt wird. Während den Interviews entstand gelegentlich der Eindruck, dass sich einmal öffentlich geäusserte Informationen verselbständigen können und – angesichts des Mangels an gesicherten Kenntnissen – Spekulationen weiterverbreitet werden. Aus all diesen Gründen ist bezüglich Generalisierungen Vorsicht geboten. Der Vergleich mit den wenigen erhältlichen empirischen Arbeiten zum Thema zeigt jedoch, dass sich ein Konsens darüber herauszubilden beginnt, welches die Merkmale der Papierlosen in der Schweiz sind.

2.1 Schätzungen zu Anteilen und Zahlen

Klare Aussagen zur genauen Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz sind nicht möglich. Die von uns Befragten lehnten diesbezügliche Äusserungen entweder grundsätzlich ab oder sie stützten sich auf die vorhandenen Schätzungen. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass es sich um „viele“ handelt und dass die Schätzungen, die von 70'000 bis 180'000 papierlosen Personen in der ganzen Schweiz ausgehen, zutreffend sein dürften.¹⁹ Es wird

¹⁹ Vgl. dazu die Pressemitteilung des SFM vom Januar 2002 (Demandeurs d'asile et travailleurs étrangers clandestins sur le marché du travail suisse. Une étude analyse la situation de deux catégories d'étrangers

verschiedentlich angenommen, die Zahl sei zunehmend. Einzelne Fachpersonen aus Behördenkreisen halten die Schätzungen für überhöht.

Einfacher als eine gesamtschweizerische Schätzung der Zahl der Papierlosen scheinen Aussagen, die sich auf einen ökonomischen Sektor, auf eine Stadt oder eine Region beziehen. Ein Gewerkschaftsvertreter schätzt, dass allein in der Schweizer Landwirtschaft mindestens 8'000 Personen ohne Aufenthaltsberechtigung tätig sind. Im Baugewerbe sollen gemäss Schätzungen gesamtschweizerisch um 10'000 Papierlose beschäftigt sein (SIT 2002:10). Für den Kanton Zürich herrscht unter jenen Befragten, welche mit Sans-Papiers in Kontakt stehen, Einigkeit darüber, dass die Annahme des Regierungsrates, es sei „bis anhin keine Situation erkennbar gewesen, die auf eine erhebliche Anzahl rechtswidrig Anwesender schliessen liesse“²⁰ nicht zutrifft.²¹ Genauere Angaben zu Kanton oder Stadt Zürich sind jedoch von niemandem erhältlich. Im Kanton Genf kursieren Schätzungen von zwischen 6'000 und 12'000 im Kanton lebenden Personen ohne Aufenthaltsberechtigung. Eine kürzlich erstellte Studie über die Sans-Papiers in der Stadt Lausanne stützt sich für ihre Schätzungen auf Daten von MigrantInnenorganisationen, Institutionen und auf ExpertInneninterviews. Unter Berücksichtigung von Verzerrungsfaktoren kommt der Autor zum Schluss, dass in der Stadt Lausanne zwischen 4'000 und 6'000 sowie in der Region Lausanne gegen 10'000 Personen in ungeregelten Aufenthaltsverhältnissen leben (Valli 2003: 28)

Die einzigen offiziellen Daten über den unbewilligten Aufenthalt in der Schweiz stellen die Einreisesperren wegen illegalem Aufenthalt dar, die jährlich über rund 4'000 bis 5'000 AusländerInnen verhängt werden (vgl. Tabelle 1). Da Änderungen in der Verzeigungspraxis diese Statistik beeinflussen und da von einer Dunkelziffer nicht entdeckter Fälle auszugehen ist, bleibt ihre Aussagekraft beschränkt. Trotzdem können diese Daten einige Tendenzen über Herkunft, Beschäftigungsbranche, Geschlecht und Alter der aufgedeckten Fälle liefern (vgl. Chimienti et al. 2003).

Seit dem In-Kraft-Treten der Bilateralen Verträge mit der EU am 1. Juni 2002 werden über EU-BürgerInnen keine Einreisesperren für illegalen Aufenthalt mehr verhängt. Es ist deshalb anzunehmen, dass der Anteil der Verzeigungen gegenüber StaatsbürgerInnen aus EU-Staaten in den neuen Statistiken wesentlich tiefer liegen wird, als dies 2001 und 2002 noch der Fall war. Etwa ein Viertel der Einreisesperren betrifft AusländerInnen aus Amerika, darunter – wie eine Auffächerung nach Nationalitäten zeigt – vor allem BrasilianerInnen, KolumbianerInnen und andere MigrantInnen aus Lateinamerika (Quelle: BFA (IMES), Statistiken 1031 der Jahre 2001 und 2002). Einreisesperren gegenüber Staatsangehörigen aus afrikanischen und asiatischen Ländern sind wesentlich weniger zahlreich. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt, bestätigen die Aussagen der

sur le marché du travail). Quelle: Piguet und Losa (2002). Eine Schätzung der Gewerkschaft Bau und Industrie aus dem Jahr 1990 veranschlagt die Zahl der SchwarzarbeiterInnen auf 120'000 bis 180'000 (vgl. Efnay-Mäder und Cattacin 2002).

²⁰ Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 16. Januar 2002; KR-Nr. 311/2001.

²¹ Eine analoge Situation ist im Kanton Bern zu finden: Die Antwort des Regierungsrates des Kantons Berns auf die Motion Morgenthaler (M 024/2001) im Sommer 2001, dass es in Bern deutlich weniger Sans-Papiers gebe als in schweizerischen und ausländischen Grossstädten, wird von allen in die Thematik involvierten Stellen bestritten.

GesprächspartnerInnen, dass diese Zahlen in groben Zügen auf das Profil der Sans-Papiers in der Schweiz zutreffen.

Tabelle 1 – Einreisesperren nach Staaten und Gründen (Januar – Dezember 2001 und 2002; Quelle: BFA, Statistiken 1031)²²

| Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften | | | | | | | | |
|---|--------------|-------------|-------------|-------------|---|-------------|--|-------------|
| Herkunft | Total | | % | | Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt mit Erwerb | | Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt ohne Erwerb | |
| | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 |
| Insgesamt | 4219 | 4456 | 100 | 100 | 1851 | 1687 | 2368 | 2769 |
| Europa | 2411 | 2651 | 57 | 59 | 1085 | 940 | 1326 | 1711 |
| Afrika | 401 | 428 | 10 | 10 | 83 | 94 | 318 | 334 |
| Amerika | 1130 | 1014 | 27 | 23 | 606 | 566 | 524 | 448 |
| Asien | 262 | 355 | 6 | 8 | 70 | 85 | 192 | 270 |
| Ozeanien | 4 | 1 | | | 3 | 1 | 1 | - |
| Staatenlose | 6 | 4 | | | - | - | 6 | 4 |
| Staat unbekannt | 5 | 3 | | | 4 | 1 | 1 | 2 |

Tabelle 2 – Einreisesperren nach Kantonen und Gründen (Januar – Dezember 2001 und 2002; Quelle: BFA, Statistiken 1030)

| Verletzung fremdenpolizeilicher Vorschriften | | | | | | |
|---|--------------|-------------|---|-------------|--|-------------|
| Kanton | Total | | Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt mit Erwerb | | Illegale Einreise, illegaler Aufenthalt ohne Erwerb | |
| | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 |
| Genf | 768 | 801 | 361 | 280 | 407 | 521 |
| Zürich | 441 | 479 | 178 | 152 | 263 | 327 |

2.2 Herkunft

Die Herkunft von Papierlosen in der Schweiz dürfte sich in den vergangenen 10 Jahren stark verändert haben. Waren es damals vor allem EuropäerInnen (z.B. Familienangehörige von Saisoniers), ist heute aus den verschiedenen Angaben der Interviewten und aus der

²² Dass die Zahl der Einreisesperren für Personen ohne Erwerb deutlich über jener für Personen mit Erwerb liegt, wirft unseres Erachtens gewisse Fragen auf. Wir gehen davon aus, dass unsere Annahme aus Kapitel 2.6 zur überwiegenden Erwerbstätigkeit der Sans-Papiers dennoch zutrifft. Die abweichenden statistischen Angaben sind vermutlich durch die Kontrollpraxis zu erklären. Es ist davon auszugehen, dass die Erwerbstätigkeit der Verzeigten oft nicht nachweisbar ist oder dass ein solcher Nachweis nicht gesucht wird. Leider sind beim IMES (früher BFA) nur sehr grobe Aufschlüsselungen der Einreisesperren nach Wirtschaftsbranchen erhältlich.

vorhandenen Literatur ein anderer Grundkonsens abzulesen: Lateinamerika ist die am meisten genannte Herkunftsregion von derzeit in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Die Befragten stimmen darin überein, dass vor allem ein grosser Teil der Frauen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben, aus diesen Ländern stammt. Diese Feststellung bestätigen auch Beratungsstatistiken (beispielsweise der Caritas Genf und Zürich sowie von medizinischen Versorgungsstellen in Lausanne und Genf²³), Angaben über die SchülerInnen im Kanton Genf und, wie oben erwähnt, die Zahlen über Einreisesperren. Das zweite bedeutende Herkunftsgebiet sind die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Osteuropa, die Türkei (vor allem der kurdische Teil), asiatische Länder (insbesondere Thailand und die Philippinen) und afrikanische Staaten werden ebenfalls als Herkunftsregionen von Sans-Papiers in der Schweiz genannt. Differenziert man diese Tendenzen nach verschiedenen Städten und Regionen in der Schweiz, so wird deutlich, dass sich regionale Ballungszentren von Personen aus einer bestimmten Herkunftsregion ausmachen lassen. Angaben aus Lausanne zeigen beispielsweise, dass gegen die Hälfte aller in dieser Stadt lebenden Personen ohne Aufenthaltsberechtigung aus Ecuador stammt.²⁴ In Bern andererseits lebt nach Angaben von ExpertInnen ein bedeutender Teil von Sans-Papiers aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, in Nyon wird von einem grossen Anteil von Personen aus Kosova berichtet und in Basel sollen türkische KurdInnen eine der Hauptgruppen von Sans-Papiers bilden. Diese Konzentrationen von Sans-Papiers aus einer Herkunftsregion sind insofern wenig erstaunlich, als dass Papierlose vermutlich noch ausgeprägter als MigrantInnen mit einer Aufenthaltsberechtigung in Städte oder Regionen migrieren, wo bereits Verwandte oder Bekannte leben, da sie für eine Unterkunft, den Zugang zu Arbeit und Unterstützung in vielfacher Hinsicht auf private soziale Netze angewiesen sind.²⁵

Aus der EU befinden sich seit dem In-Kraft-Treten der Bilateralen Verträge am 1. Juni 2002 fast nur noch Frauen ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Aufgrund fehlender schriftlicher Arbeitsverträge oder wegen der mangelnden Unterstützung durch ihre ArbeitgeberInnen können sie keine Bewilligung erhalten. Aus mehreren Kantonen (insbesondere Genf und Basel) ist bekannt, dass EU-BürgerInnen ohne Arbeitsbewilligung inzwischen eine solche erhalten haben, selbst wenn ihr bisher illegales Arbeitsverhältnis bekannt war oder wurde.

2.3 Alter

Es herrscht grosse Einigkeit unter den Befragten, dass die Mehrheit der Sans-Papiers eher jung, im Durchschnitt 20- bis 40-jährig ist. Auch die wenigen erhältlichen statistischen

²³ Statistische Erhebungen zu den Sans-Papiers-PatientInnen in Lausanne und Genf nennen Anteile von Personen aus Lateinamerika zwischen 70 und 80% (Bodenmann et al. 2002 und Wolff 2003).

²⁴ Valli (2003:20) zeigt, dass beispielsweise von den eingeschulten Sans-Papiers-Kindern im Schuljahr 2001/2002 69% ecuadorianischer Herkunft sind. In die gleiche Richtung weisen die Daten von Bodenmann et al. (2003), wonach 58% der papierlosen PatientInnen in der *Unité population vulnérable* (vgl. dazu Kapitel 5.3.1) aus Ecuador stammen.

²⁵ Valli (2003:45) betont die Rolle des individuellen sozialen Kapitals als Überlebensstrategie der Sans-Papiers in Lausanne. Vgl. zur Bedeutung sozialer Netzwerke bei der Destinationswahl von Asylsuchenden (Efionayi-Mäder et al. 2001).

Daten nennen ein Durchschnittsalter zwischen 30 und 35 Jahren²⁶ (Bodenmann et al. 2003 und Wolff 2003). Insbesondere bei Frauen wird oft betont, dass sie „jung“ seien. Vereinzelt wird von älteren Personen – im Alter um 60 Jahre – berichtet, die beispielsweise von ihren Kindern zur Betreuung der Enkelkinder in die Schweiz geholt werden und oftmals in besonders prekären Situationen leben. Wie viele Kinder ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben, geht teilweise aus den Schulstatistiken hervor, die von den zuständigen Behörden allerdings ungern preisgegeben werden. Im Kanton Genf wird offiziös die Zahl von 1'200 Kindern im Alter der obligatorischen Schulpflicht gehandelt, wobei anzunehmen ist, dass die grosse Mehrheit der betroffenen Kinder tatsächlich eingeschult ist. Aus der Stadt Lausanne werden für das Schuljahr 2002/2003 beinahe 300 eingeschulte Sans-Papiers-Kinder gemeldet. Diese Zahl hat sich seit 1997 mehr als verdreifacht (Valli 2003:43). Für den Kanton Zürich sind keine Angaben oder verlässliche Schätzungen zur Zahl der eingeschulten Sans-Papiers Kinder erhältlich. Im Unterschied zum Kanton Genf liegt die Zuständigkeit für die Schulen in Zürich bei den Gemeinden. Der Kanton hat deshalb keinen Zugang zu den entsprechenden Informationen.²⁷

2.4 Geschlecht und Familienverhältnisse

Von einem grossen Teil der Befragten wird mit Erstaunen die Vermutung geäussert, dass mehr papierlose Frauen als Männer in der Schweiz leben. Diese Annahmen werden erneut durch die erhältlichen statistischen Daten erhärtet: Eine Untersuchung aus Genf (Chimienti et al. 2003) aufgrund der verhängten Einreisesperren bestätigt, dass unter den kontrollierten erwerbstätigen Sans-Papiers rund zwei Drittel Frauen sind, was sich einerseits durch die Erwerbsstruktur im „Schwarzarbeitsmarkt“ (siehe Kapitel 2.6) und andererseits durch die Kontrollpraxis erklärt.²⁸ So bewegen sich Frauen, die in Haushalten arbeiten oder Kinder hüten, beispielsweise häufiger im öffentlichen Raum (einkaufen, Kinder oder Tiere spazieren führen, unterschiedliche Arbeitsorte). Ferner ist im Sexbusiness die Kontrolle grösser. Die Daten zu den medizinisch versorgten Sans-Papiers in Genf und Lausanne weisen ebenfalls auf Frauenanteile von 60–80% hin (Bodenmann et al. 2002 und Wolff 2003). Bei diesen Angaben gilt es allerdings zu beachten, dass Frauen aufgrund von Schwangerschaftskontrollen und Geburten häufiger medizinische Betreuung beanspruchen dürften als Männer. Diese Tendenz eines höheren Anteils von Sans-Papiers-Frauen würde in Einklang stehen mit Untersuchungen, die von einer „Feminisierung“ der Migration ausgehen.²⁹

²⁶ Diese Angaben beziehen sich auf Personen in medizinischer Behandlung. Das durchschnittliche Alter der Sans-Papiers dürfte dabei tendenziell zu hoch geschätzt sein, da bei den Jüngeren weniger medizinische Notsituationen auftauchen.

²⁷ Vgl. auch 5.1.4 zu den Vorschriften bezüglich Datenschutz im Schulwesen.

²⁸ Leider sind vom IMES keine Aufschlüsselungen der Statistiken über die verhängten Einreisesperren nach Geschlecht erhältlich.

²⁹ Vgl. dazu Bartal und Hafner (2000:13), und Prodolliet (1999). Bartal und Hafner (2000:63) sehen im Ziel der „Befreiung aus familiären Abhängigkeiten oder patriarchalen Strukturen“ einen frauenspezifischen Migrationsgrund. Gemäss den Statistiken der *International Organization for Migration* (IOM) liegt der Anteil der Frauen an den MigrantInnen weltweit bei ca. 47 %.

Diejenige Teilgruppe der so genannten „registrierten Papierlosen“³⁰, die dem Zürcher Migrationsamt aufgrund einer nicht vollziehbaren Ausschaffung bekannt sind, besteht hingegen grösstenteils aus Männern. Für Deutschland gehen Studien davon aus, dass Männer unter den Papierlosen in der Überzahl sind (Alt 1999).

Die Familienverhältnisse der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers scheinen sich je nach Herkunftsland und je nach allfälligem früherem Aufenthaltsstatus zu unterscheiden. So wird vermutet, dass Asyl suchende Familien nach der Ablehnung ihres Gesuches selten hier bleiben und untertauchen, sondern dass diese Option eher von Einzelpersonen gewählt wird (vgl. auch Valli 2003:22). Ähnliches dürfte für die in der Landwirtschaft tätigen jungen Männer gelten. Zu den ehemaligen Saisoniers sind unterschiedliche Angaben erhältlich: Die von uns Befragten nennen vor allem Einzelpersonen (Männer), Valli (2003:23) hingegen geht davon aus, dass sie oftmals mit ihren Familien in der Schweiz geblieben sind. Schwangere Frauen oder Mütter mit einem oder zwei Kindern werden von den Befragten aus dem beratenden und unterstützenden Umfeld oft erwähnt. Einige Sans-Papiers haben auch Kinder, die im Herkunftsland leben, und für deren Unterhalt und Ausbildung die Mütter mit dem in der Schweiz verdienten Geld aufkommen. Es wird von beratender Seite die Beobachtung geäussert, dass insbesondere die älteren Kinder im Herkunftsland bleiben und die jüngeren bei den Müttern in der Schweiz leben. Valli (2003:20) geht in seiner Typologisierung der in Lausanne lebenden Sans-Papiers davon aus, dass vor allem die LateinamerikanerInnen in Familien leben – wobei es sich mehrheitlich um alleinerziehende Mütter mit Kindern handelt.

2.5 Ausbildung und Schicht

Gemäss den Aussagen und Erfahrungen unserer Interviewten gehören die Sans-Papiers in ihren Herkunftsländern mehrheitlich zur Mittelschicht und haben oftmals eine Berufsausbildung absolviert oder ein Studium begonnen. Personen aus Osteuropa sind tendenziell besser gebildet und arbeiten oftmals zur Finanzierung ihres Studiums als illegal Beschäftigte in der schweizerischen Landwirtschaft. Papierlose aus karibischen Staaten haben eher ein tiefes Bildungsniveau. Die Daten aus den statistischen Erhebungen der medizinischen Behandlungen in Lausanne und Genf bestätigen die Aussagen unserer Auskunftspersonen: Durchschnittlich besuchten die PatientInnen 11 Jahre eine Schule und gut die Hälfte verfügt über eine Berufsausbildung (Bodenmann et al. 2003). Einigkeit herrscht darüber, dass die Sans-Papiers meist weder aus den ärmsten Ländern stammen noch zu den ärmsten Bevölkerungsschichten eines Landes zählen.

2.6 Arbeitsbranchen

Es ist davon auszugehen, dass – mit Ausnahme der Kinder – die grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers erwerbstätig ist.³¹ Sie arbeiten vorwiegend in wenig

³⁰ Siehe dazu Kapitel 2.7.

³¹ Bei jenen „registrierten Sans-Papiers“, die ein Regularisierungsgesuch gestellt haben, ist die Erwerbsquote vermutlich geringer. Einerseits ist die Gefahr, dass sie ihre Arbeit infolge des „Auftauchens“ verlieren, erhöht und andererseits können sie aufgrund ihres Bekanntseins bei der Fremdenpolizei Sozialhilfe beziehen. Vgl. dazu z.B. Kapitel 5.1.3.

qualifizierten Stellen³² mit teilweise schwierigen Rahmenbedingungen. In welchen Branchen sie arbeiten, ist weitgehend unbestritten: Frauen arbeiten mehrheitlich im Haushalt (Reinigung, Kinderbetreuung, Pflege etc.) und im Sexgewerbe, aber auch im Gastgewerbe. Männer arbeiten vor allem in der Landwirtschaft, im Baugewerbe (insbesondere die ehemaligen Saisoniers), ebenfalls im Gastgewerbe und in der Reinigung. Es handelt sich dabei grösstenteils um arbeitsintensive Branchen und um Arbeiten, die nicht in andere Länder mit tiefem Lohnniveau ausgelagert werden können. Auch über Temporärbüros vermittelte Anstellungen kommen bei beiden Geschlechtern vor.³³ Aus der Untersuchung der verhängten Einreisesperren im Kanton Genf wurde folgende Branchenverteilung ersichtlich: Haushalte 44%, Gastgewerbe 17%, Sexindustrie 9%, Bauindustrie 7%, Reinigung 6%, andere 17%.³⁴ Diese Anteile sind insofern zu relativieren, als ländliche Gebiete und kleinere Städte vermutlich eine andere Struktur als Städte aufweisen. Ferner können systematische Verzerrungen aufgrund der Verzeigungspraxis nicht ausgeschlossen werden (Chimienti et al. 2003).

Verschiedene Fachpersonen berichten, dass es für Frauen einfacher sei, eine Arbeit zu finden, und dass in Familien deshalb oftmals die Mutter die Hauptverantwortliche für das Familieneinkommen ist. Diese Situation kann Ursache von Paar- und Familienkonflikten sein.

Die Löhne der Sans-Papiers bewegen sich in einer sehr grossen Spannweite. Auch wenn vor allem bei jenen Personen, die zuvor mit einer Bewilligung in der Schweiz lebten und arbeiteten, die Löhne eine branchenübliche Höhe erreichen können, so wird sowohl von den befragten Fachpersonen als auch aus der Literatur deutlich, dass die Mehrheit der Sans-Papiers von sehr tiefen Einkommen lebt. Studien aus Lausanne nennen monatliche Einkommen zwischen CHF 1'100 und 1'500 (Valli 2003 und Bodenmann et al. 2003), für die Hausangestellten in Genf ist von Gewerkschaftsseite eine ähnliche Bandbreite (CHF 900 bis 1'500) zu erfahren (SIT 2002:28). Bei diesen Angaben bleibt unklar, ob es sich um Brutto- oder Nettolöhne handelt. Chimienti et al. (2003:37f) stellen in Genf ein mittleres Nettoeinkommen von CHF 1915.- fest.

Bei den Angaben zum Lohnniveau ist zu beachten, dass es sich oftmals um sehr lange Arbeitszeiten handelt und Überstunden meist unbezahlt geleistet werden. Insbesondere in der Hausarbeit und bei Angestellten in der Landwirtschaft sind zudem Entlohnungen in

³² Wie in Kapitel 2.5 dargestellt, verfügen die Sans-Papiers zu einem wesentlichen Teil über eine Berufsausbildung oder eine langjährige Schulausbildung und können deshalb nicht unbedingt pauschal als „unqualifiziert“ bezeichnet werden. In der Schweiz finden sie jedoch meist nur Zugang zu unqualifizierten Arbeiten.

³³ Vgl. zu Arbeitsvermittlungen für Hausangestellte im Kanton Zürich Bartal und Hafner (2000:68).

³⁴ Aus mehreren Quellen und Studien ist bekannt, dass undeklarierte Erwerbstätigkeit von AusländerInnen auch hochqualifizierte Personen betrifft (Informatik, Finanzsektor, usw.). Es ist allerdings nachvollziehbar, dass es in diesen Fällen selten zur Verhängung von Einreisesperren kommt und zwar aus mehreren Gründen: Die illegale Erwerbstätigkeit bei formell legalem Aufenthalt (gültiges Visum, keine Visapflicht) wird nicht notwendigerweise mit einer Wegweisung sanktioniert. Bei hochqualifizierten ArbeiterInnen oder EU-BürgerInnen besteht die Möglichkeit einer nachträglichen Erteilung einer Arbeitsbewilligung, wobei von einer Sanktion abgesehen werden kann. Schliesslich kann das Risiko, dass eine illegale Erwerbstätigkeit aufgedeckt wird, bei EU-BürgerInnen und anderen legal anwesenden Personen als relativ gering eingeschätzt werden. Ein Vertreter der Zürcher Arbeitsmarktbehörde nimmt allerdings nicht an, dass die unbewilligte Erwerbstätigkeit von Hochqualifizierten verbreitet ist.

Naturalien bzw. in Form von Kost und Logis verbreitet. Der zusätzliche Lohn in Form von Geld kann sehr gering oder überhaupt nicht vorhanden sein.

Betont wird insbesondere von Interviewten, die mit Sans-Papiers zusammenarbeiten, dass ein bedeutender Teil des Einkommens an die Familien in den Herkunftsländern geschickt wird.

2.7 Hintergründe der Papierlosigkeit und Kategorien von Sans-Papiers

Die Gründe für die Anwesenheit einer vermutlich bedeutenden Zahl von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung müssen auf verschiedenen Ebenen gesucht werden: Zum einen existieren migrationsbegünstigende strukturelle Bedingungen sowohl in der Schweiz als auch in den Herkunftsländern, zum andern steht hinter jedem individuellen – wenn auch sicher in vielen Fällen in familiären Kollektiven gefällten – Migrationsentscheid ein persönliches Schicksal mit sehr unterschiedlichen Motivationsfaktoren. Die subjektiven Motivationen von MigrantInnen mit und solchen ohne Aufenthaltsberechtigung dürften sich kaum voneinander unterscheiden: Sie suchen eine bessere Zukunft für sich und ihre Familien. Der Hintergrund wird in vielen Fällen ökonomischer Art sein, in anderen spielen eher politische Gründe mit. Verschiedene Interviewte nennen die Ermöglichung einer guten Ausbildung für Kinder – im Herkunftsland oder auch in der Schweiz – als einen wichtigen Migrationsgrund der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Bei anderen steht die Gründung eines eigenen kleinen Geschäfts im Vordergrund, wofür ein Startkapital erarbeitet wird. Wieder andere haben vermutlich weniger konkrete Anreize, sondern versuchen mit ihrem Einkommen in der Schweiz ihre Familie im Herkunftsland zu unterhalten. Es ist nicht anzunehmen, dass es sich um einen bewussten Plan handelt, in der Schweiz ohne Aufenthaltsberechtigung zu leben. Bartal und Hafner (2000:66) stellten bei ihren Interviews mit illegal in der Schweiz lebenden Hausangestellten sogar fest, dass die meisten Frauen nicht annahmen, dass sie hier als Sans-Papiers leben und arbeiten würden. Sie kamen mit falschen Hoffnungen oder gar auf Einladung und falschen Versprechen von Verwandten oder Bekannten hierher.

In Übereinstimmung mit der vorhandenen Literatur³⁵ decken sich die Einschätzungen der Befragten über die möglichen Wege, wie es zur Papierlosigkeit der in der Schweiz lebenden Personen ohne Aufenthaltsberechtigung kam. Aussagen über die Anteile der verschiedenen Werdegänge weichen jedoch von einander ab – vermutlich unter anderem in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld und den spezifischen Erfahrungen der Interviewten. Es können zwei Hauptgruppen von Sans-Papiers unterschieden werden: Jene Personen, die einmal mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz lebten und nach deren Verlust oder Nicht-Verlängerung geblieben sind (*overstayers*), und diejenigen, die nie im Besitz einer solchen waren (vgl. Darstellung 1). Die zwei Gruppen dürften sich von ihrer Grösse her in etwa die Waage halten. Bei der ersten wird insbesondere die zahlenmässige Bedeutung der ehemaligen Saisoniers hervorgehoben. Die Zahl der abgewiesenen Asylsuchenden und derjenigen Personen, die beispielsweise infolge einer Scheidung oder des Todes ihres Partners/ ihrer Partnerin ihre B-Bewilligung verloren haben, wird als geringer eingeschätzt.

³⁵ Vgl. dazu beispielsweise Efonyai-Mäder und Cattacin (2002), Wisard (2001a) und Valli (2003).

Zum Teil gibt es unter den Sans-Papiers auch Personen, die zuvor eine B-Bewilligung für Studierende oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung (L) z.B. für TänzerInnen besaßen.³⁶ Verschiedentlich werden zudem MigrantInnen erwähnt, die nach einem legalen Aufenthalt in der Schweiz in ihr Herkunftsland remigrierten, sich dort jedoch nicht mehr eingliedern konnten und nach einer gewissen Zeit wieder in die Schweiz zurückkehrten.

Die zweite Gruppe besteht zum einen vermutlich zu einem grossen Teil aus jenen Personen, die als TouristInnen – oftmals auf Einladung von Bekannten oder Verwandten in der Schweiz – einreisten und nach Ablauf von drei Monaten nicht wieder ausreisten. Über die grosse Bedeutung von sozialen Netzen für Sans-Papiers – sehr oft sind es familiäre Beziehungen – herrscht sowohl unter den Interviewten als auch in der Fachliteratur Einigkeit (z.B. Adam et al. 2002, Espinosa und Massey 1999). Diese Gruppe setzt sich laut verschiedenen Aussagen zu einem wesentlichen Teil aus lateinamerikanischen Frauen zusammen. Je nach Herkunftsland können sie ohne Visum einreisen oder sie reisen über ein Drittland – bevorzugt Spanien – ein, für welches sie kein Visum benötigen. In andern Fällen erhalten sie durch die Einladung und Garantieerklärung von Bekannten oder Verwandten ein dreimonatiges Visum.³⁷

Zum anderen zählen zu den Sans-Papiers, die nie im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung waren, auch all jene MigrantInnen, welche bereits unbewilligt in die Schweiz einreisten und deshalb von Anfang an als illegal Anwesende galten. Die meisten Befragten gehen davon aus, dass dies lediglich auf eine kleine Gruppe von Sans-Papiers zutrifft. Valli (2003:19) betont, dass allerdings nur Personen aus bestimmten Ländern (v.a. aus westafrikanischen und asiatische Staaten) mit Hilfe von professionellen Schleppern in die Schweiz gelangen. Die Mehrheit auch der illegal Einreisenden gelangt ausschliesslich über familiäre Netze in die Schweiz. Kinder, die bei ihren Eltern oder einem Elternteil in der Schweiz leben, obwohl der Familiennachzug nicht bewilligt wurde, sind eine weitere Gruppe von Sans-Papiers, auf deren Bedeutung hingewiesen wird. Es ist davon auszugehen, dass ihre Zahl vor allem in den 80er Jahren gross war, als die hier lebenden Saisoniers kein Recht auf Familiennachzug besaßen.³⁸ Deren Einreise ist sowohl als BesucherInnen resp. TouristInnen als auch durch einen unbewilligten Grenzübertritt vorstellbar.

Schliesslich werden zu den Sans-Papiers gelegentlich auch Personen gerechnet, deren Aufenthalt in einen Grenzbereich zwischen Legalität und Illegalität fällt und einer behördlichen Duldung nahe kommt. Diese verfügen zwar über kein Aufenthaltsrecht, ihre Anwesenheit ist den Behörden aber bekannt. Darunter fallen beispielsweise:

- Personen, die eine Ausreisefrist erhalten haben. Es kann sich um solche handeln, die aus der Ausschaffungshaft entlassen wurden und nicht ausgewiesen werden können (in Zürich geht man von einer konstanten Zahl von 20 Personen aus);

³⁶ Vgl. auch Valli (2003:24), der von einer kleinen Gruppe von ChinesInnen in Lausanne berichtet, die mit einer B-Bewilligung für Studierende in die Schweiz gelangten und nun als Sans-Papiers dort leben.

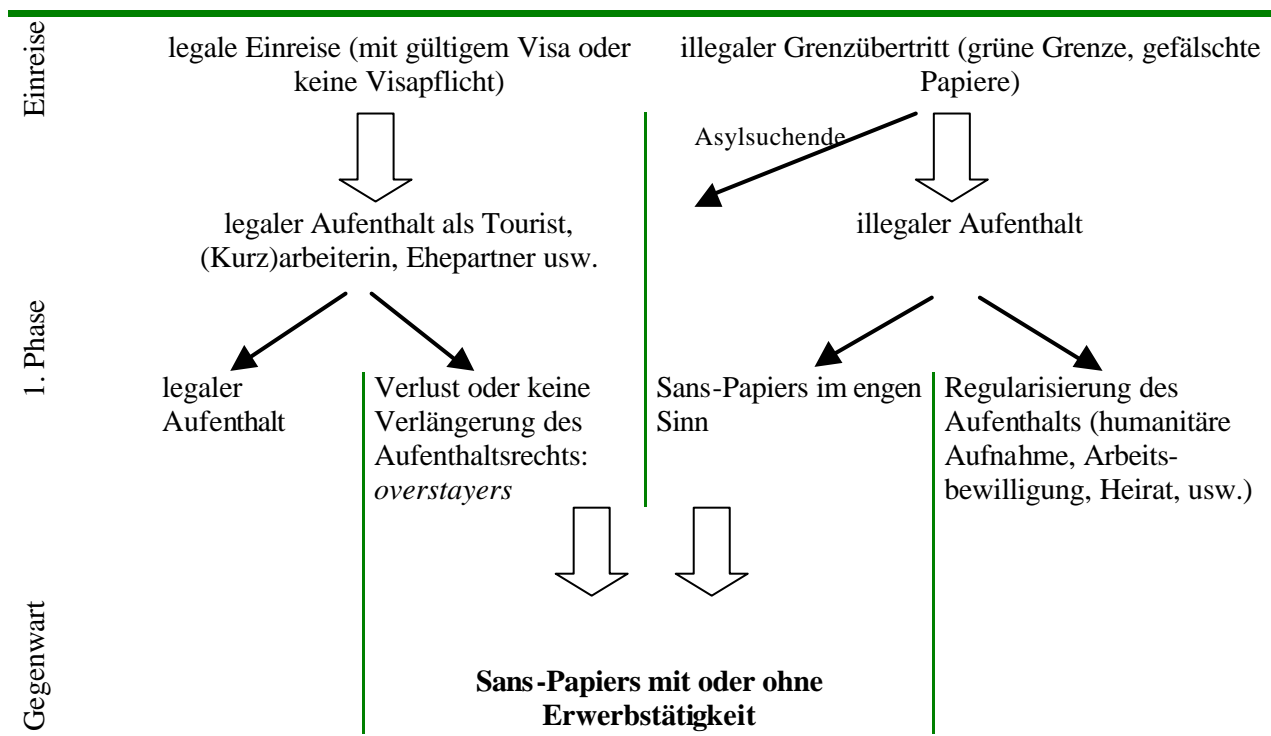
³⁷ Staatsangehörige folgender südamerikanischer Staaten benötigen für die Einreise in die Schweiz ein Visum: Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru. Im zentralamerikanischen Festland unterliegen lediglich Staatsangehörige von Belize der Visumpflicht. Vgl. dazu http://www.auslaender.ch/einreise/visumvorschriften_d.asp.

³⁸ Vgl. dazu auch Valli (2003:17).

- AusländerInnen, deren Gesuch um Erteilung eines Aufenthaltsrechts geprüft wird;
- AusländerInnen, deren Aufenthalt beispielsweise zum Zweck der Durchführung eines Gerichtsverfahrens geduldet wird;
- ehemalige Saisoniers, bei denen der Kanton Waadt von einer Abschiebung absah.

Wir haben diese Personengruppen als „registrierte Sans-Papiers“ bezeichnet, obwohl sie keine Sans-Papiers im engen Sinne sind. Sie sind in unseren Ausführungen nur bei expliziter Erwähnung mitgemeint. Ihre zahlenmässige Bedeutung ist schwierig einzuschätzen. Einige Fachpersonen vermuten, dass es sich um eine bedeutende Gruppe handle.

Darstellung 1 – Hintergründe des illegalen Aufenthalts



In Darstellung 1 sind die Hintergründe der Illegalität schematisch dargestellt, um zu zeigen, dass es eine ganze Palette von Mechanismen gibt, die zur Papierlosigkeit führen können. Es ist aber zu betonen, dass die Übergänge zwischen „Kategorien“ und insbesondere zwischen den Polen legal – illegal fließend und zeitlichen Schwankungen ausgesetzt sind. Die Unterscheidungen sind Produkte rechtlicher Vorkehrungen und lassen keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen selbst oder ihre Absichten zu.

2.8 Saisonaler oder permanenter Aufenthalt und Aufenthaltsdauer

Die Interviewten sind sich uneinig, wie viele Sans-Papiers ständig – und wie lange – in der Schweiz leben und wie viele von ihnen für saisonale Tätigkeiten ein- und danach wieder

ausreisen. Saisonale Tätigkeiten sind in der Landwirtschaft³⁹ verbreitet, kommen aber offensichtlich auch im Gastgewerbe und in Haushalten (Frühlingsreinigungen) vor. Es ist aber davon auszugehen, dass es sich hierbei um Personen handelt, die jährlich wiederkehrend zu den gleichen ArbeitgeberInnen kommen.⁴⁰ Die Visumpflicht erschwert eine solche Mobilität, vor allem wenn sie an ein Einladungsschreiben gebunden ist. Aus der Romandie wird von einer Hin-und-her-Migration zwischen der Schweiz und Frankreich berichtet⁴¹, bei LateinamerikanerInnen seien Reisen zwischen der Schweiz und Spanien, bei KurdInnen solche nach Deutschland festzustellen.

Einige Interviewte nehmen an, die Sans-Papiers im Durchschnitt seit drei bis vier Jahren in der Schweiz leben. Die statistischen Angaben zu behandelten PatientInnen nennen eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer vor der ersten Konsultation von zwei bis zweieinhalb Jahren (Bodenmann et al. 2003). Allgemein deuten die Informationen aus den verschiedenen Quellen darauf hin, dass die Mehrheit der Sans-Papiers während einer zeitlich begrenzten Dauer – die vermutlich sehr variabel ist – in der Schweiz leben und danach wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren.⁴² Diese Annahme steht auch in Einklang mit den erwähnten Migrationsmotiven: Wenn das Ziel einer Ausbildungsfinanzierung, der Ersparnis eines Startkapitals für ein eigenes Geschäft o.ä. erreicht ist, kehren die Sans-Papiers zurück. ExpertInnen äussern die Hypothese, dass die Aufenthaltsdauer der Papierlosen kürzer und die Mobilität grösser wäre, wenn der Ein- und Ausreise weniger Hindernisse in Form von Kosten und Gefahren entgegenstünden. Heute sei es aber für viele sowohl zu riskant als auch zu teuer, für temporäre Aufenthalte ein- und wieder auszureisen.

Immer wieder ist auch von Personen, die seit zehn und mehr Jahren hier sind, die Rede. Es handelt sich dabei gemäss Fachpersonen aus Gewerkschaftskreisen grösstenteils um Einzelpersonen, die in langfristigen und stabilen Arbeitsverhältnissen stehen. Bei diesen Langzeitaufenthalten ist nicht klar, ob sich diese Dauer auf die gesamte Aufenthaltszeit einer Person in der Schweiz bezieht – wovon sie möglicherweise einen Teil mit einer Bewilligung hier verbrachte. Es ist davon auszugehen, dass mit der Länge der Aufenthaltsdauer in der Schweiz auch die Wahrscheinlichkeit wächst, dass eine papierlose Person sich integriert und permanent und längerfristig in der Schweiz zu bleiben versucht. Diese Personen werden sich nach Möglichkeit um eine Regularisierung ihres Aufenthaltes bemühen.

2.9 Geografische Verteilung

Die befragten Personen haben Erfahrungen mit Sans-Papiers in erster Linie in städtischen Kontexten gesammelt. Über die Situation in ländlichen Gebieten erhielten wir nur wenige

³⁹ Ein Gewerkschaftsvertreter geht davon aus, dass zwei Drittel der in der Landwirtschaft tätigen Sans-Papiers sich saisonal in der Schweiz aufhalten.

⁴⁰ In einigen Fällen werden solche zeitlich limitierten Tätigkeiten wohl nicht von eigentlichen Sans-Papiers, sondern von Personen verrichtet, die sich als TouristInnen legal in der Schweiz aufhalten.

⁴¹ Valli (2003:23) präzisiert hierzu, dass von dieser Mobilität besonders die Gruppe der jungen Männer aus Nordafrika betroffen sind.

⁴² Vgl. die Studie von Schwab (2000) zur Annahme, dass die meisten Sans-Papiers mit der Absicht in die Schweiz gelangen, früher oder später in ihr Herkunftsland zurückzukehren, dass sich einige aber dennoch nach einer gewissen Zeit dauerhaft niederzulassen beginnen.

unmittelbaren Auskünfte. Laut diesen ist das Leben für Papierlose auf dem Land weder grundsätzlich besser noch schlechter. Eine verbreitete Einschätzung aus der städtischen Perspektive lautet hingegen: Auf dem Land ist die Anonymität kleiner, die soziale Kontrolle grösser und ein Austausch von Informationen zwischen Verwaltungszweigen aufgrund der geringen Grösse und den engen persönlichen Kontakten sehr wahrscheinlich. Aus diesem Grund ist das Leben für Sans-Papiers dieser Einschätzung zufolge auf dem Land schwieriger und gefährlicher als in der Stadt. Dieser Hypothese wird aber auch entgegengehalten, dass sich die persönlicheren Kontakte in ländlichen Gebieten für die Sans-Papiers positiv auswirken können. So komme es ab und zu vor, dass ein ganzes Dorf von der Anwesenheit eines Sans-Papiers weiss, diese *complicité* ihn/sie aber vor einer Denunziation schütze.⁴³ Für eine Konzentration der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in Städten spricht, dass dort die Nachfrage nach Arbeit (v.a. im Haushalt, der Reinigung, der Kinderbetreuung und Pflege) grösser ist. Auf dem Land hingegen dürften primär saisonale Tätigkeiten in der Landwirtschaft verbreitet sein.

Die Meinungen zur geografischen Verteilung der Sans-Papiers in der Schweiz sind geteilt. Immer wieder wird von Interviewten und in der Literatur behauptet, ihr Anteil sei in der Westschweiz grösser. Eine ähnliche Tendenz zeichnet sich in den Ergebnissen der Befragung von ArbeitgeberInnen ab, wobei der „Vorsprung“ der Romandie mässig bis beschränkt ist (Piguet und Losa 2002). Andere Befragte entgegnen, die Papierlosen seien in der Westschweiz lediglich sichtbarer und die Thematisierung ihrer Situation nehme gegen Osten hin stetig ab, die zahlenmässige Verteilung sei jedoch in der Romandie und der Deutschschweiz ausgeglichen.

⁴³ Vgl. dazu beispielsweise den Artikel „Ein Papierloser und sein Waadtländer Dorf“ im Tages-Anzeiger vom 28.9.02.

3 Lebenssituationen der Sans-Papiers: Problemfelder

Das Leben der Sans-Papiers in der Schweiz zeichnet sich durch eine Reihe von Problemfeldern aus, die durch das Fehlen der Aufenthaltsberechtigung hervorgerufen werden. Im Folgenden werden in einem Überblick diejenigen Lebensbereiche dargestellt, welche von den Interviewten als die zentralen Herausforderungen für die Sans-Papiers genannt werden. Im Zentrum steht eine Beschreibung der Situation aus der Perspektive der Betroffenen, seien dies die Papierlosen selbst⁴⁴ oder seien es jene Personen, die mit ihnen in Kontakt stehen. Die identifizierten Themenbereiche sollen anschliessend aus der Sicht des Rechts sowie insbesondere in der kantonalen Praxis näher untersucht werden.

Die Reihenfolge der Themen entspricht der Häufigkeit und Dringlichkeit ihrer Nennung in den Interviews und der Literatur. Dabei handelt es sich nicht um eine objektive Hierarchie, da sowohl die befragten Personen wie auch der grosse Teil der Fachliteratur aus einem spezifischen Blickwinkel argumentieren, der durch ihre Tätigkeit, ihr Engagement oder eine bestimmte Fragestellung bestimmt ist. Zudem wollten sich insbesondere Personen aus dem unterstützenden und beratenden Umfeld auf keine Rangordnung der Wichtigkeit der einzelnen Problemfelder einlassen. Sie betonten vielmehr, dass die Situation der Sans-Papiers mit all ihren Facetten ein grosses Problem darstellt.

Vorauszuschicken ist, dass sich ein Aspekt als gemeinsamer Nenner durch das Leben der meisten Sans-Papiers zieht: Die Angst entdeckt und weggewiesen zu werden. Für das alltägliche Leben bedeutet dies eine stets mitschwingende Furcht vor einem Kontakt mit Personen, Stellen oder Orten, welche die Möglichkeit entdeckt zu werden erhöhen können. Die unten dargestellten Problemfelder sind daher als sekundäre Folgen dieser Angst zu sehen.

3.1 Fragen rund um die Regularisierung

Die Forderung nach einer kollektiven Regularisierung⁴⁵ stand im Mittelpunkt des Sichtbarwerdens der Sans-Papiers und ist bis heute die zentrale Forderung der Sans-Papiers-Bewegung. Es vermag kaum zu erstaunen, dass das fehlende Aufenthaltsrecht resp. die Regularisierung des Aufenthaltes der Papierlosen die zentrale und am häufigsten genannte Forderung ist. Denn dadurch würden zahlreiche Probleme, welche charakteristisch für die soziale Situation der Papierlosen sind, auf einen Schlag gelöst: Die Betroffenen würden für das Rechtssystem und die Behörden sichtbar und existent. Deshalb würde beispielsweise klar, welche Rechte ihnen zustünden, wie sie diese geltend machen könnten und diese Einforderung würde keine Gefahren in sich bergen. Die ständige Angst vor einer Entdeckung wäre kein Thema mehr.

Wie eine solche Regularisierung des Aufenthaltes erfolgen soll, ist unter den Befragten und in der allgemeinen politischen Debatte zum Thema heftig umstritten. Zur Diskussion stehen

⁴⁴ Da wir selbst keine Papierlose befragt haben, stützen wir uns hierzu auf die vorhandenen Studien.

⁴⁵ Der Begriff „Regularisierung“ bezieht sich darauf, dass der irreguläre, d.h. unbewilligte, Aufenthalt einer Person in einen regulären übergeführt wird, dass die Person also zum Aufenthalt berechtigt wird.

zur Zeit vor allem drei Lösungsmöglichkeiten⁴⁶: eine kollektive Legalisierung aller in der Schweiz lebenden Sans-Papiers, eine Regularisierung aufgrund klarer, gruppenbezogener Kriterien und die heute praktizierte Einzelfallregelung aufgrund von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. Letztere wird vor allem von den Interviewten aus dem unterstützenden und beratenden Umfeld der Sans-Papiers sehr skeptisch bis ablehnend betrachtet. Sie fühlen sich in dieser Einschätzung durch die bisher verhältnismässig geringe Zahl von erteilten Aufenthaltsbewilligungen (bis März 2003 erhielten 480 Personen eine solche) bestätigt.⁴⁷ Personen, die Sans-Papiers beraten, weisen darauf hin, dass in der Deutschschweiz das Interesse an den Regularisierungen aufgrund von persönlichen Härtefällen seit Herbst 2002 stark abgenommen hat.⁴⁸ Hingegen sind Anfragen zu anderen Möglichkeiten der Erlangung einer Aufenthaltsberechtigung wie zu Eheschliessungen oder auch zum Asylverfahren regelmässig Gegenstand von Beratungen.

3.2 Wohnen

Die Wohnsituation stellt eines der grössten Alltagsprobleme für Sans-Papiers dar. Erstens besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, in den von Wohnungsnot betroffenen Städten Genf und Zürich – erst recht als MigrantIn – eine freie Wohnung zu finden, die auch mit einem kleinen Einkommen bezahlbar ist. Zweitens ist es üblich, dass VermieterInnen als Bedingung für ein Mietverhältnis eine Aufenthaltsbewilligung verlangen. Drittens besteht für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung die Gefahr, durch VermieterInnen denunziert oder ausgebeutet zu werden. Aus diesen Gründen wohnt die Mehrheit der Sans-Papiers entweder in Untermiete bei Verwandten oder Bekannten resp. gemeinsam mit diesen in deren Wohnung, bei den ArbeitgeberInnen (vor allem Hausangestellte und Beschäftigte in der Landwirtschaft) oder in öffentlichen Notunterkünften, wie sie beispielsweise die Heilsarmee zu Verfügung stellt. Letztere Möglichkeit ist allerdings eher als Notüberbrückung denn als längerfristige Lösung zu sehen. Valli (2003:35) berichtet für Lausanne von einer kleinen Gruppe Sans-Papiers – 20 bis 30 junge Männer aus Nordafrika –, die obdachlos sind und sich Nacht für Nacht eine Unterkunft suchen müssen. Diejenigen Sans-Papiers, die zuvor legal in der Schweiz lebten und in dieser Situation eine Wohnung mieten konnten, befinden sich bezüglich Unterkunft in einer besseren Lage, falls sie diese Wohnung beibehalten konnten und in der Lage sind, die Miete weiterhin zu bezahlen.

Neuere empirische Studien beschreiben Wohnsituationen, die als Annäherung an die tatsächlichen und bestimmt sehr vielfältigen Lebenslagen zu verstehen sind: In Genf lebt eine Mehrheit in Studios oder Einzimmerwohnungen, die von durchschnittlich drei Personen bewohnt werden. Häufige Wohnungswechsel sind verbreitet. Valli (2003:35f) nennt für Lausanne durchschnittlich drei bis vier Personen in einem Studio und betont in Übereinstimmung mit von uns interviewten Fachpersonen, dass die oftmals sehr engen

⁴⁶ Vgl. zu einer Beschreibung und Gegenüberstellung verschiedener Modelle Efiionayi-Mäder und Cattacin (2002).

⁴⁷ Vgl. dazu Kapitel 5.3.5.

⁴⁸ Der Erfolg der im Anschluss an den Aufruf der EKA gegründeten Ombudsstellen für die Einreichung von Härtefallgesuchen (z.B. in Zürich und Luzern) ist deshalb fraglich. Einige von ihnen, wie bspw. die Beratungsstelle der Caritas Zürich, haben ihre Tätigkeit nun auf eine allgemeinere „Alltagsbegleitung“ ausgeweitet. Vgl. dazu auch Kapitel 5.

Wohnverhältnisse und die mangelnde Privatsphäre⁴⁹ für Einzelpersonen wie auch Familien eine grosse Belastung darstellen.

Sans-Papiers zu beherbergen stellt auch für die VermieterInnen oder die GastgeberInnen ein Risiko dar. Es wird vermehrt von Bussen wegen solchen Verstössen gegen das Ausländerrecht berichtet.⁵⁰ Auch dies deutet darauf hin, dass die Mehrheit der Papierlosen in prekären und instabilen Wohnverhältnissen lebt.

3.3 Medizinische Versorgung und Geburten

Die Gesundheitsversorgung kann für Sans-Papiers aus zwei Gründen ein Problem darstellen: Einerseits kann der Zugang zu ÄrztInnen und Spitälern schwierig oder mit Ängsten verbunden sein. Andererseits können insbesondere die Kosten für medizinische Behandlungen zu grossen Notlagen führen. Solange keine dringenden gesundheitlichen Probleme bestehen, ist die medizinische Versorgung ein marginales Thema im Leben von Sans-Papiers. Dies ändert sich aber, sobald eine Behandlung notwendig wird.

Der häufigste Grund für Arzt- oder Spitalbesuche ist im weitesten Sinne gynäkologischer Art (Schwangerschaften, Schwangerschaftsabbrüche und Geburten sowie verschiedene gynäkologische Beschwerden). Kleinere und chronische Leiden sind zwar verbreitet, werden aufgrund der befürchteten Kosten und Schwierigkeiten aber meist erst dann behandelt, wenn sie zu ernsthaften und akuten Problemen werden. Die PatientInnenerhebung der *Policlinique Médicale Universitaire de Lausanne*⁵¹ macht folgende Angaben zu den hauptsächlichsten medizinischen Problemen von Sans-Papiers-PatientInnen: Verdauungsprobleme, Beschwerden an Knochen und Gelenkapparat, Hautkrankheiten, Beschwerden im Urogenitalsystem, infektiöse Krankheiten, Atemsystembeschwerden und psychiatrische Störungen (Bodenmann et al. 2003).⁵² Diese Angaben werden von anderen Fachpersonen in ihrer Grundtendenz bestätigt. Einige nennen zudem Herz-Kreislauf-Probleme oder Zahnbeschwerden (Valli 2003:36, Bartal und Hafner 2000:82) und es wird auf die Verbreitung von Tuberkulose hingewiesen (Efionayi-Mäder und Cattacin 2002, Simoes 2002). Insbesondere hervorgehoben wird die Bedeutung der psychischen Komponente der Krankheiten. Zwar begeben sich kaum Sans-Papiers aufgrund psychischer Probleme in ärztliche Behandlung, doch im Verlauf der Behandlung tritt gemäss behandelnden Ärzten immer mehr in den Vordergrund, dass die ständige Angst entdeckt zu werden, die schwierigen Lebensumstände sowie Gewalt und Ausbeutung ihre Auswirkungen in somatischen Symptomen haben. Auch Paar- und Familienkonflikte, die in Zusammenhang mit den spezifischen Lebensbedingungen stehen dürften, sind laut befragten ExpertInnen verbreitet und können zu grossen psychischen Belastungen führen.

⁴⁹ Dieser Aspekt stellt insbesondere auch für die Hausangestellten, die bei ihren ArbeitgeberInnen leben, ein enormes Problem dar.

⁵⁰ Vgl. z.B. Lanz, Anni. 2002. „Gelebte Nächstenliebe ist strafbar.“ *Solidarité sans frontières* 3/02: 5.

⁵¹ Vgl. dazu Kapitel 5.3.1.

⁵² Bodenmann et al. (2003) weisen auch darauf hin, dass sich die Krankheitsbilder von Sans-Papiers gegenüber Schweizer PatientInnen nicht grundsätzlich, sondern eher bezüglich der anteilmässigen Verteilung von einzelnen Beschwerden unterscheiden.

Ein medizinisches Versorgungsangebot für Sans-Papiers gibt es zum einen von Seiten einzelner ÄrztInnen, die zu geringen Tarifen Untersuchungen und Behandlungen durchführen. Papierlose, die nicht krankenversichert sind, wenden sich in vielen Fällen an AllgemeinmedizinerInnen, die ihnen Verwandte oder Bekannte empfehlen und denen sie vertrauen können. Zum andern existieren spezielle Einrichtungen an öffentlichen Spitälern, die für die Anliegen und Situationen der Papierlosen sensibilisiert sind oder eigene Angebote für sie – und ev. andere marginalisierte Personengruppen – zur Verfügung stellen. Viele Sans-Papiers zögern, sich an öffentlichrechtliche Krankenhäuser ohne spezialisierte Angebote zu wenden. Ein Angebot für psychologische oder psychiatrische Versorgung oder ganz allgemein eine psychosoziale Betreuung sind hingegen schwieriger zu finden. Valli (2003:40) beispielsweise betont den diesbezüglichen Handlungsbedarf.

Im Zusammenhang mit Geburten betonen Fachpersonen von Migrantinnenberatungsstellen, dass nicht nur die Geburten an sich, sondern auch die Vaterschaftsanerkennung – insbesondere, wenn der Vater Schweizer ist – für papierlose Mütter und ihre Kinder ein immer grösseres Problem darstellt.

3.4 Arbeitsbedingungen

Gegenüber den Fragen der Regularisierung, des Wohnens und der Gesundheitsversorgung wird der Arbeitsbereich von den Interviewten als weniger dringliches Problem geschildert. Es scheint, als ob die herrschenden Verhältnisse als gegeben und kaum veränderbar betrachtet werden und die Erwerbstätigkeit deshalb als weniger zentraler Problembereich genannt wird als die obigen Aspekte. Unbestritten ist aber, dass die Mehrheit der Sans-Papiers in prekären Arbeitsverhältnissen⁵³ steht, die durch tiefe Löhne, hochflexible Arbeitszeiten, grosse Abhängigkeiten, geringen Schutz und oftmals Ausbeutung gekennzeichnet sind. Bartal und Hafner (2000:76) schreiben von verbreiteten Demütigungserlebnissen bei Sans-Papiers-Hausangestellten, da ihre Tätigkeit in der Schweiz gegenüber ihrer Ausbildung und Arbeit im Herkunftsland vielfach einen sozialen Abstieg bedeutet. Generell wird von Fachpersonen darauf hingewiesen, dass der Gegensatz von Bildungsniveau und unqualifizierter Tätigkeit für die Betroffenen eine psychische Belastung darstellen kann.

Sans-Papiers arbeiten entweder „schwarz“ – d.h. sie arbeiten ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung und bezahlen weder Steuern noch Sozialabgaben – oder sie arbeiten „grau“ – d.h. zwar ohne Bewilligung, von ihrem Lohn werden jedoch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen.⁵⁴ Bei Grauarbeit werden gemäss unseren InformantInnen aus Gewerkschaftskreisen im Normalfall alle Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuer bezahlt, d.h. es werden die gleichen Abgaben geleistet wie bei legal beschäftigten Arbeitnehmenden. Schattierungen von Grauarbeit sind bei diesen ExpertInnen unbekannt. Gelegentlich haben grau Arbeitende schriftliche Arbeitsverträge.

⁵³ Vgl. zu einer Darstellung von prekären Arbeitsverhältnissen in der Reinigungsbranche – von Frauen mit und solchen ohne Aufenthaltsberechtigung – Tschannen (2003).

⁵⁴ Vgl. auch Efiyani-Mäder und Cattacin (2002) und zur Definition von Schwarzarbeit in der EU Kapitel 7.

3.5 Kinder und Ausbildung

Die Situation der papierlosen Kinder sowie ihre Ausbildung steht hierarchisch an ähnlicher Stelle wie die Arbeit. Zum einen geht es dabei um die Lebensumstände von Kindern, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben.⁵⁵ Neben schwierigen Wohnsituationen und Betreuungsverhältnissen werden insbesondere die Perspektivlosigkeit und die fehlende Stabilität für die Kinder als gravierende Probleme betont. Auch das Geheimhalten des papierlosen Aufenthaltes stellt für Kinder eine besondere psychische Belastung und Herausforderung dar.⁵⁶ Entwicklungsstörungen sind deshalb nicht selten, auch wenn sie sich teilweise erst längerfristig manifestieren. Die Symptome können von Überanpassung, mangelndem Selbstwertgefühl bis hin zu Verhaltensstörungen und Delinquenz reichen.

Weiter sind die Zulassung zu Ausbildungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Risiken wichtige Fragen im Leben der Sans-Papiers-Kinder. Die Zulassung zur obligatorischen Schule ist in der Schweiz grösstenteils sicher gestellt. Für den postobligatorischen Ausbildungsbereich hingegen, d.h. vor allem für Berufslehren, gibt es für papierlose Jugendliche heute kaum Möglichkeiten. Die Situation in der Berufsbildung wird unterschiedlich eingeschätzt: Die einen betonen die schwierige und perspektivenlose Lage der Jugendlichen. Andere sehen zwar die Problematik, nehmen aber an, dass sie erst mit zunehmender Zahl von Sans-Papiers in diesem Alter Dringlichkeit erlangen wird.

3.6 Diverse Fragen des Alltagslebens

In Ergänzung zu den oben genannten Themenblöcken werden von den interviewten Personen weitere Einzelaspekte genannt, die im Leben von Sans-Papiers infolge der fehlenden Aufenthaltsberechtigung Probleme verursachen. So stellen sich verschiedene alltägliche Hindernisse bei der Anmeldung eines Telefonanschlusses oder beim Eröffnen eines Post- oder Bankkontos, was seit der Einführung des Geldwäschereigesetzes (GwG) im Jahre 1998 nicht mehr möglich ist. Es wird aber auch allgemein auf die Situation der Frauen hingewiesen, die in speziellen Abhängigkeitsverhältnissen stehen und besonders leicht zu Opfern von Ausbeutung und Missbrauch (z.B. durch ArbeitgeberInnen oder VermieterInnen) werden können.

Hilfswerke, Sans-Papiers-Kollektive und Anlaufstellen werden ausser den oben dargestellten Themen mit diversen Anfragen von Betroffenen wie von befreundeten SchweizerInnen oder ArbeitgeberInnen konfrontiert. Es geht dabei um Fragen zu rechtlichen Möglichkeiten im Falle einer Festnahme, um organisatorische Bitten bei Ausschaffungshaft, um Angebote für Sprachkurse oder um finanzielle Unterstützung für eine Rückkehr oder für die Bewältigung von Notsituationen.

In den folgenden Kapiteln interessiert zunächst die Frage, welche Rechte Papierlosen z.B. bezüglich sozialer Sicherheit, medizinischer Versorgung und Schulbildung theoretisch

⁵⁵ Es ist möglich, dass ihre Eltern über eine Bewilligung verfügen oder dass die ganze Familie papierlos in der Schweiz lebt.

⁵⁶ Eine Beraterin bei einem Hilfswerk bringt die schwierige Situation der Sans-Papiers-Kinder wie folgt auf den Punkt: Die Kinder werden zu schnell erwachsen.

zustehen. Wie sich die Einforderung dieser Rechte in der kantonalen Praxis gestaltet, wird im Kapitel 5 ausführlich dargestellt.

4 Rechtliche Ausgangslage

Ziel der folgenden Darstellung der rechtlichen Ausgangslage ist es, die Rahmenbedingungen und den rechtlichen Hintergrund der im anschliessenden Kapitel 5 ausgeführten kantonalen Praxis zu umreissen.⁵⁷ Es geht um die Frage, welche Rechte Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in den im Kapitel 3 genannten Problemfeldern zustehen. Wir folgen weitgehend der Reihenfolge, wie sie sich aufgrund der Hierarchie dieser Spannungsfelder ergeben hat. Aus Gründen der thematischen Kohärenz haben wir uns jedoch entschieden, zunächst alle Grundlagen zum sozialen Schutz zu nennen und die Frage der Bildung erst im Anschluss zu diskutieren. Als letzten Punkt in diesem Kapitel haben wir einen Abschnitt über die Regelungen zur Geheimhaltung und Bekanntgabe von Daten angefügt, da sich dieses Thema für die Möglichkeiten zur Einforderung eines Rechts als zentral erwiesen hat. Tabelle 3 dient am Ende der rekapitulierenden Übersicht.

4.1 Menschen- und Grundrechte

Neben spezifischen Bestimmungen des schweizerischen Rechtssystems gelten für alle Menschen und unabhängig von ihrem rechtlichen Status in einem bestimmten Staat die international kodifizierten Menschenrechte.⁵⁸ Auch Sans-Papiers können sich also auf die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie auf die Bestimmungen aus den UNO-Menschenrechtspakten berufen, sofern darin nicht eine explizite Einschränkung der RechtsträgerInnen auf StaatsbürgerInnen oder zugelassene MigrantInnen enthalten ist.

Dasselbe gilt grundsätzlich für die in der Bundesverfassung festgeschriebenen Grundrechte. Für die Frage des sozialen Schutzes von besonderer Bedeutung ist dabei Art. 12 BV (Recht auf Hilfe in Notlagen), welcher einen Anspruch auf staatliche Unterstützung in Notsituationen beinhaltet. Der persönliche Schutzbereich dieses Rechts erstreckt sich auf alle Personen, die sich im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhalten. Der Anspruch auf Existenzsicherung hängt damit nicht vom ausländerrechtlichen Status einer Person ab. Fremdenpolizeiliche Konsequenzen der Unterstützung sind dadurch jedoch nicht ausgeschlossen.⁵⁹

Rechte aus der Bundesverfassung und der EMRK können mittels innerstaatlicher Rechtsmittel oder allenfalls vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeklagt werden.

⁵⁷ Die folgende Darstellung beansprucht keine Vollständigkeit und ist aus juristischer Sicht vermutlich oberflächlich. Informationsquellen sind insbesondere Heller (1999), Wisard (2001a und 2001b), Kälin (2001) und verschiedene interviewte ExpertInnen.

⁵⁸ Vgl. zu diesem Thema Kälin (1999), Wisard (2001a:19) und Hostettler (2002) sowie <http://www.humanrights.ch>.

⁵⁹ Vgl. die Abschnitte 4.2 und 4.6 zu ausführlicheren Darstellungen zur Bedeutung von Art. 12 BV hinsichtlich medizinischer Versorgung und Sozialhilfe.

4.2 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung

Medizinische Versorgung

Die schweizerische Bundesverfassung (BV) hält in ihren Sozialzielen in Art. 41 Abs. 1 lit. b fest, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass allen Personen die für ihre Gesundheit notwendige Pflege zukommt. Ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1995 sichert allen Menschen in der Schweiz ungeachtet ihrer fremdenpolizeilichen Stellung Anspruch auf Nothilfe zu, der u.a. die entsprechende medizinische Versorgung umfasst.⁶⁰ Mit der neuen Bundesverfassung von 1998 wurde dieses Recht auf Hilfe in Notlagen in Art. 12 der Bundesverfassung schriftlich festgehalten. In diesem Artikel ist kein ausdrücklicher Anspruch auf grundlegende medizinische Versorgung erwähnt. Die Lehre anerkennt jedoch mehrheitlich einen Anspruch auf rechtsgleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung als Teilgehalt des Grundrechts auf Existenzsicherung.⁶¹ Gemäss Amstutz (2002:245) haben Sans-Papiers bzw. Personen ohne Versicherungsschutz „direkt gestützt auf Art. 12 BV einen Anspruch auf unerlässliche medizinische Notfallbehandlung und -betreuung.“

Die Kantone sind zuständig für den Schutz der Bevölkerung auf ihrem Territorium vor Krankheitsrisiken. Diese Situation wurde den Kantonen durch ein Schreiben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und des BSV vom 23. Dezember 2002 („Sans-papiers: Krankenversicherung und Zugang zur Gesundheitsversorgung“)⁶² in Erinnerung gerufen. Darin wird weiter auf das Epidemiengesetz hingewiesen, wonach „der Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten zu gewährleisten“ ist. Der Zugang von Sans-Papiers zur Gesundheitsversorgung liegt deshalb „nicht zuletzt auch im Interesse der schweizerischen Bevölkerung“. Neben diesen kantonalen Aufgaben sind Spitäler und ÄrztInnen verpflichtet, in Notfällen Hilfe zu leisten (Art. 128 StGB). Öffentliche Krankenhäuser haben in jedem Fall Behandlungspflicht. Der medizinische Behandlungsanspruch in allen andern Fällen wird in kantonalen Gesetzen geregelt (Spitalgesetze, Gesundheitsgesetze, Patientenverordnungen) (Bertschi 2003b).

ÄrztInnen ebenso wie das gesamte Spitalpersonal unterliegen einem Berufsgeheimnis und sind deshalb zur Geheimhaltung von Informationen verpflichtet, die sie bei der Ausübung ihres Berufs wahrnehmen oder die ihnen infolge ihres Berufs anvertraut werden (Art. 321 StGB). Sie dürfen also PatientInnen ohne Aufenthaltsberechtigung nicht den Behörden melden.⁶³

⁶⁰ BGE 121 I 367. Vgl. dazu auch 4.6.

⁶¹ Wir können hier auf die Frage, ob aus Art. 12 BV lediglich ein Anspruch auf medizinische Versorgung in Notfällen resp. auf eine minimale Gesundheitsversorgung oder aber ein Anspruch auf grundlegende medizinische Leistungen, die über das momentan Unerlässliche hinausgehen ebenso wenig eingehen wie auf die Diskussion um die Definition dessen, was als „grundlegend“ oder „nicht grundlegend“ erachtet wird. Vgl. zum Thema Amstutz (2002:237ff).

⁶² Im Folgenden nennen wir dieses Schreiben „Brief von BSV und BAG an die Kantone“.

⁶³ Vgl. dazu auch Kapitel 4.8.

Krankenversicherung

Gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 muss sich „jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz [...] innert drei Monaten nach der Wohnsitznahme oder der Geburt in der Schweiz für Krankenpflege versichern“ lassen. Es ist in erster Linie dieses Obligatorium, welches den Anspruch auf Zugang zu grundlegender medizinischer Versorgung in der Praxis sicherstellt.⁶⁴ Indem die Versicherungspflicht an den Wohnsitz in der Schweiz anknüpft, soll verhindert werden, dass ausländische Personen einzig zum Zwecke einer ärztlichen Behandlung in die Schweiz einreisen und sich krankenversichern zu lassen, um nach durchgeführter Behandlung die Versicherung zu kündigen und wieder auszureisen. Der Wohnsitz wird dabei gemäss Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995 wie auch gemäss Art. 13 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. November 2000 im Sinne von Artikel 23–26 des Zivilgesetzbuches (ZGB) definiert. Im Fall von Sans-Papiers, die über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen und deshalb keinen offiziellen Wohnsitz im Sinne einer Anmeldung bei den Einwohnerbehörden haben, gelangt Art. 24 Abs. 2 ZGB zur Anwendung, welcher besagt:

„Ist ein früher begründeter Wohnsitz nicht nachweisbar oder ist ein im Ausland begründeter Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz kein neuer begründet worden, so gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz.“

Man spricht in diesem Zusammenhang von einem „fiktiven Wohnsitz“. Sans-Papiers, die sich im Sinne von Art. 24 Abs. 2 ZGB in der Schweiz aufhalten, unterstehen demnach der Versicherungspflicht gemäss KVG.

Erstmals wurde diese Rechtslage vom Bundesrat im März 1997 in der Antwort auf die Einfache Anfrage Jaquet-Berger (97.1042) geklärt. Darin wurde auf Folgendes hingewiesen:

„Au moment de l'élaboration de l'OAMal, le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun de régler expressément par voie législative des situations telles que celles des clandestins.“

Zu diesem Zweck wurde die Präzisierung des Wohnsitzes im Sinne von Art. 23–26 ZGB festgehalten. Dieselben Bestimmungen wurden in der Weisung⁶⁵ des BSV an die Krankenversicherer vom 19. Dezember 2002 („Versicherungspflicht der Sans-papiers“, Kreisschreiben 02/10) dargelegt und im publizierten Urteil K 38/01 vom 24. Dezember 2002 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) bestätigt. Auf die Frage, wie beurteilt werden könne, ob jemand gemäss Art. 24 ZGB Wohnsitz in der Schweiz habe, geht von den genannten Regelungen einzig das EVG am Rande ein. Eine fremdenpolizeiliche Bewilligung ist demnach nicht massgebend für die Bestimmung des Wohnsitzes, gilt jedoch als Indiz dafür.

Die Antwort auf die Einfache Anfrage Jaquet-Berger ebenso wie die Weisung des BSV gehen ein, wem in der Frage der Krankenversicherungspflicht (grundsätzlich ebenso wie im Falle der Sans-Papiers) welche Kompetenzen zukommen: Es liegt nicht in der Kompetenz

⁶⁴ Vgl. dazu Amstutz (2002:256).

⁶⁵ Im Folgenden wird diese als „Weisung des BSV“ bezeichnet.

und im Ermessen der Krankenversicherer zu entscheiden, ob eine Person unter das Obligatorium fällt oder nicht bzw. wer sich bei ihnen versichern kann oder nicht. Sie müssen also alle Personen aufnehmen, welche die Voraussetzung hinsichtlich Wohnsitz erfüllen. Falls ein Krankenversicherer dennoch eine dem Obligatorium unterstehende Person abweist, können die Betroffenen dagegen Rekurs einlegen oder eine Aufsichtsbeschwerde an das BSV erheben. Im letzteren Fall wird der Versicherer in einem ersten Schritt aufgefordert, die Person aufzunehmen, in einem zweiten Schritt können Sanktionen gemäss Art. 21 und 93a KVG ergriffen werden. Die Kantone haben gegenüber den Krankenversicherern lediglich Informationspflicht, verfügen jedoch über keine rechtlichen Kompetenzen, diese zur Aufnahme von Personen zu zwingen.

Gemäss Art. 6 KVG und Art. 10 KVV sind die Kantone für die Einhaltung der Versicherungspflicht besorgt. Das heisst, dass die zuständige kantonale Stelle damit beauftragt ist zu kontrollieren, dass alle dem Obligatorium unterstehenden Personen einer Krankenversicherung angeschlossen sind. Die Kantone sind jedoch für den Vollzug des Bundesrechtes zuständig und haben deshalb keinen Handlungsspielraum bei der Bestimmung der Versicherungspflicht. Falls sich ein Kanton allerdings nicht an die Bundesvorschriften hält, verfügt das BSV ihnen gegenüber über keinerlei Durchsetzungsmöglichkeiten, sondern müsste eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den kantonalen Entscheid erheben.

„Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ haben zudem gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG einen Anspruch auf Prämienverbilligungen, „soweit sie die Anspruchsvoraussetzungen des Kantons erfüllen“ (Art. 106 KVV). Dies kann auch auf Sans-Papiers zutreffen. Die Definition der Anspruchsvoraussetzungen sowie die Abwicklung der Prämienverbilligungen fallen in die Zuständigkeit der Kantone.⁶⁶

4.3 Übrige Sozialversicherungen

Im Bereich der AHV, IV stellt entweder die Erwerbstätigkeit oder der Wohnsitz das ausschlaggebende Kriterium für die Versicherungspflicht und die Anmeldung dar. In der Unfallversicherung ist es allein die Erwerbstätigkeit. Erwerbstätige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung können und müssen also entsprechende Beiträge an AHV, IV und UV leisten. Die Verantwortung für die Bezahlung der Beiträge liegt bei den ArbeitgeberInnen, die die Arbeitnehmeranteile vom Lohn abziehen.⁶⁷ Einen wichtigen Grundsatzentscheid zur Frage der Versicherungspflicht stellte der BGE 118 V 79 vom 11. Mai 1992 dar, der Folgendes festhält:

„Autre est le point de savoir [...] s'il est ou non contraire à l'ordre public suisse d'allouer des prestations d'assurances sociales, plus particulièrement de l'assurance-invalidité, à un

⁶⁶ In gewissen Kantonen werden die Prämienverbilligungen an die Versicherten, in anderen direkt an die Krankenversicherer ausbezahlt. Vgl. dazu für den Kanton Zürich §§ 8–24 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) vom 13. Juni 1999, für den Kanton Genf Art. 19–34 der *Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)* sowie das Kapitel 5 zur Praxis in den Kantonen.

⁶⁷ Der Entscheid, ob die Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuer vom Lohn abgezogen werden, liegt demnach letztlich bei den ArbeitgeberInnen.

ressortissant étranger entré illégalement en Suisse et néanmoins obligatoirement assuré en raison de l'exercice d'une activité lucrative. Cette question doit être résolue par la négative. [...] D'autre part, il ne serait guère logique de soumettre à cotisations le gain d'un "travail au noir" et de refuser en même temps, par principe, tout droit à des prestations lors de la survenance de l'éventualité assurée: comme le relève DUC, le droit aux prestations représente - sous réserve de dispositions spéciales contraires - le corollaire de l'obligation de cotiser" (Erwägung 5).

4.3.1 Unfallversicherung

Alle ArbeitnehmerInnen in der Schweiz sind obligatorisch gegen Berufsunfall und Berufskrankheit sowie unter bestimmten Voraussetzungen gegen Nichtberufsunfälle versichert (Art. 1a Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung [UVG] vom 20. März 1981).⁶⁸ Der Wohnsitz, die Staatsangehörigkeit, der fremdenpolizeiliche Status⁶⁹ oder die Bezahlung der Prämien sind keine Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen. Sofern ein Sans-Papiers also nachweisen kann, dass er/sie in der Schweiz arbeitet/gearbeitet hat, ist er/sie gegen Unfall versichert und zum Bezug von entsprechenden Leistungen berechtigt.⁷⁰

Bei einem Unfall erstattet normalerweise der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin – oder allenfalls der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin – dem zuständigen Unfallversicherer eine Unfallmeldung (Art. 45 Abs. 1 UVG). Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ist vor allem für Branchen zuständig, in welchen gefährliche Arbeiten ausgeführt werden (z.B. Baugewerbe, Industriebetriebe, Verkehrs- und Transportwesen (Art. 66 UVG)). ArbeitnehmerInnen aus anderen Branchen sind bei privaten Versicherungseinrichtungen, öffentlichen Unfallversicherungskassen oder Krankenkassen versichert (Art. 68 Abs. 1 UVG). Die ArbeitnehmerInnen desselben Betriebs sind alle dem gleichen Versicherer angeschlossen. Für den Fall, dass der/ die ArbeitgeberIn eineN ArbeitnehmerIn nicht versichert hat und es sich nicht um eine SUVA-Branche handelt, muss die Ersatzkasse UVG als Auffangeinrichtung für die Unfallkosten aufkommen. Sie zieht von den zahlungspflichtigen ArbeitgeberInnen die geschuldeten Ersatzprämien ein (Art. 73 Abs. 1 UVG), die auf der Grundlage der Lohnsumme berechnet werden. Die betroffenen ArbeitnehmerInnen müssen danach innerhalb von 14 Tagen durch die ArbeitgeberInnen versichert werden.

4.3.2 AHV und EO

Erwerbstätige Sans-Papiers sind wie alle in der Schweiz erwerbstätigen Personen obligatorisch AHV-versichert (Art. 1a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG] vom 20. Dezember 1946 und BGE 118 V 79). Sie und

⁶⁸ Nicht obligatorisch nach UVG versichert sind nicht-erwerbstätige Personen. Sie müssen sich im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung gegen Unfall versichern (vgl. e contrario Art. 8 KVG).

⁶⁹ Im oben zitierten BGE 118 V 79ff hält das EVG fest, dass es für die Unterstellung unter das Versicherungsobligatorium nicht darauf ankomme, ob eine Arbeitsbewilligung vorliege oder nicht.

⁷⁰ Vgl. Sommaruga (1993:50) zur Frage, ob Art. 37 Abs. 3 UVG (Einschränkung der Leistungen, wenn der Unfall bei Verübung eines Vergehens oder Verbrechens geschieht) für Sans-Papiers zur Anwendung gelangen kann. Der Autor zeigt, dass eine solche Auslegung zu verneinen ist.

ihre Arbeitgeber sind verpflichtet, die entsprechenden Beiträge zu leisten.⁷¹ Ausländische Personen können nur dann eine Rente, d.h. eine Leistung der AHV, beziehen, wenn sie während mindestens einem Jahr beitragspflichtig waren und zudem Angehörige eines Staates sind, der mit der Schweiz ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen⁷² abgeschlossen hat, oder wenn sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 18 AHVG). Wie bei der Unfallversicherung ist also auch für die AHV nicht die tatsächliche Bezahlung der Beiträge, sondern die Versicherungspflicht eine der ausschlaggebenden Bedingungen für einen Leistungsbezug. Wurden für eineN obligatorisch versicherteN ArbeitnehmerIn keine Beiträge einbezahlt, muss der Arbeitgeber rückwirkend die geschuldeten Beiträge einzahlen, sofern der oder die Betroffene einen Anspruch darauf geltend macht. Der Wohnsitz bestimmt sich wie in allen Sozialversicherungen, die in den Geltungsbereich des ATSG fallen, gemäss Art. 23–26 ZGB (Art. 18 Abs. 2 AHVG und Art. 13 ATSG).⁷³ In Analogie zu den Bestimmungen für die Krankenversicherung ist der fremdenpolizeiliche Status ein Indiz, aber keine zwingende Voraussetzung für die Bestimmung des Wohnsitzes.

Alle Angehörigen von Staaten, mit welchen kein Sozialversicherungsabkommen besteht, haben die Möglichkeit, nach der Ausreise⁷⁴ aus der Schweiz die einbezahlten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zurückzufordern⁷⁵ (Art. 18 Abs. 3 AHVG und Verordnung über die Rückvergütung der von Ausländern an die Alters- und Hinterlassenenversicherung bezahlten Beiträge [RV-AHV]).⁷⁶ Wenn die betreffende Person in der Schweiz eine AHV- oder IV-Rente bezogen hat und diese nach Verlassen der Schweiz nicht mehr erhält, kann sie dennoch eine Rückvergütung der Beiträge verlangen. Die bereits erhaltenen Leistungen werden vom gesamten Rückvergütungsbetrag abgezogen. Bis Ende 2002 war ausschliesslich die Schweizerische Ausgleichskasse (SAK) in Genf zuständig für die Rückvergütung von Beiträgen ins Ausland, ab 2003 kann dies auch durch einzelne Ausgleichskassen geschehen. Die Beiträge werden nur ins Ausland erstattet. Grundsätzlich können Sans-Papiers demnach Leistungen der AHV beziehen, sei es in Form von Renten

⁷¹ Art. 8bis der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31. Oktober 1947 hält folgende Ausnahme von der Beitragspflicht fest: „Die von einem Arbeitgeber ausgerichteten Entgelte, die für den Arbeitnehmer einen Nebenerwerb bilden und 2000 Franken im Kalenderjahr nicht übersteigen, können von der Beitragserhebung ausgenommen werden.“

⁷² Die Schweiz unterhält Sozialversicherungsabkommen neben den Mitgliedstaaten der EU und der EFTA mit u.a. den folgenden Staaten: Chile, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Türkei. Ein Abkommen mit den Philippinen ist unterzeichnet und wird in Kraft treten, sobald die erforderlichen parlamentarischen Genehmigungsverfahren in beiden Staaten abgeschlossen sind.

⁷³ Vor In-Kraft-Treten des ATSG galten nach Ansicht von Wisard (2001a) und Heller (1999) in AHVG und KVG unterschiedliche Wohnsitzbegriffe: Für die AHV war dies der Wohnsitz gemäss Art. 23 ZGB, für die KV, wie in Kapitel 4.1 erwähnt, Art. 24 Abs. 2 ZGB.

⁷⁴ Bis Ende 2002 galt eine Wartefrist von einem Jahr. Seit dem 1. Januar 2003 können die Beiträge nun sofort nach der Ausreise zurückgefordert werden oder der Rückerstattungsantrag kann noch in der Schweiz gestellt werden.

⁷⁵ Die Kosten aus der Überweisung von Rückvergütungsbeträgen gehen zu Lasten der EmpfängerInnen.

⁷⁶ Da bezüglich der Möglichkeiten und Modalitäten beispielsweise dieser Beitragsrückforderungen bei den Betroffenen verschiedentlich Informationsdefizite festgestellt wurden, haben das BFF und das BSV gemeinsam eine Informations-Broschüre („Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise: Informationen für ausländische Staatsangehörige“) erstellt. Sie soll ab Sommer 2003 in 12 Sprachen erscheinen.

oder als Rückvergütung der einbezahlten Beiträge. Personen ohne Aufenthaltsrecht sind weiter grundsätzlich zum Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV berechtigt.⁷⁷

Zudem sind alle Versicherten und Arbeitgeber gemäss Art. 3 und 12 AHVG beitragspflichtig für die Erwerbssersatzordnung (EO) (Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Erwerbssersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz [EOG] vom 25. September 1952). Sans-Papiers können jedoch keine entsprechenden Leistungen beziehen, da sie weder in Armee noch Zivildienst oder Zivilschutz Dienst leisten.

4.3.3 Berufliche Vorsorge

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 macht grundsätzlich keinen Unterschied zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen. Die Kriterien für die Unterstellung unter die obligatorische berufliche Vorsorge sind AHV-Versicherteneigenschaft, die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und die Erzielung eines jährlichen Lohnminimums (Art. 2 Abs. 1 BVG). Diese Kriterien können auch ArbeitnehmerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung erfüllen. Der Anspruch auf Leistungen ist an keinerlei Bedingungen hinsichtlich der Nationalität oder des Wohnsitzes gebunden.⁷⁸

Wie bei der UV und AHV haben obligatorisch BV-versicherte Personen einen Leistungsanspruch, auch wenn die ArbeitgeberInnen keine Beiträge bezahlt haben. In diesen Fällen müssen die ArbeitgeberInnen als SchuldnerInnen rückwirkend die Beiträge sowie Verzugszinsen und einen Zuschlag als Schadenersatz bezahlen. Falls der Arbeitgeber bereits einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen ist, ist in Fällen von nicht-bezahlten Beiträgen diese Vorsorgeeinrichtung zuständig für die Abwicklung. Andernfalls muss sich die Auffangeinrichtung der BV darum kümmern.

Bei einer definitiven Ausreise aus der Schweiz entsteht der Anspruch auf eine Barauszahlung der Austrittsleistung (Art. 2 und Art. 5 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [FZG] vom 17. Dezember 1993). Wird diese Auszahlung nicht eingefordert, hat die betreffende Person bei Erreichen des Rentenalters oder im Falle von Invalidität einen Leistungsanspruch.

4.3.4 Invalidenversicherung

Bei der Invalidenversicherung gelten sowohl für die Versicherungspflicht als auch für den Leistungsbezug weitgehend die gleichen Regelungen wie für die AHV.⁷⁹ Das bedeutet, dass alle Erwerbstätigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, im Falle von Invalidität versichert und leistungsberechtigt sind – die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen

⁷⁷ Für den Bezug zu Ergänzungsleistungen wird vorausgesetzt, dass die betreffende Person ihren Wohnsitz während 5 bzw. 10 Jahren in der Schweiz hatte (Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG] vom 19. März 1965). In der Praxis dürfte es für Sans-Papiers schwierig sein, dies zu belegen.

⁷⁸ Die berufliche Vorsorge ist mit Ausnahme des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU und des EFTA-Abkommens nicht Bestandteil der Sozialversicherungsabkommen.

⁷⁹ Vgl. zu den detaillierten Bestimmungen das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959.

vorausgesetzt. Ein IV-Rentenbezug im Ausland ist nur für Staatsangehörige von Ländern, mit welchen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen geschlossen hat, und ab einem Invaliditätsgrad von 50%⁸⁰ möglich. Einbezahlte Beiträge der IV werden bei einer Ausreise aus der Schweiz nicht rückvergütet.

Der Bezug von Ergänzungsleistungen zur IV sowie von Eingliederungsmassnahmen ist für Sans-Papiers grundsätzlich möglich.

4.3.5 Arbeitslosenversicherung

ArbeitnehmerInnen, die obligatorisch AHV-versichert und für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit beitragspflichtig sind, müssen Beiträge an die obligatorische Arbeitslosenversicherung leisten (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung [Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG] vom 25. Juni 1982). Die Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung sind, dass Versicherte in der Schweiz wohnen, vermittlungsfähig sind und sich beim Arbeitsamt zur Vermittlung angemeldet haben (Art. 8 AVIG). Da Sans-Papiers jedoch aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung keine Arbeitsbewilligung besitzen, sind sie nicht vermittelbar. Sie haben deshalb keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung.⁸¹ Im Falle einer Regularisierung wird jenen Personen, die ALV-Beiträge einbezahlt haben, die „grau“ gearbeitete Beitragszeit angerechnet.

4.4 Arbeits- und steuerrechtliche Aspekte

4.4.1 Steuerpflicht⁸²

Alle Personen, die arbeiten, sind für ihr Einkommen steuerpflichtig.⁸³ Auch erwerbstätige Sans-Papiers müssen deshalb Quellensteuer⁸⁴ zahlen. Zahlungspflichtig sind die Arbeitgebenden, welche den Lohn unter Abzug der Einkommenssteuer auszahlen. Sie sind auch gegenüber der Steuerbehörde für den zurückbehaltenen Betrag verantwortlich. Die Organisation der Quellensteuer ist kantonale unterschiedlich geregelt.

4.4.2 Arbeitsrecht

Das Arbeitsrecht (Art. 319–362 OR) gilt auch für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung. Der Bundesrat hält im Rahmen der Antwort auf eine Frage von Nationalrat Rennwald (01.5195) anlässlich der Fragestunde vom 1. Oktober 2001 Folgendes fest:

⁸⁰ Für Angehörige von EU- und EFTA-Staaten liegt die Grenze bei 25%.

⁸¹ Im Bereich der ebenfalls im AVIG geregelten Kurzarbeit-, Schlechtwetter- und Insolvenzenschädigung ist die Rechtsstellung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung hingegen die gleiche wie jene von SchweizerInnen.

⁸² Vgl dazu Heller (1999:20ff).

⁸³ Z.B. Art. 8 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990. Vgl. zudem die kantonalen Steuergesetze, z.B. §§ 87–109 des Steuergesetzes des Kantons Zürich vom 8. Juni 1997.

⁸⁴ AusländerInnen, die keine Niederlassungsbewilligung haben, in der Schweiz jedoch ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben, sind einer Einkommenssteuer an der Quelle unterworfen. „Als Quellensteuer ausgestaltet, gilt die Einkommenssteuer von Ausländern die Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuer sowie die direkte Bundessteuer in einem ab“ (Heller 1999:19).

„Die Gesetzgebung im Bereich des Arbeitsrechtes gilt für alle in der Schweiz lebenden Personen, unabhängig von der Tatsache, ob sie eine Anwesenheitsbewilligung besitzen oder nicht. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen aus einem Arbeitsvertrag setzt allerdings voraus, dass die eigene rechtswidrige Situation angezeigt und die Anonymität aufgegeben wird. Über die weitere Anwesenheit kann im Rahmen einer Einzelfallprüfung entschieden werden.“

Nach Ansicht von interviewten Juristen ist diese Aussage einerseits Ausdruck der Anerkennung des geltenden Arbeitsrechtes für Sans-Papiers, andererseits aber auch der Grundhaltung, dass daraus kein Recht auf einen Aufenthalt für die Dauer des arbeitsgerichtlichen Verfahrens erwächst.

In zwei Bundesgerichtsentscheiden⁸⁵ wurde festgehalten, dass Arbeitsverträge auch bei fehlender Aufenthaltsberechtigung gültig sind und dass zudem für ArbeitnehmerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung eine Mindestlohngarantie in der Höhe des orts- und berufsüblichen Lohnes gilt. Da das Arbeitsrecht gilt, unterstehen Sans-Papiers auch den Gesamtarbeitsverträgen (GAV⁸⁶) (Art. 356–358 OR). Die Kantone sind weiter verpflichtet, für Hausangestellte so genannte Normalarbeitsverträge (NAV) resp. *contrats types* (Vgl. Art. 359–360 OR) zu erlassen, welche Mindestlöhne und andere Regelungen zu den Arbeitsverhältnissen von Hausangestellten enthalten. Die NAV gelten ebenfalls für Sans-Papiers.

4.5 Familienzulagen

ArbeitnehmerInnen haben unabhängig vom Vorhandensein einer Aufenthaltsbewilligung Anspruch auf kantonale Familienzulagen – die Erfüllung der spezifischen Anspruchsvoraussetzungen vorausgesetzt. Sie können diesen Anspruch gegenüber ihrem Arbeitgeber oder direkt bei der Familienausgleichskasse geltend machen.

Bundesrechtlich geregelt sind die Familienzulagen für landwirtschaftliche ArbeitnehmerInnen (Art. 1 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft FLG). Diese werden über die kantonalen Ausgleichskassen ausbezahlt.

4.6 Sozialhilfe

Im Grundsatzurteil BGE 121 I 367 vom 27. Oktober 1995 hat das schweizerische Bundesgericht ein ungeschriebenes Verfassungsrecht auf Existenzsicherung anerkannt, welches in Art. 12 der neuen Bundesverfassung nunmehr ausdrücklich verankert ist („Recht auf Hilfe in Notlagen“). Danach haben alle Menschen auf dem Territorium der Schweiz, unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status, in Notlagen einen Anspruch auf die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel, insbesondere auf genügend Nahrung, Obdach, Kleidung sowie medizinische Versorgung.

Die Regelung der Sozialhilfe fällt – ausser im Asylbereich – grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone und ist deshalb in der kantonalen Gesetzgebung geregelt.

⁸⁵ BGE 114 II 279 ff. und 122 III 110 ff.

⁸⁶ Wenn ein GAV vom Bundesrat als allgemeinverbindlich erklärt wurde, ist er als zwingendes Recht für alle Arbeitsverhältnisse in der Branche anwendbar.

Unterstützungspflichtig ist normalerweise die Wohngemeinde (Art. 115 BV). Für AusländerInnen, die sich in der Schweiz aufhalten, hier aber keinen Wohnsitz haben, ist gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG) der Aufenthaltskanton unterstützungspflichtig.⁸⁷ Art. 21 Abs. 2 ZUG bestimmt weiter:

„Der Aufenthaltskanton sorgt für die Rückkehr des Bedürftigen in seinen Wohnsitz- oder Heimatstaat, wenn nicht ein Arzt von der Reise abrät.“

Vorbehalten bleibt dabei die Heimschaffung nach den Bestimmungen von Fürsorgeabkommen oder nach dem ANAG (Art. 22 ZUG).

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981 des Kantons Zürich knüpft – wie auch die übrigen kantonalen Sozialhilfegesetze und Art. 12 BV – den Anspruch auf Unterstützung einzig an die Bedürftigkeit resp. die Notlage einer sich im Kanton aufhaltenden Person (§ 1; vgl. Art. 2 Abs. 1 ZUG). Ausser für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schützbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (vgl. § 5a) wird der Aufenthaltsstatus der Unterstützungsbedürftigen im Sozialhilfegesetz nicht erwähnt. Gemäss dem kantonalen Sozialamt gilt für Sans-Papiers folgende Regelung:

„Personen, die ohne Aufenthaltsberechtigung im Kanton Zürich leben, werden nur dann mittels Sozialhilfe unterstützt, wenn ein Notfall vorliegt bzw. unaufschiebbare Hilfe erforderlich ist, und höchstens solange, bis eine Rückkehr in den Herkunftsstaat möglich ist. Dies ergibt sich aus den Art. 21 und 22 [...] (ZUG).“⁸⁸

Die *Loi sur l'assistance publique du 19 septembre 1980* des Kantons Genf hält in Art. 2 fest, dass alle Personen von der Sozialhilfe unterstützt werden, die sich im Kanton aufhalten. Nach dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid von 1995 erliess der Kanton Genf 1999 eine Regelung zur Unterstützung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung (so genannte *Arrêté Segond*). Die aktuelle rechtliche Grundlage ist die *Arrêté relatif à l'aide financière aux étranger non titulaires d'une autorisation de séjour régulière du 23 octobre 2002*. Gemäss Art. 1 können Personen ohne Aufenthaltsberechtigung vom Sozialamt (*Hospice général*) Leistungen zur Existenzsicherung beziehen. Bedingung dafür ist, dass die unterstützungsbedürftige Person sich beim *Office cantonal de la population* (OCP) meldet und eine entsprechende Bestätigung einholt. Innerhalb von 30 Tagen verfügt das OCP danach entweder eine Wegweisung oder tritt auf ein Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ein (Art. 2). Die Unterstützung bemisst sich nach den Richtsätzen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene.⁸⁹

⁸⁷ Zuständig für die Abwicklung ist in Zürich entweder die Aufenthaltsgemeinde oder das kantonale Sozialamt, in Genf ist das kantonale *Hospice général* zuständig.

⁸⁸ Schriftliche Auskunft von der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich vom 30. April 2003.

⁸⁹ Vgl. zu einer ausführlicheren Darstellung der rechtlichen Situation in Genf Durocq und Quinay (2003:48).

4.7 Bildung⁹⁰

Für alle in der Schweiz lebenden Kinder ist das Recht auf (unentgeltlichen) Schulbesuch durch die schweizerische Bundesverfassung (Art. 19), die von der Schweiz 1997 ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 28) und durch den UNO-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Art. 13) garantiert. In einem Schreiben des Bundesamtes für Ausländerfragen an die „Fremdenpolizeichefs der Kantone“ vom 19. März 1991 betreffend der „Einschulung von ausländischen Kindern ohne gültige Aufenthaltsbewilligung“ wird Folgendes empfohlen:

„Wir empfehlen jedoch, im Rahmen der von Ihren Behörden eingeschlagenen Politik und unter Berücksichtigung der oben erwähnten Gründe ein gewisses Wohlwollen gegenüber denjenigen ‚versteckten‘ Kindern zu zeigen, deren Eltern in Kürze einen Anspruch auf den Familiennachzug gelten machen können. [...] Selbstverständlich können diejenigen Kinder nicht von einer solchen Regelung profitieren, deren Eltern keine ordentliche fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erlangen können.“

Ein halbes Jahr später hielt die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) in der „Empfehlung zur Schulung der fremdsprachigen Kinder“ vom 24. Oktober 1991 den Grundsatz fest, dass „alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentliche Schule zu integrieren“ seien. Trotz der teilweise eingeschränkten Zielgruppe und des nicht bindenden Charakters dieser beiden Empfehlungen öffneten sie die Tür dafür, dass die Kantone klare Regelungen bezüglich des Schulbesuches und des Schutzes von eingeschulerten Sans-Papiers-Kindern erlassen konnten.⁹¹ Gemäss einer Umfrage des VPOD gehen die Kantone mittlerweile davon aus, dass keine Daten von papierlosen SchülerInnen an die fremdenpolizeilichen Behörden weitergeleitet werden.⁹²

Im Gegensatz zur obligatorischen Schulzeit ist die Situation bei der post-obligatorischen Ausbildung von Sans-Papiers-Jugendlichen schwieriger. Der Abschluss einer anerkannten dualen Berufslehre (Ausbildung am Arbeitsplatz und in der Berufsschule) ist für Jugendliche ohne Aufenthaltsberechtigung ausgeschlossen. Diese Ausbildungen werden als Erwerbstätigkeit betrachtet und unterstehen somit den ausländerrechtlichen Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Auch andere Ausbildungen wie eine Handelsschule oder eine Tourismusfachschule, die ein Praktikum in einem Betrieb vorsehen, sind für Sans-Papiers aus diesem Grund nicht zugänglich.

⁹⁰ Das Thema der Bildung steht nur in indirektem Zusammenhang mit der Frage des sozialen Schutzes. Es verdient aber unseres Erachtens durchaus, an dieser Stelle und in den folgenden Darstellungen der kantonalen Praxis genauer betrachtet zu werden, da der Bildungsbereich eines der genannten Problemfelder darstellt und da er für Sans-Papiers neben der Arbeit eine Möglichkeit sozialer Integration ist. Zudem ist das Recht auf Bildung für Kinder ohne Aufenthaltsrecht sowohl in der Fachliteratur als auch in der Politik sehr häufig thematisiert worden.

⁹¹ Vgl. dazu die Kapitel 5.1 und 5.2 zur Praxis in den Kantonen Genf und Zürich.

⁹² Vgl. dazu Tobler (2002).

4.8 Regelungen zur Geheimhaltung oder Bekanntgabe von Daten

Die Einforderung der ihnen zustehenden Rechte kann für Sans-Papiers durch Bestimmungen zu Meldepflichten oder Amtshilfe eingeschränkt bzw. durch Geheimhaltebestimmungen und Datenschutzregelungen erleichtert werden.⁹³ Im Folgenden soll kurz dargelegt werden, welche Behörden neben ihrer direkten Aufgabe, ein Recht zu gewähren, der Pflicht unterstehen, den unrechtmässigen Aufenthalt einer papierlosen Person zu melden, resp. in welchen Bereichen die Rechtseinforderung höher gewertet wird als die Ahndung des Verstosses gegen das Ausländerrecht. Vorauszuschicken ist, dass der illegale Aufenthalt (und die illegale Einreise) gemäss Art. 23 ANAG ein strafrechtliches Vergehen darstellen.

Aufgrund Art. 15 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV) sind VertreterInnen von Polizei- und Gerichtsbehörden prinzipiell verpflichtet,

„der kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann.“

Für alle anderen Beamten und Behörden bestehen in den Kantonen Genf (Art. 11 *code de procédure pénale*) und Zürich (§ 21 Strafprozessordnung) – und vermutlich in der Mehrheit der schweizerischen Kantone – ähnlich lautende Regelungen für den Fall, dass sie während ihrer Amtstätigkeit von strafbaren Handlungen erfahren. In diesem Fall muss die Meldung allerdings an eine Strafverfolgungsbehörde erfolgen, die ihrerseits wiederum gemäss Art. 15 ANAV der fremdenpolizeilichen Behörde Meldung erstatten muss. Diese Regelungen zu Meldepflichten stehen über dem allgemein geltenden Amtsgeheimnis.⁹⁴

Für bestimmte Bereiche existieren jedoch spezifische sektorielle Schweigepflichten, die den oben genannten Meldepflichten gemäss ANAV und kantonalen Strafprozessordnungen übergeordnet sind. Davon betroffen sind insbesondere die Sozialversicherungen, da diese über sensible persönliche Daten verfügen, die als besonders schützenswert erachtet werden. Allgemein hält Art. 33 des ATSG⁹⁵ eine Schweigepflicht fest. Jedes einzelne Sozialversicherungsgesetz enthält sodann spezifische Bestimmungen zur Geheimhaltung von Daten. Da der illegale Aufenthalt gemäss Art. 23 ANAG kein Verbrechen, sondern lediglich ein strafrechtliches Vergehen darstellt, wird Art. 33 ANAG weder beispielsweise durch Art. 84a Abs. 1 Bst. g KVG noch durch Art. 50a Abs. 1 Bst. d AHVG durchbrochen.⁹⁶

⁹³ Vgl. zu einer ausführlicheren Abhandlung des Themas Wisard (2001a:22).

⁹⁴ Nicht abschliessend geklärt werden konnte die Frage, inwiefern diese Meldepflicht beispielsweise für mit dem KVG-Vollzug betraute kantonale Behörden durch die Geheimhaltungspflicht gemäss Art. 33 ATSG aufgehoben wird.

⁹⁵ Vgl. hierzu auch die Verordnung der Bundesversammlung betreffend die Änderung des Anhangs zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (Revision 1 des Anhangs zum ATSG) vom 21. Juni 2002.

⁹⁶ Die beiden letzteren Artikel sehen vor, dass Daten an Strafuntersuchungsbehörden weitergegeben werden können, wenn die Anzeige oder die Abwendung eines Verbrechens die Datenbekanntgabe erfordert.

Schliesslich legt Art. 321 StGB für eine ganze Gruppe von Privatpersonen (z.B. ÄrztInnen und RechtsanwältInnen sowie deren Hilfspersonen) ein Berufsgeheimnis fest, das insbesondere bei der medizinischen Behandlung von Sans-Papiers zum Tragen kommt. Des Weiteren schränken das eidgenössische Datenschutzgesetz sowie die entsprechenden kantonalen Datenschutzbestimmungen die Bekanntgabe von persönlichen Daten durch bestimmte Personengruppen und Institutionen ein.⁹⁷

Table 3 – Überblick über die rechtliche Ausgangslage

| Rechtsgebiet/ Gesetz | Situation für Sans -Papiers und Bedingungen |
|---|--|
| Krankenversicherung (KVG) | Unterstehen dem Obligatorium, sofern nach Art. 24 Abs. 2 ZGB Wohnsitz in der Schweiz. |
| Unfallversicherung (UVG) | Alle ArbeitnehmerInnen obligatorisch versichert. |
| Altersvorsorge (AHVG) | Alle Erwerbstätigen obligatorisch versichert. AHV: Bei Ausreise Leistungsbezug oder Rückerstattung der Beiträge abhängig von Vorhandensein oder Fehlen von Sozialversicherungsübereinkommen. |
| Berufliche Vorsorge (BVG) | Alle Erwerbstätigen ab einem jährlichen Lohnminimum obligatorisch versichert. Kein Unterschied zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen. |
| Invalidenversicherung (IVG) | Dito AHV bis auf Ausnahme: keine Rückerstattung von Beiträgen bei Ausreise. |
| Arbeitslosenversicherung (AVIG) | Beitragspflichtig, aber Leistungen ausgeschlossen, da ohne Arbeitsbewilligung nicht vermittelbar. |
| Arbeit (OR) | Arbeitsrecht gilt; Arbeitsverträge sind gültig; GAV und NAV gelten; Mindestlohngarantie. |
| Familienzulagen (kant.) | Sofern Anspruchsvoraussetzungen erfüllt: ja. |
| Sozialhilfe (BV) | Recht auf Hilfe in Notlagen gilt. |
| Schule (BV, UNO-Kinderrechtskonvention) | Kinder haben Recht auf Schulunterricht; kantonale Regelungen zu Datenweitergabe. |

⁹⁷ In welchen Fällen der Datenschutz und in welchen das Amts- resp. Berufsgeheimnis die Weiterleitung von Daten untersagt, ist unter den Fachpersonen teilweise umstritten. Eine genaue juristische Abklärung dieser Frage ebenso wie des Verhältnisses von Schweige- und Meldepflichten im Falle von Sans-Papiers wäre wünschenswert. Vgl. dazu das Kapitel 9.3.

5 Die Praxis von Behörden und NGOs in den Kantonen

Wir beleuchten in diesem Kapitel die Praxis des sozialen Schutzes in den exemplarischen Kantonen Zürich und Genf. Dabei rücken wir diejenigen Themen des sozialen Schutzes in den Mittelpunkt, die wir in Kapitel 3 als zentrale Problemfelder definiert haben: Medizinische Versorgung, Sozialversicherungen, arbeitsrechtliche Fragen und Sozialhilfe. Ergänzt werden diese Aspekte der sozialen Sicherheit durch Ausführungen zur Schulbildung sowie zur Sanktionierung und Regularisierung des unbewilligten Aufenthaltes. Ziel der folgenden Darstellungen ist eine summarische Beschreibung der kantonalen Praxis auf der Grundlage unserer Daten aus den ExpertInnengesprächen. Dieses Vorhaben wurde teilweise dadurch erschwert, dass wir zu verschiedenen Themenbereichen nur wenige oder keine Informationen über eine Praxis erhielten, entweder, da es eine solche nicht gibt oder weil uns die betreffenden Auskünfte nicht zugänglich waren. In diesen Fällen entschieden wir uns aufgrund der explorativen Studienausrichtung dafür, uns in den Interviews ausgehend von Hypothesen einer möglichen Praxis anzunähern.

Die Einforderung der theoretisch vorhandenen Rechte ist für Sans-Papiers von zahlreichen praktischen Problemen und Hindernissen begleitet. Aus Angst vor einer Entdeckung hüten sie sich ebenso wie ihre Arbeitgeber meist vor Kontakten mit staatlichen Stellen. Es ist deshalb möglich, dass nicht nur die Sanktionen der Fremdenpolizei, sondern ebenso eine möglicherweise unberechtigte Vorsicht die Einforderung der vorhandenen Rechte von Sans-Papiers verhindern. Die Klärung der Frage, ob diese Vorsicht tatsächlich sinnvoll und angebracht oder im Gegenteil nicht erforderlich ist, ist ein Ziel des folgenden Kapitels.

5.1 Die Praxis im Kanton Zürich

Über das Profil der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers ist nichts Konkretes bekannt, d.h. es gibt keine entsprechenden Datenerhebungen oder Schätzungen. Wir können deshalb für den zürcherischen Kontext keine näheren Differenzierungen der Angaben zu ihrer Herkunft und ihren soziodemographischen Merkmalen vornehmen.

5.1.1 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung

Medizinische Versorgung

Wird eine Person ohne Aufenthaltsberechtigung krank, gibt es für sie verschiedene Möglichkeiten für eine medizinische Betreuung⁹⁸: In Zürich (wie auch in andern Städten) existiert ein Ärztenetz, bestehend aus SpezialistInnen verschiedener Fachrichtungen, inklusive PsychologInnen. Vermittelt von NGOs wie dem Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ) führen diese zu reduzierten Tarifen medizinische Behandlungen von Sans-Papiers durch. Auch am Frauenambulatorium werden Sans-Papiers Frauen behandelt, laut Aussage einer Ärztin aber selten. Die Hauptgründe für eine Konsultation sind gynäkologische Untersuchungen,

⁹⁸ Es ist allerdings auch davon auszugehen, dass nach Möglichkeit versucht wird, durch Selbstbehandlung einen Arztbesuch zu vermeiden.

Geburtsvorbereitungen und Schwangerschaftsabbrüche⁹⁹. Eine Konsultation kostet am Frauenambulatorium pauschal CHF 40.-, bei Zahlungsschwierigkeiten wird versucht, eine Lösung zu finden. Weiter gibt es in Zürich private und nicht organisierte ÄrztInnen, z.T. selbst MigrantInnen, welche Sans-Papiers behandeln. Die Leistungen werden im Normalfall bar bezahlt. Verschiedene ÄrztInnen arbeiten mit Labors zusammen, welche Analysen für Sans-Papiers PatientInnen kostenlos durchführen. Weiter gibt es in Zürich Apotheken, welche Medikamente gratis oder zu einem symbolischen Preis von CHF 5.- abgeben.

Gemäss den Informationen unserer InterviewpartnerInnen funktioniert diese informelle Versorgung relativ gut und ist für die Betroffenen auch bezahlbar, solange es sich um keine komplizierten und grösseren Leiden handelt. Es wird jedoch betont, dass die Situation dennoch unbefriedigend sei, weil sie auf dem *Goodwill* und der kostenlosen Arbeit der beteiligten ÄrztInnen basiert. Sobald eine teure Therapie oder gar eine Operation notwendig wird, kann sich für die Betroffenen sehr schnell eine prekäre Situation ergeben. In diesen Fällen wird eine medizinische Behandlung aus finanziellen Gründen oftmals unterlassen oder aufgeschoben.

Spitäler sind wie erwähnt verpflichtet, alle Notfälle aufzunehmen. Ist einE PatientIn nicht krankenversichert, wird versucht, eine Barbezahlung¹⁰⁰ zu vereinbaren.¹⁰¹ Die zwei kontaktierten Krankenhäuser konnten oder wollten keine konkreten Angaben zu papierlosen PatientInnen machen. Es dürfte sich gemäss diesen vagen Informationen um weniger als 10 Fälle von hospitalisierten Sans-Papiers pro Jahr handeln.

Geburten – die vermutlich den häufigsten Grund für einen Spitalbesuch darstellen – werden nach Möglichkeit ambulant durchgeführt. Treten dabei keine Komplikationen auf, ist es laut Fachpersonen kein Problem, dass die Mutter und das Kind das Spital innerhalb von 24 Stunden wieder verlassen müssen. Für die Nachbehandlung sind Hebammen oder ÄrztInnen zuständig. Die Kosten von ca. CHF 2000.- für eine ambulante Geburt können gemäss unseren InformantInnen meist direkt oder in Raten bezahlt werden.

Im Falle einer Barbezahlung muss das Spital niemanden über die Behandlung der papierlosen Person informieren. Die Übernahme der Kosten durch gemeinnützige Fonds ist an den kontaktierten Zürcher Spitälern für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung nicht möglich. Sobald eine Barbezahlung nicht möglich ist, muss das Spital innerhalb einer vorgegebenen Frist¹⁰² dem kantonalen Sozialamt (Abteilung öffentliche Sozialhilfe) ein Gesuch um Kostengutsprache einreichen, um die entstandenen Auslagen zurückerstattet zu erhalten.¹⁰³ Das Sozialamt hat die Spitäler angewiesen, dass sie im Falle einer Behandlung

⁹⁹ Eine Ärztin des Frauenambulatoriums schätzt, dass die Hälfte aller Konsultationen von Sans-Papiers-Frauen zum Zweck eines Schwangerschaftsabbruchs erfolgen.

¹⁰⁰ Für nichtversicherte Personen gilt ein kostendeckender Tarif.

¹⁰¹ Es wird vereinzelt berichtet, dass unter Mitwissen der behandelnden ÄrztInnen nicht versicherte Sans-Papiers unter dem Namen und der Krankenversicherung einer andern Person behandelt wurden.

¹⁰² „Die Frist zur Einreichung der Gesuche beträgt bei ambulanten ärztlichen Behandlungen drei Monate seit deren Beginn, bei stationären Behandlungen in Krankenhäusern einen Monat seit Eintrittsdatum.“ (§ 21 Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 21. Oktober 1981.)

¹⁰³ Grundlage dafür sind die §§ 19–21 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 21. Oktober 1981.

von ausländischen Personen¹⁰⁴, bei welchen befürchtet werden muss, dass sie für die Kosten nicht selbst aufkommen können, so rasch als möglich ein Gesuch um Kostengutsprache einreichen. Das kantonale Sozialamt muss diese Kosten übernehmen, falls es gemäss Art. 21 ZUG zuständig ist.¹⁰⁵ Geht beim Sozialamt ein Kostengutsprachegesuch für die Spitalbehandlung einer Person ohne feststehenden Wohnsitz im Kanton ein, ist dieses verpflichtet, seine Zahlungspflicht und damit die Anwesenheitsregelung des/der Betroffenen beim Migrationsamt abzuklären.¹⁰⁶ Das kantonale Sozialamt benötigt von den zu unterstützenden PatientInnen die Personalien, die Nationalität, die Wohnadresse in der Schweiz, den Wohnsitz im Ausland sowie Informationen über den Grund und die voraussichtliche Dauer des Spitalaufenthaltes.

„Um weitere Kosten zu vermeiden, ist es bei teuren Spitalaufhalten auch wichtig, dass der oder die Betroffene nach dem Eintritt der Transportfähigkeit so rasch als möglich in den Herkunftsstaat zurückkehrt.“¹⁰⁷

Die Reisefähigkeit von PatientInnen wird in solchen Fällen gemeinsam mit den zuständigen ÄrztInnen abgeklärt und der Rücktransport in den Herkunftsstaat wird vom Sozialamt mit diesen und möglicherweise dem Sozialdienst des Spitals organisiert. Je nach Herkunft und Art der Krankheit werden die PatientInnen bis an die Grenze gebracht oder ins Land bzw. den Herkunftsort selbst zurückgeführt. Falls sich die betreffende Person der Rückkehr zu widersetzen versucht, kann in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt bzw. der Polizei eine Wegweisung notfalls unter Zwang erfolgen.

Je nach Dauer des Krankenhausaufenthaltes – und abhängig von den zuständigen Spitalangestellten und ihrer Einschätzung der Zahlungsfähigkeit der PatientInnen – erfährt das Migrationsamt im Rahmen der Abklärungen des Sozialamtes noch während oder erst nach dem Spitalaufenthalt von der Anwesenheit einer papierlosen Person, die für die Kosten ihrer medizinischen Versorgung nicht aufkommen konnte. Eine Kostengutsprache für eine Person ohne Aufenthaltsberechtigung zieht aber in jedem Fall fremdenpolizeiliche Konsequenzen nach sich. Sofern das Migrationsamt die betroffenen Sans-Papiers und ihre Wohnadresse ausfindig machen kann, folgt eine Wegweisung bzw. eine Ausschaffung. Falls „erhebliche Spitalkosten“ zu übernehmen sind, schlägt das kantonale Sozialamt dem Migrationsamt zudem vor, für die betreffende Person eine Einreisesperre zu beantragen.¹⁰⁸ Unterstützende NGOs versuchen in solchen Fällen – insbesondere bei schwangeren Frauen oder nach einer Geburt – mit dem Migrationsamt eine Frist für eine freiwillige Ausreise zu vereinbaren.

¹⁰⁴ Es handelt sich dabei sowohl um Sans-Papiers als auch oft um TouristInnen.

¹⁰⁵ Vonseiten des kantonalen Sozialamtes wird betont, dass immer auch versucht wird, eine andere Möglichkeit zur Deckung der Kosten zu finden, so dass es höchstens subsidiär unterstützen muss.

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch unten Abschnitt 5.1.3.

¹⁰⁷ Schriftliche Antwort der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, 30. April 2003.

¹⁰⁸ Vom kantonalen Sozialamt wird die Idee formuliert, dass auch für die Krankenversicherung – analog zur Ersatzkasse der Unfallversicherung – eine „Auffangversicherung“ eingerichtet werden könnte. Diese müsste für die Kosten einer medizinischen Versorgung von Personen aufkommen, die dem Versicherungsobligatorium unterstehen, jedoch keiner Krankenkasse angeschlossen sind.

Risiken bestehen für Sans-Papiers bei Spitalbesuchen weiter einerseits dann, wenn Einzelpersonen auf der PatientInnenaufnahme dem Migrationsamt Meldung über die behandelte papierlose Person erstatten. Andererseits befürchten Betroffene, dass die obligatorische Meldung jedes Neugeborenen durch das Spital an das Zivilstandsamt sowie die Ausstellung eines Geburtsscheines die Möglichkeit einer Aufdeckung beinhaltet. Es wird deshalb versucht, nicht die Adresse der Betroffenen, sondern eine unverfängliche Kontaktadresse anzugeben. Gemäss dem Zuständigen für Geburten auf dem Zivilstandsamt der Stadt Zürich stellt der Eintrag ins Geburtenregister für Sans-Papiers kein Risiko dar: „Wir sind nicht da, um jemanden zu verzeigen, wir haben keine polizeilichen Aufgaben.“ Ihr Interesse gelte dem Kind, das ohne einen Geburtsschein rechtlich nicht existiert. Gegenüber dem Migrationsamt hat das Zivilstandsamt weder eine Meldepflicht noch existieren zwischen den beiden Stellen standardisierte Informationsflüsse. In begründeten Fällen hat das Zivilstandsamt jedoch eine Auskunftspflicht. Der befragte Zuständige kann sich aber nicht daran erinnern, dass die Polizei oder das Migrationsamt je im Zusammenhang mit einem Fall von unbewilligtem Aufenthalt Auskunft verlangte. Für die Ausstellung des Geburtsscheines werden die Pässe der Eltern, die Heiratsurkunde oder ihre Geburtsscheine benötigt. Für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz, die hier keinen Wohnsitz begründen, ist zudem eine Bestätigung des letzten Wohnortes im Ausland nötig. Falls eine solche nicht beschaffbar ist, wird auf dem Geburtsschein anstelle eines Wohnsitzes der Eintrag „mit Aufenthalt in XY“ vermerkt. Um den Eltern den Geburtsschein zustellen zu können, wird weiter eine Adresse benötigt. Dabei kann es sich auch um eine Kontaktadresse handeln. Wenn die erforderlichen Dokumente auch nach langer Zeit und Nachfragen nicht beim Zivilstandsamt eintreffen, erfolgt ein unvollständiger Registereintrag aufgrund der Daten des Spitals. Nach Schätzungen der interviewten Auskunftsperson erhält das Zivilstandsamt der Stadt Zürich jährlich ca. 30 Geburtsmeldungen von Kindern, deren Eltern bzw. Mütter ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben.¹⁰⁹

Krankenversicherung

Bevor das BSV seine Weisung an die Versicherer zur Krankenversicherungspflicht von Sans-Papiers und den Informationsbrief an die Kantone verschickte, waren sich alle befragten Personen in Zürich – inklusive jene der zuständigen Stelle in der Gesundheitsdirektion – darin einig, dass es im Kanton Zürich für Papierlose unmöglich ist, eine Krankenversicherung abzuschliessen, da dafür eine Aufenthaltsbewilligung erforderlich sei.¹¹⁰ Als Begründung wurde auf das KVG und die KVV verwiesen. Ein Zeichen dafür, dass diese Ausgangslage von niemandem bezweifelt wurde, ist, dass die städtischen Gesundheitsdienste, welche für die Kontrolle des Krankenkassenobligatoriums auf Gemeindeebene zuständig sind, noch nie mit einer Anfrage zu einer Krankenversicherung von Sans-Papiers konfrontiert wurden. Ähnlich klingt es bei der kantonalen Gesundheitsdirektion, die diesbezüglich weder Anfragen von Sans-Papiers noch von Krankenversicherern erhalten hatte. Der einzige Versuch, in Zürich vor der Weisung

¹⁰⁹ Zum Vergleich: Das Zivilstandsamt der Stadt Zürich registriert jährlich total etwa 4'500 Geburten.

¹¹⁰ Unklar war die Situation von Personen, die im Besitz einer Bewilligung (und einer Krankenversicherung) waren und die diese verloren haben. Die befragten ExpertInnen hatten hiervon jedoch keine Kenntnisse.

des BSV Personen ohne Aufenthaltsberechtigung einer Krankenversicherung anzuschliessen, betraf die Fälle der so genannten „registrierten Sans-Papiers“. Die Krankenversicherer hatten aber auch diesen eine Aufnahme verweigert. Obwohl sich gemäss Aussagen von Fachpersonen für den Kanton dadurch Kosten hätten einsparen liessen, hatte die diesbezügliche Haltung der Gesundheitsdirektion – welche gegenüber den Krankenversicherern hätte Druck ausüben können – nicht geändert.

Die einzigen uns bekannten Beispiele von krankenversicherten Sans-Papiers im Kanton Zürich betreffen Schulkinder. Es handelt sich dabei jedoch um Einzelfälle, die durch die Intervention eines Anwaltes einer Krankenversicherung angeschlossen werden konnten. Ansonsten berichten mehrere Interviewte, dass vor der BSV-Weisung die Krankenkassen Sans-Papiers (und auch Personen, die z.B. auf den Erhalt einer L-Bewilligung warteten¹¹¹) nicht aufnehmen wollten. Die einzige Alternative, vor der Weisung als Person ohne Aufenthaltsberechtigung im Kanton Zürich eine Krankenversicherung zu erhalten, war gemäss mehreren InformantInnen der Abschluss einer privaten Versicherung für TouristInnen. Einer solchen kann sich jemand theoretisch aber nur während der dreimonatigen Aufenthaltszeit als TouristIn anschliessen. Zudem ist der Leistungsbereich stark eingeschränkt (Geburten sind z.B. ausgeschlossen) und die Prämien sind sehr hoch. Beratungsstellen berichten von Denunziationen von Sans-Papiers durch solche Privatversicherer.

Bis Ende März 2003 hat sich laut unseren Informationen an der Möglichkeit zum Abschluss einer Krankenversicherung für Sans-Papiers im Kanton Zürich wenig geändert. Wir haben von keinen veränderten Erfahrungen bezüglich der Krankenversicherungsmöglichkeit gehört. Die Reaktionen der Krankenversicherer sind uns unbekannt. Die kantonale Gesundheitsdirektion hat die Weisung und den Begleitbrief von BSV und BAG zur Kenntnis genommen. Sie befand sich zum Zeitpunkt unseres letzten Gespräches in Verhandlungen mit der Direktion für Soziales und Sicherheit¹¹², wie auf die Weisung reagiert werden soll. Die Gesundheitsdirektion zeigt sich „etwas ratlos“ über die Umsetzung und stellt sich insbesondere zwei Fragen: Einerseits herrscht ihres Erachtens auch nach der Weisung noch eine unklare Situation, wer obligatorisch krankenversichert ist. Es wird vom Bund gefordert, die Angelegenheit in der Verordnung zum Krankenversicherungsgesetz zu klären, indem die Sans-Papiers in die Liste der obligatorisch versicherten Personen aufgenommen werden sollen.¹¹³ Andererseits stellt sich die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich die Frage, wie sie ihre Kontrollaufgabe des Versicherungsobligatoriums gegenüber Personen ohne Aufenthaltsberechtigung wahrnehmen kann. Da die Sans-Papiers nirgends offiziell erfasst sind, ist ihres Erachtens eine solche Kontrolle kaum durchführbar. Es ist für sie fraglich, wie andere Kantone die Weisung des BSV umsetzen. Der Kanton Zürich hat demzufolge die Weisung und die entsprechenden Informationen auch noch nicht

¹¹¹ In solchen Fällen konnten allerdings nach einem Aufforderungsschreiben durch die städtischen Gesundheitsdienste die Krankenkassen zur Aufnahme bewegt werden.

¹¹² Bei dieser bestehen gegenüber der Weisung des BSV Vorbehalte, da in der Idee, dass eine sich unbewilligt in der Schweiz aufhaltende Person eine Krankenversicherung abschliessen kann, ein Widerspruch gesehen wird.

¹¹³ Vgl. Kapitel 4 und die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Jaquet-Berger, in welcher die Möglichkeit einer solchen expliziten Regelung verworfen wurde.

an die für die Kontrolle und Abwicklung der Krankenversicherung (und der Prämienverbilligungen, vgl. dazu unten) zuständigen Organe weitergeleitet.

Die städtischen Gesundheitsdienste der Stadt Zürich haben auf inoffiziellm Weg von der Weisung erfahren und warteten zum Zeitpunkt unseres Gesprächs im März 2003 auf klärende Anweisungen des Kantons, wie sie diese umsetzen sollten. Spätestens, wenn sich eine papierlose Person, die sich krankenversichern möchte, an ihre Stelle wendet, wird gemäss den Gesundheitsdiensten eine Regelung erforderlich.¹¹⁴ Fachpersonen vermuten, dass sich zuerst eine Praxis etablieren muss, auf die dann formelle Regeln folgen werden. Grundsätzlich zeigen sich die städtischen Gesundheitsdienste erfreut über die Klärung der Situation durch das BSV. Jedoch stellt man sich die Frage nach der Durchsetzung des Obligatoriums. Als eine Möglichkeit, einen Teil der Sans-Papiers zu erreichen, sehen die Gesundheitsdienste die Verbindung zu den Eltern von eingeschulten Kindern. Zur Frage, wie der fiktive Wohnsitz von Sans-Papiers kontrolliert werden könne, sind bei der städtischen Gesundheitsdirektion wenig Bedenken zu vernehmen. Sie sind der Ansicht, dass den Angaben der Betroffenen vertraut werden soll und muss, solange keine Hinweise auf einen Missbrauch vorliegen. Erstaunt darüber, dass die Weisung vom Kanton noch nicht weitergeleitet wurde, zeigen sich Fachpersonen von NGOs und der Stadt Zürich insbesondere auch im Zusammenhang mit den zu erwartenden Kosteneinsparungen bei der Gesundheitsversorgung von „registrierten“ Sans-Papiers. Vonseiten des kantonalen Sozialamtes verlautet, dass als Reaktion auf die Weisung des BSV bei lange anwesenden „registrierten“ Papierlose geprüft werden soll, ob es sich finanziell lohnt, für diese eine Krankenversicherung abzuschliessen. In eine solche Rechnung müssten gemäss Sozialamt auch die Chancen einkalkuliert werden, dass die Person innerhalb von kurzer Zeit ausgeschafft werden kann.

Da im Kanton Zürich gemäss den interviewten ExpertInnen kaum Erfahrungen mit krankenversicherten Sans-Papiers bestehen, kann die Frage der damit verbundenen Möglichkeiten entdeckt zu werden nur aus einer theoretischen Sicht beantwortet werden. Im Kanton Zürich besteht kein direkter Informationsaustausch zwischen den Krankenkassen und den Einwohnerkontrollen. Der Abschluss einer Krankenversicherung würde für Sans-Papiers also nur dann ein Risiko darstellen, wenn die Krankenversicherer die Betroffenen direkt beim Migrationsamt denunzieren würden, was ihnen aufgrund ihrer Schweigepflicht¹¹⁵ gemäss KVG allerdings untersagt ist. Die städtischen Gesundheitsdienste sehen sich diesbezüglich an den Brief von BSV und BAG gebunden, welcher im Zusammenhang mit der Krankenversicherung (oder der medizinischen Behandlung) von Sans-Papiers zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die interviewte Fachperson betonte zudem, dass jede Stelle für ihre eigenen Aufgaben und Angelegenheiten zuständig sei und sich nicht um diejenigen anderer Stellen kümmere. Es sei auch noch nie eine Aufforderung durch das Migrationsamt eingegangen, dass bei Kenntnisnahme von Sans-Papiers eine Meldung zu erlassen sei. Das Migrationsamt gibt an, dass es bei Sozialversicherungsstellen keine

¹¹⁴ Da sich die Kenntnis der Weisung beispielsweise durch Beratungsstellen auch unter den Sans-Papiers verbreitet, dürften solche Anfragen in nächster Zeit wahrscheinlich sein.

¹¹⁵ Der illegale Aufenthalt ist kein Verstoß, der von den Krankenversicherern gemeldet werden muss. Bei einer Denunziation von Sans-Papiers macht sich ein Krankenversicherer deshalb strafbar.

systematischen Nachfragen zur Anwesenheit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung durchführt.

Prämienverbilligungen

Da sich bis heute im Kanton Zürich nur ausnahmsweise einzelne Sans-Papiers krankenversichert haben, haben wir von keinen Erfahrungen mit Prämienverbilligungen gehört. Die für die Auszahlung der Prämienverbilligungen zuständige Sozialversicherungsanstalt (SVA) gibt an, hiervon keine Kenntnisse zu haben. Sie kennen den Aufenthaltsstatus der PrämienverbilligungsbezügerInnen nicht und kontrollieren diesen auch nicht. Die SVA zahlt Subventionen an jene Versicherten aus, die ihnen durch die Gemeinden gemeldet werden. Anspruch auf Prämienverbilligungen haben gemäss dem Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG) des Kantons Zürich Personen, die in Kanton Zürich ihren zivilrechtlichen Wohnsitz und ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben und gemäss Steuererklärung aufgrund ihres steuerbaren Gesamteinkommens sowie ihres steuerbaren Vermögens zu den beitragsberechtigten Personengruppen zählen. Wer diese Voraussetzungen erfüllt, erhält von der SVA einen Antrag zugestellt. Die Prämienverbilligungen werden von der SVA mit den Prämien des Krankenversicherers verrechnet. Das heisst, die Versicherten erhalten eine Rechnung über die Nettoprämie nach Abzug der an die Versicherer ausbezahlten Subventionen.

Für krankenversicherte Sans-Papiers stellen sich bezüglich Prämienverbilligungen im Kanton Zürich zwei Fragen: Wer ist grundsätzlich zum Bezug berechtigt und wie werden die einzelnen Anspruchsberechtigten ermittelt? Für die kantonale Gesundheitsdirektion sind Prämienverbilligungen für Sans-Papiers derzeit zwar eine hypothetische Frage, da die hauptsächliche Voraussetzung dazu sei, dass eine Krankenversicherung besteht. Falls aber eine krankenversicherte Person ohne Aufenthaltsberechtigung Quellensteuern bezahlen würde, sei die nötige Berechnungsgrundlage vorhanden und der oder die Betroffene wäre grundsätzlich zum Bezug von Prämienverbilligungen berechtigt.¹¹⁶ Die diesbezügliche Anfrage bei der Abteilung Quellensteuer des kantonalen Steueramts deutet darauf hin, dass es einen solchen Fall noch nie gegeben hat. Von den städtischen Gesundheitsdiensten wird auf ein Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 30. Juni 2000¹¹⁷ hingewiesen, mit welchem entschieden wurde, dass ZuzügerInnen aus dem Ausland ab dem Folgemonat ihrer Wohnsitznahme einen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, auch wenn von ihnen noch keine Steuerfaktoren zur Berechnung vorliegen. Zur Beurteilung der Anspruchsberechtigung werden die „aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse“ begezogen.¹¹⁸ Gemäss Auskunft der städtischen Gesundheitsdienste könnte dieser Entscheid eine Möglichkeit darstellen, Prämienverbilligungen auch an Sans-Papiers, von welchen keine Steuerdaten vorhanden sind, auszubezahlen. Laut der kantonalen Gesundheitsdirektion wäre

¹¹⁶ Vgl. Kapitel 5.1.2 dass das Steueramt nach eigenen Angaben über keine Daten bezüglich Aufenthaltsbewilligung verfügt.

¹¹⁷ KV.98.00107.

¹¹⁸ Dieses Urteil deutet darauf hin, dass die Koppelung der Berechtigung zu Prämienverbilligung an das Vorhandensein von Steuerdaten in erster Linie eine Frage der Berechnungsgrundlage für den Anspruch und weniger eine solche der grundsätzlichen Berechtigung zum Bezug von Subventionen ist.

es „denkbar“, dass auf dieser Grundlage für eine Übergangsphase bis zu einer Veranlagung, d.h. für höchstens ein bis zwei Jahre, Prämienverbilligungen gewährt werden. Personen, die nicht aufgrund der Steuerdaten einen Antrag auf Prämienverbilligungen erhalten haben, sich jedoch dazu berechtigt fühlen, können bei ihrer Wohnsitzgemeinde einen Antrag dazu einreichen. In der Stadt Zürich sind dafür die städtischen Gesundheitsdienste zuständig.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Im Kanton Zürich bestehen Möglichkeiten zur medizinischen Versorgung von Sans-Papiers zu reduzierten Tarifen bei PrivatärztInnen oder in den öffentlichen Spitälern. Wenn unversicherte PatientInnen ihre Spital-Rechnungen nicht bar bezahlen können, muss das kantonale Sozialamt für die Kosten aufkommen. Solche Fälle haben für die Betroffenen meist fremdenpolizeiliche Konsequenzen. Es gibt im Kanton Zürich unseres Wissens weder Erfahrungen mit krankenversicherten Sans-Papiers noch mit dem Bezug von Prämienverbilligungen.

5.1.2 Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen

Übrige Sozialversicherungen

Von den interviewten ExpertInnen ist kaum jemand über Grauarbeit im Kanton Zürich informiert. Die Aussagen der Interviewten deuten darauf hin, dass der Anteil der Grauarbeit in Zürich bestimmt wesentlich geringer ist als in den Kantonen der Romandie. Die Einschätzungen der Grauarbeit in Zürich sind allerdings abhängig von den Tätigkeitsbranchen. Expertinnen von Migrantinnenberatungsstellen wissen von keiner papierlosen Frau, die jemals Sozialabgaben bezahlt, geschweige denn Sozialversicherungsleistungen bezogen hätte. Allgemein wird davon ausgegangen, dass bei Hausangestellten sowie bei Sexarbeiterinnen unabhängig vom Vorhandensein oder Fehlen einer Aufenthaltsberechtigung nur in Ausnahmefällen Sozialabgaben geleistet werden.¹¹⁹ Als Gründe dafür werden unter anderem fehlendes Wissen bei den ArbeitgeberInnen und die oft mehrfachen Arbeitsverhältnisse zu geringen Beschäftigungsgraden genannt. Einige GewerkschaftsvertreterInnen gehen hingegen davon aus, dass insbesondere die ehemaligen Saisoniers auch nach dem Verlust ihrer Aufenthaltsberechtigung weiterhin Beiträge an die Sozialversicherungen sowie Quellensteuern bezahlen. Ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad wie im Baugewerbe macht den Abzug der Sozialabgaben wahrscheinlicher. Es wird betont, dass insbesondere eine Überzeugungsarbeit bei den ArbeitgeberInnen, für ihre Angestellten Sozialabgaben zu entrichten, notwendig sei.

Aufseiten der kantonal- und stadtzürcherischen Behörden – sowohl solcher im Bereich der Sozialversicherungen als auch anderer – sind wir auf keine Kenntnisse von Grauarbeit gestossen. Einem grossen Teil der Interviewten aus diesem Kreis ist der Begriff „Grauarbeit“ unbekannt. Ihren Äusserungen ist zu entnehmen, dass sie sich nicht vorstellen können, dass eine papierlose Person Sozialabgaben oder Quellensteuern bezahlt, ohne dass das Migrationsamt davon erfährt. Bei der SVA, bei welcher die einbezahlten AHV- und IV-Beiträge eingehen, war Grauarbeit bzw. waren Beiträge von Sans-Papiers noch nie ein

¹¹⁹ Vgl. Kapitel 4.3.2, dass bei Nebenerwerben mit einem Jahreseinkommen unter CHF 2000.- eine Befreiung von der Beitragspflicht möglich ist.

Thema. Diese Stelle verfügt über keine Angaben zum Aufenthaltsstatus der Versicherten, weil dieser irrelevant sei für die Versicherungspflicht. Die Formulare zur Abrechnung von AHV- und IV-Beiträgen sowie jenes zur Beantragung eines neuen AHV-Ausweises bestätigen diese Aussagen.

Über den Bezug von AHV- oder IV-Renten im Kanton Zürich konnte keine der befragten ExpertInnen Auskunft geben. Angesichts des durchschnittlichen Alters der Papierlosen, das noch deutlich unter dem AHV-Alter liegt, erstaunen diese fehlenden Kenntnisse kaum. Doch auch über den Bezug von IV-Renten konnten wir nichts in Erfahrung bringen. Die Fachpersonen aus dem unterstützenden und beratenden Kreis sind sich weitgehend darin einig, dass der Bezug einer Rente oder die Rückerstattung von einbezahlten AHV-Beiträgen bei Sans-Papiers genauso wie bei MigrantInnen mit Aufenthaltsberechtigung funktionieren sollte.¹²⁰ Die für die Auszahlung der Renten in der Schweiz zuständige SVA hat ebenfalls keine Erfahrungen mit Rentenzahlungen an Sans-Papiers und betont, dass diese Frage bei ihrer Stelle kein Thema sei. Im Falle einer Rentenmeldung müsste die Aufenthaltsbewilligung jedoch angegeben werden und die SVA würde demnach erfahren, ob es sich um eine papierlose Person handelt. In einem solchen Fall würde sich die befragte Auskunftsperson der Leistungsabteilung an das BSV wenden, um abzuklären, was getan werden darf und muss.¹²¹ Gemäss unserer Darstellung in 4.3 stellt sich beim Bezug einer AHV- oder IV-Rente für Personen aus einem Staat ohne Sozialversicherungsabkommen das praktische Problem des Nachweises des Wohnsitzes¹²².

Die meisten Interviewten gehen davon aus, dass die Ausgleichskasse resp. die SVA dem Migrationsamt nicht melden darf, wenn sie Kenntnis von einer papierlosen Person erlangt. Vereinzelt ist jedoch auch grundsätzliches Misstrauen gegenüber Behörden und ihrer Einhaltung der Schweigepflicht sowie des Datenschutzes im Zusammenhang mit Sans-Papiers zu vernehmen. Ohne Kenntnis von konkreten Vorfällen wird befürchtet, dass Möglichkeiten zum Datenvergleich genutzt würden und dass eine Tendenz bestehe, dass jede Behörde den Aufenthaltsstatus überprüft. Die Leistungsabteilung der SVA bemerkt hierzu, dass sie mit Bestimmtheit keine Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt habe. Ob sie einer Auskunftspflicht unterliegt, konnte die befragte Fachperson spontan nicht

¹²⁰ Es wird dabei aber auch hervorgehoben, dass viele MigrantInnen ihre Renten oder Beiträge niemals einfordern – entweder weil sie davon keine Kenntnisse haben, weil das notwendige Prozedere zu kompliziert erscheint oder weil sie es nach der bis Ende 2002 erforderlichen Wartezeit von einem Jahr vergessen haben. Das BSV und die Schweizerische Ausgleichskasse haben diese Situation erkannt und führten in der Vergangenheit beispielsweise Aktionen durch, um die InhaberInnen solcher vergessener Guthaben aufzufinden. Auch die in 4.3.2 erwähnte Informationsbroschüre von BSV und BFF zielt darauf, den AusländerInnen den Bezug der ihnen zustehenden Leistungen zu erleichtern.

¹²¹ Der Interviewte erklärt, dass ein Rentenbezug (in der Schweiz oder im Ausland) für eine Person ohne Aufenthaltsberechtigung nur dann möglich sei, wenn diese aus einem Staat komme, der mit der Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen habe. Diese Aussage, die im Frühling 2003 gemacht wurde, wäre gemäss unserer Darstellung in Kapitel 4.3 aufgrund von Art. 13 ATSG unzutreffend. Es ist anzunehmen, dass sich der Informant auf diejenige Interpretation stützte, welche für die AHV bis zum Inkraft-Treten des ATSG den Wohnsitz gemäss Art. 23 ZGB definierte und den „fiktiven Wohnsitz“ nicht anerkannte.

¹²² Fachpersonen betonen im Zusammenhang mit dem Wohnsitzbegriff in den Sozialversicherungen, dass es bislang nicht klar sei, welche konkreten Bedingungen für die Anerkennung des Wohnsitzes erfüllt sein müssen. Vgl. Kapitel 4 zu den Indizien, die auf das Vorhandensein des Wohnsitzes im Sinne von Art. 23–26 ZGB hinweisen.

beantworten. Dies sei nur bei Strafdelikten der Fall. Ein standardisierter Datenaustausch bestehe jedoch mit den Steuerbehörden: Da Renten steuerpflichtig seien, gehe von jeder Rentenverfügung eine Kopie an das Steueramt.

Auch wenn keine der befragten Personen direkt von Erfahrungen mit Unfallversicherungsleistungen an Sans-Papiers berichtete, ist bekannt, dass es solche gibt. Gemäss Aussagen von SUVA-VertreterInnen (sowohl der Zentrale als auch der kantonalen Sektion) interessiert sich diese Stelle nicht für den Aufenthaltsstatus einer versicherten Person. Verunfallt einE ArbeitnehmerIn, muss – damit die Kosten von der Unfallversicherung übernommen werden – der Arbeitgeber eine Unfallmeldung erstatten. Falls für die betreffende Person keine Prämien bezahlt wurden und der Arbeitgeber keine solche Meldung erstatten will, muss der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin nachweisen, dass er oder sie bei diesem Arbeitgeber angestellt war resp. ist. Da Sans-Papiers meist keinen schriftlichen Arbeitsvertrag besitzen, sind sie in solchen Fällen entweder auf die Unterstützung der Arbeitgebenden, auf Zeugenaussagen von ArbeitskollegInnen oder auf allfällig vorhandene Lohnbelege o.ä. angewiesen. Gelingt dieser Beweis, muss der Arbeitgeber die ausstehenden Prämien und eine Ersatzprämie zurückzahlen. Entgegen einer weit verbreiteten Angst bei den Betroffenen besteht gemäss den Unfallversicherern aber keine Gefahr, dass dadurch das Schwarzarbeitsverhältnis entdeckt wird.¹²³ Für die papierlosen ArbeitnehmerInnen beinhaltet die Einforderung der ihnen zustehenden Unfallversicherungsleistungen zweierlei Risiken: Sofern die ArbeitgeberInnen keine Unfallmeldung machen wollen, läuft die betreffende Person Gefahr, dass sie ihre Stelle verliert oder dass der Arbeitgeber sie beim Migrationsamt denunziert. Die Interviewten berichten, dass diese Möglichkeiten von den ArbeitgeberInnen oftmals als Druckmittel gegen die Sans-Papiers benutzt werden. Das zweite Risiko besteht unabhängig vom Verhalten der ArbeitgeberInnen, sondern ergibt sich aus der Möglichkeit einer Datenweiterleitung oder Denunziation innerhalb der Behörden bzw. von den Unfallversicherern. Da auch Taggeldzahlungen der Unfallversicherung (quellen)steuerpflichtig sind, erfährt das Steueramt auch im Falle solcher Zahlungen von einem Schwarzarbeitsverhältnis.

Steuern

Auch zu Steuerzahlungen von Sans-Papiers gibt es im Kanton Zürich bei den ExpertInnen keine Erfahrungen. Laut einem Zuständigen für die Quellensteuer verfügt das kantonale Steueramt über keine Kenntnis der vorhandenen oder fehlenden Aufenthaltsberechtigung der SteuerzahlerInnen. Diese Aussage findet sich durch das Formular zur Abrechnung über die Quellensteuern ausländischer ArbeitnehmerInnen bestätigt, auf welchem die AHV-Nummer, Name und Vorname, Wohnsitzgemeinde und der Bruttolohn der Arbeitnehmenden angegeben werden müssen. Vonseiten des Steueramtes wird betont, dass sie keine Zeit bzw. Kapazitäten und auch kein Interesse haben, die Aufenthaltsberechtigung der Steuerzahlenden zu überprüfen. Die Masse der Steuerdaten ist viel zu gross, als dass

¹²³ Gemäss mehreren Interviewten ist dieses Wissen bei den ArbeitgeberInnen im Baugewerbe und allgemein in den Branchen, welche der SUVA unterstehen, verbreitet. Die Bezahlung der Unfallversicherungsprämien und die Meldung von Unfällen sind dort üblich. Es ist allerdings unklar, ob diese Aussagen auch auf beschäftigte Sans-Papiers zutreffen.

eine solche Kontrolle realistischerweise durchführbar wäre. Es wird zudem betont, dass die Aufgabe und Kompetenz des Steueramtes ausschliesslich den Steuerbezug umfasst. Sollten die Steuerbehörden dennoch erfahren, dass eine bestimmte Person keine Aufenthaltsberechtigung besitzt, würde keine Meldung an das Migrationsamt erstattet.¹²⁴ Dieser Amtsstelle gegenüber hat das Steueramt jedoch Auskunftspflicht. Jährlich gehen gemäss kantonalem Steueramt 2–3 solche Anfragen des Migrationsamtes zu Personen ohne Aufenthaltsbewilligung ein. Laut kantonalem Steueramt ist es unwahrscheinlich, dass die kommunale Einwohnerkontrolle von steuerzahlenden Sans-Papiers erfährt, da die Abrechnungen der ArbeitgeberInnen und das Geld an den Kanton fliessen und die Gemeinde nicht weiss, von wem sie Quellensteuern erhält.

Arbeitsgericht

Bei Verletzungen des Arbeitsrechts haben ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit, beim Arbeitsgericht Klage einzureichen.¹²⁵ Ein schriftlicher Arbeitsvertrag ist dafür keine Voraussetzung. Ist das Arbeitsverhältnis als solches umstritten, wird ein Beweisverfahren eingeleitet.

In Zürich gibt es übereinstimmenden Aussagen der befragten ExpertInnen zufolge keine Erfahrungen mit arbeitsgerichtlichen Verfahren von Sans-Papiers. Gemäss beratenden Fachpersonen wollen sich die meisten Sans-Papiers nicht auf ein solches Risiko einlassen, da ihnen die Gefahr, entdeckt zu werden einerseits und die Stelle zu verlieren andererseits, zu gross erscheint. Vor der Klageeinreichung besteht für Sans-Papiers insbesondere das Risiko, dass der/die ArbeitgeberIn die papierlosen Arbeitnehmenden durch die Androhung einer Denunziation oder Entlassung von der Klageerhebung abzuhalten versucht. Während des Verfahrens hält die Möglichkeit des Entdecktwerdens an. Zwar ist es für die Einreichung einer Klage irrelevant, ob die klagende Person eine Aufenthalts- und Arbeitsberechtigung hat oder nicht. Hierzu müssen lediglich persönliche Daten wie Name, Adresse und Geburtsdatum angegeben werden. Auch die persönliche Anwesenheit der Klagenden ist nicht in jedem Fall erforderlich, sondern sie können durch eine Anwaltperson oder GewerkschafterInnen vertreten werden. Doch sowohl GewerkschaftsvertreterInnen als auch Zuständige des Arbeitsgerichts Zürich gehen davon aus, dass es unwahrscheinlich ist, dass der unbewilligte Aufenthalt des/der ArbeitnehmerIn während dem Verfahren nicht thematisiert würde. Dazu kann es beispielsweise im Rahmen des Beweisverfahrens über das tatsächliche Bestehen des Arbeitsverhältnisses kommen. Wenn das Arbeitsgericht Kenntnis hat vom unbewilligten Aufenthalt von KlägerInnen, muss es die Person gemäss § 21 der Zürcher Strafprozessordnung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde sowie nach Art. 15 ANAV dem Migrationsamt melden.¹²⁶ Der interviewte Vertreter des Arbeitsgerichts geht davon aus, dass eine solche Meldung im

¹²⁴ Eine Person auf der Abteilung Quellensteuer des städtischen Steueramtes Zürich bemerkte auf die entsprechende Frage, sie denke, dem Migrationsamt melden zu müssen, wenn sie von einer Person ohne Aufenthaltsberechtigung erfahre. Ein solcher Fall sei ihres Wissens aber noch nie vorgekommen.

¹²⁵ Im Falle von nicht bezahlten Sozialabgaben hingegen ist die jeweilige Sozialversicherung oder das Sozialversicherungsgericht zuständig.

¹²⁶ Das Wissen über diese Meldepflicht ist unter den unterstützenden und beratenden Personen kaum vorhanden. Man geht im Gegenteil von einer Schweigepflicht des Gerichts aus, der allerdings nicht unbedingt vertraut wird.

Anschluss an die Hauptverhandlung erfolgen würde, betont aber, dass er diesbezüglich keine Erfahrungen habe. Auch beim Migrationsamt sind keine Meldungen oder Anzeigen von Sans-Papiers im Anschluss an ein arbeitsgerichtliches Verfahren bekannt.¹²⁷ Der Vertreter des Arbeitsgerichts fragt sich, ob das Migrationsamt für die Fortsetzung des Verfahrens möglicherweise eine Wiedereinreise des klagenden Sans-Papiers erlauben würde. Aufgrund dieser Konstellation scheint es jedoch unwahrscheinlich, dass vor Arbeitsgericht klagende ArbeitnehmerInnen ohne Aufenthaltsberechtigung nach Abschluss des Verfahrens – unabhängig von dessen Ausgang – in der Schweiz bleiben könnten.

Die Chancen, dass der/die papierlose KlägerIn in einem arbeitsrechtlichen Verfahren beispielsweise rückwirkende Lohnzahlungen erhält, werden von Gewerkschaftsseite als durchaus intakt beurteilt.¹²⁸ Positive Auswirkungen auf die Legalisierung des Aufenthaltes können davon allerdings nicht erwartet werden. Aufgrund dieser erheblichen Risiken einer Klage vor Arbeitsgericht werden im Fall von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten wie ausstehenden Lohnzahlungen (aber auch bei fehlenden Sozialbeitragszahlungen), die beispielsweise bei einer Betriebskontrolle entdeckt werden, mit der Unterstützung von Dritten (NGOs oder Gewerkschaften) aussergerichtliche Lösungen und Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden gesucht.¹²⁹

Die befragten Fachpersonen sind sich darin einig, dass die Situation der im Haushalt und im Sexgewerbe tätigen Frauen hinsichtlich Sozialversicherungen und Arbeitsrecht besonders prekär ist, und dass diese praktisch keine Möglichkeiten haben, ihre diesbezüglichen Rechte einzufordern.

Kontrolle und Bekämpfung der Schwarzarbeit

In Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit können Sans-Papiers im Rahmen der Kontrolle oder Bekämpfung der Schwarzarbeit¹³⁰ entdeckt werden. Ein Schwarzarbeitsverhältnis kann einerseits durch eine Denunziation beispielsweise von einem Konkurrenten aufgedeckt werden, andererseits durch eine Lohnbuch- oder eine so genannte Baustellenkontrolle zutage treten. Lohnbuchkontrollen können in Branchen, in welchen ein verbindlicher GAV besteht, von den paritätischen Kommissionen zur Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Mindestlöhne und der Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge angeordnet werden. Im Kanton Zürich existieren seit Oktober 2001 bei den Branchen des Baugewerbes so genannte Baustellenkontrollen, die von einem aus Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen respektive Gewerkschaften zusammengesetzten Kontrollorgan¹³¹ durchgeführt werden. Die Bilanz der

¹²⁷ Vonseiten des Migrationsamtes wird allerdings bezweifelt, ob das Arbeitsgericht tatsächlich über die fehlende Aufenthaltsberechtigung von KlägerInnen informiert ist.

¹²⁸ Das Arbeitsgericht ist nicht für die Sanktionen gegenüber ArbeitgeberInnen zuständig, die SchwarzarbeiterInnen beschäftigen. Dies fällt in die Zuständigkeit des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Vgl. dazu unten.

¹²⁹ Von solchen aussergerichtlichen Vereinbarungen wird auch bei Vaterschaftsanerkennungen und der Einforderungen von Alimenten berichtet. Vgl. Kap. 3.3.

¹³⁰ Da wie oben ausgeführt die Grauarbeit in Zürich eine untergeordnete Rolle spielt, wird hier pauschal der Begriff Schwarzarbeit verwendet, um alle Arbeitsverhältnisse von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung zu bezeichnen.

¹³¹ Gemäss dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) ist eine Beteiligung des Kantons an diesen Baustellenkontrollen geplant.

Gewerkschaften nach einem guten Jahr und mehr als 800 durchgeführten Kontrollen ist kritisch: Gemäss ihren Erfahrungen werden insbesondere die ArbeitnehmerInnen infolge der Kontrollen sanktioniert und die ArbeitgeberInnen bleiben oftmals unbelangt. ArbeiterInnen, die im Verdacht stehen, ohne Arbeitsbewilligung zu arbeiten, werden laut Gewerkschaften sehr schnell an die Polizei ausgeliefert. Die Inhaftierung oder Ausweisung der ArbeitnehmerInnen führt dazu, dass oftmals keine Beweise gegen die ArbeitgeberInnen vorliegen und diese ungestraft davon kommen. Die Gewerkschaften distanzieren sich davon, an polizeilichen Aufgaben gegen Sans-Papiers teilzunehmen und fordern, die Baustellenkontrollen auf die Einhaltung der GAV zu konzentrieren. Sie haben daher im Januar 2003 ihre weitere Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kontrollorgan ausgesetzt, bis dass diese und andere Forderungen erfüllt sind (Stellungnahme der GBI des Kantons Zürich vom 28. Januar 2003).

Die verwaltungsrechtliche Sanktionierung der ArbeitgeberInnen aufgrund von Art. 55 BVO in Form einer Verwarnung oder einer befristeten Bewilligungssperre¹³² mit Kostenfolgen ist Aufgabe des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Voraussetzung für eine Sanktion durch das AWA ist, dass „der Arbeitgeber wiederholt oder schwer gegen Vorschriften des Ausländerrechts verstossen“ hat und dass „der/die beschäftigte/n Ausländer [...] ohne geregelten Aufenthalt in der Schweiz“ war (Richtlinien zur Anwendung von Art. 55 BVO des AWA von September 1994). Abhängig von der Dauer der Beschäftigung wird eine Ermahnung, Verwarnung oder eine Bewilligungssperre von bis zu 12 Monaten ausgesprochen. Zusätzlich ist von den Arbeitgebenden eine Staatsgebühr von bis zu CHF 400.- zu entrichten. Jährlich werden gemäss Angaben des AWA zwischen 10 bis 80 Bewilligungssperren verfügt. Das AWA hat demnach in erster Linie mit den ArbeitgeberInnen von Sans-Papiers und nicht mit diesen selbst zu tun. Für den Vollzug des Ausländerrechts und die administrativen Sanktionen gegenüber den ArbeitnehmerInnen ist das Migrationsamt zuständig. Dieses wird deshalb vom AWA über Anzeigen wegen illegaler Beschäftigung und unbewilligtem Aufenthalt informiert. Da die Beschäftigung von AusländerInnen ohne Aufenthaltsberechtigung ebenso wie die Erleichterung ihres Verweilens im Land gemäss Art. 23 ANAG strafbar ist, müssen ArbeitgeberInnen von Sans-Papiers zudem mit einer Bestrafung in Form einer Busse von maximal CHF 5000.- pro illegal beschäftigte Person rechnen.¹³³ Falls es sich bei den Arbeitgebenden um in der Schweiz aufenthaltsberechtigte AusländerInnen handelt, kann das Migrationsamt diesen gegenüber eine fremdenpolizeiliche Verwarnung verfügen.

Zusammenfassend fällt für den Themenbereich des Arbeitsrechts und der AHV, IV und UV auf, dass es im Kanton Zürich dazu kaum praktische Erfahrungen mit Sans-Papiers gibt. Es können also einzig Hypothesen darüber formuliert werden, welches die Folgen und Möglichkeiten im Falle von Grauarbeit, Rentenansprüchen, Steuerzahlung oder

¹³² Dies bedeutet, dass das AWA für eine bestimmte Zeit Gesuche von ArbeitgeberInnen für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ganz oder teilweise ablehnt (Hösli 2002:82).

¹³³ Fachpersonen der Arbeitsmarktbehörden und Gewerkschaften betonen in Übereinstimmung mit Studien (z.B. Chimienti et al. 2003), dass sich die Beschäftigung von Sans-Papiers für die Arbeitgebenden angesichts der geringen Strafen dennoch lohnt.

arbeitsgerichtlichen Verfahren durch Personen ohne Aufenthaltsberechtigung wären. Die entsprechenden Abklärungen zeigen, dass es im Anschluss an ein arbeitsgerichtliches Verfahren wahrscheinlich ist, dass die papierlose Klägerin oder der Kläger dem Migrationsamt gemeldet wird. Die Bezahlung von Quellensteuern sowie der Sozialabgaben hat vermutlich weder für die Arbeitnehmenden noch die Arbeitgebenden eine Denunziation zur Folge, da die entsprechenden Stellen keine Kenntnis vom unbewilligten Aufenthalt der Versicherten bzw. der Steuerzahlenden haben. Auch der Bezug von Leistungen der Unfallversicherung stellt gemäss unseren Informationen kein Problem dar, bezüglich Leistungen von AHV- und IV ist die Situation allerdings unklar.

5.1.3 Sozial- und Überlebenshilfe

Angebote zur Sozial- oder Überlebenshilfe für Sans-Papiers gibt es in Zürich kaum und eine spezifische Anlaufstelle existiert für sie nicht. Entsprechend ist auch das Wissen um entsprechende Möglichkeiten dünn gesät und oftmals mangelhaft. Eine Umfrage bei einer Reihe von Institutionen und Stellen, die in der Stadt Zürich in diesem Bereich tätig sind, zeigt, dass sie gegenseitig aufeinander verweisen: Stelle A geht davon aus, dass Stelle B entsprechende Dienste anbietet, diese sagt, dass sich Stelle C darum kümmere und letztere verweist wiederum auf A. Im Allgemeinen sind gemäss den kontaktierten Stellen die Ängste vor fremdenpolizeilichen Massnahmen bei den betroffenen AkteurInnen beträchtlich. Vereinzelte Möglichkeiten zur Überlebenshilfe, insbesondere zur Überbrückung in Notsituationen, gibt es in Zürich aber durchaus. Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, wovon wir Kenntnis gewonnen haben.

Personen, die ohne Aufenthaltsberechtigung im Kanton Zürich leben, werden nur dann mittels Sozialhilfe unterstützt, wenn ein Notfall vorliegt bzw. unaufschiebbare Hilfe erforderlich ist, und höchstens solange, bis eine Rückkehr in den Herkunftsstaat möglich ist. Die Unterstützung durch eine staatliche Stelle im Bereich der Sozial- und Überlebenshilfe ist in Zürich also nur in Ausnahmefällen möglich. Wenn sich beispielsweise in der Stadt Zürich eine Person beim städtischen Sozialamt meldet und um Unterstützung bittet, wird als erstes abgeklärt, wer dafür zuständig ist. Hat die Person ihren fürsorgerischen Wohnsitz nicht in der Stadt – d.h. ist sie dort nicht angemeldet – klärt die Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle (ZAV) ab, in wessen Zuständigkeit die Unterstützung fällt. Falls es sich um eine Person ohne Aufenthaltsberechtigung handelt, die nirgends angemeldet ist, ist die Abteilung öffentliche Sozialhilfe des kantonalen Sozialamtes kostenpflichtig. Von verschiedenen Auskunftspersonen wurde darauf hingewiesen, dass im Kanton Zürich das Migrationsamt über den Bezug von Sozialhilfe durch eine papierlose Person informiert wird. Diese Auskunft wird vom kantonalen Sozialamt bestätigt:

„Bei der Unterstützung von sämtlichen ausländischen Staatsangehörigen wird beim Migrationsamt abgeklärt, ob eine gültige Aufenthaltsregelung vorliegt. Ist keine Bewilligung vorhanden, obliegt es dem Migrationsamt, in fremdenpolizeilicher Hinsicht die weiteren Schritte zu unternehmen. [...] Die Sozialhilfeorgane sind verpflichtet, die Anwesenheitsregelungen von ausländischen Hilfesuchenden abzuklären und dafür an das Migrationsamt zu gelangen, da dies für den Anspruch auf Hilfeleistung und die Art der Hilfe und unter Umständen auch für die Zuständigkeit erheblich ist (vgl. §§ 26 Abs. 1 und

27 Abs. 2 Verordnung zum Sozialhilfegesetz sowie §§ 5 und 7 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959“.¹³⁴

Auch wenn die Zuständigen für die Durchführung der Sozialhilfe in einem persönlichen Vertrauensverhältnis zu den Unterstützten stehen und deshalb in der Regel nicht zur Anzeige gemäss § 21 Strafprozessordnung verpflichtet (aber sicher dazu berechtigt) sind, wird das Migrationsamt im Rahmen der Abklärungen über die unterstützten Papierlosen informiert. Aus diesem Grund werden faktisch nur solche Sans-Papiers mit Sozialhilfe unterstützt, die eine solche Meldung nicht fürchten. Dies trifft entweder dann zu, wenn die Ausweisung der betreffenden Person bereits versucht wurde, aus unterschiedlichen Gründen aber nicht vollzogen werden kann (vgl. dazu Kap. 2.7), wenn es um eine Notüberbrückung bis zur Ausreise und die Kosten für die Rückreise geht oder wenn eine Legalisierung des Aufenthalts bevorsteht.¹³⁵ Schliesslich ist eine rückwirkende Unterstützung nach der Ausreise – wie beispielsweise die Bezahlung einer ausstehenden Spitalrechnung (vgl. 5.1.1) – möglich. Bedingung ist in jedem Fall, dass den Behörden der Aufenthaltsort der zu unterstützenden Person bekannt ist. Allen Sans-Papiers, die eine Kenntnisnahme des Migrationsamtes fürchten, wird davon abgeraten, Unterstützung von staatlichen Stellen zu beanspruchen. Jährlich unterstützt der Kanton Zürich gemäss Angaben des kantonalen Sozialamtes höchstens 100 Personen ohne Aufenthaltsrecht.

Die im oben stehenden Zitat genannten „weiteren Schritte“, welche das Migrationsamt unternimmt, wenn es von der Unterstützung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung erfährt, hängen von den jeweiligen Umständen ab (vgl. auch 5.1.4). So kann es zu einer Anzeige mit strafrechtlichen Konsequenzen kommen oder eine Wegweisung mit oder ohne Ausschaffung kann die Folge sein. Wenn die betreffende papierlose Person nie im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung für die Schweiz gewesen ist, sieht das Migrationsamt meist wenig Grund für die Gewährung einer Frist für eine freiwillige Ausreise.

Im Falle einer Unterstützung durch die Sozialhilfe sind widersprüchliche Informationen über die angewandten Unterstützungsrichtlinien erhältlich. Von der einen Seite heisst es, für Sans-Papiers gälten die gleichen Richtlinien wie für Asylsuchende, von der anderen werden die SKOS-Richtlinien¹³⁶ genannt. Laut kantonalem Sozialamt wird lediglich Notunterstützung geleistet, wobei es grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Stelle liegt, wie hoch diese ist. Normalerweise soll sie gleich berechnet werden wie jene für Asylsuchende. Nach Möglichkeit werden Gutscheine für Unterkunft¹³⁷ und Nahrung abgegeben. Gleichzeitig betont das kantonale Sozialamt, dass Sans-Papiers nicht nach SKOS-Richtlinien unterstützt werden sollten, da dadurch der unerlaubte Aufenthalt sanktioniert und in gewisser Weise gar belohnt würde.

¹³⁴ Schriftliche Antwort der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, 30. April 2003.

¹³⁵ In all diesen Fällen erfolgt die Unterstützung laut dem städtischen Sozialamt jedoch nur in Absprache mit dem Migrationsamt.

¹³⁶ Vgl. dazu SKOS (2000).

¹³⁷ Bis vor einigen Jahren wurden von der Sozialhilfe unterstützte, „registrierte“ Sans-Papiers auch in Unterkünften für Asylsuchende untergebracht. Heute werden gemäss kantonalem Sozialamt aber keine weitere Papierlose mehr solchen Einrichtungen zugewiesen, da zu wenig Plätze vorhanden sind.

Beim städtischen Sozialamt gehen nur sehr selten Anfragen um Unterstützung von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ein. Es wird angenommen, dass unter den Sans-Papiers die Konsequenzen bekannt sind und die Angst, sich bei einer staatlichen Stelle zu melden, ohnehin zu gross sei. Dennoch sind vonseiten der Stadt Ängste vor einem Missbrauch der Sozialhilfe durch Papierlose zu vernehmen.

Die gleichen Bestimmungen wie für die Sozialämter gelten bezüglich Abklärungen und Meldungen auch für von ihnen finanzierte Stellen wie z.B. die Notschlafstelle. In grossen Notsituationen kann dort eine einmalige Übernachtung gewährt werden. Doch gelangen auch an die Notschlafstelle nur selten Sans-Papiers. Man geht davon aus, dass sie sich eher an private oder kirchliche Hilfswerke wenden.

Finanzielle Überlebenshilfe wird in Notfällen vereinzelt und einmalig von Hilfswerken wie der Caritas geleistet. Zudem unterhält das Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen einen „Notfonds für illegalisierte Frauen“, welcher vom FIZ verwaltet wird. Mit Beiträgen von CHF 200.- bis 500.- kann Frauen in akuten Notsituationen mit Nahrung, Medikamenten oder Unterkunft geholfen werden. Ansonsten ist es für Sans-Papiers in Zürich nur in Ausnahmesituationen möglich, kleine Summen Bargeld zu erhalten. Überlebenshilfe sowie Beratung und Informationen für Sans-Papiers sind zudem von einzelnen kirchlichen Stellen¹³⁸ erhältlich, die ihre Unterstützung unabhängig von der Aufenthaltsbewilligung gewähren. Sie geben z.T. Coupons für Essen oder vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten¹³⁹ ab. Die Nachfrage nach diesen Angeboten ist sehr unterschiedlich. Jene Organisationen, die in engem Kontakt mit MigrantInnen stehen, werden mehr frequentiert. Sachleistungen und kostenlose Verpflegungsmöglichkeiten, beispielsweise bei der Heilsarmee, sind für Sans-Papiers problemloser zugänglich als Übernachtungsmöglichkeiten. Wie bei der städtischen Notschlafstelle ist auch bei der Heilsarmee für eine Übernachtung im Normalfall eine Anmeldung unter Vorweisung eines Ausweises notwendig. Es zeigt sich hier die Angst vor einer Auswirkung von Art. 23 ANAG, wonach Personen, die illegal anwesende Personen beherbergen, bestraft werden können.

Sowohl von staatlichen als auch privaten Stellen wird betont, dass Anfragen von Sans-Papiers zur Überlebenshilfe selten sind. Sie gehen alle davon aus, dass der Kontakt mit öffentlichen Stellen vermieden und in solchen Fällen normalerweise auf die Hilfe von Verwandten und Bekannten zurückgegriffen wird. Die Tatsache der spärlichen Angebote, das fehlende Wissen darum sowie die geringe Koordination zwischen den einzelnen Stellen bestätigen diese Einschätzung. Es stellt sich zudem die Frage, ob Sans-Papiers überhaupt erwarten, eine öffentliche Stelle solle in Notsituationen Unterstützung leisten, bzw. ob sie Kenntnis vom verfassungsmässig zustehenden Recht auf Hilfe in Notlagen haben. Eine weitere Hypothese ist, dass sobald die Situation einer papierlosen Person derart prekär wird, dass ihr aus dem privaten Umfeld niemand mehr hilft, sie sich zu einer Rückkehr entscheidet. Es wären dann allerdings auch die dafür nötigen Mittel aufzutreiben.

¹³⁸ Andere kirchennahe Institutionen wie die Sozialwerke von Pfarrer Sieber haben nach eigenen Aussagen kaum mit Sans-Papiers zu tun – obwohl sie von anderen Stellen oft als mögliche Anlaufstelle für Sans-Papiers genannt werden.

¹³⁹ Es wird als praktisch unmöglich bezeichnet, Wohnungen an Sans-Papiers zu vermitteln.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der Bezug von staatlicher Sozialhilfe für Sans-Papiers im Kanton Zürich nur in Ausnahmen und nicht ohne fremdenpolizeiliche Konsequenzen möglich ist. Überlebenshilfeangebote für sie sind kaum bekannt und es wird davon ausgegangen, dass diesbezügliche Unterstützung vor allem im privaten Rahmen erfolgt.

5.1.4 Schule und Ausbildung

Sans-Papiers-Kinder sollten im Kanton Zürich grundsätzlich eingeschult werden. Die Polizeidirektion und die Erziehungsdirektion des Kantons Zürich halten in einem Dokument vom März 1991 über die „Aufnahme ausländischer Kinder in öffentlichen Schulen“ folgende Richtlinie fest:

„Liegt keine Anwesenheitsbewilligung vor und ist auch kein Gesuch eingereicht worden, können Kinder, die sich im Kanton aufhalten, trotzdem vorläufig in die Schule aufgenommen werden.“¹⁴⁰

Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschliesst im Januar 1992 als Antwort auf eine Interpellation von Jacqueline Fehr, dass von den Schulen keine Daten an die Einwohnerkontrollen oder die Fremdenpolizei weiterzuleiten¹⁴¹ seien, und dass in den schulstatistischen Erhebungen keine Namen von SchülerInnen erfasst werden (KR Nr. 247/1991).

Bei den interviewten ExpertInnen ist ebenso wie bei den kantonalen und städtischen Schulbehörden sowie der Lehrerschaft unbestritten, dass der Besuch der obligatorischen Schule für Sans-Papiers-Kinder im Kanton Zürich grösstenteils problemlos funktioniert und keine Daten an das Migrationsamt weitergeleitet werden. Dasselbe gilt für den Besuch des Kindergartens, in der Stadt Zürich für Kinderhorte und theoretisch für die Mittelschule. Die interviewten ExpertInnen wissen jedoch von keinen Sans-Papiers-Jugendlichen, die eine Mittelschule besuchten. Ein Besuch von Berufslehren oder von berufsvorbereitenden Kursen ist ohne Arbeitsbewilligung allerdings ausgeschlossen.

In den städtischen Gemeinden gilt diese Praxis der Einschulung für die obligatorische Schulzeit ohne Vorbehalte. Gegenüber der Praxis in ländlichen Gemeinden äussern mehrere InterviewpartnerInnen eine gewisse Skepsis, ob infolge Unkenntnis der entsprechenden Regelungen und/oder aufgrund voreiliger Reaktionen Sans-Papiers nicht dennoch entdeckt werden könnten oder ihnen die Einschulung verweigert wird. Das kantonale Volksschulamt darf die Schulgemeinden diesbezüglich zwar nicht kontrollieren, stellt bei Kenntnis solcher Vorkommnisse oder einer Anfrage jedoch deutlich klar, wie die entsprechenden kantonalen Weisungen lauten. Den Sans-Papiers wird empfohlen, die Anmeldung bei der

¹⁴⁰ Die Einschulung erfolgt in der Praxis sobald ein Kind länger als drei Monate in der Schweiz lebt. Mit dieser Regelung sollen zu häufige und Unruhe stiftende Veränderungen von Schulklassen verhindert werden.

¹⁴¹ Vonseiten des Migrationsamtes heisst es, es handle sich hier um einen Interessenskonflikt. Die heute geltende Entscheidung wird damit begründet, dass es sich im Schulbereich ebenso wie z.B. im Bereich der medizinischen Versorgung um besondere Vertrauensverhältnisse handelt, die einer Weiterleitung von Informationen entgegenstehen.

Schulgemeinde, die persönlich erfolgen muss, zur Verhinderung von unerlaubten Denunziationen durch Drittpersonen abklären zu lassen. Falls die Polizei entgegen einer Vereinbarung mit dem Erziehungsdepartement dennoch bei den Schulen nach Sans-Papiers Kindern sucht oder nachfragt, würden keinerlei Auskünfte gegeben.

Es wird davon ausgegangen, dass trotz diesen geringen Risiken gewisse Eltern ihre Kinder nicht zur Schule schicken, da sie fürchten, dadurch entdeckt zu werden. Vonseiten der Schulbehörden sind Ängste zu vernehmen, dass die heutige Praxis und Regelungen beispielsweise aufgrund weitergehender Forderungen wieder verändert und eine repressivere Gangart eingeschlagen werden könnte.¹⁴²

Seit 1996 stellt sich bezüglich der Einschulung von Sans-Papiers-Kindern eine zusätzliche Frage: Mit der Einführung des Krankenkassenobligatoriums, welches für nicht-erwerbstätige Personen die Unfallversicherung miteinschliesst, wurde die Schülerunfallversicherung abgeschafft. Das heisst, wenn heute ein nicht-krankenversichertes Sans-Papiers-Kind in der Schule verunfallt, ist gemäss Informationen des städtischen Schuldepartementes unklar, wer dafür haftet. Bisher hat sich diese Frage gemäss Schuldepartement glücklicherweise noch nie gestellt, doch sind nun Abklärungen bezüglich Kranken- und Unfallversicherung von Sans-Papiers-Schulkindern im Gang. Für akute Notfälle existiert ein kleiner Fonds, der allerdings nur über geringe Mittel verfügt. Ob allenfalls über den Weg der Schule eine Kontrolle des Krankenversicherungsobligatoriums durchgeführt werden könnte, wird von Fachpersonen als sehr heikel beurteilt.¹⁴³ Es würden sich dadurch Fragen zur Datenweiterleitung der eingeschulten Sans-Papiers-Kinder stellen, welche das Vertrauen der Eltern in die Gefahrlosigkeit des Schulbesuches schmälern könnten.

Zusammenfassend ist der obligatorische Schulbesuch für papierlose Kinder unbestritten und funktioniert grösstenteils ohne Probleme und ohne dass entsprechende Informationen an das Migrationsamt weitergeleitet würden. Über die Situation in den ländlichen Gemeinden ist allerdings wenig bekannt. In der Stadt Zürich ist neben der obligatorischen Schule auch der Besuch von Kinderhorten, Kindergärten und Mittelschulen möglich. Sans-Papiers-Jugendliche können jedoch keine duale Berufslehre absolvieren.

5.1.5 Fremdenpolizeiliche Massnahmen und Regularisierungen

Für den Vollzug des Ausländerrechts ist das kantonale Migrationsamt zuständig. Sowohl die administrativen Sanktionen gegenüber Sans-Papiers, die Einleitung von polizeilichen Ermittlungsverfahren als auch die Einreichung von Härtefallgesuchen an das IMES (ehemals BFA) oder BFF zählen zu seinen Aufgaben. Erhält das Migrationsamt Hinweise auf die unbewilligte Anwesenheit von AusländerInnen, leitet es diese zur Abklärung des Sachverhaltes und/oder zur Erstattung von Strafanzeige den zuständigen Polizeibehörden weiter. Entsprechende Mitteilungen von Privatpersonen erfolgen gemäss Migrationsamt

¹⁴² Wenigstens in der Stadt Zürich scheint diesbezüglich keine Gefahr zu bestehen. Im Herbst 2002 wurden zwei entsprechende Vorstösse von GemeinderätInnen deutlich abgelehnt. Vgl. dazu „Auch Kinder von Sans-Papiers haben das Grundrecht auf Einschulung“ im Tages-Anzeiger vom 7.11.02.

¹⁴³ Vgl. dazu Kapitel 5.1.1.

teilweise unter Nennung des Namens der Anzeigenden, vielfach aber anonym. Begründet werden solche Anzeigen oft damit, dass das Rechtsempfinden der AnzeigerInnen durch die Tatsache der unbewilligten Anwesenheit gestört sei.

Die Polizei führt keine systematische und flächendeckende Kontrolle eigens für illegal anwesende AusländerInnen durch. Hierfür sind gemäss Auskunft des Migrationsamtes keine Mittel vorhanden. Überprüfungen der Aufenthaltsberechtigung finden jedoch im Rahmen allgemeiner Kontrollen „nach Massgabe der personellen Möglichkeiten des Polizeikorps und unter Berücksichtigung der Prioritäten des polizeilichen Handelns“¹⁴⁴ oder aufgrund eines Hinweises statt. Wird ein Sans-Papiers entdeckt, wird gegen ihn ein polizeiliches Ermittlungsverfahren eingeleitet. Die Folgen eines allfälligen Strafverfahrens können von einer Geldbusse und/oder einigen Tagen Gefängnis bedingt bis zu einer mehrmonatigen Haftstrafe reichen. Das Strafmass hängt unter anderem von folgenden Faktoren ab: Ob die betreffende Person bereits illegal in die Schweiz gelangte; ob sie zuvor über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt hatte; wie lange der unerlaubte Aufenthalt dauerte; Lebensumstände, Vorstrafen oder einer bereits bestehende Einreisesperre. Das Migrationsamt verfügt nach Abschluss des Strafverfahrens die Wegweisung der betroffenen Personen, die in der Regel verbunden ist mit der Ausschaffung. Als administrative Fernhaltungsmassnahme erlässt das MES auf Antrag des Kantons zudem eine mehrjährige Einreisesperre.

In der Härtefallstatistik von BFF und BFA vom März 2003 erscheinen 6 seit September 2001 eingereichte Gesuche zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für persönliche Härtefälle aus dem Kanton Zürich. Ein Gesuch ging ans BFA und fünf ans BFF. Vom BFF wurde eines der Gesuche abgelehnt, die anderen vier wurden positiv entschieden. Nach Auskunft des Migrationsamtes wurde bis Mai 2003 ein einziges Gesuch zur Härtefallprüfung beim BFA eingereicht. Dabei handelte es sich gemäss Migrationsamt um das einzige Gesuch, das es erhalten hatte. Der betreffenden Person wurde eine B-Bewilligung erteilt. Gesuche von abgewiesenen Asylsuchenden werden vom Kanton Zürich direkt und ohne Antrag des Kantons ans BFF weitergeleitet. Die in der Härtefallstatistik erscheinenden Gesuche ans BFF müssen demnach gemäss Migrationsamt Wiedererwägungsgesuche von abgelehnten Asylsuchenden sein. Das Migrationsamt stützt sich bei dieser Vorgehensweise auf die folgende Argumentation: Der Vorschlag im Kreisschreiben von BFA und BFF vom Dezember 2001, wonach das BFF bereit sei, Gesuche von abgewiesenen Asylsuchenden auf Antrag des Kantons zum Zwecke einer Wiedererwägung und der Erteilung einer vorläufigen Aufnahme erneut zu prüfen, sei ein Systembruch und widerspreche dem Gesetz. Denn ein solcher Entscheid liegt in den Augen des Migrationsamtes einzig in der Kompetenz des Bundes. Eine Mitwirkung der Kantone in Form einer Antragstellung ist deshalb nicht nötig.

Die Beratungsstelle der Caritas hat nach eigenen Angaben drei Gesuche zur Härtefallprüfung an das Migrationsamt eingereicht.¹⁴⁵ Gemäss den Erfahrungen dieser

¹⁴⁴ Schriftliche Antwort der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, 30. April 2003.

¹⁴⁵ Die Abweichung zur Angabe des Migrationsamtes, das von lediglich einem solchen Gesuch spricht, könnte sich dadurch erklären lassen, dass es sich bei den anderen Gesuchen um solche von abgewiesenen Asylsuchenden handelt.

Stelle ist das Migrationsamt sehr zurückhaltend bei der Annahme von Härtefallgesuchen. Diese Einschätzung wird durch die Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 28. Januar 2002 auf die Anfrage im Kantonsrat zur Einrichtung einer Ombudsstelle für Sans-Papiers bestätigt (KR-Nr. 331/2001). Darin ist eine grundsätzlich legalistische Haltung gegenüber der Frage der Sans-Papiers in Zürich zu erkennen:

„Dort, wo rechtswidrig anwesende ausländische Personen festgestellt werden, wird im Rahmen des geltenden Rechts vorgegangen, sei dies mit rechtsgleicher Anwendung der Härtefallpraxis, sei dies mit den verfügbaren repressiven Massnahmen.“ (Protokoll des Kantonsrates vom 28. Januar 2002).

Verfügte Wegweisungen werden im Kanton Zürich gemäss Regierungsrat und Migrationsamt konsequent vollzogen, weshalb nicht von einer Tolerierung der rechtswidrigen Anwesenheit ausgegangen werden könne.¹⁴⁶

Der Regierungsrat sah im Januar 2002 keinen Anlass, von der bislang angewandten Härtefall-Praxis abzuweichen. Als Kriterium für einen Antrag auf eine humanitäre Bewilligung gilt im Kanton Zürich demnach unter anderem eine Anwesenheit von acht Jahren. Zudem wird die familiäre Situation besonders gewichtet, „namentlich wenn seit längerem eingeschulte Kinder betroffen sind“. Damit es gar nicht zu einer so langen Aufenthaltsdauer kommen kann, muss „konsequent gegen rechtswidrig Anwesende“¹⁴⁷ vorgegangen werden.

„Je länger der rechtswidrige Zustand andauert, desto mehr kann der betroffene Ausländer aufgrund der Anwesenheitsdauer das Vorliegen eines Härtefalls geltend machen. Letztlich darf es aber nicht im Ermessen des rechtswidrig anwesenden Ausländers liegen, mit seiner den Behörden nicht gemeldeten widerrechtlichen Anwesenheit in der Schweiz ein Bleiberecht zu erzwingen. Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen ist daher nur im absoluten Ausnahmefall möglich und gerechtfertigt.“¹⁴⁸

Weiter wird auch in der Frage der Härtefallprüfung auf die geltenden gesetzlichen Vorgaben verwiesen, die es zu beachten gilt: So darf sich gemäss Art. 1 ANAV lediglich der rechtmässig eingereiste Ausländer bis zum Entscheid über sein Aufenthaltsgesuch in der Schweiz aufhalten. Dies bedeutet laut Regierungsrat, dass grundsätzlich alle Personen, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, vorerst auszureisen und den Entscheid über ihr Gesuch im Ausland abzuwarten haben (Protokoll des Kantonsrates vom 28. Januar 2002). Dasselbe gilt dem Regierungsrat zufolge für Personen, die eine bestehende oder ihnen gesetzte Ausreisefrist missachtet haben. Der Regierungsrat sieht im Januar 2002 weiter keinen Grund und keine Situation, welche die staatliche Schaffung von besonderen Einrichtungen für Sans-Papiers wie beispielsweise Ombudsstellen rechtfertigen würden, wie sie von der EKA empfohlen wurden. Die betreffenden Personen können sich zur Klärung ihrer Situation gemäss Regierungsrat direkt an das Migrationsamt wenden.

¹⁴⁶ Im Falle einer „faktischen Unmöglichkeit des Vollzugs“, d.h. wenn sich der Wegweisungsvollzug als unmöglich erweist, das BFF jedoch die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme ablehnt, ist es gemäss Regierungsrat „verfehlt, von behördlicher Tolerierung der rechtswidrigen Anwesenheit zu sprechen“ (Protokoll des Kantonsrates vom 28. Januar 2002).

¹⁴⁷ Schriftliche Antwort der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, 30. April 2003.

Diese Darstellungen bestätigen die bei Beratungsstellen vorherrschende Einschätzung, wonach im Kanton Zürich Härtefallprüfungen eher verhindert als gefördert werden und die Bekämpfung des illegalen Aufenthaltes im Vordergrund der Bemühungen steht.

¹⁴⁸ Schriftliche Antwort der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, 30. April 2003.

5.2 Die Praxis im Kanton Genf

Im Kanton Genf wird der behördliche Umgang mit den Sans-Papiers seit mehreren Jahren politisch debattiert. Genf hat in dieser Frage deshalb eine Art Vorreiterrolle gespielt. Die Zahl der betroffenen Personen wird nach Aussagen der Befragten auf 5'000 bis 20'000 geschätzt. Gemäss Chimienti et al. (2003) stellen Frauen aus Lateinamerika, die in Privathaushalten beschäftigt sind, die grösste Gruppe des Personenkreises.

5.2.1 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung¹⁴⁹

Medizinische Versorgung und Anlaufstellen

Das Reglement der öffentlichen Spitaleinrichtungen im Kanton Genf sieht einerseits vor, dass alle im Kanton ansässigen Personen aufgenommen werden und andererseits eine Verpflichtung zur Behandlung in Notsituationen besteht.

„Conformément à sa mission statutaire, l'hôpital est tenu de dispenser des soins en cas d'urgence. Est considéré comme cas d'urgence [...] la situation d'une personne non domiciliée dans le canton, victime lors de son passage dans celui-ci d'une maladie grave ou d'un accident rendant une hospitalisation immédiate.“¹⁵⁰

Dem Universitätsspital angeschlossen ist das niederschwellige Ambulatorium *Unité mobile de soins communautaires* (UMSCO), das 1997 errichtet wurde, um Personen ohne Krankenversicherung zu behandeln.¹⁵¹ Es ist der Abteilung *Médecine communautaire* angeschlossen, die ausserdem die Poliklinik des Universitätsspitals umfasst.¹⁵² Vier Pflegefachpersonen, ein Arzt und eine Sozialberaterin sind in der *Unité mobile* tätig, die zwar ausserhalb des Spitals angesiedelt ist und an verschiedenen Standorten Behandlungen anbietet, aber gleichzeitig eine Verbindung zu spitalinternen Diensten herstellt, wenn weitergehende Untersuchungen notwendig werden. Abgesehen von offensichtlichen Notfällen übernimmt die UMSCO in diesem Sinn für die Sans-Papiers eine Art *gate-keeping*-Funktion hinsichtlich des Zugangs zur Poliklinik. Sie ist ausserdem eine wichtige Schnittstelle für die Zusammenarbeit mit Sozialdiensten und NGOs und führt auch Forschungsarbeiten durch.

Im Rahmen der Konsultationen werden Wohnort, Einkommens- und Lebenssituation der PatientInnen abgeklärt, was relativ gut funktioniert, da sich inzwischen ein Vertrauensklima

¹⁴⁹ Eine interessante Informationsquelle für dieses Kapitel stellen die Diplomarbeit von Ducrocq und Quinay (2003) und die Studienarbeit von Ducrocq (1999) dar. Ducrocq ist Sozialberater und Koordinator des Sans-Papiers-Kollektivs von Genf, Quinay ist ebenfalls Sozialberater und für die *Unité Migration* am Genfer Sozialamt *Hospice Général* verantwortlich.

¹⁵⁰ Zitiert in Ducrocq (1999): Art.1 et 2 du règlement concernant l'admission des malades dans les établissements publics médicaux du 7.11.94.

¹⁵¹ Das Konzept war noch vor der Einführung des KVG entworfen worden und vor allem auf Personen ohne festen Wohnsitz zugeschnitten.

¹⁵² Es handelt sich um eine von 12 Abteilungen des Spitals. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie ausschliesslich AllgemeinpraktikerInnen beschäftigt. Die Abteilung wird vom kantonalen Sozialamt mitfinanziert.

entwickelt hat. Gegenwärtig sind die meisten KlientInnen der UMSCO Sans-Papiers,¹⁵³ die in Genf leben; mehrheitlich handelt es sich um Frauen aus Lateinamerika (Kolumbien, Ecuador, Bolivien usw.).¹⁵⁴ Im Jahr 2000 wurden rund 1000 PatientInnen in etwas mehr als 4000 Konsultationen behandelt, was einer wesentlichen Zunahme gegenüber den Vorjahren entspricht.¹⁵⁵ Gemäss dem verantwortlichen Arzt sind die Krankheiten ähnlich verteilt wie bei anderen PatientInnen: Neben der Rheumatologie sind Beschwerden des Verdauungstrakts und des kardiovaskulären Systems am häufigsten. Mehrere Befragte aus diesem Sektor weisen ausserdem auf die ernst zu nehmenden Folgen von Tuberkulosefällen¹⁵⁶ (u.a. Zunahme multiresistenter Formen von Tuberkulose bei asiatischen, lateinamerikanischen und russischen PatientInnen)¹⁵⁷ und psychischen Leiden hin, die in direktem Zusammenhang mit der prekären Aufenthaltssituation stehen.

Alle Konsultationen werden fakturiert und zwar zum Versichertentarif; je nach Situation der unversicherten PatientInnen können aber Zahlungsvereinbarungen getroffen werden. Dies geschieht zum Vorteil der Sans-Papiers, da eine Betreibung infolge unbezahlter Rechnungen der Einwohnerkontrolle gemeldet würde. Problematisch wird die Lage immer dann, wenn sich grössere Eingriffe im Spital aufdrängen, ohne dass ein klassischer Notfall vorliegt. Wie alle öffentlichen Dienste muss auch das Spital immer strengeren Kostenimperativen gehorchen. Generell lässt sich feststellen, dass der Preis und die Möglichkeit des/r Betroffenen, die Rechnung zu bezahlen, für die Ausführung einer Operation oder Behandlung ausschlaggebend sind. Seit dem Jahr 2000 existiert ein Fonds von CHF 250'000.- jährlich für PatientInnen in prekärer Situation (*fonds patients précarisés*), der die Kosten in anderen Abteilungen (vor allem Gynäkologie, Chirurgie, Ophtalmologie und Dermatologie) abdeckt.

Die Einschätzungen des Versorgungsangebots im Rahmen des UMSCO gehen auseinander. Während die Vorteile dieser Lösung mit öffentlicher Unterstützung unbestritten sind (Zugang zu spitalinternen Gesundheitsdiensten, Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnerorganisationen usw.), kennt das System im Vergleich zur üblichen medizinischen Grundversorgung zahlreiche Limiten und wirft ethische Fragen auf: Erstens wird vielfach eine Zuspitzung der Gesundheitslage abgewartet, bis eine Intervention erfolgt, und zweitens können gerade grössere Eingriffe aus Kostengründen nicht gewährleistet werden, wenn es nicht zu einer Regularisierung des Aufenthaltes des Patienten oder der Patientin kommt.

Es existieren auch Netzwerke von PrivatärztInnen, die Konsultationen zu Spezialtarifen anbieten; am besten organisiert sind gemäss Simoes (2003) offenbar die

¹⁵³ Daneben u.a. auch obdachlose Menschen – mehrheitlich Männer mit Schweizer oder europäischer Staatsbürgerschaft –, deren Zahl im Kanton auf 300 geschätzt wird.

¹⁵⁴ Simoes (2003) geht davon aus, dass sich der relativ geringe Anteil asiatischer und afrikanischer KlientInnen durch folgende Gründe erklären lässt: Geschlechterstruktur (mehr Männer, die tendenziell weniger konsultieren); die Verständigung ist sehr wichtig und das Personal der UMSCO spricht gut spanisch; Netzwerkeffekt unter LateinamerikanerInnen; Verbreitung der Selbstmedikation bei asiatischen MigrantInnen.

¹⁵⁵ Vgl. Statistiken unter www.hcuge.ch/dmc.

¹⁵⁶ Ein Gesprächspartner weist auf die paradoxe Situation hin, dass gerade tuberkulosegefährdete Frauen die Kinder von Genfer Familien beaufsichtigen.

¹⁵⁷ Die UMSCO sieht im folgenden Herbst eine TB-Screening-Aktion für Sans-Papiers und Obdachlose vor. Siehe auch Simoes (2003:16).

lateinamerikanischen und spanischen Gemeinschaften. Gewisse Hilfswerke (*Caritas*, *Centre Social Protestant CSP*) arbeiten mit (Zahn-)ÄrztInnen und der *Clinique dentaire jeunesse* zusammen oder übernehmen einen Teil der anfallenden Kosten (Zahnspangen, Brillen), die auch bei versicherten Personen nicht gedeckt sind. Die Vereinigung *Pluriels* bietet zu symbolischen Tarifen psycho-therapeutische Hilfe an. Der Zugang zur Familienplanung (*Centre d'information familiale et de régulation des naissances*, CIFERN) ist auch für Sans-Papiers kostenlos. Zwei *Pharmacies du coeur* geben an Sans-Papiers überzählige Medikamente zu günstigen Preisen oder gratis ab.

Eine klare Verbesserung bezüglich der Therapie von HIV-positiven MigrantInnen ohne Aufenthaltsberechtigung hat sich infolge einer Information des Regierungsrates zur Krankenversicherung für Sans-Papiers ergeben (vgl. unten). Eine Vereinigung von Aids-SpezialistInnen, die mit der Aidshilfe (*Groupe Sida*) zusammenarbeitet, bietet juristische und medizinische Unterstützung, Informationen und hilft den Betroffenen, sich zu versichern, damit die (hohen) Therapiekosten gedeckt werden können. Die Aidshilfe und die Vereinigung *Aspasie*, die sich primär an Frauen richtet, die im Sexbusiness arbeiten, betreiben verschiedene Präventionsprojekte (Information, Hepatitis B-Impfung usw.).

Krankenversicherung

Obwohl der Bund nach Inkrafttreten des KVG das Versicherungsobligatorium für Sans-Papiers, die in der Schweiz leben, bereits mehrfach bestätigt hatte (Vgl. Kapitel 4.2), weigerten sich auch im Kanton Genf verschiedene Kassen weiterhin, die betreffenden Personen zu versichern. Im September 2000 wurde deshalb eine Motion im Genfer Grossrat eingereicht, die den Handlungsbedarf angesichts der Willkür der Versicherer aufzeigte. Der Regierungsrat informierte anschliessend die Krankenversicherer über das geltende Bundesrecht sowie über die zu erwartenden Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung.

Im Zweifelsfall ist der kantonale *Service d'assurance maladie* (SAM) dafür zuständig, Sans-Papiers eine Wohnsitzbestätigung auszustellen. Der SAM prüft auch, ob eine bestehende Versicherung aufgekündigt werden kann, wenn jemand seine Prämien während längerer Zeit nicht bezahlt hat oder unauffindbar ist. Die MigrantInnen ohne Aufenthaltsberechtigung können natürlich auch direkt einer Krankenkasse beitreten, allenfalls unter Verweis auf das kantonale Rundschreiben. Falls sich Schwierigkeiten ergeben, kann die betreffende Person beim SAM eine Bestätigung einholen. Bedingung ist, dass sie dort persönlich mit offiziellen Identitätspapieren (des Herkunftslandes) vorspricht, wobei ihr eine vertrauliche Behandlung der Unterlagen zugesichert wird. Im Jahr 2002 wurden 181 solcher Bestätigungen für Erwachsene ausgestellt (Statistiken SAM). Die genaue Identifizierung der Versicherten ist für die Weiterführung des Dossiers und allfällige Adressänderungen nötig, da Sans-Papiers ja nicht in der Datenbank der Einwohnerkontrolle (*Office cantonal de la population*) erscheinen. Verlangt wird ausserdem die Angabe einer deklarierten Kontaktperson (Bekannte, Arbeitsgeber usw.), die angefragt werden kann, falls die Behörden die zu versichernde Person kontaktieren möchten. Dieser Schritt ist auch Voraussetzung, um eine Prämienverbilligung zu beantragen.

Prämienverbilligungen

Die Verantwortlichen des SAM sind der Ansicht, dass es eine Frage der sozialen Gerechtigkeit ist, den Zugang aller Versicherten zur Prämienverbilligung zu eröffnen, obwohl dies zahlreiche Fragen aufwirft: Angesichts der hohen Prämien im Kanton versichern sich gewisse Sans-Papiers erst, sobald – oder solange – sie eine Behandlung benötigen oder schwanger sind. Der administrative Aufwand zur Registrierung, Weiterführung der Dossiers (Adressänderungen usw.) und zur Bestimmung des Einkommens (im Fall von Prämienverbilligungen) ist gross, da mit verschiedenen Partnerorganisationen und privaten Kontaktpersonen zusammengearbeitet werden muss. Unproblematischer ist die Situation bei Personen, die grau arbeiten und deshalb über einen AHV-Ausweis und Quellensteuerbeleg verfügen. Diese sind nach Aussagen des SAM wenig zahlreich, beziehen aber in den meisten Fällen Prämienverbilligungen, da ihr Einkommen niedrig ist. Der SAM führt keine Statistik über die wenigen Erwachsenen, die Prämienverbilligung beziehen.¹⁵⁸ Sonst haben die Erwachsenen meist keine Krankenversicherung, weil sie nicht in der Lage sind, die Prämien zu bezahlen, die zu den höchsten in der Schweiz zählen, wobei die erhältlichen Subventionsbeiträge beschränkt sind (CHF 80.-/Jahr).¹⁵⁹ Die Durchschnittsprämie für die Grundversicherung beträgt im Jahr 2003 um die CHF 380.- bei einer Franchise von CHF 230.- und ohne Unfallversicherung.

Es erstaunt daher kaum, dass nur eine kleine Minderheit der Erwachsenen krankenversichert ist. Die Schätzungen der Befragten gehen von 5% bis 10% der volljährigen Sans-Papiers aus; der Anteil könnte aber noch tiefer liegen. Da es für die Erwachsenen schwierig bis unmöglich ist, eine Prämienverbilligung zu erhalten, lassen sich nur jene Personen beim SAM registrieren, die eine Bestätigung benötigen, weil sie sich versichern möchten und auf Widerstand der Krankenkasse stossen. Einzelne Gewerkschaften empfehlen den Sans-Papiers, wenn immer möglich eine Versicherung abzuschliessen. Dies kann sich nicht nur im Krankheitsfall, sondern auch bei einer späteren Regularisierung oder einem arbeitsrechtlichen Verfahren als vorteilhaft erweisen, da die Versicherungs-Belege als Aufenthaltsbestätigung beigezogen werden können.

Kinder und Jugendliche

In Genf sind praktisch alle Kleinkinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter krankenversichert, wobei die Anmeldung in einer Schule oder der *Délégation de la petite enfance* (Krippen) als Wohnortsbestätigung gilt. Der Grund für diese hohe Versicherungsrate liegt darin, dass die Bildungsdirektion eine Unfall- und Krankenversicherung aller SchülerInnen verlangt (Art. 33 *Règlement de l'enseignement primaire du 7 juillet 1993*). Die Geburt von Kindern im Frauenspital wird dem SAM mitgeteilt, der den Abschluss einer Krankenversicherung überprüft.

¹⁵⁸ Nach Schätzung eines Verantwortlichen des SAM waren es im Jahr 2002 etwa 20 Personen. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass nur „GrauarbeiterInnen“ ihr Einkommen belegen und Prämienverbilligungen beziehen können. Während Grauarbeit eher von (jungen und gesunden) Männern verrichtet wird, bedürfen gerade Frauen eher einer Krankenversicherung, da sie offenbar häufiger medizinische Versorgung benötigen (z.B. Schwangerschaft und Geburt).

¹⁵⁹ Volle Prämienverbilligungen, wie sie BezügerInnen von IV-Renten oder Sozialhilfe erhalten, sind in ihrem Fall ausgeschlossen.

Diese Errungenschaften gehen auf langjährige Forderungen von Seiten der NGOs, Gewerkschaften sowie politischen ExponentInnen zurück und wurden durch eine gute Zusammenarbeit zwischen Behörden und NGOs ermöglicht. Das *Centre de Contact Suisses-Immigrés* (CCSI) übernimmt die Registrierung für die öffentlichen Schulen und unterstützt Sans-Papiers regelmässig bei Formalitäten in Zusammenhang mit den Krankenkassen¹⁶⁰. Zusammen mit anderen Hilfswerken, Anlaufstellen und den Sozialdiensten der Schule trifft es Abklärungen über die Einkommenssituation der Eltern zuhanden des SAM, um den Anspruch auf eine Prämienverbilligung festzustellen. Bei Kindern mit Anspruch wird die ganze Prämie subventioniert und vom SAM übernommen.

Die Zahl der registrierten Kinder mit Krankenversicherung hat seit 1997 (97 Personen) um ein Vielfaches zugenommen und lag Ende 2002 bei 1522 Personen (gegenüber 1096 im Vorjahr)¹⁶¹. Gemäss den Statistiken des SAM bezogen im vergangenen Jahr (2002) rund die Hälfte (723 Personen) der versicherten (und registrierten) Kinder eine Prämienverbilligung. Viele der unterstützten Mädchen oder Jungen leben mit ihrer Mutter zusammen und werden vom Vater nicht unterstützt.

Sobald die Jugendlichen die Schule verlassen und allenfalls ihre Prämienverbilligung mit 18 Jahren verlieren, können die Prämien – ab 18 resp. 25 Jahren gelten Erwachsenentarife – oftmals nicht mehr bezahlt werden, so dass die Jugendlichen als „abgereist“ gelten und nach einer gewissen Frist den Versicherungsschutz verlieren.

Mehrere HilfswerkvertreterInnen sind der Ansicht, dass die Zusammenarbeit mit dem SAM gut funktioniert; Ducrocq und Quinay (2003) monieren allerdings, dass Wohnsitz-Bestätigungen an Erwachsene nur „tröpfchenweise“ und Prämienverbilligungen kaum oder viel zu restriktiv erteilt werden. Der administrative Aufwand, der mit der Versicherung von Sans-Papiers einhergeht, ist für den SAM relativ gross und erfordert die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnerorganisationen. In der Frage, inwiefern die gegenwärtige Praxis etabliert ist oder letztlich vom Engagement der zuständigen Verantwortlichen in den Behörden, beispielsweise von der Direktorin des SAM, abhängt, gehen die Meinungen auseinander. Einerseits ist zu sagen, dass verschiedene Akteure aus Behörden, Gewerkschaften, Politik und NGOs diesbezüglich am gleichen Strick ziehen und durch die Weisung des BSV an die Krankenversicherer (19. Dezember 2002) in ihrer Haltung bestärkt wurden. Andererseits ist nicht auszuschliessen, dass Änderungen des gesetzlichen Rahmens¹⁶² oder des sozio-politischen Umfelds die gegenwärtige Praxis beeinträchtigen könnten.

Abschliessend lässt sich hinsichtlich der Regelungen für die Krankenversicherung festhalten, dass – trotz gelegentlicher praktischer Schwierigkeiten – allen Sans-Papiers die Möglichkeit offen steht, einer Krankenkasse beizutreten, ohne eine Denunziation zu

¹⁶⁰ Probleme ergeben sich neuerdings aus der Tatsache, dass gewisse Kassen nicht mehr bereit sind, die Kosten per Check zurückzuerstatten, sondern diese ausschliesslich auf ein Konto überweisen. Die Sans-Papiers verfügen aber in der Regel über kein (eigenes) Bank- oder Postkonto.

¹⁶¹ Quelle: Statistiken des SAM.

¹⁶² Zu denken ist etwa an mögliche Konsequenzen des neuen Gesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder des seit längerem diskutierten Ausschlusses der Asylsuchenden aus dem KVG.

riskieren, sofern sie imstande sind, für die Kosten aufzukommen. Dies gilt insbesondere seit der Regierungsrat zur Frage der Versicherungspflicht der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung klar Stellung genommen hat. Trotzdem ist der Abschluss einer Krankenversicherung angesichts der Niedriglöhne der meisten Sans-Papiers und der hohen Prämien sowie Eigenkosten (Selbstbehalt, Franchise) oft nicht möglich, so dass die überwiegende Mehrheit der Erwachsenen auf eine Versicherung verzichtet bzw. erst im Rahmen einer Krankheit oder Schwangerschaft einen Kassenbeitritt in Erwägung zieht.

5.2.2 *Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen*

Im Unterschied zu den Fachpersonen aus anderen Kantonen stimmen die Befragten in Genf weitgehend darin überein, dass Grauarbeit verbreitet ist, wenn man von der Erwerbstätigkeit in Privathaushalten absieht. In Letzteren sind vorwiegend (lateinamerikanische) Frauen tätig, die sich um den Haushalt, die Kinder oder die Pflege von älteren oder kranken Menschen kümmern und vielfach mehrere ArbeitgeberInnen haben (vgl. Chimienti et al. 2003). Sie stellen im Kanton Genf den weitaus grössten Teil der Sans-Papiers.

Im Gastgewerbe und im Bausektor hingegen ist offensichtlich ein grosser Teil der Angestellten ohne Arbeitsbewilligung den Sozialversicherungen angeschlossen und bezahlt Quellensteuern (ebd.). Diesbezüglich ist zu bemerken, dass bei der Beantragung einer AHV-Nummer der Aufenthaltsstatus nicht überprüft wird. Die Quellensteuern werden vom Arbeitgeber auf die Namenkonti bei der zuständigen Behörde weitergeleitet. Die zuständige Quellensteuerstelle gibt keine Informationen über die Beitragszahlenden an die Einwohnerbehörden weiter.

Befragte GewerkschaftsvertreterInnen erklären, dass die Verbreitung der Grauarbeit mit einer Tradition der Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Behörden sowie dem Engagement der Gewerkschaften zusammenhängt, die bei ihren eigenen Mitgliedern und gegenüber der Arbeitgeberschaft seit Jahren auf die Einhaltung der Arbeitsbedingungen drängen. Die Gewerkschaften üben manchmal unter Androhung einer Denunziation Druck auf ArbeitgeberInnen aus, die keine Sozialleistungs- und Steuerbeiträge leisten. Um festzustellen, ob Abgaben tatsächlich einbezahlt werden, können Angestellte bzw. ihre VertreterInnen eine schriftliche Anfrage an die zuständige Ausgleichskasse richten und einen Auszug ihres Kontos verlangen. Die Kassen sind primär daran interessiert, dass Beiträge entrichtet werden und leiten in Übereinstimmung mit den rechtlichen Bestimmungen keine Informationen an die Ausländerbehörden weiter.

Die meisten ArbeitnehmerInnen sind offenbar damit einverstanden, Sozialabgaben zu leisten, sofern sie ausreichend darüber informiert werden, dass die Beitragszahlung einerseits keine Gefahr birgt, entdeckt zu werden, und andererseits die Beiträge bei einer Ausreise zurückgefordert werden können, respektive dass sie zu einem Rentenbezug berechtigt sind. Aus der Studie über Schwarzarbeit in Genf geht ausserdem hervor, dass die Arbeitsmarktbehörden im Falle einer Sanktion die ausschliessliche Verletzung der ausländerrechtlichen Bewilligungspflicht gegenüber Arbeitgebern mit einer etwas geringeren Busse bestrafen als weitergehende Verstösse gegen die Sozialversicherungen und die Steuerpflicht (Chimienti et al. 2003). Schliesslich ist zu vermuten, dass Männer, die in gewerkschaftlich organisierten Branchen und im Vollpensum arbeiten, sozialrechtlich

besser abgesichert und informiert sind als Frauen, die nur über ein beschränktes formelles Unterstützungsnetz verfügen.

Geleistete Abgaben der ersten Säule können bei einer Ausreise des/r Angestellten (mit Hilfe von fachlicher Unterstützung) zurückgefordert werden; dies kann auch nachträglich aus dem Ausland geschehen. Da viele Herkunftsstaaten (ausserhalb der EU) über kein Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz verfügen, werden den Betroffenen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile zurückerstattet. Wie verschiedene Erfahrungen belegen, sind die administrativen Schritte relativ unkompliziert, wenn die betreffende Person grau gearbeitet hat und über entsprechende Belege verfügt. Die Ausgleichskasse überweist den zustehenden Betrag gegen eine Bestätigung des Wohnsitzes im Ausland direkt auf das Konto im Herkunfts- bzw. Ausreiseland. Die geleisteten Abgaben der zweiten Säule können bei einer Ausreise in Form einer Barauszahlung bezogen werden.

Wenn es sich hingegen um einen Fall handelt, in dem das Unternehmen keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet hat und nicht bereit ist, die geschuldeten Beiträge zu bezahlen bzw. das Arbeitsverhältnis abstreitet, muss dieses durch den/die ehemalige Angestellte zuerst nachgewiesen werden. Von gewerkschaftlicher Seite wird betont, dass dies in den meisten Fällen durchaus möglich ist, wenn die entsprechenden Schritte mit ausreichendem Einsatz unternommen werden: Manchmal kann die Angelegenheit aussergerichtlich beigelegt werden. Andernfalls drängt sich ein arbeits- und sozialversicherungsgerichtliches Verfahren auf. Bei einer Gegenüberstellung der beteiligten Parteien, eventuell unter Beizug von Zeugen (KollegInnen, Nachbarn, Kunden usw.), wird es für einen Arbeitgeber schwierig, ein ehemaliges Arbeitsverhältnis pauschal abzustreiten. In vielen Fällen dreht sich der Konflikt eher um die Modalitäten der Erwerbstätigkeit (Arbeitsdauer, Lohn usw.) als um das Arbeitsverhältnis als solches.

Sans-Papiers, die sich keinen Anwalt leisten können, wenden sich vielfach an Gewerkschaften, die bereit sind, sie juristisch zu beraten. So übernimmt beispielsweise die Gewerkschaft SIT (*syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs*) in zahlreichen Fällen eine weitgehend kostenlose Rechtsvertretung für Sans-Papiers. Sobald ein Arbeitsverhältnis durch einen Gerichtsentscheid bestätigt ist, kann der/die ehemalige Angestellte an die Ausgleichskasse gelangen, um die ihr zustehende Summe einzufordern. Diese Kasse wird ihrerseits die ausstehenden Beiträge beim ehemaligen Arbeitgeber eintreiben. Falls das Herkunftsland über ein Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz verfügt, wird ihm/ihr bei Erreichen des schweizerischen Rentenalters oder im Invaliditätsfall eine Rente ausbezahlt. Bei bescheidenen Renten besteht – mit Ausnahme der EU-/EFTA-Staaten – auch die Möglichkeit, vor Ort zwischen einer Rente oder einer einmaligen Auszahlung zu wählen. Die Modalitäten des Leistungsbezugs können je nach Herkunftsstaat und bestehendem Übereinkommen variieren.

Berichte über Sans-Papiers, die weiterhin in der Schweiz leben und eine AHV-Rente beziehen, konnten keine gefunden werden. Relativ zahlreich sind hingegen die Erfahrungen mit dem Bezug von IV-Renten, wobei es meist zu einer humanitären Regelung, d.h. der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung kommt. Auch in diesem Fall muss allenfalls das Bestehen des Arbeitsverhältnisses bestätigt werden, falls es sich nicht um Grauarbeit

handelte. Die notwendigen medizinischen Abklärungen erfolgen nach den gleichen Modalitäten wie bei Personen mit Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen.

In groben Zügen analog dazu gestaltet sich das Vorgehen bei Unfällen. Entweder erstattet der Arbeitgeber die Unfallmeldung oder der/die ArbeitnehmerIn muss nachweisen, dass er oder sie bei diesem Arbeitgeber angestellt ist respektive war. Wenn keine Unfallversicherungsbeiträge einbezahlt wurden, ist meist die Ersatzkasse UVG zuständig für die Zahlungen sowie für die Rückforderung der ausstehenden Beiträge bei den Arbeitgebenden.

Was die Arbeitslosen- und Insolvenzenschädigungsversicherung angeht, ist lediglich zu erwähnen, dass Lohnentschädigungen im Fall von Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers auch von Sans-Papiers bezogen werden können.

Gerichte

Die Gerichte im Kanton Genf – das gilt besonders für das Arbeitsgericht, aber auch bei anderen Gerichtsverfahren (beispielsweise Vaterschaftsklagen) – geben keine Personenangaben an die Fremdenpolizeibehörden weiter. Sie befolgen im Falle der Sans-Papiers ihre Meldepflicht in der Praxis also nicht. Es besteht deshalb faktisch die Möglichkeit, dass ArbeitnehmerInnen im Falle von Konflikten ihre Rechte einfordern können, ohne dass sie dadurch denunziert werden. Meist unternehmen sie solche Schritte allerdings erst, wenn das Arbeitsverhältnis bereits aufgelöst oder denunziert worden ist. Diese Feststellung wird in der Fachliteratur (Wisard 2001a) bestätigt. Wenn die Kantonsbehörden trotzdem über den illegalen Aufenthalt informiert sind, zeigen sie sich gemäss mehreren Aussagen relativ bereitwillig, im Fall eines laufenden Verfahrens vorübergehend von einer Ausweisung abzusehen.

Kontrolle und Bekämpfung der Schwarzarbeit

Was die Repression der Schwarzarbeit von illegal anwesenden MigrantInnen im Kanton Genf angeht, sei auf die Ergebnisse der eben erschienenen Evaluation der *Commission externe d'évaluation des politiques publiques* verwiesen (CEPP 2003; Chimienti et al. 2003): Sie zeigt auf, dass die bestehenden Kontroll- und Repressionsmechanismen gerade beim unbewilligten Aufenthalt wesentlich besser greifen als beim illegalen Stellenangebot oder bei der illegalen Erwerbstätigkeit als solcher. Dies ist weniger auf eine gezielte Politik des Kantons als auf den gesetzlich-administrativen Rahmen zurückzuführen, der dem unrechtmässigen Aufenthalt aus der Sicht des Strafgesetzgebers qualifiziert mehr Unrecht beimisst als der Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung ohne Arbeitsbewilligung (Heller 1999). Die Jagd auf illegal Anwesende („*la chasse aux clandestins*“) stellt für die zuständigen Polizeibehörden jedenfalls keine Priorität dar (CEPP 2003). Die Evaluation belegt ferner, dass die ArbeitgeberInnen in vielen Fällen unbekannt bleiben und dass selbst bei der Aufdeckung eines Schwarzarbeitsverhältnisses kaum systematische Schritte unternommen werden, um die ausstehenden Sozialversicherungs- oder Steuerbeiträge einzufordern, obwohl das geltende Recht dies ausdrücklich vorsieht. Die Intervention der verschiedenen Akteure und die Informationsflüsse zwischen Ämtern sind schlecht koordiniert.

Zusammenfassend gilt festzuhalten, dass sich die Lage hinsichtlich der Sozialversicherungen und der arbeitsrechtlichen Praxis in Genf von derjenigen im Kanton Zürich deutlich abhebt. Da wäre einmal die Bedeutung der Grauarbeit zu nennen, die allen Aussagen zufolge verbreitet ist, wenn man von den – allerdings zahlreichen – Erwerbsstellen in Privathaushalten absieht. Die Hintergründe dieser abweichenden Ausgangssituation konnten nicht im Einzelnen erforscht werden (vgl. auch Kapitel 6.2); vermutlich sind aber die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Behörden sowie die Rolle gewisser Gewerkschaften, die seit Jahren konsequent auf eine Einhaltung der Arbeitsbedingungen pochen, in dieser Hinsicht von einiger Bedeutung. Im Kanton Genf sind ferner vielfältige Erfahrungen mit der Einforderung von Rechten im Rahmen der Sozialversicherungen vorhanden. Die administrativen Formalitäten gestalten sich bei Grauarbeit wesentlich einfacher als bei Schwarzarbeit, vor allem wenn ein Arbeitsverhältnis erst auf gerichtlichem Weg bestätigt werden muss. In letzterem Fall kann sich die übliche „Diskretion“ der Arbeitsgerichte gegenüber den Ausländerbehörden als ausserordentlich wichtig erweisen.

Bei einer definitiven Ausreise der Arbeitnehmenden ist die Barauszahlung der Austrittsleistung (BV) oder die Rückerstattung von einbezahlten obligatorischen AHV-Beiträgen gängige Praxis. Da zahlreiche Herkunftsstaaten von Sans-Papiers über kein Sozialversicherungsabkommen mit der Schweiz verfügen, kommt der Rentenbezug (AHV/IV) im Herkunftsland etwas seltener vor. Vielfältige Erfahrungen bestehen auch mit der Übernahme von Gesundheitskosten durch die Unfallversicherung. Da sich die notwendigen administrativen Schritte manchmal als relativ kompliziert und aufwändig erweisen, sind alle genannten Errungenschaften ohne ein gut funktionierendes Unterstützungsnetz der Sans-Papiers und das Engagement von kompetenten Fachpersonen kaum denkbar. Von Bedeutung ist ferner eine gezielte Information über Rechte und Pflichten der ArbeitnehmerInnen.

5.2.3 Sozial- und Überlebenshilfe

Sozialhilfe

SozialhilfebezügerInnen werden im Kanton Genf direkt vom kantonalen Sozialamt, dem *Hospice Général*, beraten und unterstützt. Infolge des Bundesgerichtsentscheids von 1995, der allen Menschen unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ein Recht auf Existenzsicherung zuerkannte (vgl. Kapitel 4.6), beauftragte das zuständige Departement das Sozialamt mit der Umsetzung dieser Aufgabe. Am 1. August 1999 wurde dann im *Hospice Général* die *Unité Immigration* eröffnet, die fortan Personen ohne Aufenthaltsbewilligung zu betreuen hatte.¹⁶³

In der Regel handelt es sich bei den Unterstützten um „registrierte“ Sans-Papiers, deren baldige Ausreise oder zukünftige Regularisierung – sei es infolge einer Heirat oder aus humanitären Gründen (beispielsweise bei Krankheitsfällen) – absehbar ist. Sozialhilfe kann auch als Überbrückungshilfe bis zu einer Ausreise geleistet werden, wenn etwa ein Arbeitnehmer gegen seinen Arbeitgeber klagt und ein Gerichtsverfahren durchgeführt wird,

¹⁶³ Was die generelle Praxis der Sozialhilfe in Genf angeht, siehe Bolzman et al. (2003) und Ducrocq und Quinay (2003).

um Lohnrückstände oder Schadenersatz einzufordern. Bedürftige, die keine der Bedingungen erfüllen, können zwar in der *Unité immigration* beraten werden, aber keine finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Geldern erhalten. Bevor eine finanzielle Unterstützung erfolgt, müssen Personalien und Aufenthaltssituation eindeutig abgeklärt werden, sei es auch nur, um mehrfachen Hilfebezug auszuschliessen. In Fällen besonderer Härte vermitteln die beiden Sozialberater der *Unité Immigration* die bedürftigen Personen an Hilfswerke oder MigrantInnenorganisationen weiter. Die Zusammenarbeit mit den zahlreichen NGOs, die in diesem Bereich tätig sind, funktioniert gemäss der meisten Befragten gut.

Die Bemessung der Sozialhilfe für Personen ohne Aufenthaltsrecht ist nach den Standards für Asylsuchende geregelt, die wesentlich unter denjenigen für ansässige HilfeempfängerInnen liegen. In der gegenwärtig gültigen Verordnung vom 2. Mai 2001 sind folgende Richtsätze festgelegt: CHF 451.- für eine Einzelperson und CHF 817.- für ein Ehepaar, wobei eine Buskarte, die Unterkunft sowie die Bezahlung der Krankenkasse hinzukommt (*Arrêté du Conseil d'Etat relatif à l'aide financière aux étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour régulière*).

Seit der Schaffung der *Unité Immigration* wurden jährlich rund 100 Akten von Sans-Papiers eröffnet, was ungefähr einem Anteil von 3% aller SozialhilfebezügerInnen entspricht. Zwischen 1999 und 2001 waren beinahe die Hälfte der unterstützten Personen Hausangestellte von internationalen Funktionären oder Diplomaten, die beispielsweise infolge eines Konflikts ihren Arbeitsplatz verlassen hatten. Sie sind an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden und nicht berechtigt, eine andere Arbeit in der Schweiz aufzunehmen.¹⁶⁴ Ein beträchtlicher Teil der unterstützten Personen hat teilweise schwere gesundheitliche Probleme.

Schliesslich ist zu bemerken, dass Sans-Papiers, die eine Regularisierung beantragen, in der Regel finanzielle Unabhängigkeit nachweisen müssen und deshalb wenn immer möglich davon absehen, öffentliche Sozialhilfe zu beziehen. Umgekehrt müssten Personen, die sich vom Kanton unterstützen lassen, mit einer Wegweisung rechnen, falls eine Regularisierung nicht in Frage kommt oder bereits abgelehnt wurde.

Andere Hilfestellungen

Nicht selten wird punktuelle Hilfeleistung vonseiten der NGOs angeboten: Dabei handelt es sich meist um beschränkte Beträge oder die Bezahlung von ausstehenden Rechnungen (z.B. Krankenversicherung). Im Kanton Genf werden Sans-Papiers primär vom *Bureau central d'aide sociale* (BCAS), der Caritas, dem *Centre Social Protestant* (CSP) und hinsichtlich einer Rückkehr vom Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) unterstützt. Andere Institutionen machen ihre Hilfe zunehmend vom Bestehen einer Aufenthaltsberechtigung abhängig, auch wenn gelegentlich Ausnahmen gewährt werden. Besonders prekär ist die Lage bezüglich Unterkunftsmöglichkeiten, da Genf unter akuter Wohnungsnot leidet. Da die meisten Sans-

¹⁶⁴ In zahlreichen Gesprächen wurden wir auf die Situation dieser Personen aufmerksam gemacht, die erst Sans-Papiers werden, wenn sie ihren Arbeitgeber verlassen, gelegentlich aber in noch prekäreren materiellen Verhältnissen leben und ihre Rechte kaum kennen oder – ähnlich wie Sans-Papiers – nicht geltend machen können.

Papiers in Untermiete wohnen und Wohnungen mit anderen Personen teilen, kommt es oft vor, dass sie ihre Bleibe von heute auf morgen verlieren. Selbst etablierte Hilfswerke verfügen über wenig Spielraum in diesem Bereich. Die Heilsarmee stellt vor allem alleinstehenden Frauen – mit oder ohne Kindern – in schwierigen Lebenslagen Aufnahmemöglichkeiten zur Verfügung.

Neben der individualisierten Unterstützung stehen allen Menschen in Notlagen statusunabhängig niederschwellige Angebote und Schlafstellen zur Verfügung, die von der Stadt oder dem Kanton (teil)subventioniert werden (Mahlzeiten, Esspakete, Billigshops, Notschlafstellen, Duschkmöglichkeiten). Diese Nothilfen (*Caré, Colis du Coeur, Square Hugo* usw.) wenden sich prinzipiell an Personen, deren Einkommensgrenze unter den Standards der Sozialhilfe für Asylsuchende liegt: Es ist naheliegend, dass dies vorwiegend auf Sans-Papiers, Personen ohne festen Wohnsitz und (andere) *working poor* zu trifft. Mit der Polizei gilt ein ungeschriebenes Abkommen, dass sie an solchen Orten keine Razzien zur Kontrolle der Aufenthaltsberechtigung durchführt.

Unter den weniger bekannten Institutionen, welche ebenfalls Unterstützung leisten, werden Kirchen und Sekten erwähnt, die im Leben der Sans-Papiers – vor allem bei LateinamerikanerInnen – offensichtlich eine wichtige Rolle spielen. Angehörige von religiösen Gemeinschaften bilden teilweise auch die Verbindungen zu den Herkunftsländern und schiessen manchmal die Reisekosten vor. Es wird berichtet, dass die TeilnehmerInnen gewisser hispanophoner Gottesdienste zu 80% Personen ohne Aufenthaltsberechtigung sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das kantonale Sozialamt im Rahmen seiner *Unité Immigration* seit mehreren Jahren eine Unterstützung von hilfsbedürftigen „registrierten“ Sans-Papiers übernimmt. Angewandt werden abgesenkte Leistungsstandards, wie sie auch für Asylsuchende gelten. Daneben zeichnet sich der Kanton durch ein relativ breites Angebot an niederschweligen Nothilfeangeboten aus, die auch für Sans-Papiers zugänglich sind und vom Kanton resp. der Stadt unterstützt werden.

5.2.4 Schule und Ausbildung

Der Kanton Genf hat bei der Einschulung von Sans-Papiers eine Art Vorreiterrolle gespielt. Es scheint deshalb interessant, kurz einen Blick auf die Entwicklung zu werfen, die ein – nach Ansicht mehrerer Befragter – erfolgreiches Beispiel des Dialogs zwischen privatrechtlichen und öffentlichen Institutionen darstellt. Bereits vor 20 Jahren schlossen sich mehrere Hilfswerke und NGOs zu einer Vereinigung¹⁶⁵ zusammen, die es sich zum Ziel machte, das Recht auf Bildung auch für Kinder ohne Aufenthaltsrecht durchzusetzen. Das CCSI organisierte bereits früher zusammen mit der *Université ouvrière* verschiedene Aktivitäten für Kinder, die vom offiziellen Schulbetrieb ausgeschlossen blieben. Zu diesem Zeitpunkt waren vor allem Kinder von Saisoniers, die ihre Familien in die Schweiz geholt hatten, betroffen.

Mit Mitteln, die vor allem aus dem Ausland stammten, wurde 1986 die *Petite Ecole* in den Lokalen einer Kirchgemeinde gegründet. Es ging darum, Kindern im schulpflichtigen Alter eine Grundausbildung zukommen zu lassen und ihren (späteren) Übergang in die öffentliche

¹⁶⁵ *Association genevoise pour la reconnaissance et l'encadrement des enfants sans statut* (AGREES).

Schule sowie die soziale Integration im Kanton generell zu fördern. Neben dem Unterricht wurde auch der Kontakt zu den Eltern gepflegt. Ferner wurde kontinuierlich der Dialog zu den Behörden gesucht, um die Überführung der Kinder in die öffentliche Schule zu ermöglichen. Perregaux (Carreras und Perregaux 2002) berichtet über die anfänglichen Schwierigkeiten, die gesetzten Ziele durchzusetzen:

„Il semblait évident, pour ne pas dire normal, à ce moment-là, que les enfants de saisonniers ne puissent pas légitimement se rendre à l'école. Ils ne réunissent pas toutes les conditions pour entrer dans l'école publique (...) Dès lors, il a fallu entreprendre un travail de déconstruction de cette affirmation quasi naturelle – l'école n'est pas ouverte à ces enfants –, d'une certaine « décolonisation » de notre pensée collective, introduire le doute, la faille dans le raisonnement...“ (S. 31).

Im Dezember 1989 verlieh die Regierung des Kantons Genfs in einer öffentlichen Rede zur neuen Legislaturperiode dem Bestreben Ausdruck, künftig ihrer Verpflichtung nachkommen zu wollen, alle Kinder des Kantons unabhängig von anderen Überlegungen einzuschulen. Ab 1991 konnte die *Petite Ecole* ihre Türen schliessen, da nun alle Kinder in den öffentlichen Schulen des Kantons aufgenommen wurden.

Was die gegenwärtige Situation angeht, sind sich alle Befragten darin einig, dass im Bereich der obligatorischen Schule kaum noch grössere Probleme auftreten. Mehreren Aussagen zufolge sind dank einer umfassenden Information der zuständigen Akteure praktisch alle Kinder und Jugendlichen, die über längere Zeit in Genf leben, tatsächlich eingeschult. Die Eltern können sie am CCSI einschreiben. Ansonsten werden die Kinder ohne Aufenthaltsbewilligungen wie alle übrigen SchülerInnen behandelt: Sie sind also auch berechtigt, an vor- oder ausserschulischen Tätigkeiten teilzunehmen (Schulmahlzeiten, Krippen usw.). Alle eingeschulten Kinder sind obligatorisch krankenversichert, wobei in vielen Fällen die Versicherungsbeiträge durch die Prämienverbilligungen gedeckt sind (siehe 5.2.1).

Grössere Probleme ergeben sich demnach erst nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht bzw. des Gymnasiums, beim Übertritt in weiterführende Schulen oder dem Eintritt in das Berufsleben. Lehren, die in Schulen absolviert werden können (*apprentissage en école*), sind prinzipiell auch für junge Sans-Papiers zugänglich. Vielfach sind allerdings die Plätze beschränkt oder die Aufnahme wird von einem Eintrittswettbewerb abhängig gemacht. Offiziell verboten ist der Zugang zu dualen Lehren, die teils in einem Betrieb, teils in einer Schule abgeschlossen werden (vgl. Kapitel 4.7).

Unter den befragten Fachpersonen zunehmend diskutiert wird gegenwärtig die Zulassung zu Mittelschulen, Fachhochschulen (HTS) und zu den Universitäten. Prinzipiell muss noch im Herkunftsland ein Gesuch um eine Studentenbewilligung gestellt werden. Soll Jugendlichen mit kantonalen Maturitätsabschlüssen die Möglichkeit einer weiterführenden Ausbildung verweigert und somit die Aussicht auf eine erfolgreiche berufliche Integration verweigert werden? Mehrere InterviewpartnerInnen sind der Ansicht, dass in Zukunft die Lage der zweiten Generation der Sans-Papiers zu den wichtigsten Herausforderungen in Zusammenhang mit der Situation von Papierlosen zählen (wird). Inzwischen stellen jugendliche Sans-Papiers, die einen Grossteil ihrer Schulzeit in Genf absolviert haben, jedenfalls keine Ausnahmen mehr dar. Dabei drängt sich die Frage auf, welche Perspektiven

die Schweiz diesen jungen Menschen eröffnen will, sei es im Hinblick auf einen Verbleib in der Schweiz oder auf eine Remigration. Einige Befragte befürchten, dass angesichts der steigenden Zahl von Betroffenen die Flexibilität der gegenwärtigen Praxis, beispielsweise beim Zugang zu weiterführenden Schulen, in Frage gestellt werden könnte.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sowohl die Einschulung der Kinder als auch die Aufnahme von Kleinkindern in Krippen gut funktioniert. Diese Errungenschaft beruht auf einer konstruktiven Zusammenarbeit der Behörden mit verschiedenen NGOs und Gewerkschaften, die das Vertrauen der Sans-Papiers genießen, betroffene Eltern über die Schulungsmöglichkeiten informieren sowie sie bei administrativen Schritten unterstützen.

5.2.5 *Fremdenpolizeiliche Massnahmen und Regularisierungen*

Seit Jahren vertritt der Kanton Genf, der einen Ausländeranteil von 37,6%¹⁶⁶ und eine hohe Proportion aussereuropäischer MigrantInnen aufweist, eine kritische Haltung gegenüber der Ausländerpolitik des Bundes. Dieser Standpunkt spiegelt sich u.a. in den Stellungnahmen des Regierungsrates zu verschiedenen Gesetzesentwürfen sowie in den parlamentarischen Debatten wieder.¹⁶⁷ Vor allem die restriktive Zulassungspolitik gegenüber MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern hat in den vergangenen Jahren immer wieder Anlass zu Kritik aus verschiedenen politischen Lagern gegeben. So ist beispielsweise in der Stellungnahme des Regierungsrates zum neuen Ausländergesetz (AuG/LEtr) vom 15. November 2000 folgender Abschnitt zu lesen:

„La LEtr ne permettra pas de répondre aux besoins futurs de l'économie suisse. La nouvelle loi repose en effet sur un postulat erroné selon lequel les besoins en main-d'œuvre moins qualifiée continueront dans le futur à être couverts par le marché intra-européen au moment même où les pays membres de l'Union européenne connaissent des problèmes de recrutement de travailleurs moins qualifiés sur le marché communautaire. (...) Plus encore, la volonté de ne pas tenir compte de la nécessité pour divers secteurs de l'économie d'une main-d'œuvre relativement peu qualifiée ne peut qu'avoir pour conséquence un développement du travail au noir que la LEtr entend par ailleurs réprimer plus vigoureusement. Il s'agit non seulement d'un paradoxe mais de la mise en œuvre d'une politique inadéquate face à un phénomène dont les conséquences sont désastreuses aussi bien d'un point de vue humain que du point de vue économique.“

In Einklang mit dieser Kritik ist der Kanton nach Aussagen mehrerer GesprächspartnerInnen¹⁶⁸ bemüht, seinen Spielraum bei der humanitären Regelung des Aufenthalts von Sans-Papiers auszuschöpfen. Dies zeigt sich in der Zahl der unterbreiteten Regularisierungsgesuche, die mit 204 Härtefällen (Personen) im gesamtschweizerischen Vergleich an zweiter Stelle steht: Genf stellt 19% der seit September 2001 behandelten Anträge in der Schweiz; nach der Waadt mit 50% rangiert Genf damit vor Bern mit 10%.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Eckdaten des BFS (31.12.2001).

¹⁶⁷ Siehe beispielsweise auch die Stellungnahme zur Gesamtrevision des Asylgesetzes von 1998 oder CEPP (2003).

¹⁶⁸ Verschiedene Ereignisse zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung (u.a. die laufenden Vorbereitungen für den G8-Gipfel, Aufwand für eine andere Studie) haben das Einholen einer offiziellen Stellungnahme der zuständigen Einwohnerbehörden innerhalb nützlicher Frist verunmöglicht.

¹⁶⁹ Die Statistiken beziehen sich auf sämtliche Gesuche (1059 Personen betreffend), die seit September 2001 an das BFF oder IMES (BFA) weitergeleitet wurden.

Die überwiegende Mehrheit der Genfer Härtefallanträge wurde ans IMES gerichtet und positiv beantwortet (167 positive Entscheide, 10 negative und 3 hängige), während nur 24 Anträge ans BFF gingen.

Ferner wurde zwischen 2000 und 2001 der Aufenthalt von rund 1'600 Sans-Papiers aus EU-Staaten – vorwiegend aus Portugal – im Rahmen der Erteilung von Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen geregelt.¹⁷⁰ Diese Lösung kam dank der gut eingespielten Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Behörden zustande, deren Austausch im Rahmen der tripartiten Kommissionen zur Kontrolle und Vergabe der Arbeitsbewilligungen seit Jahren institutionalisiert ist (Boggio und Ferrari 2000).

Bezüglich der Frage, welchen Einfluss das Rundschreiben vom 21. Dezember 2001 zur „Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen“ im Kanton hatte, sind die Meinungen geteilt: Einzelne Befragte sind der Ansicht, dass es die kantonale Praxis unberührt liess, wobei der Bund die Erteilungskriterien etwas grosszügiger deutete als vor dem Rundschreiben (Aufenthaltsdauer) und somit die Erfolgchancen der unterbreiteten Fälle leicht gestiegen seien. Andere meinen, dass die kantonalen Behörden eher dazu tendierten, sich – im Unterschied zu der früher flexiblen Handhabung – neuerdings strikte an der Kriterienliste des Rundschreibens zu orientieren.¹⁷¹

Im Anschluss an behördliche Absprachen, politische Vorstösse – notabene zwei Motionen¹⁷² – und infolge einer aufsehenerregenden Abschiebung,¹⁷³ wurde vor ungefähr einem Jahr beschlossen, dass keine Ausschaffungen durch die Polizei ohne vorherige Absprache mit den Einwohnerbehörden mehr stattfinden sollten. Die Gewerkschaft SIT hat eine Art Meldesystem eingerichtet, damit sich erwerbstätige Sans-Papiers im Fall einer Verhaftung auf eine Vollmacht der Gewerkschaft (für ihre juristische Vertretung) beziehen können, so dass eine Kontaktperson benachrichtigt wird, bevor es zu einer Ausschaffung kommt. Die Absicht des SIT ist es, in jedem Fall eine Ausreisefrist zu erwirken, damit Zeit bleibt, einen Regularisierungsantrag einzuleiten, oder andere Schritte unternommen werden können (Einforderung ausstehender Löhne, Sozialversicherungsbeiträge usw.). Bisher

¹⁷⁰ „Dans cet esprit et concernant la régularisation, Genève a déjà mis sur pied une sorte de «stratagème» pour répondre à des besoins économiques: depuis un an, l'Office cantonal de la population (OCP) a délivré 1600 permis saisonniers à des clandestins européens, dont la famille est dès lors tolérée. Dès l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, ils auront un permis de courte durée renouvelable, qui leur donnera automatiquement droit à un permis de séjour définitif après trente mois. Mais ce permis de saisonnier, fruit d'un accord entre le Comité genevois d'Action syndicale, l'Union patronale, le Département de justice et police, le Département de l'économie et des associations professionnelles, n'est pas reconnu par Berne.“ (Le Courrier 26 novembre 2001, Anne Pitteloud „Les jeunes clandestins ont droit à un avenir professionnel“.)

¹⁷¹ Wir sind deshalb der Ansicht, dass die Auswirkungen des Rundschreibens auf kantonaler und Bundesebene unbedingt seriös zu evaluieren wären, damit die Vor- und Nachteile sachlich debattiert und gegenseitige Schulzuschiebungen zwischen Verwaltungsebenen vermieden werden können.

¹⁷² Motionsvorschläge „für ein Moratorium der Abschiebungen und eine kollektive Regularisierung“ (M-1432-A) und hinsichtlich „le traitement des personnes en situation irrégulière (sans-papiers)“ (1334), die im vergangenen November von der Menschenrechtskommission des Grossrats an die Wirtschaftskommission überwiesen wurden (Secrétariat du Grand Conseil 11.11.02).

¹⁷³ Eine 15-jährige Schülerin ohne Aufenthaltsbewilligung wurde am 11. März 2002 von der Polizei in der Wohnung ihrer Schwester aufgegriffen und noch gleichentags nach Rio de Janeiro abgeschoben.

wurden bereits zwischen 1500 und 2000 solcher Vollmachten von Sans-Papiers unterzeichnet, und gemäss verschiedener Aussagen halten sich alle Parteien an die getroffenen Abmachungen, die im Rahmen einer so genannten ‚*humanisation des renvois*‘ zu sehen sind. Dieses Beispiel unterstreicht erneut, welche wichtige Rolle die Gewerkschaften und andere NGOs bei der Suche nach gangbarer Lösungen im Umgang mit Sans-Papiers spielen, da sich diese weder selbst in die politische Arena einbringen, noch direkt mit den Behörden verhandeln können.

5.3 Die Praxis in anderen Schweizer Kantonen

In Analogie zu den beiden vorangehenden Kapiteln zur Praxis in Zürich und Genf stellen wir im Folgenden die Situation in verschiedenen anderen Schweizer Kantonen dar. Wie eingangs erwähnt, liegt das Schwergewicht unserer Studie auf den beiden ausgewählten Kantonen. Im Verlauf der Forschungsarbeit sind wir jedoch auf zahlreiche Informationen zu anderen Kontexten gestossen.¹⁷⁴ Wir haben diese Angaben nicht weiter abgeklärt, sondern führen sie im Folgenden im Sinne einer Illustration und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf.

5.3.1 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung¹⁷⁵

Medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung von Sans-Papiers in der Schweiz erfolgt unter sehr unterschiedlichen Voraussetzungen. Aus zahlreichen v.a. Deutschschweizer Kantonen wird berichtet, dass es wahrscheinlich sei, dass Sans-Papiers-PatientInnen infolge eines Spitalbesuchs bei der fremdenpolizeilichen Behörde denunziert würden. Die Gründe dafür dürften einerseits in einer fehlenden Sensibilisierung und Information des Spitalpersonals liegen. Andererseits gibt es aber auch Spitäler, in welchen aus Angst sich strafbar zu machen interne Weisungen bestehen, die bei Notfällen zwar eine Behandlungspflicht, anschliessend jedoch eine Meldung von papierlosen PatientInnen bei der Fremdenpolizei vorschreiben.¹⁷⁶ Unterstutzungskreise der Papierlosen beobachten im Kanton Freiburg, dass Notfälle zwar versorgt, dabei jedoch eingeschränkte Behandlungen durchgeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass es von der Entscheidung einzelner Personen abhängt, ob Sans-Papiers infolge einer Spitalbehandlung bei den Behörden gemeldet werden.

Die Kosten der Spitalbehandlung müssen die nicht-versicherten Papierlosen normalerweise selbst bezahlen. Falls dies bei einem Notfall nicht möglich ist, muss – wie im Kanton Zürich der Fall – beispielsweise auch in St. Gallen und Basel-Stadt der Kanton die Kosten übernehmen.

Neben der „normalen“ medizinischen Versorgung in Spitälern – und vermutlich auch bei privaten ArztInnen¹⁷⁷ – existieren z.B. in Lausanne und in Bern spezifische Strukturen, welche die Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers erleichtern sollen. In Bern gibt es seit Anfang 2001 den Verein medizinische Beratung für illegalisierte Frauen (MeBiF), der von Frauen, die in ihrem beruflichen Alltag mit Sans-Papiers-Frauen konfrontiert wurden, gegründet wurde. Die Beratungsstelle bietet 14-täglich während einem halben Tag

¹⁷⁴ Vgl. z.B. Valli (2003) zu einer detaillierten Beschreibung der Situation der Sans-Papiers in Lausanne.

¹⁷⁵ Ein wesentlicher Teil der folgenden Informationen stammt aus den Vorträgen, Gesprächen und Workshops an der Fachtagung Frauen „sans papiers“ und Gesundheit des Vereins MeBiF, die am 4. April 2003 in Bern stattfand. Vgl. dazu auch „Rechtlosigkeit macht krank“ in WoZ, 10.4.03 und „Krank oder schwanger und ohne Papiere“ in NZZ, 25.4.03.

¹⁷⁶ Ob solche Vorschriften im Anschluss an das Schreiben von BAG und BSV an die Kantone von Dezember 2002 (wenigstens in den öffentlichen) Spitälern geändert wurden, ist uns nicht bekannt.

¹⁷⁷ Winizki (2002) macht als Arzt einen Vorschlag für die Bezahlung der Kosten im Bereich der medizinischen Versorgung. Es scheint allerdings, als ob er seine Ideen in Unkenntnis der tatsächlichen rechtlichen Bedingungen entwickelt hat.

persönliche oder telefonische Sprechstunden an. Zusätzlich zur Beratung vermittelt MeBiF die Frauen weiter an eine zuständige Fachperson aus einem Netz von ÄrztInnen und Hebammen, welche die PatientInnen zu einem günstigen Tarif (meist handelt es sich um einen symbolischen Preis von CHF 50.-) behandeln. Die Vereinsmitglieder leisten Freiwilligenarbeit, die anfallenden Kosten werden durch Mitgliederbeiträge und private Spenden gedeckt. Für Notfälle besteht zudem ein kleiner Fonds. Das Interesse am Angebot von MeBiF ist bislang eher gering und es stellt sich die Frage, wie die Sans-Papiers-Frauen besser erreicht werden könnten. Um die Gefahr eines zu hochschwelligem Angebotes zu reduzieren, überlegt sich der Verein, die Sprechstunden häufiger anzubieten und zudem im Sinne von „Bringstrukturen“ ÄrztInnen einzusetzen, die auf die Frauen zugehen und Informationen an sie herantragen.

In Lausanne¹⁷⁸ existiert eine ähnliche Einrichtung wie die UMSCO in Genf: Die *Unité Populations Vulnérables* an der Medizinischen Universitäts-Poliklinik (PMU). Die PMU kann auf eine bis Ende des 19. Jahrhunderts zurückreichende Tradition in der medizinischen Betreuung von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen zurückblicken. Heute machen insbesondere Asylsuchende und Sans-Papiers einen bedeutenden Teil ihrer PatientInnen aus. Die *Unité Populations Vulnérables* wurde Ende des Jahres 2000 als Antwort auf die Zunahme von papierlosen PatientInnen an der PMU gegründet. Die interdisziplinäre Einheit widmet sich sowohl der Forschung als auch der Betreuung. Als Instrument zur Datenerhebung wurde ein Formular zur detaillierten Erfassung der soziodemographischen und medizinischen Angaben der PatientInnen entwickelt.¹⁷⁹ Dieses Vorgehen ist gemäss den Angaben der Zuständigen nur möglich, wenn die Sans-Papiers im Voraus ausreichend informiert werden. Auf diese Weise kann das Vertrauen der Papierlosen gewonnen werden, dass die Datenerhebung keine Gefahr beinhaltet entdeckt zu werden, und dass sie gleich behandelt werden wie alle andern PatientInnen. Die Betreuung erfolgt gemäss einem so genannten *gate-keeping-Modell*, in welchem die Erstkonsultation z.B. bei einer Krankenschwester in einer Basis-Gesundheitseinrichtung stattfindet. PatientInnen, die eine ärztliche Behandlung benötigen, werden von diesen *gate-keeper* an eine entsprechende Fachperson z.B. an der PMU weitergeleitet.¹⁸⁰ Falls nötig erfolgt in einem nächsten Schritt die Zuweisung an ein Spital oder einen/eine SpezialärztIn. Die Verantwortlichen der *Unité Population Vulnérables* betonen, dass grundsätzlich alle Behandlungen von den Sans-Papiers bezahlt werden müssten – wobei auch hier ein reduzierter Tarif angewendet wird. Man ist jedoch bereit, die finanziellen Möglichkeiten der PatientInnen zu berücksichtigen und entsprechende Zahlungsvereinbarungen zu treffen.¹⁸¹ Gratisbehandlungen werden abgelehnt, da eine Bezahlung mit Respekt, aber auch dem Recht der PatientInnen, jederzeit wiederzukommen, verbunden ist sowie ein Symbol für die Gleichbehandlung der Sans-Papiers mit den andern PatientInnen darstellt. 2002 wurden 47% der anfallenden Kosten durch die PatientInnen beglichen. Der zuständige Arzt sieht einen wichtigen Grund für die

¹⁷⁸ Vgl. zu einer ausführlichen Beschreibung und kritischen Betrachtung der medizinischen Versorgung für marginalisierte Personen in Lausanne Simoes (2002).

¹⁷⁹ Vgl. auch Kapitel 2, in welchem wir uns unter anderem auf diese Daten stützen.

¹⁸⁰ Lediglich 12,5% der Sans-Papiers-PatientInnen werden an einen Arzt oder eine Ärztin weiterverwiesen.

¹⁸¹ Im Fall von kostspieligen Operationen versuchen die Mitglieder der *Unité* individuelle Lösungen zu finden.

heute etablierte Struktur und Praxis der medizinischen Betreuung von Sans-Papiers in Lausanne darin, dass mit der PMU bereits eine Sensibilität und ein grundsätzlicher Wille vorhanden waren, sozial benachteiligten Menschen einen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu bieten. Unter dieser Voraussetzung konnte mit viel Beharrlichkeit und Engagement Schritt für Schritt das heutige Vorgehen etabliert werden, das sowohl von der Leitung der PMU als auch von politischer Seite akzeptiert wird.

Vonseiten der Bundesverwaltung hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Wichtigkeit der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz erkannt – Zeichen davon ist der gemeinsam mit dem BSV verfasste Brief an die Kantone vom Dezember 2002 – und bekundet sein Interesse an einem Engagement. Bislang existiert jedoch noch kein klares Vorgehen. Geplant ist, dass in die Umsetzung der dritten Interventionsachse (Gesundheitsversorgung) der Strategie Migration und Gesundheit 2002–2006 des BAG (BAG 2001) Sans-Papiers mit einbezogen werden. In welcher konkreten Form dies geschehen soll, ist allerdings noch unklar.

Krankenversicherung

Bis Ende 2002 – d.h. vor der Weisung des BSV an die Krankenversicherer – konnten sich in den meisten Schweizer Kantonen nur ausnahmsweise Sans-Papiers einer Krankenkasse anschliessen. Am ehesten sind Personen krankenversichert, die schon vor dem KV-Obligatorium von 1996 eine Krankenversicherung abgeschlossen hatten. Aus einigen Kantonen sind Denunziationen durch Krankenkassen bekannt.

Vereinzelt wird von Sans-Papiers berichtet, die infolge der Unmöglichkeit, selbst eine Krankenversicherung abzuschliessen, unter dem Namen einer andern Person medizinische Leistungen bezogen. Teilweise ist dies sogar unter Mitwissen von ÄrztInnen geschehen. Im Kanton Freiburg erliess die Gesundheits- und Sozialfürsorgedirektion im September 2002 als Antwort auf den beharrlichen Einsatz vonseiten des Unterstützungskomitees für die Sans-Papiers¹⁸² ein Schreiben an die Krankenversicherer, in welchem die Haltung des Bundes bezüglich der Krankenversicherungspflicht von Sans-Papiers geteilt und dies entsprechend kommuniziert wurde. Versicherte ohne Aufenthaltsberechtigung haben demzufolge die gleichen Rechte und Pflichten wie alle anderen Versicherten.

Die Reaktionen der Kantone auf die Weisung des BSV vom Dezember 2002 an die Krankenversicherer sowie den Informationsbrief an die Kantone sind sehr unterschiedlich: Die Kantone Bern, Basel-Stadt und Freiburg beispielsweise haben die Weisung offiziell zur Kenntnis genommen und zeigen sich gewillt, diese zu vollziehen. In Bern klappt dies bisher, wobei es für Sans-Papiers beim Abschluss einer Krankenversicherung nicht nötig ist ihre eigene Adresse anzugeben – eine Postadresse reicht. Auch im Kanton Basel-Stadt werden seit 2003 Sans-Papiers versichert. Die Krankenversicherer verlangen dazu keinen expliziten Nachweis des Wohnsitzes. Als Folge des Versicherungsobligatoriums auch für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung kommt es in Basel-Stadt aber vor, dass Nicht-Versicherte von Spitälern zurückgewiesen werden. Im Kanton Freiburg ist gemäss Aussagen aus dem unterstützenden Umfeld der Sans-Papiers trotz der Weisung und trotz Stellungnahme des Kantons weiterer Druck auf die Krankenversicherer notwendig, bis die geltenden Regeln

¹⁸² Dabei wurde als Vorbild stets auf das Beispiel von Genf verwiesen.

auch tatsächlich von allen befolgt werden. Im Kanton Freiburg stellt analog zum Vorgehen in Genf die Gesundheitsdirektion den Sans-Papiers eine Bestätigung ihres Aufenthaltes aus. Aus dem Kanton Waadt (u.a. von der PMU) wird berichtet, die Weisung habe bislang keine Wirkung gezeigt, die Krankenversicherer würden sich weiterhin weigern, Sans-Papiers aufzunehmen (vgl. Simoes 2002). Wie in der Weisung erwähnt, geht das BSV gegen solche Versicherer strafrechtlich vor, sofern es darüber informiert wird. Drei Deutschschweizer Kantone sollen sich beim neuen Departementschef des EDI über die Weisung beklagt haben.

Prämienverbilligungen

Schwieriger als bei der Krankenversicherung zeigt sich die Lage bezüglich Prämienverbilligungen. Vor der Weisung des BSV war es für Sans-Papiers unseres Wissens mit Ausnahme des Kantons Genf nur in Freiburg möglich, Prämienverbilligungen zu beziehen – allerdings auch erst seit September 2002 und lediglich für Kinder. Bei den Erwachsenen stellt sich das Problem des Einkommensnachweises, um die Berechtigung zum Bezug von Prämienverbilligungen abzuklären. Im Falle der Kinder ist – analog zu Genf – das *Centre de contact Suisse.sses-Immigré.es/ SOS Racisme* (CCSI/SOS Racisme) die Kontaktstelle, welche die finanziellen Verhältnisse der Eltern zuhanden der zuständigen Kantonsstelle beurteilt. Im Kanton Basel-Stadt sind Verhandlungen zwischen dem Kanton und Unterstützungskreisen über die Möglichkeit von Prämienverbilligungen für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung im Gang.

Von verschiedener Seite wird betont, wie wichtig es gerade für Sans-Papiers sei, dass sie Prämienverbilligungen beziehen können, da sie sich die hohen Prämien bei ihren meist geringen Einkommen kaum leisten können. Das Recht und die Pflicht zu einem Versicherungsschutz gegen Krankheit kann sonst trotz Weisungen nicht eingefordert werden.

5.3.2 Arbeitsrechtliche Aspekte und übrige Sozialversicherungen

Übrige Sozialversicherungen

Die Informationen zu anderen Kantonen bestätigen den Eindruck aus Genf, dass Grauarbeit primär in der Romandie geleistet wird und in der Deutschschweiz eher die Ausnahme darstellt. Auch die Aussagen aus Genf, dass bei Grauarbeit jeweils alle Sozialabgaben¹⁸³ und die Quellensteuer abgezogen werden, wird bestätigt. Das heisst, Schattierungen von Grauarbeit scheint es kaum zu geben. Die zentrale Voraussetzung für Grauarbeit ist laut GewerkschafterInnen die Sensibilisierung der Arbeitgebenden sowie die beidseitige Vertrauensbildung, dass die Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge sowie die Steuerzahlung keine Möglichkeit einer Aufdeckung beinhalten kann – weder für die Arbeitnehmenden noch für die Arbeitgebenden. Im Kanton Waadt wird von Gewerkschaftsseite aktiv versucht, die ArbeitgeberInnen z.B. in der Landwirtschaft dazu zu bewegen, dass sie für ihre Angestellten ohne Bewilligung die gleichen Abgaben leisten wie für alle andern auch. Gemäss einem Gewerkschafter klappt die Trennung zwischen den

¹⁸³ Sofern es im GAV so vorgesehen ist, werden auch die Beiträge an die Krankentaggeldversicherung bezahlt.

Ausgleichskassen und der Fremdenpolizei in der Romandie, auch auf dem Land, problemlos. Das eine Auge der Behörden sehe nicht, was das andere sehe. Auch die Ausgleichskasse des Kantons Basel-Stadt gibt an, keine Daten an die Fremdenpolizei weiterzuleiten.¹⁸⁴

Im Kanton Waadt gibt es Erfahrungen mit dem Bezug von AHV-Renten durch Sans-Papiers, die einem Staat angehören, welcher mit der Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat.

Aus Deutschschweizer Kantonen wird von zwei Fällen von Sans-Papiers berichtet, die eine IV-Rente erhalten. Allerdings befanden sich die Betroffenen entweder in einem Bewilligungsverfahren oder ihr Aufenthalt war bereits legalisiert worden. Ohne Aussicht auf einen geregelten Aufenthalt ist die Chance auf eine IV-Rente offenbar sehr gering.

Wie erwähnt interessiert sich die SUVA gemäss eigenen Angaben nicht für den Aufenthaltsstatus einer versicherten Person. So werden Zahlungen geleistet und Sans-Papiers können sich rückwirkend anmelden, wie aus Gewerkschaftskreisen verlautet. Bei privaten Unfallversicherern ist dies gemäss GewerkschaftsvertreterInnen schwieriger und es ist mehr Druck erforderlich. Weder die Ersatzkasse UVG selbst noch andere befragte Fachpersonen berichten von Erfahrungen dieser Stelle mit Sans-Papiers.

Sowohl im Kanton Basel-Stadt als auch in Waadt wurden rückwirkend Kinderzulagen für Sans-Papiers eingefordert. Im ersten Fall verfügte die betreffende Person zum Zeitpunkt der Einforderung allerdings über eine Aufenthaltsbewilligung. Je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses konnten bis zu fünfstellige Summen erwirkt werden.

Von einer interviewten Juristin wurde darauf hingewiesen, dass die Kantone bzw. die kantonalen Verwaltungen im Bereich der Abwicklung der Sozialabgaben gewisse Spielräume haben. Das hängt davon ab, wie misstrauisch sich die Behörden grundsätzlich zeigen, welche Angaben sie von den Versicherten verlangen oder welche zusätzlichen Fragen sie stellen (ob beispielsweise die Art der Aufenthaltsbewilligung erfragt wird oder nicht).

Steuern

Im Kanton Waadt hat die Bezahlung der Quellensteuer ebenso wenig wie jene der Sozialversicherungsbeiträge eine Aufdeckung der Sans-Papiers zur Folge. Ein Gewerkschaftsvertreter meint zu dieser Tatsache, dass hier die Hypokrisie des Staates bezüglich der Frage der Sans-Papiers besonders deutlich zum Ausdruck komme.

Gerichtliche Verfahren (Arbeitsrecht oder Sozialversicherungen)

Wir haben kaum von Erfahrungen mit arbeitsgerichtlichen Verfahren in anderen Kantonen gehört.¹⁸⁵ Von Gewerkschaftsseite im Kanton Waadt wird ähnlich wie im Kanton Zürich berichtet, dass nach Möglichkeit aussergerichtliche Vereinbarungen mit den

¹⁸⁴ Zur Vermutung aus AktivistInnenkreisen, dass gewisse Ausgleichskassen in Deutschschweizer Kantonen Sans-Papiers denunzieren, erhielten wir keine unmittelbaren Informationen.

¹⁸⁵ Es wird von einem Fall in einem Deutschschweizer Kanton berichtet, in welchem das arbeitsgerichtliche Verfahren die Ausweisung des klagenden Sans-Papiers zur Folge hatte.

ArbeitgeberInnen gesucht werden. Die Angst vor einem Stellenverlust oder der Wegweisungen – allenfalls schon vor dem Abschluss des Verfahrens – sind unter den Sans-Papiers gross. Gerichtliche Verfahren sind abgesehen von den damit verbundenen Risiken zudem langwierig und schwierig, da beispielsweise spezielle Vorkehrungen getroffen werden müssen, um die klagenden Sans-Papiers vor einer Denunziation durch die ArbeitgeberInnen zu schützen. Wenn es zu einem Verfahren kommt, geschieht dies erst, wenn das Arbeitsverhältnis nicht mehr besteht. Als Belege für das Arbeitsverhältnis dienen Aussagen von ZeugInnen, NachbarInnen oder Angaben zu den ausgeführten Arbeiten oder den Arbeitsorten.

5.3.3 Sozial- und Überlebenshilfe

Im Kanton Basel-Stadt wurde eine papierlose Familie von der Sozialhilfe unterstützt, die sich in einem Bewilligungsverfahren befand. Auch in diesem Fall war die Fremdenpolizei über die Anwesenheit der Familie informiert. Aufgrund des hängigen Verfahrens wurden sie jedoch nicht weggewiesen. Da es allgemein üblich ist, dass die Sozialhilfe den Einwohnerdienst über unterstützte MigrantInnen unterrichtet, um den Bewilligungsentzug zu überprüfen, wird in Unterstützungskreisen angenommen, dass auch der Sozialhilfebezug durch Sans-Papiers in Basel-Stadt nicht ungemeldet bleibt.

Im Kanton Freiburg ist gemäss Erfahrungen des Unterstützungskomitees für die Sans-Papiers eine Unterstützung durch die Sozialhilfe in Notfällen und insbesondere, wenn eine Chance auf die Legalisierung des Aufenthalts besteht, möglich.

Im Kanton Bern ist der Bezug von Sozialhilfe für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ausgeschlossen. Niederschwellige Überlebenshilfe in Notsituationen bieten jedoch verschiedene Stellen (Kirchen, MigrantInnenorganisationen etc.) an. Den Grossteil an Unterstützungsleistungen übernehmen aber auch hier Private.

5.3.4 Schule und Ausbildung

Von verschiedener Seite und an diversen Veranstaltungen zum Thema der Sans-Papiers bestätigte sich die Situation zu Schule und Ausbildung, wie sie in den Darstellungen zu den Kantonen Zürich und Genf beschrieben wurde: Grundsätzlich klappt die Einschulung während der obligatorischen Schulzeit seit Beginn der 1990er Jahre verhältnismässig gut, und wir haben von keinem Fall erfahren, in welchem Sans-Papiers-SchülerInnen gegenüber der Fremdenpolizei denunziert worden wären.¹⁸⁶ Trotzdem ist anzunehmen, dass die Angst der Eltern, durch die Einschulung ihrer Kinder aus der Unsichtbarkeit herauszutreten, dazu führt, dass längst nicht alle Sans-Papiers-Kinder in der Schweiz eine Schule besuchen.

Die post-obligatorische Ausbildung ist auch in den andern Kantonen kaum möglich. In der Romandie sind gegenwärtig Bestrebungen im Gange, entsprechende Angebote für Sans-Papiers zu schaffen.

¹⁸⁶ Vgl. zu einer Übersicht über verschiedene Kantone das VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten Nr. 128 von September 2002. Die darin vorgestellte Umfrage zeigt jedoch, dass dennoch eine gewisse Vorsicht geboten ist. Anlass dazu gibt die Feststellung, dass gewisse Gemeinden Kindern von Asylsuchenden den Schulbesuch verweigern.

5.3.5 *Regularisierungen*

Das Rundschreiben vom 21. Dezember 2001 zur „Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen“ von BFA und BFF wurde von den Kantonen seither sehr unterschiedlich angewandt – wie bereits aus der Darstellung der Kantone Zürich und Genf deutlich wurde. Die Unterschiede beziehen sich sowohl auf das Vorgehen (ob Dossiers anonym eingereicht werden können oder nicht, ob ein kantonales Härtefallgremium existiert oder nicht, ob zusätzlich kantonale Kriterien angewandt werden etc.) als auch auf die Anzahl der entgegengenommenen sowie der an den Bund weitergeleiteten Gesuche. Gemäss der Statistik „Übersicht Härtefälle BFA/BFF“ vom März 2003 wurden seit September 2001 167 Dossiers (480 Personen betreffend) positiv entschieden, d.h. in 112 Fällen (291 Personen) erteilte das BFA eine humanitäre B-Bewilligung und in 55 Fällen (189 Personen) sprach das BFF eine vorläufige Aufnahme (F-Bewilligung) aus. Von den Kantonen eingereicht wurden im selben Zeitraum total 364 Dossiers (1'059 Personen). Interessant ist dabei, dass 90% der Dossiers aus den Kantonen Genf, Waadt, Bern, Freiburg und Neuenburg kamen. Insgesamt reichten 14 Kantone beim BFA oder BFF Härtefallgesuche für Papierlose ein.

Die Kollektive und die „Plattform für einen Runden Tisch zu den Sans-Papiers“ kritisieren diese Situation und fordern angesichts des aus ihrer Sicht fehlgeschlagenen Versuchs einer Lösung für die Frage der Papierlosen in der Schweiz neue Vorgehensweisen. Ihres Erachtens zeigt die bisherige Bilanz der Härtefallregelung, dass die im Jahr 2001 von der EKA und Bundesrätin Metzler genannten Ziele nicht erreicht werden konnten. An einem von der „Plattform“ organisierten Runden Tisch im Dezember 2002 diskutierten VertreterInnen der Bundesverwaltung, der Hilfswerke, Kirchen und Gewerkschaften sowie der Kantone die Forderungen der „Plattform“, die sich unter anderem auf Möglichkeiten zur Regularisierung des Aufenthaltes bezogen. Obwohl die Debatten in einem grundsätzlich offenen und positiven Rahmen stattfanden und die Einsicht in einen Handlungsbedarf von verschiedener Seite bekundet wurde, hat sich daraus bisher – abgesehen von der erwähnten Weisung des BSV und dem dazu gehörenden Begleitbrief von BSV und BAG vom Dezember 2002 – kein konkretes Resultat ergeben. In einem offenen Brief an Bundesrätin Metzler von Ende April 2003 protestierte die „Plattform“ gegen die Sans-Papiers-Politik des EJPD und forderte die Bundesrätin auf, sich mit ihren Vorschlägen auseinander zu setzen.

Diese Informationen aus anderen schweizerischen Kantonen werden in das anschliessende und mehr analytisch ausgerichtete Kapitel 6 zur Bestätigung oder Differenzierung von Tendenzen einfließen. Sie sind zudem als Hinweise auf die Heterogenität von Umgangsweisen in den verschiedenen Kantonen zu lesen.

6 Analyse des sozialen Schutzes von Sans-Papiers

Im Anschluss an den deskriptiven Teil betrachten wir im Folgenden die dargestellten Situationen aus einer analytischen Perspektive. Wir gehen dazu drei verschiedenen Fragen nach: Wie verhalten sich Recht und Praxis in den untersuchten Themenbereichen zueinander? Welche Unterschiede sind zwischen den Kantonen Zürich und Genf festzustellen? Welche AkteurInnen sind an der Ausgestaltung der rechtlichen und praktischen Möglichkeiten betreffend die soziale Sicherheit für Sans-Papiers in welcher Form beteiligt?

6.1 Recht und Praxis in Fragen der sozialen Sicherheit

6.1.1 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung

Wir haben keine Hinweise darauf erhalten, dass Sans-Papiers das Recht auf medizinische Betreuung in Notsituationen verweigert würde. Notfälle werden von Spitälern also aufgenommen und versorgt, unabhängig davon, ob die betreffenden PatientInnen eine Aufenthaltsberechtigung haben oder krankenversichert sind. Ebenso wurde jedoch klar, dass ein Spitalaufenthalt – ob als Notfall oder nicht – für Papierlose riskant ist, da sie dadurch möglicherweise entdeckt werden. In einzelnen Fällen mag eine Meldung an die fremdenpolizeilichen Behörden in Unkenntnis der Schweigepflicht, aus unüberlegten Handlungen von Einzelpersonen oder als Folge von Zufällen erfolgen. In anderen zeigt sich aber auch, dass die Auslegung des Geltungsbereiches des ärztlichen Berufsgeheimnisses – und allenfalls von Datenschutzbestimmungen – umstritten ist: Fällt darunter nur die Geheimhaltung der Krankheit resp. des Gesundheitszustandes von PatientInnen oder zählt auch das Wissen über deren unbewilligten Aufenthalt und ihre Personalien dazu? Bei der Abwägung dieser Fragen spielt der Aspekt der Kostendeckung eine zentrale Rolle. Wenn das Spital befürchtet, die Behandlungskosten selbst übernehmen zu müssen, kann dies den Entscheid für eine Meldung der papierlosen PatientInnen fördern. Die Alternative besteht aus der Sicht des Spitals in der Abweisung von papierlosen PatientInnen, sofern es sich denn um keine Notfälle¹⁸⁷ handelt.

Angesichts des Risikos für Sans-Papiers, im Anschluss an eine medizinische Behandlung in einem Spital aus der Schweiz weggewiesen zu werden, haben sich spezielle Angebote für ihre Gesundheitsversorgung herausgebildet. Dabei handelt es sich entweder um spezielle Einrichtungen oder Abteilungen innerhalb eines Spitals (wie in Genf und Lausanne) oder um Stellen, welche die Papierlosen an ihnen bekannte ÄrztInnen vermitteln, die sich zu speziellen Behandlungskonditionen bereit erklärt haben.

Bis zur Weisung des BSV vom Dezember 2002 herrschte unter den Versicherern und Kantonen Uneinigkeit über die Möglichkeit oder die Pflicht von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Seither sollte die rechtliche Ausgangslage für alle klar sein. In der Praxis ist die vollständige Einbindung der

¹⁸⁷ Wann genau es sich um einen Notfall handelt, dürfte in gewissen Fällen ebenfalls eine Ermessensfrage darstellen.

Sans-Papiers in das schweizerische Krankenversicherungssystem jedoch noch weit von der Realität entfernt. Zum einen halten sich die Versicherer teilweise erst an diese rechtlichen Bestimmungen, nachdem Sanktionen angedroht oder verhängt wurden. Zum andern sind gewisse Kantone bislang nicht bereit, deren Umsetzung zu fördern. Aber auch die Papierlosen selbst dürften sich bislang in vielen Fällen nicht an ihre Krankenversicherungspflicht gehalten haben. Das Problem hierbei liegt – neben z.B. einem Informationsdefizit bei den Betroffenen – zu einem bedeutenden Teil an den hohen Krankenversicherungsprämien, die für die Mehrheit unter ihnen beinahe unerschwinglich sind. Prämienverbilligungen, auf welche obligatorisch Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen abhängig von den Voraussetzungen des zuständigen Kantons ein Anrecht haben, sind Sans-Papiers bislang nur in wenigen Fällen zugänglich. Eine Praxis zur Umsetzung dieses Anspruchs beginnt sich in einzelnen Kontexten herauszubilden. Als Hauptproblem wird dabei auf die fehlende Berechnungsgrundlage verwiesen, wenn die betreffenden Personen keine Steuern bezahlen.

Es zeigt sich also, dass sowohl in der Frage der medizinischen Behandlung als auch bei der Krankenversicherung von Papierlosen in der Schweiz die bestehenden Rechte heute noch nicht überall umgesetzt sind. Das Hauptproblem dabei ist jedoch weniger die fehlende Aufenthaltsberechtigung als vielmehr die Frage, wer die anfallenden Kosten übernehmen muss. Das heisst, für den Fall der medizinischen Versorgung durch ein Spital liegt das Risiko für die Papierlosen in erster Linie darin, dass sie keine Krankenversicherung haben, die Institution folglich befürchtet, für die Kosten aufkommen zu müssen, und deshalb eine staatliche Stelle informiert.¹⁸⁸ Im Falle der Krankenversicherung hindern unter anderem die gemessen an ihrem durchschnittlichen Einkommen sehr hohen Prämien und der bisher nur in Ausnahmen mögliche Bezug von Prämienverbilligungen die Sans-Papiers daran, ihrer Versicherungspflicht nachzukommen. Je geringer die legalen Versicherungsmöglichkeiten sind, desto „legitimer“ erscheinen allen Beteiligten Strategien, mit welchen die rechtlichen Vorkehrungen umgangen werden und die beispielsweise darin bestehen, Sans-Papiers unter dem Namen versicherter Personen behandeln zu lassen.

6.1.2 *Übrige Sozialversicherungen*

Alle Erwerbstätigen haben die Pflicht, Beiträge an die AHV, IV, EO, ALV und – abhängig von der Höhe des Einkommens – an die Pensionskasse (BV) zu leisten sowie UV-Prämien zu zahlen.¹⁸⁹ Sie sind entsprechend zum Bezug der damit verbundenen Leistungen berechtigt. Die Befolgung der Versicherungspflicht unterscheidet sich in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz. In Genf und Waadt kommt mit Ausnahme des Bereichs der Hausarbeit und im Sexgewerbe ein bedeutender Teil der ArbeitgeberInnen der Beitragspflicht nach. Dadurch können weder die ArbeitnehmerInnen noch die ArbeitgeberInnen entdeckt werden, da sich die Sozialversicherungsbehörden an ihre Schweigepflicht halten. In Deutschschweizer Kantonen hingegen ist die Grauarbeit eine

¹⁸⁸ Bei krankenversicherten Sans-Papiers-PatientInnen ist anzunehmen, dass die Möglichkeit einer Denunziation wesentlich geringer ist, da es vermutlich keinen Anlass gibt, dass ihr unbewilligter Aufenthalt während des Spitalaufenthalts zum Thema wird.

¹⁸⁹ Auf die ALV gehen wir hier nicht ein, da sich diesbezüglich keine Frage nach der Praxis stellt. Vgl. dazu Kapitel 4.

seltene Erscheinung. Deshalb ist hier die Befolgung der Schweigepflicht durch die Sozialversicherungen in der Praxis kaum zu beurteilen. Gründe für die geringe Verbreitung der Grauarbeit in der Deutschschweiz sind mangelnde Informationen auf allen Ebenen (Behörden, ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen) sowie fehlendes Vertrauen in die geltenden Bestimmungen zur Schweigepflicht bei Arbeitnehmenden und -gebenden. Es ist davon auszugehen, dass der Einfluss der papierlosen ArbeitnehmerInnen auf den Entscheid, ob sie grau oder schwarz arbeiten, gering ist und stattdessen bei den Arbeitgebenden liegt.

Was die Einforderung der rechtlich garantierten Leistungen von den verschiedenen Sozialversicherungen betrifft, sind wir auf wenig Erfahrungen aus der Praxis gestossen. Im Falle von Grauarbeit klappt die Einforderung aber tendenziell ohne Probleme und Gefahren. Bei der Unfallversicherung kann der Bezug an sich erwirkt werden – bei Grauarbeit problemlos, bei Schwarzarbeit möglicherweise unter grösseren Schwierigkeiten –, möglicherweise allerdings mit riskanten Folgen: Falls keine Prämien bezahlt wurden, muss das Arbeitsverhältnis nachgewiesen werden und der Arbeitgeber kann mit Denunziation der Arbeitnehmerin oder mit der Kündigung der Stelle auf die Verpflichtung zur rückwirkenden Prämienzahlung reagieren – oder mit diesen Möglichkeiten drohen, um die Arbeitnehmenden von einer Unfallmeldung abzuhalten.

Betreffend AHV ist der Rentenbezug für Personen, die einem Staat angehören, der mit der Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat – und falls die Beiträge einbezahlt wurden – möglich, da dazu weder die Aufenthaltsberechtigung noch der Wohnsitz kontrolliert werden. Personen aus einem Nicht-Vertragsstaat können beim Verlassen der Schweiz ihre Beiträge zurückfordern. Bei einem Verbleib in der Schweiz ist der Bezug einer AHV-Rente mit der Schwierigkeit verbunden, den Wohnsitz nachweisen zu müssen. Diesbezüglich wie betreffend die Möglichkeit des Rentenbezugs auch bei Schwarzarbeit, d.h. ohne dass die Beiträge einbezahlt worden wären, sind wir auf keine Erfahrungen gestossen.

Auch betreffend Invalidenversicherung sind kaum Erfahrungen vorhanden, ob das Recht auf Rentenbezug geltend gemacht werden kann – weder bei Grau- noch Schwarzarbeitenden. Es zeichnet sich jedoch die Tendenz ab, dass bei invaliden Sans-Papiers der Aufenthalt reguliert wird. Auf diese Weise werden Bedenken bezüglich des tatsächlichen Zugeständnisses dieses Rechts trotz unbewilligtem Aufenthalt umgangen.

Zum Bezug einer Rente aus der beruflichen Vorsorge oder zur Barauszahlung der Austrittsleistung sind uns keine Erfahrungen bekannt. Da daran keinerlei Voraussetzungen bezüglich Wohnsitz geknüpft sind, keine Unterscheidung nach Nationalität gemacht wird und es sich schliesslich zu einem grossen Teil um private Versicherer handelt, dürften sich weniger Schwierigkeiten sowohl bezüglich Denunziation als auch des Beweises der Anspruchsberechtigung ergeben.

Zusammenfassend lässt sich zu den erwähnten Sozialversicherungen festhalten, dass hinsichtlich der Beitragspflicht die so genannte Grauarbeit von Sans-Papiers eine Praxis darstellt, mit welcher sowohl vonseiten der Arbeitgebenden wie der ArbeitnehmerInnen versucht wird, das geltende Recht so weit als möglich zu befolgen. Von den fremdenpolizeilichen sowie den Arbeitsmarktbehörden in Genf wird diese Strategie dadurch honoriert, dass Grauarbeitgeber geringer bestraft werden als Schwarzarbeitgebende, welche

sowohl gegen das Ausländerrecht als auch gegen die Sozialversicherungsgesetze (und die Steuerpflicht) verstossen (Chimienti et al. 2003). Die Befolgung der Beitragspflicht führt dazu, dass die betreffenden Papierlosen (und ihre ArbeitgeberInnen) bei staatlichen Stellen registriert sind, und bedeutet deshalb, dass sie für den Staat in gewisser Weise sichtbar werden. Dies mag einer der Gründe sein, weshalb diese Strategie gerade in der Deutschschweiz wenig verbreitet ist, wo das Vertrauen in die Trennung von Angelegenheiten der Sozialversicherungs- und Steuerbehörden von jenen der fremdenpolizeilichen Behörden geringer ist. Die geringen Erfahrungen zum Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen deuten zudem darauf hin, dass die Sans-Papiers selbst ihre diesbezüglichen Rechte selten einfordern.¹⁹⁰ Gründe dafür mögen von mangelnden Informationen – vor allem über die Rückerstattungsmöglichkeit – bis hin zu Misstrauen gegenüber dem Staat und zur Vermeidung weiterer Risiken bezüglich Denunziationen – im Fall von Leistungsbezügen in der Schweiz – reichen. Vermutlich genügen bereits einzelne Erfahrungen mit der Nichteinhaltung der Schweigepflicht der Sozialversicherungsbehörden, um zahlreiche Personen von einem solchen Schritt abzuhalten.

6.1.3 *Arbeitsrecht*

Im Bereich des Arbeitsrechts stellt sich für Sans-Papiers die paradoxe Situation, dass sie zwar die gleichen Rechte haben wie ArbeitnehmerInnen mit Arbeits- und Aufenthaltsberechtigung, dass sie mit einem arbeitsgerichtlichen Verfahren aufgrund des Art. 15 ANAV, welcher die Gerichtsbehörden zur Meldung verpflichtet, jedoch ihre Denunziation und Wegweisung riskieren. Das heisst, dass jene Personen, die dieses Risiko nicht eingehen wollen, nur auf die freiwillige Einhaltung des Arbeitsrechts durch ihre ArbeitgeberInnen hoffen können – was jedoch in der Minderheit der Fälle zutreffen dürfte. Aus diesem Grund gibt es mit Ausnahme von Genf (vgl. unten) kaum Erfahrungen mit arbeitsgerichtlichen Verfahren von Sans-Papiers.

In der Praxis haben sich zwei Vorgehensweisen herausgebildet, welche es Personen ohne Aufenthaltsberechtigung dennoch ermöglichen, die ihnen zustehenden Rechte geltend zu machen:

- Wann immer möglich wird versucht, die Angelegenheiten mit Hilfe von Gewerkschaften oder AnwältInnen aussergerichtlich zu regeln.
- Im Kanton Genf ist es gängige Praxis, dass bei arbeitsgerichtlichen Verfahren die Meldepflichten nicht befolgt werden. Ein Gang vor das Arbeitsgericht zieht für Sans-Papiers deshalb keine Denunziation nach sich. Ferner wird in Genf eine Wegweisung für die Dauer eines (arbeits-) gerichtlichen Verfahrens aufgeschoben, um den Papierlosen die Durchsetzung ihrer rechtlichen Ansprüche zu ermöglichen.

In beiden Fällen hat sich eine Praxis neben dem Recht etabliert, im zweiten Fall scheint es sogar, dass die Praxis das Recht überholt hat. Diese Vorgehensweisen werfen jedoch Fragen über den Sinn und Zweck rechtsstaatlicher Einrichtungen wie Gesetze und Gerichte auf. So kann es aus Sicht des Staates problematisch sein, wenn sich neben den Gerichten

¹⁹⁰ Nicht zu unterschätzen ist jedoch auch die in 5.1.2 erwähnte Hypothese, dass diese geringe Einforderungsquote bei AHV und beruflicher Vorsorge wesentlich darin begründet ist, dass sich die in der Schweiz lebenden Sans-Papiers noch nicht im Rentenalter befinden.

zusätzliche Verfahren und Instanzen herausbilden, welche über die Befolgung der Gesetze entscheiden. Zudem werfen beide Möglichkeiten Bedenken hinsichtlich der Rechtsgleichheit auf: Wenn das Bundesrecht durch die Kantone ungleich vollzogen wird, ziehen gleiche Sachverhalte unterschiedliche Konsequenzen nach sich. Die aussergerichtlichen Vereinbarungen bergen aufgrund ihres informellen Charakters deshalb ein beträchtliches Potenzial an Ungleichbehandlung in sich.

6.1.4 Sozialhilfe und Überlebenshilfe

Bezüglich des durch die Verfassung garantierten Rechts auf Hilfe in Notlagen zeigt sich eine ähnliche Situation wie beim Arbeitsrecht: Das Recht gilt unabhängig vom Vorhandensein einer Aufenthaltsbewilligung. Wird es jedoch eingefordert, wird die fremdenpolizeiliche Behörde davon unterrichtet. Diese verfügt anschliessend die Wegweisung. Das Recht auf Hilfe in Notlagen gilt demnach in der Praxis bis zur Wegweisung respektive bis zur Legalisierung¹⁹¹ des Aufenthaltes. Faktisch bedeutet das, dass Sans-Papiers nur dann von der Sozialhilfe Unterstützung beziehen, wenn ihre Ausreise absehbar ist, ihre Ausschaffung nicht vollziehbar ist oder wenn die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bevorsteht.

Die Tatsache, dass die Überlebenshilfe mehrheitlich im privaten Rahmen – Bekannte und Verwandte, in geringerem Masse auch NGOs und Kirchen – organisiert wird, weist darauf hin, dass die Papierlosen sich kaum an den Staat wenden, um ihr Recht auf Hilfe in Notlagen einzufordern.¹⁹²

6.1.5 Bildung

Das Recht auf Zugang aller Kinder zu kostenlosem Schulunterricht ist in der Schweiz für die obligatorische Schulzeit grundsätzlich gegeben und in der Praxis einforderbar. Der Bereich der obligatorischen Schulbildung ist ein Beispiel für eine Praxis, mit welcher über die Jahre hinweg eine beispielhafte Vorreiterrolle eingenommen wurde, und in der sich eine überkantonale¹⁹³ Auslegung des Rechts bzw. die Priorität des Rechts der Kinder auf Bildung vor dem Vollzug des Ausländerrechts etabliert hat. Zwar ist dieses Recht auch für Kinder ohne Aufenthaltsberechtigung in keinem Gesetz explizit verankert, doch finden sich zahlreiche offizielle Stellungnahmen, welche den Geltungsbereich für alle Beteiligten klären.

Wie viele Eltern der Gefahrlosigkeit der Einschulung ihrer Kinder tatsächlich vertrauen, ist hingegen schwierig abzuschätzen. Es ist auch davon auszugehen, dass es dennoch Situationen gibt, in welchen infolge von Zufällen oder fehlenden Informationen eine solche Vorsicht angemessen ist.

¹⁹¹ Der Bezug von Sozialhilfe ist jedoch gerade auch ein Hinderungsgrund für die Erteilung einer Bewilligung aufgrund eines schwerwiegenden Härtefalles.

¹⁹² Ob mangelnde Kenntnisse der Rechtslage oder die Angst vor den Risiken die Ursachen dafür sind, kann hier nicht beantwortet werden.

¹⁹³ Efonayi-Mäder und Cattacin (2002:10) weisen darauf hin, dass sich bisher einzig im Schulwesen „Ansätze zu einer koordinierten Politik gegenüber *Sans-papiers*“ abzeichnen.

Auf eine postobligatorische Ausbildung existiert hingegen weder ein Recht noch – bei den dualen Berufslehren – eine legale Möglichkeit für Sans-Papiers-Jugendliche. Im Gegensatz zur Grundschule orientiert sich die Berufsbildung an den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Erwerbstätigkeit: Eine Arbeitsbewilligung ist in der Schweiz an das Vorhandensein einer Aufenthaltsbewilligung gebunden. Deshalb ist der Handlungsspielraum in dieser Frage stark eingeschränkt. Es wird heute versucht, ähnlich wie für die obligatorische Schule eine Praxis aufzubauen, welche papierlosen Jugendlichen den Zugang zu einer Berufsausbildung eröffnet.

Tabelle 4 – Vergleich von Recht und Praxis

| | Rechtliche Lage | Praxis | |
|--------------------------------|--|---|--|
| | | Zürich | Genf |
| Medizinische Versorgung | Recht auf Hilfe in Notfällen | Netz v. PrivatärztInnen; Öffentliche Spitäler | PrivatärztInnen; UMSCO |
| Krankenversicherung | Obligatorium, sofern Wohnsitz nach Art. 24 ZGB | Keine Erfahrungen | Kinder und z.T. Erwachsene sind versichert |
| Prämienverbilligungen | Abhängig von kantonalen Anspruchsvoraussetzungen | Keine Erfahrungen | Kinder und grau Arbeitende können beziehen |
| AHV/ IV | Obligatorium; Leistungsbezug oder bei AHV Rückerstattung der Beiträge | Keine Erfahrungen | Beitragszahlung und Leistungsbezug finden statt |
| UV | Obligatorium | Keine Erfahrungen | Prämienzahlung und Leistungsbezug finden statt |
| Arbeitsrecht | gilt | Keine Erfahrungen; Arbeitsgericht muss melden | Arbeitsgerichte melden nicht; Ausreisefrist für Verfahrensdauer |
| Sozialhilfe | Recht auf Hilfe in Notlagen | Migrationsamt wird informiert | OCP wird informiert |
| Bildung | Recht auf Schulbesuch in obligatorischer Schulzeit | Einschulung und keine Meldung | Einschulung und keine Meldung |

6.1.6 Fazit

Personen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben, verfügen hinsichtlich des sozialen Schutzes – und der Bildung – prinzipiell über die gleichen Rechte wie AusländerInnen, deren Aufenthalt bewilligt wurde.¹⁹⁴ Sans-Papiers sind also in der Schweiz bestimmt keine „sans droits“. Wie der oben stehenden Darstellung zu entnehmen ist, stellen sich bezüglich der Einforderung dieser Rechte durch die Sans-Papiers jedoch auf

¹⁹⁴ In der konkreten und detaillierten Ausgestaltung können sich diese Rechte allerdings stark unterscheiden.

verschiedenen Ebenen zahlreiche Hindernisse und Schwierigkeiten. Folglich ist ihr sozialer Schutz in der Praxis dennoch gering.

Als Folge dieser Situation haben sich in der Praxis Strategien etabliert, mit welchen die Papierlosen und ihre UnterstützerInnen trotz der festgestellten Risiken und Schwierigkeiten die Gefahren der Prekarität einzudämmen versuchen. Eine dieser Strategien besteht darin, neben den „offiziellen“ Einrichtungen oder einer behördlichen Praxis Parallelstrukturen speziell für Sans-Papiers aufzubauen. Dazu sind sowohl die aussergerichtlichen Vorgehensweisen insbesondere bei arbeitsrechtlichen¹⁹⁵ Streitigkeiten zu zählen wie auch die spezifischen medizinischen Versorgungsmöglichkeiten und die besonderen Zahlungsmodalitäten. Eine zweite Strategie besteht in der Vermeidung jeglicher Kontakte mit staatlichen Stellen und Einrichtungen sowie in einem möglichst unauffälligen und korrekten Verhalten, d.h. einer Unsichtbarkeit gegenüber dem Staat, um die Möglichkeit entdeckt zu werden auf ein Minimum zu reduzieren.¹⁹⁶ Dies hat zur Folge, dass für Probleme irgendwelcher Art auf ein inoffizielles und in den meisten Fällen privates Netz zurückgegriffen wird. Der soziale Schutz von Sans-Papiers wird so in gewisser Weise individualisiert und privatisiert. Der Hinweis eines Anwaltes, dass es sehr wichtig sei, die vorhandenen Rechte einzufordern und dafür zu kämpfen, soll genau diesen Tendenzen entgegenwirken. Unter den heutigen Umständen können die Papierlosen dieser Aufforderung jedoch nur mit der Unterstützung von Personen in geregelten Aufenthaltsverhältnissen nachkommen.

Die praktischen Möglichkeiten zur Einforderung ihrer Rechte unterscheiden sich nicht nur zwischen den Kantonen (vgl. Kapitel 6.2), sondern weichen auch für verschiedene Gruppen von Sans-Papiers voneinander ab. Es wurde von den Interviewten mehrfach betont, dass sich insbesondere die Frauen bezüglich des sozialen Schutzes in einer sehr schwierigen Situation befinden. Die Gründe dafür liegen zum einen in ihrem hauptsächlichlichen Arbeitsfeld Haushalt, wo sowohl die Umsetzung des Arbeitsrechts als auch die Einhaltung der Sozialversicherungspflichten für alle ArbeitnehmerInnen selten sind. Zum andern besteht die Gefahr, dass Frauen zusätzlich sexuell ausgebeutet werden oder aber dass sie als werdende Mütter auf medizinische Versorgung angewiesen sind und sich möglicherweise um die rechtliche Situation (Geburtsschein und Vaterschaftsanerkennung) ihres Kindes kümmern müssen. Aus den beiden letzteren Sachverhalten ergeben sich für die Frauen spezifische Zwänge, mit offiziellen bzw. öffentlichen Stellen in Kontakt zu treten.

¹⁹⁵ Aussergerichtliche Vereinbarungen gibt es aber beispielsweise auch im Falle von Vaterschaftsklagen.

¹⁹⁶ Diese Strategie ist nicht spezifisch für die Thematik des sozialen Schutzes, sondern als generelle Überlebensstrategie von Sans-Papiers zu betrachten. Vgl. dazu auch Valli (2003).

6.2 Kantonale Unterschiede

Als weitere Vergleichsachse dienen nach der Gegenüberstellung von Recht und Praxis im Folgenden die kantonal unterschiedlichen Umgangsweisen mit Personen ohne Aufenthaltsberechtigung und ihren sozialen Rechten.¹⁹⁷ In einem ersten Schritt erfolgt dieser Vergleich entlang der behandelten Themenkreise sowie hinsichtlich der allgemeinen Vorgehensweise, in einem zweiten werden Hypothesen zur Erklärung dieser Differenzen herausgearbeitet.

6.2.1 Medizinische Versorgung und Krankenversicherung

Sowohl im Bereich der Möglichkeiten für eine medizinische Behandlung wie auch bezüglich der Krankenversicherung unterscheiden sich die Situationen in den Kantonen Genf und Zürich wesentlich voneinander:

- Ausser bei Geburten und Notfällen erfolgt die medizinische Versorgung von Sans-Papiers in Zürich bei PrivatärztInnen, welche sich zur Gewährung von günstigen Behandlungstarifen bereit erklärt haben. In Genf gibt es mit der UMSCO eine spezielle Struktur innerhalb des HUG, das sich um die Gesundheitsversorgung von sozial benachteiligten Personen und insbesondere Papierlosen kümmert.
- Bei einer Spitalbehandlung von nicht-krankenversicherten Personen, die für die Kosten nicht selbst aufkommen können, ist in Zürich eine Benachrichtigung des Migrationsamtes unvermeidlich. In Genf kümmert sich die UMSCO bei Nicht-Versicherten in vertraulicher Weise um Arrangements für die Kostendeckung.
- Genf kennt ein offizielles und etabliertes Verfahren für die Abwicklung der Krankenversicherung und der Prämienverbilligungen für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung. Die Behörden des Kantons Zürich haben sich bislang kaum mit diesen Fragen auseinandergesetzt.
- In Genf stellt der SAM für Schulkinder seit den neunziger Jahren und für Vorschulkinder und Erwachsene seit 2001 eine Bestätigung aus, welche den Abschluss einer Krankenversicherung erleichtert. Im Kanton Zürich herrschte bis zur Weisung des BSV von Ende 2002 die Meinung und Praxis vor, dass eine Krankenversicherung nur durch Personen mit gültiger Aufenthaltsbewilligung abgeschlossen werden kann.
- Prämienverbilligungen für Sans-Papiers sind im Kanton Zürich bislang kein Thema, da eine Voraussetzung dafür ist, dass eine Krankenversicherung abgeschlossen wurde, was bis anhin nicht der Fall war. Im Kanton Genf können Kinder und grau arbeitende Papierlose Prämienverbilligungen beziehen.

¹⁹⁷ Die Gegenüberstellung bezieht sich dabei auf die verschiedenen AkteurInnen und Praktiken innerhalb des Kantons als Ganzem und nicht nur auf die durch die kantonalen Behörden erlassenen oder umgesetzten Regelungen.

6.2.2 *Übrige Sozialversicherungen*

Auch bezüglich der übrigen Sozialversicherungen (AHV, IV, UV, BV) stellen sich die Situationen in Genf und in Zürich unterschiedlich dar:

- Während in Zürich Grauarbeit eine Ausnahmeerscheinung darstellt, die selbst für zahlreiche BehördenvertreterInnen unmöglich erscheint, geht man im Kanton Genf davon aus, dass mit Ausnahme der Hausarbeit und des Sexgewerbes ArbeitnehmerInnen ohne Aufenthaltsberechtigung mehrheitlich ihre Beiträge an alle obligatorischen Sozialversicherungen – und die Quellensteuer – leisten.
- In Genf ist deshalb auch aus der Praxis bekannt, dass die Schweigepflichten von den Sozialversicherungsbehörden eingehalten werden und Grauarbeit weder für die Arbeitgebenden noch die ArbeitnehmerInnen ein besonderes Risiko darstellt. In Zürich gibt es hierzu unseres Wissens keine Erfahrungen. Die zuständigen Stellen geben jedoch an, keine Kenntnisse vom Aufenthaltsstatus ihrer Beitragszahlenden zu haben bzw. gegebenenfalls die geltenden Schweigepflichten einzuhalten.

Die Informationen aus anderen Kantonen deuten darauf hin, dass diese zwischen Genf und Zürich festgestellten Unterschiede für die Romandie bzw. die Deutschschweiz verallgemeinert werden können.

- Bezüglich Leistungsbezug aus den Sozialversicherungen sind wir nur in Genf auf Erfahrungen gestossen. Der Bezug einer IV-Rente ist für Sans-Papiers meist mit einer Regularisierung ihres Aufenthalts verbunden. Wenigstens im Fall von bezahlten Beiträgen (und bestehenden Sozialversicherungsabkommen) herrschen in Zürich wenig Zweifel, dass UV- und AHV-Leistungen bezahlt werden. Bei den Zürcher Behörden herrscht bezüglich der anzuwendenden Praxis allerdings Unklarheit.
- Die Rückerstattung der einbezahlten AHV- Beiträge wird grösstenteils über die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf abgewickelt und verläuft deshalb für alle Personen gleich, unabhängig davon, in welchem Kanton sie die Beiträge einbezahlt haben.

6.2.3 *Arbeitsrecht*

Hinsichtlich der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen unterscheiden sich die Informationen aus den beiden untersuchten Kantonen nicht. Allerdings sind in Genf die Möglichkeiten von papierlosen ArbeitnehmerInnen, gegen die Arbeitgebenden wegen Verstössen gerichtlich vorzugehen, besser als in Zürich: Das Genfer Arbeitsgericht meldet klagende Sans-Papiers nicht den Einwohnerbehörden und für die Dauer eines solchen Verfahrens kann eine Ausreisefrist erwirkt werden. In Genf sind denn auch Erfahrungen zu solchen arbeitsgerichtlichen Verfahren vorhanden, was in Zürich nicht der Fall ist.

6.2.4 *Sozialhilfe und Überlebenshilfe*

Die Unterstützung von Sans-Papiers in Notsituation variiert in den beiden untersuchten Kantonen eher graduell als grundsätzlich:

- Sowohl in Genf als auch in Zürich sind die fremdenpolizeilichen Behörden (OCP bzw. Migrationsamt) über von der Sozialhilfe unterstützte Papierslose unterrichtet. In der Praxis bedeutet dies in beiden Kantonen, dass nur die so genannt „registrierten Sans-Papiers“ Sozialhilfe beziehen.
- In Genf existiert für die Unterstützung von Sans-Papiers, welche dem OCP bekannt sind, eine offizielle rechtliche Grundlage und mit der *Unité Immigration des Hospice Général* eine mit der Abwicklung dieser Aufgabe betraute Institution. In Zürich ist über die Unterstützung von Sans-Papiers, die nicht ausgeschafft werden können oder deren Ausreise kurz bevor steht, offiziell wenig bekannt.
- In Genf ist zudem die Bemessung der Sozialhilfe nach regierungsrätlichem Erlass (*Arrêté*) wie bei Asylsuchenden geregelt. In Zürich liegt die Bemessung der Unterstützung im Ermessen der zuständigen Behörden, sie orientiert sich in der Praxis aber ebenfalls an den Standards für Personen aus dem Asylbereich.
- Über Angebote zur Überlebenshilfe, die auch Personen ohne Aufenthaltsberechtigung zugänglich sind (und für diese kein Risiko beinhalten), ist in Zürich wenig bekannt. Es existieren einzig Möglichkeiten zu verbilligter oder kostenloser Verpflegung. Gewisse Hilfswerke oder Kirchen springen in grossen Notsituationen und tendenziell zurückhaltend ein. Es gibt jedoch kein bekanntes Netz von solchen Angeboten, keine eigentliche Anlaufstellen und auch kein aktives Kollektiv der Papierlosen. In Genf existieren diverse Möglichkeiten für Überlebenshilfe, die auch von Sans-Papiers genutzt werden können. Zudem sind verschiedene Hilfswerke und das Sans-Papiers-Kollektiv dafür bekannt, Personen ohne Aufenthaltsberechtigung hinsichtlich diverser Anliegen zu beraten.

6.2.5 Bildung

Im Bereich der obligatorischen Schulbildung unterscheiden sich die Situationen in den Kantonen Genf und Zürich nur gering voneinander.

- Die Regelungen bezüglich der Einschulung sind heute gleich: Es existieren offizielle Empfehlungen und Vereinbarungen, wonach Kinder unabhängig von der Aufenthaltsberechtigung ihrer Eltern die Schule besuchen sollen.
- In Genf gibt es ein institutionalisiertes Einschreibeverfahren für Sans-Papiers-Kinder, das in Zusammenarbeit zwischen dem CCSI und dem *Département de l'Instruction Publique* (DIP) erfolgt. Fachpersonen gehen davon aus, dass die Mehrheit der papierlosen Kinder in Genf zur Schule geht. In Zürich findet die Einschreibung in die Schulen auf Gemeindeebene statt und es ist wenig über den konkreten Ablauf und die Praxis bekannt. Auch hier wird jedoch davon ausgegangen, dass die Umsetzung der Regelungen zur Einschulung in den meisten Fällen klappt.
- Im Kanton Zürich gibt es zudem eine Vereinbarung zwischen dem Migrationsamt und der Bildungsdirektion, die besagt, dass keine Daten von Sans-Papiers-Schulkindern an das Migrationsamt weitergeleitet werden dürfen. Diese Praxis funktioniert nach übereinstimmenden Aussagen von verschiedener Seite gut. In Genf

sind aus der Praxis keine Denunziationen von Schulkindern ohne Aufenthaltsberechtigung bekannt. Eine offizielle, schriftliche Vereinbarung oder Regelung betreffend die Datenweitergabe existiert offenbar nicht.

- In keinem der beiden Kantone können papierlose Jugendliche eine duale Berufslehre absolvieren.

6.2.6 Fazit

Die Gegenüberstellung der sozialrechtlichen Situationen von Sans-Papiers in Genf und in Zürich fördert unterschiedliche Umgangsweisen mit der Anwesenheit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung zutage. Im Kanton Genf sind die Papierlosen bereits seit längerer Zeit Gegenstand einer (halb-) öffentlichen Diskussion und zahlreicher Absprachen; es existieren Regelungen, Strukturen und Institutionen, die sich explizit auf sie beziehen, und es gibt glaubwürdige AkteurInnen, welche sich als ihre Lobby betätigen. Daran zeigt sich, dass sowohl die behördliche Seite als auch verschiedene NGOs und Gewerkschaften realisiert haben, dass in ihrem Kanton Sans-Papiers leben und arbeiten, und dass sich daraus ein Handlungsbedarf für deren soziale Sicherheit ergibt. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht haben Transparenz bei der Umgangsweise mit den Papierlosen sowie eine öffentliche Thematisierung verschiedene Vorteile:

- Die bestehenden Praktiken und Institutionen, welche zugunsten der Rechte der Sans-Papiers entstanden sind, können nicht ohne weiteres und in Unkenntnis der Öffentlichkeit wieder abgeschafft werden und haben deshalb eine gewisse Verbindlichkeit erlangt. Diese Situation verringert die behördliche Willkür gegenüber Sans-Papiers und verbessert die Möglichkeiten, bestehende Rechte geltend zu machen.
- Die Möglichkeit, bestehende Rechte einzuordern, fördert die Eigenverantwortung von Personen ohne Aufenthaltsrecht, hilft dabei, behelfsmässige Rechtsumgehungen zu vermeiden und verringert die Erpressbarkeit der Betroffenen, die als selbständige Rechtssubjekte auftreten können.
- Die beteiligten unterstützenden AkteurInnen müssen nicht in erster Linie im Geheimen agieren, da die Anerkennung ihres Handelns sie vor Repressionen schützen kann.

Es sind allerdings in Genf auch Stimmen zu hören, die vor zu viel Transparenz und Öffentlichkeit warnen, und es werden Befürchtungen dahingehend laut, dass die heute bestehenden Praktiken und Institutionen dadurch gefährdet werden. Insbesondere bestehen Ängste, dass der genferische Weg von den Bundesbehörden nicht geschätzt und die AkteurInnen aus Genf von „Bern“ in die Schranken gewiesen werden könnten.

In Zürich hingegen wird dem Thema der Sans-Papiers nur marginal Beachtung geschenkt. Einzelne NGOs versuchen dem entgegenzuwirken, gelegentlich muss sich auch das Parlament und die Regierung mit der Frage der Papierlosen in der Stadt und im Kanton beschäftigen. Die grundsätzliche Haltung von politischer Seite zeichnet sich dadurch aus, dass der Vollzug des Ausländerrechts und damit die Repression angesichts der rechtswidrigen Situation von Sans-Papiers in den Vordergrund gerückt wird, dass weitere

Fragen nicht thematisiert und die Existenz eines Handlungsbedarfs verneint wird. Es gibt demnach von staatlicher Seite weder Institutionen noch Regelungen, welche für die Papierlosen bestimmt sind und sie als RechtsträgerInnen anerkennen würden. Eine Ausnahme von dieser Haltung stellt die Einschulung der Kinder dar, welche in Stellungnahmen der zuständigen kantonalen Ämter geregelt ist. In diesem politischen Kontext ist der Spielraum für nicht-staatliche AkteurInnen, sich im Kanton Zürich für die Sans-Papiers und ihren sozialen Schutz einzusetzen, eingeschränkt. Auch die Sozialpartner, die das Thema in der Öffentlichkeit glaubwürdig vertreten könnten, zeigen eine grosse Zurückhaltung.

Auf eine kurze Formel reduziert könnte man sagen, dass in Zürich tendenziell der Vollzug des Ausländerrechts, in Genf die Garantie der Grundrechte die Ausrichtung der kantonalen Politik gegenüber den Sans-Papiers bestimmen. Die Gründe für diese unterschiedlichen kantonalen Umgangsweisen können im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschliessend aufgearbeitet werden, es lassen sich dazu jedoch die folgenden Hypothesen formulieren

- Eine nahe liegende Erklärung, die aber kaum überprüft werden kann, bezieht sich auf die immer wieder geäusserte Vermutung, dass die Zahl der Sans-Papiers in Genf – möglicherweise auch wegen seiner Grenzlage – grösser ist als in Zürich, was zu einem verstärkten Handlungsdruck geführt hat.
- Die Nähe zu Frankreich, wo die Auseinandersetzung mit den Sans-Papiers und ihrer Situation bereits früher begann, übt vermutlich einen Einfluss auf die Umgangsweise des Kantons Genf mit Sans-Papiers aus.
- Bedeutender ist wahrscheinlich die Tatsache, dass die Arbeiterbewegung bzw. die Gewerkschaften in Genf (und in der Romandie) besser verankert und bedeutsamer sind als in Zürich (und wie wohl allgemein der Deutschschweiz). Der Kampf für die Rechte der ArbeitnehmerInnen und damit für die soziale Sicherheit spielt im Kanton Genf also auch auf der Ebene der nicht-staatlichen AkteurInnen eine wichtigere Rolle als in Zürich.
- Ausserdem haben rechtsbürgerliche Kreise mit einer restriktiven Haltung gegenüber MigrantInnen in Genf einen geringeren politischen Einfluss als im Kanton Zürich. Der Kanton Genf verzeichnet den weitaus höchsten Ausländeranteil in der Schweiz und ist gegenüber der Ausländer- und Asylpolitik des Bundes traditionell sehr kritisch eingestellt.¹⁹⁸ Im Unterschied dazu spielt der Kanton Zürich bei der Formulierung der schweizerischen Migrationspolitik eine prominente Rolle.
- Doch vermutlich liegen die Gründe für diese Unterschiede noch tiefer: Die beiden Kantone haben unterschiedliche politische Traditionen, welche dem Sozialstaat und der sozialen Sicherheit eine andere Bedeutung beimessen. Dies zeigt sich nicht nur im Migrationsbereich, sondern kam beispielsweise in der Debatte um die Mutterschaftsversicherung klar zum Ausdruck (Staerklé et al. in Vorbereitung). Zu

¹⁹⁸ Dies äussert sich beispielsweise in Vernehmlassungen zu Gesetzesrevisionen, vgl. dazu beispielsweise die Stellungnahme des Kantons Genf zum revidierten Ausländergesetz (AuG) in (CEPP 2003:55ff) oder die Stellungnahme des Regierungsrates zum neuen Asylgesetz.

beachten ist dabei allerdings Folgendes: Genf ist ein Stadtkanton, der in Bezug auf seine Haltung in Migrationsfragen mit dem urbanen Zürich verglichen werden müsste, nicht jedoch mit dem Grosskanton Zürich. So sind an den Unterschieden zwischen den Kantonen Zürich und Genf vor allem die bekannten Unterschiede zwischen Öffnung und Schliessung der Schweiz ablesbar, die mit dem Faktor Urbanität korrelieren.¹⁹⁹

- Als Folge der genannten Aspekte bestehen im Kanton Genf spezifische Erwartungen an den Staat, dass er in der Sorge um die soziale Sicherheit der Bevölkerung eine aktive Rolle zu spielen habe.²⁰⁰ Im Gegensatz dazu lässt sich für Zürich – und die Deutschschweiz – vermuten, dass die diesbezügliche Verantwortung in gringerem Masse dem Staat und mehr den einzelnen Gemeinden und den Privaten zugeschrieben wird. Vom Staat wird eher erwartet, dass er sich um Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum kümmert.

Von den konkreten Beispielen Genf und Zürich losgelöst lässt die vorliegende Studie folgenden Schluss²⁰¹ zu: Die politische Grundhaltung und Tradition hinsichtlich sozialen Rechten und Sicherheiten, die in einem Kanton, einer Gemeinde, einem Amt, aber auch in einer Institution wie beispielsweise einem Spital vorherrscht, stellen den Kontext dar, welcher den Umgang mit Sans-Papiers bestimmt. Abhängig von den jeweiligen Prioritäten, der Sensibilität sowie den bereits bestehenden Einrichtungen sind die Spielräume grösser und die Widerstände geringer, auch Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung in das System der sozialen Sicherheit einzubinden resp. davon auszuschliessen. Sofern solche Spielräume vorhanden sind und sich initiative und glaubwürdige AkteurInnen²⁰² der Anliegen annehmen, können auf diese Weise kreative Lösungen und schliesslich eine Praxis entstehen, wie die Teilnahme von Sans-Papiers an den Institutionen der sozialen Sicherheit ermöglicht werden kann.

¹⁹⁹ Mahnig und Wimmer (2003) haben anschaulich dargelegt, dass die Integration von MigrantInnen in der Deutschschweiz vorerst in den Gemeinden stattfinden muss, damit eine weitergehende Einbindung überhaupt stattfinden kann. Dies lässt sich am Beispiel der Einbürgerungspolitik eindrücklich veranschaulichen.

²⁰⁰ Dies gilt weitgehend auch für die übrige französischsprachige Schweiz.

²⁰¹ Dieser wird auch durch Beispiele aus anderen Kantonen bestätigt.

²⁰² Vgl. zur Rolle der verschiedenen Akteure das anschliessende Kapitel.

6.3 Die AkteurInnen und ihre Rollen

Die heute geltenden sozialen Rechte der Sans-Papiers sowie die Möglichkeiten, diese einzufordern, sind durch die Handlungen und Entscheidungen verschiedener AkteurInnen geprägt. Im Folgenden werden die Rollen und Strategien von Institutionen und Gruppierungen dargestellt, welche für den Kontext der sozialen Sicherheit von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung bedeutsam sind. Das von uns gezeichnete Bild erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und fällt aufgrund des Forschungsdesigns unvermeidlicherweise einseitig aus: Insbesondere die zentralen Subjekte, die Sans-Papiers selbst, bleiben als AkteurInnen unthematisiert. Wir beschränken uns in der Darstellung primär auf Institutionen und Organisationen, deren VertreterInnen wir interviewt haben.

6.3.1 *Kommunale, kantonale und eidgenössische Behörden*

Die eidgenössischen Behörden spielen für den sozialen Schutz der Sans-Papiers insofern eine zentrale Rolle, als sie die grundsätzlichen Leitlinien der Rechtsanwendung definieren sowie in gewissen Fällen eine Aufsichtsfunktion einnehmen, in anderen Fällen für den Gesetzesvollzug zuständig sind. Hingegen sind sie selten direkt mit den Papierlosen und ihren Lebenssituationen konfrontiert. Am ehesten trifft dies auf das IMES (und in geringerem Masse auf das BFF) zu, welche einerseits für die Legalisierung des Aufenthaltes, andererseits für die Verhängung von Sanktionen wie Einreisesperren zuständig sind. Die Haltung dieser Ämter orientiert sich wesentlich an der geltenden Ausländer- und Asylgesetzgebung, die wenig Handlungsspielräume oder Überlegungen zu alternativen Umgangsformen zulassen. Die Vermeidung und Bekämpfung der illegalen Migration sowie die Einhaltung der ausländerrechtlichen Grundlagen haben für diese Bundesbehörden Priorität. Die Umgangsweise mit Sans-Papiers wird deshalb von einer repressiven Haltung dominiert, mit vereinzelt Möglichkeiten zu einer Regularisierung aufgrund schwerwiegender persönlicher Härtefälle. Andere Normen, wie solche zur sozialen Sicherheit, sind demgegenüber zweitrangig.

Entsprechend ihrem Auftragstehen für das BAG und das BSV andererseits Fragen des sozialen Schutzes im Vordergrund und die Kontrolle der ausländerrechtlichen Vorschriften ist für sie sekundär. Vonseiten dieser beiden Bundesämter ist ein Interesse an der Situation der Sans-Papiers und den damit verbundenen Fragen der sozialen Sicherheit zu erkennen und es wurden erste Vorstösse zur Einbindung der Sans-Papiers in die bestehenden Massnahmen und Instrumente getroffen. Grundsätzlich ist jedoch von Bundesseite gegenüber der Thematik der Papierlosen eine grosse Zurückhaltung und eine geringe – allenfalls langsam wachsende – Bereitschaft zu einer vertieften Auseinandersetzung erkennbar. Diese Haltung trifft mit der EKA auch auf jene Institution zu, die innerhalb der Bundespolitik dafür zuständig ist, sowohl die Interessen der ausländischen StaatsbürgerInnen als auch jene des Staates zu berücksichtigen. Im Anschluss an die Kirchenbesetzungen hat sich die EKA zwar mit den Sans-Papiers befasst, ihr Vorschlag zur Schaffung von Ombudsstellen hat sich allerdings als wenig wirksam entpuppt. Als Akteurin ist sie bislang von marginaler Bedeutung.

Die Behörden auf Kantonsebene sind aufgrund ihrer Vollzugsaufgaben und Zuständigkeiten sowohl im Ausländerrecht als auch für die Sozialversicherungen, die Sozialhilfe, das Gesundheits- und Schulwesen wie für die Gesundheitsversorgung in unmittelbarem Kontakt mit den Personen ohne Aufenthaltsberechtigung. Die diesbezüglich unterschiedliche Ausgestaltung und Anwendung ihrer Aufgaben durch die Kantone Genf und Zürich wurde im Kapitel 6.2 ausgeführt. Anzuführen ist, dass sich die einzelnen Ämter, Dienste und Abteilungen – wie bereits bei den Bundesbehörden der Fall – weitgehend auf ihre jeweiligen Kernaufgaben konzentrieren und betonen, sich nicht um den Vollzug der Aufgaben anderer Stellen zu kümmern. Diese sektorielle Differenzierung zeigt sich darin, dass insbesondere fremdenpolizeiliche Kontrollaufgaben z.B. von Sozialversicherungs-, Arbeitsmarkt- und Steuerbehörden als nicht in ihrem Interesse und ihrer Zuständigkeit liegend dargestellt werden. Auch vonseiten der fremdenpolizeilichen Behörden werden beispielsweise bei den Sozialversicherungsinstitutionen keine systematischen Kontrollen von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung durchgeführt.

Die Gemeindeebene wurde im Rahmen dieser Studie nur am Rande untersucht. Im Fall der Stadt Zürich fällt auf, dass die zuständigen Stellen sich gegenüber dem Thema der Sans-Papiers offener zeigen, einen Handlungsbedarf erkannt haben und eine Bereitschaft zur Suche nach Lösungen signalisieren. Die kommunalen Behörden können beispielsweise in Fragen des Schulwesens, der Sozialhilfe, bei der Kontrolle der Krankenversicherungspflicht wie auch der Berechtigung zu Prämienverbilligungen mit Papierlosen in direkten Kontakt kommen. In Genf ist aufgrund der strukturell engen Verknüpfung – und teilweise anderer Aufgaben- und Kompetenzverteilung als im Kanton Zürich – eine Unterscheidung zwischen Kantons- und Gemeindeebene schwieriger zu treffen.

6.3.2 Nichtregierungsorganisationen

Bei den Nichtregierungsorganisationen ist eine ähnliche „Logik“ wie bei den Behörden zu beobachten: Je näher sie aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes mit den Lebenssituationen der Sans-Papiers in Berührung kommen, desto konkreter und aktiver ist ihr Engagement. Die grossen, national tätigen Hilfswerke (z.B. Caritas, HEKS, SFH, SRK) haben das Thema aufgenommen, Positionspapiere verfasst, beteiligen sich an der Debatte und unterstützen die Anliegen der Papierlosen grundsätzlich. Von ihrer Seite ist jedoch mehr reaktiver Rückhalt als ein proaktives Handeln zu verzeichnen. Ihre traditionelle „Klientel“ sind MigrantInnen in geregelten Aufenthaltsverhältnissen. Die lokalen Ableger dieser Hilfswerke – wie beispielsweise die Caritas – spielen allerdings als Anlauf- und Beratungsstellen oder gelegentlich für überbrückende Nothilfe eine wichtige Rolle für die soziale Situation der Papierlosen.

Die kleineren und lokalen Hilfswerke (z.B. CCSI, CSP, *Solidarité sans frontières*, FIZ, *Bureau central d'aide sociale*) sind direkt und regelmässig in die Arbeit mit Sans-Papiers involviert, haben Erfahrungen gesammelt und eine Praxis entwickelt. Im Kanton Genf gingen aus der Initiative von solchen Organisationen das heutige Vorgehen zur Einschulung von papierlosen Kindern sowie die Möglichkeiten und Modalitäten zum Abschluss einer Krankenversicherung für Papierlose hervor.

Gemeinsam mit Gewerkschaften, Parteien und Kirchen (vgl. dazu unten) haben sich die Mehrheit dieser grösseren und kleineren Hilfswerke im Frühling 2002 zur nationalen „Plattform für einen Runden Tisch zu den Sans-Papiers“ zusammengeschlossen. Diese hat Ende 2002 anlässlich der Vorbereitungstreffen und am Runden Tisch selbst ihre Forderungen und Vorschläge für eine Verbesserung der Lebenssituationen der Sans-Papiers wie auch für eine Lösung aus der gegenwärtigen politischen Lage vorgestellt. Die „Plattform“ schlägt ein schrittweises und an den gegenwärtigen Chancen zu einer Umsetzung orientiertes Vorgehen auf zwei Ebenen vor: Einerseits sollen die Papierlosen mehr Rechte und bessere Möglichkeiten zu deren Einforderung erhalten, andererseits wurde die Idee von Regularisierungen nach Gruppen (z.B. ehemalige Saisoniers, Frauen in schwierigen Situationen, Jugendliche in Ausbildung etc.) vorgebracht.

Weiter bildeten sich im Zuge der Mobilisierung der Papierlosen neue nicht-staatliche AkteurInnen, die sich für die Anliegen der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung einsetzten: Die Kollektive, Solidaritätsnetze oder Anlaufstellen für die Sans-Papiers, die es in verschiedenen Schweizer Städten und Kantonen gibt. In einigen Fällen besteht auch ein enger Kontakt dieser Gruppierungen mit anderen Organisationen wie Hilfswerken oder Gewerkschaften. Im Gegensatz zu Genf, Freiburg oder Basel ist in Zürich zur Zeit das Sans-Papiers-Kollektiv inaktiv und es gibt auch keine Stelle oder Gruppe, die vergleichbare Aufgaben erfüllen oder seine Rolle einnehmen würde. Vonseiten dieser Gruppierungen kommen unmittelbare Unterstützungsaktionen, ein grosser Druck und die weitreichende Forderung nach einer kollektiven Regularisierung des Aufenthaltes aller Sans-Papiers.

6.3.3 Sozialpartner

Neben den Hilfswerken und Unterstützungsorganisationen spielen auch verschiedene Gewerkschaften (v.a. das *syndicat interprofessionnel des travailleurs et travailleuses*, SIT in Genf und die Gewerkschaft Bau und Industrie, GBI) eine aktive und bedeutende Rolle beim Einsatz für die Rechte der Sans-Papiers sowie bei der Förderung ihrer Möglichkeiten, diese geltend zu machen. Sie machen sich dafür stark, dass allen ArbeitnehmerInnen unabhängig von der Art oder dem Vorhandensein einer Arbeits- oder Aufenthaltsbewilligung Rechte auf soziale Sicherheit zustehen. Die Verbreitung der Grauarbeit in Kantonen der Romandie ist zu einem wesentlichen Teil dem Engagement der Gewerkschaften zu verdanken, die sich dafür einsetzen, die ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen vom Sinn der Grauarbeit zu überzeugen. Diesbezüglich unterscheidet sich die gewerkschaftliche Aktivität in der Romandie von jener in der Deutschschweiz, wo die Sensibilisierung der Arbeitgebenden und der Behörden von den Gewerkschaften offenbar weniger wahrgenommen wird. Die Unterstützung der Sans-Papiers sowie die Haltung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist innerhalb der Gewerkschaften allerdings umstritten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Beratung und Unterstützung von Papierlosen in den seltensten Fällen lohnend ist – weder in finanzieller Hinsicht noch bezüglich politischem Prestige.

Die ArbeitgeberInnen der Sans-Papiers spielen in der öffentlichen Diskussion kaum²⁰³ eine Rolle. Sie äussern sich nicht dazu und profitieren im Normalfall im Verborgenen von den

²⁰³ Eine Ausnahme stellt z.B. jener Waadtländer Tabakbauer und SVP-Nationalrat (Jean Fattebert) dar, welcher sich öffentlich dazu bekannte, mangels verfügbarer legal anwesender Arbeitskräfte Sans-Papiers zu beschäftigen.

billigen Arbeitskräften sowie von deren Abhängigkeit. Es wird allerdings auch immer wieder von ArbeitgeberInnen berichtet, die sich für ihre papierlosen Angestellten einsetzen und beispielsweise deren Regularisierung zu erwirken versuchen.

6.3.4 *Andere AkteurInnen*

Die Bedeutung der Kirchen und religiöser Vereinigungen für die sozialen Rechte der Personen ohne Aufenthaltsberechtigung konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nur am Rande berücksichtigt werden. Sie spielen zweifelsohne eine bedeutsame Rolle, insbesondere für die Überlebenshilfe sowie als Treffpunkte oder Anlaufstellen. Es ist anzunehmen, dass vor allem jene Kirchen oder kirchennahen Organisationen, die auch in den Herkunftsländern der Sans-Papiers bekannt sind, im Falle von Notsituationen in der Schweiz kontaktiert werden. Alle diese Aktivitäten sind jedoch kaum öffentlich. Als Mitglieder der „Plattform für einen Runden Tisch zu den Sans-Papiers“ nehmen allerdings sowohl die Schweizerische Bischofskonferenz (SBK) als auch der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) an der politischen Diskussion und Lösungssuche für die Sans-Papiers teil.

Weitere AkteurInnen sind beispielsweise Angestellte von Spitälern, die wie in Lausanne und Genf als Reaktion auf die zunehmenden Behandlungen von Sans-Papiers spezifische Vorgehensweisen für deren medizinische Versorgung eingeführt haben. Zudem sind Parteien und PolitikerInnen, die sich teilweise auch der „Plattform“ angeschlossen haben, an der Diskussion und an der Gestaltung des Kontextes, in welchem die Papierlosen ihre Rechte geltend machen können, beteiligt.

6.3.5 *Verhältnis zwischen den AkteurInnen*

Der Umgang mit der Frage der Sans-Papiers in der Schweiz ist durch eine geringe gegenseitige Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteursgruppen sowie auf der Seite der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden durch ein wechselseitiges Zuschieben der Zuständigkeiten gekennzeichnet. Die Tendenz zu einer unkoordinierten Vorgehensweise wird durch verschiedene Faktoren gefördert. Zentral ist dabei, dass mit der Thematik der unbewilligt in der Schweiz lebenden Menschen viele Ängste verbunden sind, die dazu führen, dass die Öffentlichkeit nach Möglichkeit vermieden und eher isoliert vorgegangen wird. Dies trifft auf Ämter in der kantonalen und eidgenössischen Verwaltung ebenso zu wie auf verschiedene unterstützende Organisationen.

Die Datenerhebung für die vorliegende Studie zeigte, dass kaum jemand in der Schweiz einen Überblick über Recht und Praxis, die Situation in den verschiedenen Sprachregionen, Kantonen und Gemeinden sowie über unterschiedliche thematische Aspekte hat. Es scheint also zwischen den verschiedenen Fach-ExpertInnen keine oder höchstens eine geringe Zusammenarbeit zu bestehen. Ein zielgerichtetes Vorgehen, welches zu Lösungs- oder Verbesserungsmöglichkeiten führen könnte, ist unter diesen Umständen schwierig zu realisieren. Dass ein Zusammenwirken von verschiedenen AkteurInnen tatsächlich zu Lösungen führen kann, zeigt die Kooperation zwischen NGOs und kantonalen Behörden im Falle der Einschulung und der Krankenversicherung von Sans-Papiers im Kanton Genf. Die nationalen Treffen der „Plattform für einen Runden Tisch“ sowie die Tagung zur Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers-Frauen stellen erste Schritte dar, die Vernetzung und den Austausch zwischen den genannten AkteurInnen zu fördern.

Eine gesamthaft zwischen verschiedenen Politikbereichen und Verwaltungssektoren koordinierte Vorgehensweise wird weiter erschwert durch die föderale Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen (und in gewissen Fällen auch den Gemeinden) zum Erlass von Regelungen bzw. zu deren Vollzug sowie durch die unterschiedlichen Interessen, die damit zusammenhängen. So kann es geschehen, dass jene Stellen, die sich einer Problematik oder einem Handlungsbedarf bewusst sind, keine Möglichkeiten finden, daran selbst etwas zu ändern. Diejenigen AkteurInnen hingegen, welche die Änderungen veranlassen könnten, sehen keine Notwendigkeit dazu oder haben kein Interesse daran.

Auf der staatlichen Seite haben diese unterschiedlichen Zuständigkeiten, die Vielschichtigkeit der anstehenden Fragen sowie deren geringe politische Attraktivität zur Folge, dass die verschiedenen AkteurInnen sich gegenseitig die Verantwortlichkeit für konkrete Handlungen zuschieben. So äussern denn VertreterInnen der Bundesverwaltung, es sei an den ParlamentarierInnen und am Bundesrat zu handeln, das Bundesgericht weise sie in Schranken, die Kantone müssten die geltenden Regelungen umsetzen. Die Kantone andererseits sind der Ansicht, „der Bund“ müsse klare Massnahmen ergreifen oder Gesetze erlassen, und die Gemeinden wiederum warten auf Handlungsaufträge oder -ermächtigungen durch die Kantone.

6.3.6 *Fazit*

Eine vertiefte Analyse der AkteurInnen und ihrer Allianzen wäre interessant und wünschenswert. Wir konnten im Rahmen dieser Studie allerdings lediglich einige Aspekte streifen. Aus der Darstellung der Rolle und des Verhältnisses der AkteurInnen untereinander werden verschiedene Achsen erkennbar, entlang welcher sich Interessen und Aktivitäten unterscheiden lassen: Dazu zählen die unterschiedliche Gewichtung von Sozialpolitik oder Migrationspolitik, die Haltung gegenüber den Sans-Papiers (neutral, „fürsprechend“, ablehnend), die divergierenden Positionen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Nähe oder Distanz zu den Papierlosen resp. zu Fragen, die mit ihrer sozialen Sicherheit zusammenhängen.

Zu einer Auseinandersetzung bereit und aktiv in der Frage der Sans-Papiers sind insbesondere jene AkteurInnen, die direkt mit einem Handlungsdruck konfrontiert sind, d.h. konkret die Beratungsstellen auf lokaler Ebene und diejenigen Behörden, die in direktem Kontakt mit Anliegen der Papierlosen stehen. Ob die betreffenden AkteurInnen auch tatsächlich in irgendeiner Form zu handeln beginnen, hängt weiter von der Einsicht in die Notwendigkeit sowie davon ab, ob sie auf einen Kontext stossen, der überhaupt eine Handlungsmöglichkeit zulässt (vgl. dazu 6.2). Aufgrund der Annahme, dass die Nähe oder Distanz zu konkreten Problemstellungen die Wahrscheinlichkeit von aktiven Umgangsweisen fördert resp. verhindert, lassen sich auch Unterschiede in der Haltung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen teilweise erklären: Verständlich würde z.B. die eher erstaunliche Tatsache, dass im Falle Zürichs sich der Kanton z.B. in der Frage der Krankenversicherung für Sans-Papiers sehr zaghaft zeigt, obwohl er sich dadurch von Kosten entlasten könnte, die er aufgrund der Kostengutsprachen für die Spitalrechnungen von nicht-versicherten Papierlosen übernehmen muss. Die Gemeinde hingegen, für die sich aus einer veränderten Praxis finanziell weder Vor- noch Nachteile ergeben, ist bezüglich der Umsetzung der Krankenversicherungsmöglichkeiten deutlich offener. Dass in Genf keine

vergleichbare Konstellation zu beobachten ist, hängt mit der engen Verflechtung von kantonalen und städtischen Aufgaben zusammen, die dazu führt, dass auch die kantonalen Behörden dem unmittelbaren Handlungsdruck ausgesetzt sind. Diese Hypothese deutet deshalb auch auf eine weitere Ursache der unterschiedlichen Praxen in den Kantonen Genf und Zürich hin.²⁰⁴

Auffällig ist zudem, wie verbreitet hinsichtlich der Auseinandersetzung mit der Tatsache des illegalen Aufenthaltes Ängste sind, welche die Handlungsbereitschaft resp. die Art des Umgangs bei verschiedenen AkteurInnen wesentlich beeinflussen. Diese Ängste bestehen gegenüber der Öffentlichkeit ebenso wie davor, dass die hierarchisch übergeordnete Institution (Kanton oder Bund) das Vorgehen missbilligen könnte oder dass Präzedenzfälle geschaffen würden, infolge derer die Ansprüche von Sans-Papiers hochschnellen würden und eine wachsende Attraktivität der illegalen Anwesenheit in der Schweiz zu befürchten wäre.

Da jene AkteurInnen, die diesem Handlungsdruck ausgesetzt sind, meist wenig Entscheidungskompetenzen haben, dürfte als erste Reaktion eine Praxis entstehen, die auf der Ausschöpfung der vorhandenen Spielräume beruht. Eine formelle Regelung in der Form eines Erlasses, eines Gesetzes o.ä. erfolgt oftmals erst in einem zweiten Schritt durch eine übergeordnete Behörde, die weniger direkt betroffen ist. Dieses Muster ist vor allem in Genf zu beobachten. Im Kanton Zürich sind politische Vorstösse, die zu offiziellen Regelungen einer Umgangsweise mit Sans-Papiers führen könnten, – mit Ausnahme des Schulwesens – bislang kaum vorgekommen. Der Dialog zwischen NGOs/Gewerkschaften und Behörden spielt bei der Etablierung einer formellen Regelung offenbar eine wichtige Rolle. Die nicht-staatlichen Organisationen übernehmen in diesen Fällen die Funktion von Bindegliedern zwischen den staatlichen AkteurInnen und den Sans-Papiers, wobei sie keine neutral vermittelnde Position, sondern diejenige einer Lobby für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung einnehmen.

Eine weitere Erkenntnis aus dem Vergleich zwischen AkteurInnen ist, dass die Organisationen und Stellen, die direkt mit den Papierlosen zusammenarbeiten, aus verschiedenen Gründen mit Schwierigkeiten konfrontiert sind. Zum einen bewegen sie sich in einem rechtlichen Graubereich, da sie sich eines Verstosses gegen Art. 23 ANAG schuldig machen können.²⁰⁵ Zum andern lasten auf den wenigen Stellen, die sich für die Sans-Papiers einsetzen, sehr grosse Erwartungen und eine Verantwortung, die ihnen nicht nur durch die Betroffenen selbst, sondern ebenso durch diejenigen NGOs übertragen wird, die selbst wenig aktiv sind. Es gibt bereits Organisationen, die mit diesem Druck sowie der grossen Zahl von Anfragen und Anliegen einerseits und den geringen Handlungsmöglichkeiten andererseits überfordert sind und von einem eigentlichen „Notstand“ sprechen. Valli (2003) weist zudem auf Konflikte hin, die sich zwischen den Sans-Papiers und anderen Zielgruppen z.B. einer Beratungsstelle ergeben können. Der

²⁰⁴ Eine andere und bestimmt ebenfalls bedeutsame Erklärung für solche Unterschiede stellen auch die verschiedenen politischen Kräfteverhältnisse in den Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden dar.

²⁰⁵ Vgl. Ducrocq und Quinay (2003) zur Rolle der Sozialarbeit bzw. der SozialarbeiterInnen im Spannungsfeld von Wahrung der Menschenrechte und schweizerischer Ausländergesetzgebung.

Vergleich zwischen der Situation von unterstützenden NGOs und Gewerkschaften in Deutschschweizer Kantonen resp. solchen der Romandie zeigt, dass ihre Situationen unterschiedlich sind: Während bei jenen in der Deutschschweiz gelegentlich Ratlosigkeit und Ohnmacht spürbar ist, wurden in französischsprachigen Kantonen bereits einige Ziele erreicht, das Thema ist lanciert, was Mut macht, in der Sache weiterzufahren.

7 Sozialer Schutz von Sans-Papiers in anderen Staaten

Bevor wir in den letzten Kapiteln Handlungsmöglichkeiten für die Frage der sozialen Sicherheit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung diskutieren, werfen wir einen Blick auf die entsprechenden Vorkehrungen in anderen Staaten. Der Ländervergleich sollen dazu dienen, die schweizerischen Spezifitäten in der Ausgestaltung des sozialen Schutzes von Sans-Papiers herauszuarbeiten und allenfalls die Augen für alternative Gestaltungsmöglichkeiten zu öffnen. Die Angaben erheben weder Anspruch auf Systematik noch auf Vollständigkeit.

Trotz der zunehmenden Verbreitung von Benchmarking-Systemen und internationalen Vergleichen von Eckdaten im Sozialwesen ist es praktisch unmöglich, sich aufgrund der bestehenden Fachliteratur ein umfassendes Bild des sozialen Schutzes von Personen ohne Aufenthaltsrecht in verschiedenen Staaten zu machen. Dies hängt damit zusammen, dass es sich hierbei um einen Randbereich handelt, dessen Ausgestaltung sowohl durch die spezifischen Vorkehrungen des Sozialsystems als auch die Einwanderungs- respektive Ausländerpolitik geprägt ist. Beide Politikfelder haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Transformationen erfahren, die gerade für Randgruppen unter den BezügerInnen grundlegende Auswirkungen hatten: Während niedergelassene Einwanderer ihre (sozialen) Rechte in europäischen Staaten weitgehend konsolidieren konnten, wurden im Asylbereich und für Personen in prekären Aufenthaltsverhältnissen zahlreiche Beschränkungen und Sonderregelungen eingeführt. Ausserdem haben mehrere europäische Staaten im Verlauf des letzten Jahrzehnts Kontrollmodalitäten für den Zugang zu Sozialleistungen auf- und ausgebaut, um steigende Kosten einzudämmen und die Effizienz der bestehenden Systeme zu steigern. Teilweise geschah dies auch in der – deklarierten oder impliziten – Absicht, die Einwanderung zu begrenzen, etwa wenn es darum ging, AusländerInnen von Dienstleistungen des Sozialstaates auszuschliessen, für die sie nicht – oder nur teilweise – aufgekomen sind. Diese Entwicklungen sind auch in Zusammenhang mit einer Verstärkung interner Kontroll- und Ausschlussmechanismen zu sehen, die insbesondere den Schengen-Raum betraf. Die Umsetzung des Schengener Übereinkommens zeichnet sich insbesondere durch eine Verknüpfung zwischen internen Überwachungs- und Sicherheitssystemen und einer erhöhten Aufsicht an den EU-Aussengrenzen aus (bei gleichzeitiger Öffnung der Innengrenzen).

Unter Berücksichtigung dieser Transformationen und der fortschreitenden Kosmopolitisierung des Rechts sowie der verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wird es immer schwieriger, die sozialpolitischen Vorkehrungen gegenüber Personen ohne Aufenthaltsberechtigung verschiedenen Systemtypen zuzuordnen. Trotzdem wäre es sicher von Interesse, unterschiedliche Ausgestaltungen und konkrete Umsetzungsmodalitäten genauer zu analysieren, um in Hinsicht auf mögliche Reformen Lehren aus den Erfahrungen anderer Staaten zu ziehen.

Wir möchten in diesem Zusammenhang lediglich eine Frage aufwerfen, die sich für die zukünftige Reflexion in der Schweiz als zentral erweisen dürfte: Inwiefern sollen die Vorkehrungen des sozialen Schutzes grundsätzlich an die Aufenthaltsbewilligung gekoppelt oder davon losgelöst werden? Damit in Verbindung steht der Zielkonflikt zwischen

Einwanderungskontrolle und Zugang zu Sozialleistungen bzw. der faktischen Gewährung von Sozialrechten.

Sozialer Schutz von Sans-Papiers in Grossbritannien

Die Sozialpolitik gegenüber MigrantInnen allgemein und Sans-Papiers im Besonderen wird einerseits durch die nationalen Sozialsysteme und andererseits durch migrationspolitische Traditionen und Vorkehrungen geprägt. Trotz der Annäherungen in jüngster Zeit – vor allem in der EU – variieren beide Grössen von Staat zu Staat massgeblich, was sich auf die sozialrechtliche Lage von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung auswirkt. So kann als eine Art Gegenbeispiel zum schweizerischen Kontext die (frühere) Situation in Grossbritannien herangezogen werden. Seit Ende der 1990er Jahre wurden allerdings zahlreiche Änderungen eingeführt, wenn auch teilweise wieder rückgängig gemacht. Im Unterschied zur Schweiz und unter anderem aus geographischen Gründen, legte Grossbritannien den Schwerpunkt der Einwanderungskontrolle auf die Grenzüberwachung (Häfen, Flughäfen), während interne Kontrollen (in der Administration, im Sozialwesen usw.) erst in jüngster Zeit ausgebaut wurden. Dies ist in Verbindung mit einer liberalen Tradition zu sehen, die Bürgerrechte und individuelle Freiheiten über staatliche Interventionen stellt. Die Ablehnung ausgedehnter interner Überwachungs- oder Erfassungssysteme wird durch den Einfluss von organisierten Minderheiten – die über Bürgerrechte verfügen – und einer gut ausgebauten Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung gestützt. Meldepflichten und Personenkontrollen im öffentlichen Raum sind beispielsweise eher verpönt und Polizeirazzien nur bei Nachweis fundierter Verdachtsmomente erlaubt. Niemand ist verpflichtet, ständig einen Personalausweis auf sich zu tragen und Führerscheine oder Kreditkarten dienen auch öffentlichen Diensten gegenüber als Adress- oder Identitätsnachweise. Gleichzeitig lehnen es Gebietskörperschaften (*local communities*) und Angestellte von Sozialdiensten ab, regelmässig mit den Einwanderungsbehörden zu kooperieren; ein automatischer Datenabgleich unter verschiedenen Behördenzweigen findet aus Gründen des hochgehaltenen Datenschutzes kaum statt. In einem Bericht eines offiziellen Komitees (*Social Services Select Committee*) wurde gemäss Düvell (2000:74) festgehalten, dass rund 20 Millionen mehr Sozialversicherungsnummern im Umlauf waren als bei den zuständigen Behörden als gültig registriert, da Dokumente nach Ablauf des erlaubten Aufenthalts weiter verwendet oder gar verkauft werden.²⁰⁶

Erst seit 1996 sind ArbeitgeberInnen prinzipiell gehalten, neben den Formalitäten für Sozialabzüge und Steuern zusätzlich zu überprüfen, ob ArbeitnehmerInnen über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen und arbeitsberechtigt sind.²⁰⁷ Bis dahin war es deshalb durchaus möglich, dass MigrantInnen auch ohne Hilfe der zahlreichen Unterstützungsnetzwerke in London – und anderen Grossstädten – einer legalen Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Wohnung mieten und ein „normales“ Leben führen konnten, solange das Fehlen eines Aufenthaltsrechts nicht zufällig, beispielsweise infolge

²⁰⁶ Der Innenminister hat kürzlich bekannt gegeben, dass er beabsichtige, eine Identitätskarte einzuführen, auf der neben Namen, Passnummer und Foto auch biometrische Daten des Inhabers bzw. der Inhaberin gespeichert werden sollen („ID cards to cut asylum abuses“ in *The Guardian* vom 23.05.2003). Seit 1948 gibt es in Grossbritannien keine Identitätskarten mehr.

²⁰⁷ Vgl. zur früheren Situation Wihtol de Wenden (1990).

eines Notfalls oder der Verwicklung in eine Straftat, aufgedeckt wurde. Der Zugang zu Unterstützungs- und Dienstleistungen des Wohlfahrtsystems (Sozialhilfe, Wohn-, Studiengeld, medizinische Versorgung usw.) war ebenfalls möglich.

Im Zuge der Reregulierung des britischen Arbeitsmarkts und der allgemeinen Reform des Sozialwesens durch die Labourregierung (seit 1997) sind die legalen Arbeitsmöglichkeiten inzwischen eingeschränkt worden. Während auch der Bezug von monetären Sozialleistungen wesentlich erschwert wurde, bestehen für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung weiterhin Möglichkeiten zur Gesundheitsversorgung, Ausbildung und Rechtshilfe. Daneben hatten sich seit den neoliberalen Reformen der 1980er Jahre (Torryregierung) illegale Beschäftigungsverhältnisse im Bausektor, Gastgewerbe, in Reinigungsdiensten (Bürogebäude der City), sowie in zahlreichen kleinen Dienstleistungsbranchen (Tankstellen, Transport, Bäckereien usw.) etabliert. Im Rahmen der Deregulierung des Arbeitsmarkts waren offenbar ganze Bereiche der Textil-, Chemie- und Kunststoffproduktion aus dem Süden nach Grossbritannien „relokalisiert“ worden. Dies hatte Rückwirkungen auf das Arbeitsangebot und beeinflusste vermutlich auch Umfang und Struktur der illegalen Einwanderung.

USA

Ähnlich wie in Grossbritannien gestaltet sich die Situation in den USA, die als „klassisches“ Einwanderungsland ebenfalls primär auf die Kontrolle beim Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet setzen. Zahlreiche Teilstaaten verlangen zum Ausstellen eines Fahrausweises keine Aufenthaltsbewilligung, sondern lediglich einen Geburtschein.²⁰⁸ Die Fahrausweise werden vielerorts als Identitätsnachweis anerkannt. Polizeikontrollen, in denen ohne nachweisbaren Verdacht nach der Aufenthaltsbewilligung (*greencard*) gefragt wird, stossen in der Bevölkerung und bei den lokalen Behörden auf Ablehnung. Gelegentlich kommt es aufgrund solcher Vorfälle zu Klagen auf Schadenersatz. Auch Personen ohne Aufenthaltsbewilligung können daher ein „normales“ Leben führen, eine Wohnung mieten und einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Leistungen des sozialen Sicherungssystems sind allerdings seit den 1990er Jahren praktisch nur noch amerikanischen BürgerInnen zugänglich. Der Zugang zu öffentlichen Schulen bis zum Abschluss der *High School* ist auch für Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung garantiert. Noch zur Debatte steht hingegen die Möglichkeit für Sans-Papiers, auch (öffentliche) Universitäten zu besuchen.

Niederlande

Die Lage von illegal Anwesenden in den Niederlanden weist einige Parallelen mit derjenigen in Grossbritannien auf, beispielsweise was die Ablehnung einer allgemeinen Ausweispflicht,²⁰⁹ die Arbeitsmarktsituation und eine gewisse Toleranz ethnischen Minderheiten gegenüber angeht. Bis Anfang der 1990er Jahre konnten auch hier Sans-

²⁰⁸ Diese Praxis wurde in den letzten Jahren mehrfach kritisiert, da gewisse Terroristen, die an den Anschlägen vom 11. September 2001 beteiligt gewesen waren, über Fahrscheine, aber keine Aufenthaltsbewilligungen verfügten.

²⁰⁹ Eine allgemeine Ausweispflicht existiert gegenwärtig nicht. Die zweite Regierung Balkenende trägt sich aber mit dem Gedanken, eine solche einzuführen.

Papiers ohne grössere Probleme einer legalen Erwerbstätigkeit nachgehen und einen Sozialversicherungsausweis beziehen, der ihnen entsprechende Rechte eröffnete. Im Rahmen des Schengener Übereinkommens wurde seither ein umfassendes datentechnisches und soziales Kontrollsystem aufgebaut und mit dem so genannten Koppelungsgesetz von 1998 eine sektorübergreifende Datenabgleichung angelegt, die den Zugang und die Bemessung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen weitgehend an das Aufenthaltsrecht bindet. Personen ohne Aufenthaltsstatus sind somit vom Leistungsbezug prinzipiell ausgeschlossen (Pluymen und Minderhoud 2002). Für andere Einwandererkategorien bestehen verschiedene Leistungsabstufungen.

Allerdings werden die Neuregelungen zur Eindämmung der illegalen Einwanderung angesichts der Tatsache, dass die Sans-Papiers immer stärker auf informelle Unterstützungsnetzwerke angewiesen sind (Schattenökonomie, paralleler Wohnungsmarkt usw.), kontrovers diskutiert. Gewisse lokale Behörden oder BeamInnen weigern sich, die Vorkehrungen umzusetzen und fordern grössere Kompetenz der Gemeinden in ausländerrechtlichen Angelegenheiten (Pluymen und Minderhoud 2002). Van der Leun (2001) hat zahlreiche BehördenvertreterInnen befragt und weist auf die wachsenden Spannungen hin, die sich in der Alltagsbewältigung aus den restriktiven Regelungen ergeben.

Die Folgen des Koppelungsgesetzes hinsichtlich der Erwerbstätigkeit sind prinzipiell vergleichbar mit der Situation in der Schweiz: Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung sind praktisch identisch (und normalerweise an einen bestimmten Aufenthaltsweg gebunden) und die Erwerbstätigkeit von AusländerInnen untersteht einer doppelten Meldepflicht (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), solange die MigrantInnen noch nicht niedergelassen sind, d.h. über keine C-Bewilligung verfügen.

Frankreich

Nirgendwo haben Forderungen zur Regularisierung von illegal Anwesenden soviel öffentliches Aufsehen erregt wie in Frankreich, das bereits Mitte der 1970er Jahre öffentliche Mobilisierungen für zu Gunsten von Sans-Papiers kannte. Seither hat die Bewegung sehr unterschiedliche Phasen durchlaufen und einige Erfolge verbucht, denn im Unterschied zu mittel- und nordeuropäischen Staaten haben mehrere grössere und kleinere Regularisierungsaktionen stattgefunden (Siméant 1998).²¹⁰

Grundsätzlich gilt es zu betonen, dass der soziale Schutz in Frankreich hauptsächlich auf einem beitragspflichtigen Sozialversicherungssystem basiert, das durch subventionierte Wohnangebote, Familienzulagen usw. ergänzt wird und am Familienverbund anknüpft.²¹¹

²¹⁰ Letzteres geschah in den vergangenen Jahren auch in Italien, Spanien, und Griechenland (De Bruycker 2000).

²¹¹ Das heisst, Kinder und nicht erwerbstätige Ehefrauen sind über den Vater oder Ehemann versichert, der erwerbstätig ist oder eine Rente bzw. Arbeitslosenentschädigung bezieht.

Den Bezug einer existenzsichernden Grundunterstützung, die mit der Sozialhilfe in mittel- oder nordeuropäischen Staaten vergleichbar ist, kennt Frankreich nicht.²¹²

Die Aufnahme in das Sozialversicherungssystem (*Sécurité sociale*) erfordert zahlreiche administrative Schritte, weshalb der Zugang zu Sozialleistungen für Sans-Papiers sowie für bestimmte Kategorien von rechtmässig anwesenden Asylsuchenden²¹³ auf legalem Weg praktisch unmöglich ist (Pena-Gaia 1999).²¹⁴ Eine Ausnahme bildet allenfalls der Bezug von kurzfristiger Nothilfe im Rahmen von Dienst- oder Sachleistungen (Notschlafstellen, Verpflegung). In Paris und grösseren Ballungszentren hat sich allerdings ein privates Unterstützungsnetz herausgebildet, das unter anderem Rechtshilfe und medizinische Versorgung (*consultations précarité*) umfasst.

Deutschland

Deutschland zeichnet sich durch ein (relativ) effizientes System der Datenerfassung und -kontrolle in verschiedenen Verwaltungsbereichen aus. Dies gilt sowohl für das Sozialwesen (und deutsche BürgerInnen) als auch bei der Einwanderung: Ausländerrechtliche Daten werden wie in der Schweiz in einem Zentralcomputer gespeichert und können zwischen Verwaltungssektoren und -ebenen verglichen und überprüft werden. Ausweiskontrollen im öffentlichen Raum sind geläufig und die Unterstützung von illegal Anwesenden ist strafbar. Diesbezüglich ist die Situation vergleichbar mit jener in der (Deutsch-)Schweiz.

Dies gilt teilweise auch im Bereich des Arbeitsrechts. Wie Fodor (2001) ausführlich darstellt, sind die entsprechenden Vorkehrungen im deutschen Recht ausgesprochen komplex: Der Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Lohnes gilt auch, wenn ein Arbeitgeber sich nur mündlich zur Zahlung einer Vergütung für die Leistung von bestimmten Diensten verpflichtet hatte und die vereinbarten Leistungen tatsächlich erbracht wurden. Und: Der Einforderung eines materiell-rechtlich zustehenden Anspruchs vor dem zuständigen Arbeitsgericht steht der Mangel eines Aufenthaltsrechts oder einer Duldung nicht zwangsläufig entgegen (Fodor 2001:215). Der Richter am Arbeitsgericht unterliegt keinen Übermittlungspflichten nach Ausländergesetz, und wenn er durch den Beklagten darauf hingewiesen wird, dass der Kläger weder im Besitz eines Aufenthaltsrechts noch einer Duldung ist, macht er sich nicht strafbar, wenn er eine polizeiliche Anzeige unterlässt (ebd:216).²¹⁵ In der Praxis trauen sich Sans-Papiers kaum je, derartige Ansprüche geltend zu machen, zumal sie davon ausgehen müssen, dass nicht nur der Arbeitsrichter, sondern auch der Arbeitgeber oder anonyme Dritte ihn bei Polizei oder Ausländerbehörde denunzieren.

²¹² Es gibt zwar den *Revenu d'insertion minimum* (RMI), der aber kaum existenzsichernd ist bzw. unterhalb von Euro 500.- für eine Einzelperson liegt (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/dossiers-presse/cosla/RMI.pdf>)

²¹³ Dies gilt beispielsweise für Personen, deren Verfahren prioritär oder im Rahmen der Dublin-Regelungen behandelt wird.

²¹⁴ Aber auch in Frankreich werden Sozialversicherungsausweise manchmal von mehreren Personen benutzt oder gefälscht.

²¹⁵ Wenn der zuständige Richter dem Kläger einen materiell-rechtlich begründeten Lohnanspruch zusprechen würde, käme eine Strafbarkeit dann in Betracht, wenn hierdurch der Entschluss des ausländischen Staatsangehörigen zum rechtswidrigen und nicht geduldeten Verbleiben intensiviert worden ist. Der Entscheid ist abhängig vom Einzelfall.

Der Anspruch auf Leistungen des staatlichen Gesundheitswesens bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gilt prinzipiell auch für Sans-Papiers. Sozialhilfe nach dem „Asylbewerberleistungsgesetz“ können neben Asylsuchenden auch – unabhängig vom Status – alle „ausreisepflichtigen“ Ausländer beanspruchen, materielle Bedürftigkeit und fehlender Versicherungsschutz vorausgesetzt (Classen 1999). Zwar unterliegen ÄrztInnen der Schweigepflicht, dennoch ist davon auszugehen, dass die Verwaltung des Krankenhauses die Behandlung dem Sozialamt meldet, wobei dieses wiederum verpflichtet ist, die Ausländerbehörde zu informieren. In der Praxis kommt es zudem immer wieder vor, dass Krankenhausverwaltungen direkt die Polizei oder Ausländerbehörde benachrichtigen, obwohl dies eigentlich unzulässig ist. Zudem kursieren Gerüchte, ÄrztInnen könnten sich strafbar machen, wenn sie Menschen behandeln, die keine Aufenthaltsberechtigung besitzen.²¹⁶ In der Praxis wird der Anspruch von Sans-Papiers auf medizinische Versorgung vor allem im Falle unabweisbarer stationärer (Notfall-) Behandlungen relevant.

Was die Schulpflicht angeht, so gilt diese in manchen Bundesländern auch für Asylbewerber und geduldete Kinder, in anderen jedoch nicht. Illegal anwesende Kinder unterliegen im Regelfall nicht der Schulpflicht. In der Theorie wird zwar teilweise die Auffassung vertreten, es bestünde dennoch ein Recht auf Schulbesuch, und Schulleiter respektive Schulverwaltungen unterlägen nicht den Übermittlungspflichten gemäss Ausländergesetz (Fodor 2001:218). Dies ist jedoch keine gesicherte Rechtsauffassung und in der Praxis ist davon auszugehen, dass Sans-Papiers in Deutschland ihre Kinder nicht zum Besuch der Schule oder des Kindergartens anmelden, da sie davon ausgehen müssen, dass die Schule Polizei, Ausländerbehörde oder Jugendamt informieren wird. Zudem wird die Auffassung vertreten, ein Schulleiter könne sich wegen Beihilfe zum illegalen Aufenthalt strafbar machen, wenn er ein Kind in seine Schule aufnehme und wisse, dass weder Eltern noch Kind über ein Aufenthaltsrecht verfügten (ebd.).

Obwohl – wie in der Schweiz – zahlreiche Rechte theoretisch auch für Sans-Papiers gelten, ist die Einforderung offenbar noch problematischer, da in Deutschland der Informationsfluss zwischen Verwaltungsbereichen und Diensten kaum begrenzt bzw. sogar vorgeschrieben ist, so dass die Betroffenen immer mit einer Denunziation rechnen müssen. Wo Rechte bestehen (beispielsweise auf medizinische Notversorgung) oder Sozialeleistungen eingefordert werden könnten, geschieht dies selten, da mit einer Verzeigung gerechnet werden muss (Classen 1999). Dadurch wird die administrativ-soziale Überwachung – zumindest potentiell – so umfassend, dass Sans-Papiers am sozialen Leben kaum teilnehmen und den Alltag meist nur mit Hilfe eines funktionierenden Unterstützungsnetzwerks bewältigen können.

Fazit

Dieser kurze Überblick illustriert, dass der Umgang mit den Zielkonflikten zwischen den Imperativen der Einwanderungskontrolle einerseits und der Gewährung von sozialen Rechten andererseits in der Praxis – und hinsichtlich der Rechtsgrundlagen – stark vom kulturellen (Sprache, Religion, Rechtstradition) und nationalen Kontext geprägt ist.²¹⁷ Zwei

²¹⁶ Ob eine Strafbarkeit nach Ausländergesetz (Beihilfe zum illegalen Aufenthalt) vorliegt, ist fraglich; es sind zumindest keine Fälle bekannt, in denen gegen ÄrztInnen entsprechende Strafen verhängt wurden.

²¹⁷ Dies spiegelt sich auch in der unterschiedlichen Handhabung zwischen schweizerischen Sprachregionen wieder.

Beobachtungen ziehen sich allerdings praktisch durch alle nationalen Kontexte in Europa hindurch: Erstens ist die Einschulung von Kindern im schulpflichtigen Alter weitgehend akzeptiert und funktioniert relativ gut – mit Ausnahme Deutschlands. Zweitens sind die Sanktionen gegenüber Arbeitgebern von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung relativ beschränkt. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass die Anstellung von Sans-Papiers oft beinahe als willkommenes flexibilisierendes Element in stark regulierten Arbeitsmärkten akzeptiert wird, so dass man von einer repressiven Toleranz sprechen kann.

In vielen europäischen Staaten laufen aber inzwischen Bemühungen, die Repression gegenüber den Arbeitgebern zu verstärken, wobei die Umsetzung zahlreiche Probleme aufwirft und vielfach nicht die erhoffte Wirkung erzielt (vgl. Chimienti et al. 2003). So wird primär die Situation der ArbeitnehmerInnen stärker kriminalisiert (Niederlande, Deutschland) und damit die so genannte Grauarbeit verunmöglicht. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die EU – im Unterschied zur Schweiz²¹⁸ – steuer- und sozialrechtlich deklarierte Erwerbstätigkeit *nicht* in die Definition der zu bekämpfenden Schwarzarbeit einschliesst, auch wenn keine fremdenpolizeiliche Bewilligung vorliegt.²¹⁹ Die so genannte Grauarbeit von Sans-Papiers ist in der EU demnach kein Ziel der Schwarzarbeitsbekämpfung.

²¹⁸ Siehe dazu den Gesetzesentwurf zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Kapitel 8.2).

²¹⁹ Vgl. dazu die Resolution der Europäischen Kommission (1999/C 125/01) vom 22. April 1999.

8 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden vorab einige zentrale Erkenntnisse dieser Studie über die sozialrechtliche Situation von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz rekapituliert. Anschliessend gehen wir der Frage nach, wie sich die behördliche Praxis vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtslage erklären lässt und welche politisch-rechtlichen Fragen dadurch tangiert werden. Schliesslich werfen wir einen Blick auf die geplanten politischen Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, auf die in der Frage der unbewilligten Anwesenheit von AusländerInnen immer wieder verwiesen wird. Diese Debatte sprengt zwar den thematischen Rahmen der vorliegenden Studie, könnte sich aber in der Zukunft hinsichtlich des sozialen Schutzes von Sans-Papiers als sehr relevant erweisen.

Neben sehr allgemeinen Empfehlungen ist es fast unmöglich, aus den vorliegenden Studienergebnissen konkrete Handlungsoptionen abzuleiten, ohne auf andere Forschungen und eigene Interpretationsschwerpunkte Bezug zu nehmen. Wir haben deshalb den Hinweisen auf zukünftige Handlungsmöglichkeiten ein eigenes Kapitel (Kap. 9) gewidmet, in welchem auch Raum für subjektive Einschätzungen und weitergehende Reflexionen bleibt.

Wir haben die Lebensumstände von Sans-Papiers in der Schweiz unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Aspekte aus der Perspektive von Behörden sowie unterstützenden Organisationen untersucht. Dabei sind wir insbesondere der Frage nachgegangen, welche sozialen Rechte ihnen zustehen und wie sich die konkreten Einforderungsmöglichkeiten gestalten. Die zentrale Erkenntnis daraus ist, dass die meisten Rechte im Bereich der Sozialversicherungen, des Arbeitsrechts, der Nothilfe und der obligatorischen Schulbildung unabhängig vom Vorhandensein einer Aufenthaltsberechtigung gelten. In der Praxis allerdings zeigt sich, dass die soziale Sicherheit der Papierlosen in der Schweiz dennoch gering ist, da die Einforderung der geltenden Rechte für sie mit der Gefahr verbunden ist, entdeckt und aus der Schweiz weggewiesen zu werden. Personen ohne Aufenthaltsberechtigung begeben sich bei jedem Kontakt mit Behörden und offiziellen Stellen in für sie heikle Situationen. Offiziell bestehende Meldepflichten sind im Bereich der sozialen Sicherheit die Ausnahme – sie gelten gemäss Ausländerrecht höchstens für Gerichte –, im Rahmen von üblichen Verwaltungsabläufen besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Fremdenpolizei von der unbewilligten Anwesenheit einer Person erfährt. Dies ist, wie oben gezeigt, bei der Unterstützung durch die kantonale Sozialhilfe regelmässig der Fall. Heikle Situationen können für Sans-Papiers auch dadurch entstehen, dass zuständige Fachpersonen die Schweigepflichten oder ähnliche Regelungen nicht kennen oder einhalten – sei es aus Unkenntnis, infolge von Missverständnissen oder unglücklichen Zufällen. Tatsächlich können sich zahlreiche Personen auf Amtsstellen nicht einmal vorstellen, dass ein Kontakt von Sans-Papiers mit irgendeiner behördlichen Stelle ohne fremdenpolizeiliche Konsequenzen bleibt.

Die Tatsache, dass geltende Rechte in der Praxis nicht eingefordert werden können, ist Folge unvereinbarer Rechtsvorgaben und divergierender amtlicher Umsetzungen. Klare und explizite Regelungen bestehen vor allem dort, wo sich aus irgendeinem Grund ein dringlicher Handlungsbedarf, besonderer Druck oder ein spezielles Engagement einzelner AkteurInnen ergaben, so dass es zu einer sektoriellen oder sogar bereichsübergreifenden Abstimmung kam. Konkret zu lösende Kostenfragen können Ursache eines solchen Handlungsdrucks sein. So sind beispielsweise Regelungen verbreitet, die sich auf den Bezug bzw. den Zugang zu kostenverursachenden Leistungen (Gesundheit, Sozialhilfe, Schule) beziehen.

Unter diesen Umständen ist es unwahrscheinlich, dass Papierlose selbst versuchen, ihre Rechte geltend zu machen. Um freiwillig mit staatlichen Stellen in Kontakt zu treten, ist ein guter Einblick in die Geheimhaltungspflichten zwischen Verwaltungssektoren sowie in die diesbezüglich üblichen Praktiken nötig. Ohne eine vertiefte Kenntnis der rechtlichen Bestimmungen und der Praxis ist es kaum möglich zu wissen, bei welcher Instanz eine repressive Haltung und wo hingegen eine offenerere oder dulddende Umgangsweise vorherrscht. Es erstaunt daher nicht weiter, wenn Behörden gar keinen Kontakt zu Sans-Papiers haben und folglich auch keinen Handlungsbedarf z.B. bezüglich der Krankenversicherung ausmachen. Unklarheiten hinsichtlich der möglichen Einforderung von Rechten ergeben sich für die Betroffenen zudem aus der Doppelrolle, welche der Staat als (vermeintlich einheitlicher) Akteur einnimmt: Er ist sowohl Garant für die Einforderung der sozialen Rechte als auch – und aus der Perspektive der Sans-Papiers wohl primär – diejenige Instanz, welche die fremdenpolizeilichen Massnahmen vollzieht.

8.1 Rechtsgüterkonflikte

Die illustrierten Widersprüche in der Umgangsweise mit Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz haben im Wesentlichen zwei Ursachen: Erstens dürfte es die Sans-Papiers aus rechtlicher Sicht per Definition gar nicht geben. Sie sind deshalb in den meisten Gesetzen und Regelungen weder vorgesehen noch erwähnt oder mitgedacht. Wisard (2001a:19) äussert sich dazu wie folgt:

„Le statut juridique des étrangers en séjour illégal n’est pas évoqué par la législation suisse – autrement que dans le domaine des mesures d’éloignement et des sanctions pénales. Ce silence du droit suisse est cependant cohérent : il est logique que l’ordre juridique ne régleme pas les situations qui ne devraient pas exister par principe.“

Der zulassungspolitische Entscheid, gewissen MigrantInnen kein Aufenthaltsrecht zu gewähren – oder es ihnen zu entziehen –, lässt sich offensichtlich nicht konsequent durchsetzen. Dies hat einmal zur Folge, dass Personen illegal anwesend sind, und dass Sans-Papiers zweitens trotz ihres Verstosses gegen das Ausländerrecht bestimmte Rechte zustehen, die nicht an eine Aufenthaltsberechtigung, sondern an ihre Eigenschaft als Mensch oder als Erwerbstätige anknüpfen. Die im Anschluss an das oben stehende Zitat von Wisard gestellte Frage, ob „sans-papiers“ gleich „sans-droits“ sind, muss deshalb verneint werden.

In der Frage des sozialen Schutzes von Papierlosen stehen sich also verschiedene Rechte und Regelungen zum Zugang zu verschiedenen Gütern gegenüber, für die jeweils unterschiedliche Institutionen zuständig sind: Auf der einen Seite steht der Anspruch des souveränen Nationalstaates Schweiz, mit einer Migrationspolitik und einer Ausländergesetzgebung darüber zu bestimmen, wem die Einreise und der Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet erlaubt wird, sowie welche speziellen Regeln während der Anwesenheit gelten. Auf der andern Seite stehen geltende Normen auf nationaler wie internationaler Ebene, die unabhängig von der Nationalität und dem Aufenthaltsstatus gelten, da sie die Existenz- und Lebensbedingungen aller Menschen gleichermaßen sichern sollen. Dazu gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder die internationalen Menschenrechtspakte ebenso wie die durch die schweizerische Bundesverfassung garantierten Grundrechte.

Beinahe zwingend stellt sich angesichts dieser Sachlage die Frage, welcher Seite bzw. welchen Rechten die Priorität eingeräumt wird und welche Rechte auf Kosten der Durchsetzung anderer eingeschränkt werden dürfen. Grundsätzlich ist der Staat dazu verpflichtet, die Durchsetzung aller Rechte zu garantieren. Gemäss Art. 36 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) dürfen beispielsweise die Grundrechte nur dann eingeschränkt werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht, wenn dies zum Schutz der Grundrechte Dritter notwendig und wenn die Einschränkung verhältnismässig ist.²²⁰ Bezüglich der Einforderung sozialer Rechte wirft Wisard (2001a:20) in diesem Zusammenhang die folgende Frage auf:

„Peut-on limiter les droits sociaux des étrangers en situation irrégulière dans le but de péjorer les conditions de vie de ces derniers, c'est-à-dire d'exercer une contrainte indirecte pour inciter à quitter le territoire – respectivement pour rendre ce territoire inattractif?“

Ist es also verhältnismässig und von öffentlichem Interesse, die sozialen Rechte zum Zwecke der Zuwanderungssteuerung einzuschränken? Ein Hindernis für eine Instrumentalisierung der Sozialpolitik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung stellt das Gleichbehandlungsgebot nach Bundesverfassung (Art. 8) dar. Es geht demnach darum zu entscheiden, welcher Zusammenhang zwischen dem Besitz einer Aufenthaltsberechtigung und der Schutzbedürftigkeit einer Person in einem bestimmten Bereich besteht. Wenn ein solcher Zusammenhang verneint wird, ist es dem Rechtsgleichheitsgebot zufolge unzulässig, die Ansprüche in sozialrechtlicher Hinsicht aufgrund ausländerrechtlicher Interessen zu verneinen. Bezüglich des Schulbesuches von Sans-Papiers-Kindern beispielsweise wurde diese Frage eindeutig entschieden: Es besteht heute ein Konsens darin, dass jedem Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus, der Zugang zur obligatorischen Schulbildung gewährt werden soll, ohne dass fremdenpolizeiliche Massnahmen die Folge sind.

²²⁰ Vgl. zum Thema der Einschränkung von Grundrechten in Einwanderungsgesellschaften Kälin (2000). Inwiefern sich gewisse Sozialrechte mit – international anerkannten und/oder nationalstaatlich definierten – Grundrechten decken oder darüber hinaus gehen, ist nicht immer eindeutig zu beantworten und kann in diesem Rahmen nicht debattiert werden (siehe beispielsweise Alt & Fodor (2001), Hostettler (2002)).

Wie gezeigt wird in der kantonalen Praxis in vielen Bereichen dem Ausländerrecht Vorrang vor sozialen Rechten eingeräumt. Dieser Grundsatzentscheid manifestiert sich darin, dass die Einforderung von Rechten die Wegweisung zur Folge haben kann oder dass die fremdenpolizeilichen Massnahmen dem Geltendmachen eines Rechtes vorangehen. In einer Perspektive, welche den Verstoss gegen das Ausländerrecht in den Vordergrund rückt, sind Sans-Papiers primär GesetzesbrecherInnen. Diese Tatsache führt beispielsweise dazu, dass Behörden verpflichtet sind, die betreffenden Personen anzuzeigen oder die zuständigen Behörden zu informieren. Zudem legitimiert die Wahrnehmung der Papierlosen als primär Rechtswidrige in den Augen vieler – PolitikerInnen ebenso wie BehördenvertreterInnen oder Privatpersonen – die Einschränkung von sozialen Rechten. Abweichungen von dieser Grundhaltung werden nur in begründeten Ausnahmefällen – wie erwähnt z.B. bezüglich des Rechts auf Schulbildung für die Kinder – gewährt. Solche Zugeständnisse wecken allerdings immer Ängste, ob damit nicht eine grundsätzliche Anerkennung und folglich Duldung des Aufenthaltes signalisiert wird, aus der sich Ansprüche auf eine formelle Legalisierung ableiten liessen. Die beobachteten Unterschiede in der Umgangsweise mit Sans-Papiers zwischen den Kantonen Genf und Zürich deuten auf unterschiedliche Positionen hin, nämlich Papierlose eher als StraftäterInnen oder eher als Rechtssubjekte wahrzunehmen.

Eine lückenlose Repression und Bekämpfung der illegalen Anwesenheit, welche die konsequente Folge der Priorität der Zuwanderungskontrolle wäre, ist heute jedoch nicht festzustellen. Einerseits geben Sans-Papiers nur in seltenen Fällen Anlass dazu, da sie sich nach Möglichkeit vor jedem Kontakt und erst recht vor einem Konflikt mit dem Staat scheuen; abgesehen vom Verstoss gegen das Ausländerrecht – und im Falle von Schwarzarbeit gegen die Steuer- und Sozialabgabepflicht – verhalten sich die meisten Papierlosen gesetzeskonform. Andererseits ist es aus Sicht des Staates einfacher, sich in Unwissen zu hüllen und die Anwesenheit von dazu nicht berechtigten Personen zu dulden, als für die zugrundeliegenden Probleme – unter anderem wirtschaftliche²²¹ – Lösungen zu finden. Von verschiedenen Fachpersonen und AutorInnen (z.B. Alt 2001: 23f) wird diese Haltung der repressiven Toleranz als Heuchelei bezeichnet, da auf der einen Seite günstige Arbeitskräfte geduldet, diesen andererseits aber die zustehenden sozialen Rechte verweigert werden. Besonders eklatant wird dieses Doppelspiel des Staates, wenn im Falle von Grauarbeit Leistungsansprüche nicht gewährt werden.

Welche Lösungen und Möglichkeiten für den Umgang mit Personen, die sich unbewilligt in der Schweiz aufhalten, gewählt werden – und ob überhaupt ein Handlungsbedarf ausgemacht wird – hängt davon ab, ob ein souveräner Staat die Zuwanderungssteuerung oder die sozialen Rechte und letztlich die Universalität der Menschenrechte als prioritär erachtet. Dabei geht es auch um die grundsätzliche Frage, ob – wie oben im Zitat von Wisard thematisiert – die Zuwanderung durch sozialstaatliche Mechanismen überhaupt wirksam reguliert werden kann. Falls dies bejaht wird, stellt sich im Anschluss die Frage – die oftmals übergangen wird –, ob das Recht auf sozialen Schutz im Interesse der Migrationspolitik eingeschränkt werden soll oder gar muss. Umgekehrt steht zur Debatte, inwiefern sich das Sozialrecht zu migrationspolitischen Zwecken instrumentalisieren lässt

²²¹ Vgl. dazu die Situationsanalyse in Kapitel 9.

und allenfalls die Gefahr besteht, dass die Einwanderungspolitik durch sozialrechtliche Forderungen unterminiert wird. Schliesslich sei die Frage in den Raum gestellt, ob grundsätzlich eine Hierarchie von sozial- und migrationspolitischen Imperativen nötig ist oder ob die beiden Ziele auch parallel verfolgt werden können, wie bestehende pragmatische Lösungen erahnen lassen.

Wir werden diesen Themenkomplex im nachfolgenden Kapitel 9 über Handlungsmöglichkeiten und Einschätzungen nochmals aufgreifen. Vorher folgen aber einige Hinweise auf die gegenwärtig debattierten Vorstösse zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Schweiz.

8.2 Ausblick: Die Bekämpfung der Schwarzarbeit

Die derzeit am meisten diskutierte Antwort von staatlicher Seite auf die Frage nach dem Umgang mit dem Phänomen der Anwesenheit von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung ist die verstärkte Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sowohl VertreterInnen von Bundesämtern am Runden Tisch zu den Sans-Papiers als auch die EKA²²² und interviewte BehördenvertreterInnen des Kantons Zürich nennen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) einerseits und eine verstärkte Sanktionierung der Schwarzarbeitgebenden²²³ andererseits als aussichtsreiche Wege, der unbewilligten Anwesenheit von AusländerInnen entgegenzuwirken. Die häufige Thematisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung deutet darauf hin, dass der fortgeschrittene Gesetzesentwurf für verschiedene AkteurInnen ein willkommenes Massnahmenpaket darstellt, von welchem man sich die Lösung zweier Probleme erhofft: der undeklarierten Arbeit generell sowie der Anwesenheit von Sans-Papiers im Besonderen.

Der heute vorliegende Entwurf zum BGSA orientiert sich – allerdings mit Vorbehalten – an der Schätzung von Schneider (2001), der für das Jahr 2001 davon ausgeht, dass sich das Ausmass der Schwarzarbeit in der Schweiz auf CHF 37 Milliarden bzw. 9,3% des Bruttoinlandproduktes beläuft.²²⁴ Da keine eindeutige juristische Definition von Schwarzarbeit existiert, wird diese als Überbegriff für die folgenden Sachverhalte definiert:

²²² Vgl. dazu „Situation der ‚Sans Papiers‘ in der Schweiz. Stellungnahme und Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission vom 27. August 2001“. Darin wird festgehalten, „dass grössere Teile der Bevölkerung mit unterschiedlichen Ausmassen an den Formen oder an der Anwesenheit illegaler Ausländerinnen und Ausländer mitbeteiligt sind.“ Die betroffenen „Sans Papiers sind somit nur ein Teil des Problems, dessen Lösung im Gesamtinteresse liegt.“ Eine Möglichkeit der Prävention von illegalem Aufenthalt liegt für die EKA in der „Verschärfung der Sanktionen gegen illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit“, wie sie in den geplanten Bundesmassnahmen vorgesehen sind.

²²³ Das Migrationsamt des Kantons Zürich betont zudem, dass die Arbeitgebenden, für welche die Beschäftigung von Sans-Papiers finanziell interessant ist, für die Kosten zur Verantwortung gezogen werden müssten, welche der öffentlichen Hand z.B. durch die Sozialhilfe oder die nicht geleisteten Sozialabgaben entstehen.

²²⁴ Die Informationen in diesem Abschnitt stammen, sofern nicht anders gekennzeichnet, aus der Botschaft zum BGSA vom 16. Januar 2002, aus dem Presserohstoff des Staatssekretariats für Wirtschaft vom 16. Januar 2002 (http://www.seco-admin.ch/seco/pm.nsf/Atts/RDAB_160102_Schwarzarbeit_/file/RDAB_160102_Rohstoff_d.pdf) oder aus Veuve und Gugler (2002).

„Im Allgemeinen versteht man unter Schwarzarbeit eine entlohnte oder selbständige Arbeit, welche in Verletzung von Rechtsvorschriften ausgeübt wird, das heisst insbesondere:

- die Verletzung von Bestimmungen des Ausländerrechts durch die versteckte Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen;
- die Beschäftigung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die bei den obligatorischen Sozialversicherungen nicht gemeldet sind;
- die nicht gemeldete Beschäftigung eines Arbeitnehmers oder einer Arbeitnehmerin, der bzw. die Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder einer anderen Sozialversicherung oder einer Privatversicherung bezieht;
- die in Verletzung eines Gesamtarbeitsvertrags erfolgende Ausführung von Arbeiten durch Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, namentlich in ihrer Freizeit;
- die Ausführung von Arbeiten im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, dem eine falsche Bezeichnung gegeben wird, mit dem Ergebnis, dass die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen umgangen werden (Scheinselbständigkeit);
- die den Steuerbehörden in Verletzung einer entsprechenden gesetzlichen Meldepflicht nicht gemeldete Beschäftigung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen;
- die Ausführung von Arbeiten durch Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die den daraus resultierenden Lohn den Steuerbehörden nicht melden;
- die entgeltliche Ausführung von Arbeiten, wobei die Geldleistung nicht in der Buchhaltung aufgeführt wird.

In den meisten Fällen von Schwarzarbeit sind mehrere dieser Situationen gleichzeitig anzutreffen“ (Botschaft 2002:3608f).

Im Gegensatz zur Definition von Schwarzarbeit durch die EU (Vgl. Kapitel 7), welche sich auf die Nichtabgeltung von Sozialabgaben und Steuern bezieht, steht die unbewilligte Arbeit von AusländerInnen ohne Aufenthaltsberechtigung im Gesetzesentwurf zum BGSA an erster Stelle der weit gefassten Umschreibung. In der aktuellen politischen Diskussion in der Schweiz wird die undeklarierte Arbeit also eng mit dem illegalen Aufenthalt von MigrantInnen verknüpft, obwohl in der Forschung immer wieder betont wurde, dass die Schwarzarbeit nicht primär von Sans-Papiers und auch nicht in erster Linie von MigrantInnen verrichtet, sondern mehrheitlich von InländerInnen geleistet wird (Schneider in Cash vom 6. Dezember 2002; Balibar et al. 1999; Weck-Hannemann 1986 usw.).

Eine Umfrage bei den Kantonen und ein Hearing mit VertreterInnen der Kantone und der Sozialpartner hatten Ende der 1990er Jahre ergeben,

„dass das Hauptproblem bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht ein Mangel an materiellen Gesetzesbestimmungen ist, sondern vor allem der Vollzug dieser Normen in der Praxis auf Kantonsebene“ (Veuve und Gugler 2002:4).

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf hat sich der Bundesrat schliesslich für ein pragmatisches Vorgehen entschieden (ebd.): Die Repression, gekoppelt mit Informationsanstrengungen, und eine begrenzte Anzahl Anreizmechanismen²²⁵ steht im Vordergrund. Folgende konkrete Massnahmen, die von einer Informationskampagne begleitet sein sollen, sind vorgesehen:

²²⁵ Hösli (2002) plädiert stellvertretend auch für andere dafür, dass in präventiver Absicht insbesondere die Anreize zur Schwarzarbeit vermindert werden müssten. Seine Vorschläge zielen auf die Senkung der

- *Administrative Erleichterungen bei den Sozialversicherungen:* Die Anmelde- und Abrechnungsverfahren von Angestellten (insbesondere jener, die in kleinen Pensen in der Hausarbeit tätig sind) bei den Sozialversicherungsbehörden sollen vereinfacht werden. Die Regelung der Einzelheiten wird dem Bundesrat überlassen.
- *Verstärkung der Kontrollkompetenzen der Kantonsbehörden oder der kantonalen Kontrollkommissionen:* Alle Kantone müssen eine Einheit bezeichnen, welche die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in sämtlichen Wirtschaftsbranchen kontrolliert. Es liegt im Ermessensspielraum der Kantone, ob sie dazu eine neue staatliche Stelle einrichten bzw. eine bestehende benennen wollen oder ob sie diese Kontrollaufgabe einer Organisation mit VertreterInnen des Staates, der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeber und möglicherweise anderer Organisationen übertragen wollen. Die Kontrollen werden von eigens ausgebildeten InspektorInnen durchgeführt. Diese dürfen von den Arbeitgebern Auskünfte und Dokumente verlangen, die Identität von Arbeitnehmenden sowie ihre Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen überprüfen.
- *Vernetzung der Administrativdaten von AHV und ALV und die Pflicht, die Resultate der Kontrollen bei den Arbeitgebern den zuständigen Behörden mitzuteilen:* Es wird sowohl ein vertikaler als auch ein horizontaler Datenfluss angestrebt. Im ersteren Fall sind die für den Vollzug der geltenden Gesetze über die Schwarzarbeit zuständigen Behörden verpflichtet, dem Kontrollorgan mitzuteilen, was sie im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeit festgestellt haben. Das Kontrollorgan oder die Behörde können in der Folge die nötigen Nachprüfungen veranlassen. Der horizontale Datenfluss besteht darin, dass die Kontrollstellen die im Gesetzesentwurf bezeichneten Behörden – z.B. Ausgleichskasse, Steuerbehörde, Fremdenpolizei – über Fälle von Schwarzarbeit informieren.
- *Verschärfung der Sanktionen gegen die Arbeitgebenden:* Diese sind im neuen Ausländergesetz (AuG), welches sich derzeit ebenfalls noch in der Entwurfsphase befindet, sowie im AVIG und dem AHVG enthalten. Die Bussen werden auf maximal CHF 500'000.- (1 Mio. im Wiederholungsfall) und Gefängnisstrafen bis zu 1 Jahr (5 Jahre im Wiederholungsfall) festgelegt. Mit der Möglichkeit, die Arbeitgeber vom öffentlichen Beschaffungswesen auszuschliessen, ist im BGSA zudem eine neue Sanktion vorgesehen, von der man sich insbesondere eine abschreckende Wirkung erhofft.

Im Sommer 2003 wurde der Entwurf des BGSA noch von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates behandelt. Diskutiert wird gemäss Auskunft des seco weniger die Frage, ob eine Bekämpfung der Schwarzarbeit an sich nötig sei, sondern vielmehr in welcher Form diese zu geschehen habe. Wann das Gesetz in Kraft treten wird, ist noch nicht absehbar.

Lohnnebenkosten durch eine Beschränkung des Staates auf seine Kernaufgaben sowie auf den Abbau der staatlichen Regelungsdichte.

Die Gewerkschaften sind in der Frage der Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit gespalten.²²⁶ Einigkeit besteht jedoch darin, dass die Schwarzarbeit grundsätzlich unfair und gesamtgesellschaftlich ebenso wie wirtschaftlich schädlich ist, und dass ihre Bekämpfung im Interesse der ArbeitnehmerInnen an sozialer Sicherheit und Einhaltung des Arbeitsrechts liegt. Umstritten ist aber die Haltung gegenüber der Kontrolle und Ahndung von fehlenden Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen. Ein Teil der Gewerkschaften setzt sich gegen die Vermischung der Bekämpfung von Schwarzarbeit allgemein mit dem Vorgehen gegen unerlaubten Aufenthalt und Arbeit ein. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) lehnt in einer Resolution²²⁷ vom Oktober 2002 die Pflicht der Kontrollorgane ab, die Ergebnisse den Asyl- und Ausländerbehörden zu melden, und ist dagegen, dass tripartite Kommissionen (als eine Form von Kontrollorganen) fremdenpolizeiliche Aufgaben übernehmen sollen. Zudem wird gefordert, dass die Einführung des BGSA von Massnahmen zur Regularisierung der Sans-Papiers begleitet wird. GewerkschaftsvertreterInnen schlagen auch vor, dass im heute vorliegenden Gesetzesentwurf die Kontrolle der Aufenthaltsberechtigung und die Benachrichtigung der Polizeiorgane explizit untersagt wird und sich die Kontrollen auf die Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge, der Steuern sowie die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen beschränken.

Unsere Einschätzung dieser geplanten Massnahmen auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie folgt im anschliessenden Kapitel, in welchem wir zudem andere Möglichkeiten des Umgangs mit dem unbewilligten Aufenthalt und mit der Schwarzarbeit diskutieren werden. Dazu zählen unter anderem veränderte Prioritätensetzungen im Rechtsgüterkonflikt zwischen Migrations- und Sozialpolitik.

²²⁶ Da die Anliegen der Sans-Papiers – wenn überhaupt – von den Gewerkschaften und weniger von Arbeitgeberseite verteidigt werden, verzichten wir an dieser Stelle auf eine Darstellung der Haltung von beiden Sozialpartnern.

²²⁷ „Ja zu einem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Aber kein Gesetz, das Jagd auf MigrantInnen macht!“. SGB-Dokument Nr. 82, 51. Kongress des SGB, Positionspapiere und Resolutionen des SGB-Kongresses vom 24.–26. Oktober 2002 in Bern. Vgl. <http://www.sgb.ch/d-download/kongress02-sgb-d.pdf>.

9 Handlungsmöglichkeiten: Einschätzungen und Folgerungen

Als Abschluss dieser Studie zum sozialen Schutz von Sans-Papiers in der Schweiz wenden wir uns der Interpretation und Einschätzung der gewonnenen Erkenntnisse zu. Hieraus leiten wir verschiedene Folgerungen ab, die sich allgemein auf den Umgang mit der Anwesenheit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung und mit der Schwarzarbeit richten. Damit wollen wir alternative Ideen und Wege mit Hinweisen darauf aufzeigen, wie den konstatierten Herausforderungen begegnet werden könnte und was bei einer künftigen Politikgestaltung unseres Erachtens beachtet werden sollte. Es versteht sich, dass es sich im Rahmen dieser explorativen Studie ausschliesslich um Anregungen handelt, die keinesfalls den Anspruch eines ausgearbeiteten Empfehlungskatalogs erheben können. Da die Bestandesaufnahme der sozialrechtlichen Lage von Sans-Papiers im Zentrum des Interesses stand, sind wir in der vorliegenden Studie höchstens am Rande auf die Ursachen für die unbewilligte Anwesenheit von AusländerInnen in der Schweiz eingegangen. Hinweise auf tragfähige Handlungsmöglichkeiten und zielgerichtete Anregungen zur Politikgestaltung müssen jedoch mit Bezug auf eine Deutung der Hintergründe dieses Phänomens formuliert werden.

Die Einschätzungen im Sinne einer Situationsanalyse in Kapitel 9.1 gehen von den vorliegenden Erkenntnissen aus, greifen aber auch auf andere Studien zum Thema Illegalität und Schwarzarbeit zurück. Anschliessend diskutieren wir von diesen Annahmen ausgehend die vorgeschlagenen Bundesmassnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (9.2). In diesem Zusammenhang werden generelle Orientierungen nicht nur der Sozial-, sondern auch der Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik (des Bundes) angesprochen. Das Unterkapitel 9.3 ist einigen grundsätzlichen Überlegungen zur alternativen Politikgestaltung gewidmet. Abschliessend grenzen wir unter 9.4 den Blick wieder auf die Frage der sozialen Sicherheit ein und formulieren Handlungsanregungen, die sich konkret an das Bundesamt für Sozialversicherung als einen spezifischen Akteur richten.

9.1 Situationsanalyse des illegalen Aufenthaltes und der Schwarzarbeit

Seit etwa einem Jahrzehnt ist in der Schweiz wie in den meisten europäischen Staaten ein Zuwachs von unbewilligt anwesenden Menschen zu beobachten. Aufgrund des Profils der Sans-Papiers in der Schweiz gehen wir davon aus, dass es sich bei ihnen grösstenteils um erwerbstätige MigrantInnen handelt.²²⁸ Der Anstieg ihrer Zahl hängt mit verschiedenen Entwicklungen zusammen: Zum einen ist es für nicht hochqualifizierte Arbeitskräfte aus aussereuropäischen Staaten im Rahmen der geltenden Zulassungspolitik unmöglich, eine Arbeitsbewilligung in der Schweiz zu erhalten. Zum andern suchen auch Staatsangehörige aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten nach Möglichkeiten, sich und ihren Familien durch Migration

²²⁸ Gemeint sind weniger jene Personen, die infolge einer Scheidung bzw. des Todes des Ehepartners oder der Ehepartnerin ihre Aufenthaltsberechtigung verloren haben. Auch Angehörige von legal anwesenden MigrantInnen, denen kein Recht auf Familiennachzug zusteht, die aber von ihren Familien unterhalten werden und deshalb nicht auf ein eigenes Einkommen angewiesen sind, sind in die folgende Argumentation nicht einbezogen. In all diesen Fällen sind spezifische Deutungen und Massnahmen ins Auge zu fassen.

in die Schweiz ein Einkommen zu garantieren. Und nicht zuletzt besteht in der Schweiz offensichtlich eine Nachfrage nach günstigen und flexiblen Arbeitskräften, die durch den einheimischen Arbeitsmarkt im Rahmen der heutigen Zulassungspolitik nicht gedeckt werden kann.

Die Ausgestaltung der Massnahmen gegen die unbewilligte Zuwanderung und Erwerbstätigkeit hängt vom mutmasslichen Stellenwert der Ursachen für den illegalen Aufenthalt ab: Geht man eher davon aus, dass die Anwesenheit von Sans-Papiers unbewilligte Beschäftigung schafft, oder vielmehr davon, dass primär die Nachfrage nach Arbeitskräften ausschlaggebend ist? Die vorliegende Studie sowie verschiedene andere Untersuchungen schliessen sich der zweiten Interpretation an.²²⁹ Es ist also im Wesentlichen die Nachfrage, welche Zahl und Profil der illegal Beschäftigten bestimmt, und nicht die Anwesenheit der MigrantInnen, die ein entsprechendes Stellenangebot schafft. Dies trifft zu, obwohl die meisten unbewilligt Erwerbstätigen nicht direkt im Herkunftsland, sondern erst in der Schweiz rekrutiert werden (Chimienti et al. 2003). Tiefe Transportkosten und soziale Netzwerke wirken zwar als erleichternde Faktoren, beispielsweise bei einer Neueinstellung, sind aber nicht Ursachen für die Entstehung illegaler Arbeitsverhältnisse.

Für die zweite Interpretation spricht weiter, dass die meisten Sans-Papiers in der Schweiz erwerbstätig sind und aufgrund ihrer Herkunft aus aussereuropäischen Staaten – ausser bei hochqualifizierter Tätigkeit – keine Arbeitsbewilligung erhalten können. Sie können zudem nicht auf staatliche Unterstützung zählen und Verwandte, Bekannte oder Hilfsorganisationen können wegen der begrenzt vorhandenen Mittel nur kurzfristig aushelfen. Papierlose sind deshalb von einem Erwerbseinkommen abhängig. Wenn es einer beträchtlichen Zahl von Menschen möglich ist, in der Schweiz Arbeit zu finden, obwohl sie keine Bewilligung besitzen, muss auf dem Arbeitsmarkt ein bedeutender Bedarf an Arbeitskräften bestehen, der zu den von der Wirtschaft vorgegebenen Bedingungen mit den legalen Möglichkeiten der Arbeitskräfterekrutierung nicht gedeckt werden kann. Inwiefern die ihnen angebotenen Stellen den Sans-Papiers akzeptable Arbeitsbedingungen bieten oder gerade aus der Missachtung geltender Normen entstehen, sei vorläufig dahingestellt.

Fest steht: Solange eine Nachfrage besteht und Landesgrenzen nicht hermetisch abgeriegelt werden, wird eine unbewilligte Zuwanderung weiterhin stattfinden. Da zwischen der Schweiz bzw. den industrialisierten Staaten des Nordens und den Herkunftsländern der MigrantInnen ein Wohlstandsgefälle existiert, das sich vor allem in den Erwerbsmöglichkeiten und anderen Lebensbedingungen äussert, werden illegale Einwanderer weiterhin bereit sein, in der Schweiz zu Niedrigstlöhnen, schlechten Arbeitsbedingungen und selbst in ständiger Angst vor Repression zu arbeiten. Oder anders ausgedrückt: Selbst massive Einschränkungen der Lebensqualität werden hingenommen, wenn dadurch Erwerbsmöglichkeiten erschliessbar werden, um beispielsweise die Familie im Herkunftsland zu unterstützen.

Kurzfristig muss deshalb ein Umgang mit der soeben geschilderten Situation gefunden werden, der den darin enthaltenen Widersprüchen Rechnung trägt und menschenrechtlich vertretbar ist. Mittel- und längerfristig sollten weitergehende Massnahmen ins Auge gefasst

²²⁹ Insbesondere sei auf die Studien von OECD (1999), Reyneri (1998, 2001) und Tapinos (z.B. 1996, 2000) hingewiesen.

werden, die bei der Nachfrage nach Arbeitskräften ansetzen. Diese hängt aber weitgehend von der wirtschaftlichen Situation sowie arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen ab und entzieht sich den staatlichen Steuerungsmöglichkeiten. Zu ausländerpolitischen Zwecken kann zwar auf eine verstärkte Grenzkontrolle und Repression auf Arbeitnehmerseite gesetzt werden. Unter den vorherrschenden Umständen zieht dies höchstens eine Prekarisierung und Kriminalisierung der Situation von illegalen ArbeitnehmerInnen nach sich, was nicht nur sozialrechtlich bedenklich, sondern auch gesamtgesellschaftlich problematisch ist. Insbesondere Arbeitgeber, welche sich die rechtlich prekäre Situation der unbewilligt Angestellten zu Nutze machen, um – für hiesige Verhältnisse – unzumutbare Arbeitsbedingungen durchzusetzen, profitieren letztlich von der Repression gegen ArbeitnehmerInnen. Dies führt höchstens zu einer grösseren Abhängigkeit der MigrantInnen und einem verstärkten *turn over* am Arbeitsplatz (weggewiesene illegal Erwerbstätige werden schnell durch neue ersetzt, die wenig Forderungen stellen). Umgekehrt kann eine Stärkung der Rechtsstellung die Sans-Papiers-ArbeitnehmerInnen dazu bewegen, ihre Rechte (Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungen) in den Betrieben vermehrt einzufordern. Auf diese Weise ist eine Eindämmung von missbräuchlichen Arbeitsverhältnissen, das heisst der letztlich ausschlaggebenden Nachfrage, zu erwarten. Die Einhaltung von arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen liegt zudem im Interesse an einem fairen Arbeitsmarkt und ist wirtschaftlich wie gesellschaftlich vorteilhafter. Es ist nicht zu erwarten, dass eine solche Entwicklung als bedeutender Anziehungsfaktor für die unbewilligte Einwanderung wirken würde – wie gelegentlich unterstellt wird –, da das primäre Interesse der Sans-Papiers in der Erwerbstätigkeit und nicht im Bezug von Sozialversicherungsleistungen liegt.²³⁰ Auch für den Fall, dass das repressive Vorgehen gegen die unbewilligt Erwerbstätigen weniger durch arbeitsmarktliche Absichten motiviert ist, als vielmehr im vorrangigen Interesse einer Zuwanderungssteuerung liegt, ist somit zweifelhaft, ob damit die angestrebten Ziele erreicht werden können.

Geht man nämlich von der Prämisse des Nachfrageprimats aus, drängen sich einerseits Massnahmen zur Verringerung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und andererseits Anpassungen der Ausländerpolitik auf, welche die Regularisierung oder Zulassung auch von wenig qualifizierten ArbeiterInnen aus Nicht-EU-Staaten ermöglichen. Beide Handlungsoptionen wirken sich direkt auf den sozialen Schutz aus, der in vielen Fällen eng mit der Erwerbstätigkeit (Sozialversicherungen, Arbeitsrecht) verknüpft ist.

Folgt man allerdings der ersten Interpretation, wonach die Anwesenheit von Sans-Papiers erst zu Schwarzarbeit führt, mag eine verstärkte Repression des unbewilligten Aufenthalts zum Zwecke der Schwarzarbeitsbekämpfung sinnvoll erscheinen. Dann wird davon ausgegangen, dass die Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen die Sans-Papiers davon abschrecken würde, ihre Dienste anzubieten.

²³⁰ Zudem haben wir gezeigt, dass der Bezug von Leistungen der Sozialversicherungen für Sans-Papiers in der Praxis – wenn überhaupt – nur für Erwerbstätige möglich ist.

9.2 Einschätzung der geplanten Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Vor dem Hintergrund der genannten Annahmen diskutieren wir im Folgenden die Massnahmen des (im vorangehenden Kapitel vorgestellten) Gesetzesentwurfs zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. In einem ersten Schritt gehen wir auf einzelne Vorschläge des BGSA ein. Anschliessend betrachten wir die ihm zugrundeliegende Logik und schätzen seine Auswirkungen und Wirksamkeit ein.

Hinsichtlich konkreter Einzelmassnahmen wirft der vom Bundesrat unterbreitete Gesetzesentwurf verschiedene Fragen auf. Das Beispiel der Praxis im Kanton Genf zeigt, wie bedeutsam das Wissen und Vertrauen auf der Seite der Arbeitgebenden wie der ArbeitnehmerInnen war, dass die heute gültigen Schweigepflichten der Sozialversicherungsstellen und die Nichtweiterleitung von Daten der Steuerbehörden an die Fremdenpolizei eingehalten werden. Dies war eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Grauarbeit heute verbreitet ist. Auf diese Weise wird den Papierlosen die Einforderung der ihnen zustehenden Rechte gegenüber Arbeitgebern und Sozialversicherungen erleichtert. Wir haben auch gesehen, dass die Grauarbeit als eine Strategie bezeichnet werden kann, die Rechtsverstösse auf ein Minimum – d.h. den unbewilligten Aufenthalt und die unbewilligte Erwerbstätigkeit – reduziert.

Gerade die Grauarbeit jedoch, die sowohl aus der Sicht des ArbeitnehmerInnenschutzes wie jener der Sozialversicherungen und der Steuerverwaltung die gesamtgesellschaftlich verträglichste Art der Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers darstellt, würde durch die im BGSA vorgeschlagenen Massnahmen weitgehend verunmöglicht. Denn wenn die Sozialversicherungs- und Steuerbehörden verpflichtet würden, den Kontrollorganen ihre Kenntnis von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung mitzuteilen, wird die Grauarbeit nicht mehr möglich sein. Dass dies ein erklärtes Ziel der Bundesmassnahmen ist, unterstreicht folgendes Zitat, das allerdings noch einen Schritt weiter geht:

„Für gewisse Kategorien von ausländischen Arbeitnehmenden, insbesondere solche, welche die Voraussetzungen für eine Arbeitsbewilligung nicht erfüllen (beispielsweise Personen aus nichteuropäischen Ländern, die einer wenig qualifizierten Arbeit nachgehen möchten), sind die geplanten Massnahmen das endgültige Aus für eine mögliche Erwerbstätigkeit in der Schweiz“ (Botschaft BGSA 2002:3666).

Dass sich die Hoffnung erfüllt, die Beschäftigung von Sans-Papiers in der Schweiz werde mit den vorgeschlagenen Massnahmen so weit als möglich eingedämmt, dürfte insbesondere deshalb bezweifelt werden, weil mit dem Gesetzesentwurf keine grundsätzliche Neuorientierung der bisherigen Bekämpfungspraxis stattfindet. Gegen die Erhöhung der Sanktionen auf Arbeitgeberseite ist zwar *prinzipiell* nichts einzuwenden, da gerade sie auf die Nachfrage abzielt. Reserven sind allerdings hinsichtlich der Umsetzung angebracht, da sowohl Erfahrungen aus der Schweiz (Chimienti et al. 2003) wie aus dem Ausland (OECD 1999: 262²³¹) belegen, dass Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Betrieben vielfach nicht

²³¹ „Au vu de l'expérience européenne et de l'expérience américaine la plus récente, les sanctions contre les employeurs apparaissent d'une efficacité très limitée. Un ensemble de raisons expliquent cela. Tout d'abord, il existe des difficultés intrinsèques à la mise en œuvre d'un tel système. Certains sont de nature légale ou technique, d'autres liés au contexte socio-culturel.“

ausgeschöpft werden, wobei die Repression auf Arbeitnehmerseite aus strukturellen Gründen wesentlich besser greift. Dies hängt damit zusammen, dass es verschiedene Akteure gibt, die den unbewilligten Aufenthalt kontrollieren (Polizei, Zoll, Einwohnerbehörden usw.), während nur die Arbeitsmarktbehörden und/oder die Kontrollorgane die ausländerrechtlich unbewilligte Beschäftigung prüfen.²³² Die ArbeitgeberInnen, deren Aufenthalt in der Regel legal ist, bleiben deshalb oft unentdeckt oder werden lediglich gering sanktioniert, und zwar auch dann, wenn ihre Angestellten kontrolliert und weggewiesen werden. Somit fehlen in vielen Fällen schon einmal die Voraussetzungen, dass überhaupt verschärfte Sanktionen gegenüber den Unternehmen ausgesprochen werden könnten.²³³

Eine einseitige Repressionswirkung (auf Seite der Erwerbstätigen) ist vor allem auch infolge der vorgesehenen Verknüpfung der Administrativdaten zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass die Grauarbeit aus Vorsicht – sowohl der Arbeitgebenden als der ArbeitnehmerInnen – gegenüber den horizontalen und vertikalen Datenflüssen in die Schwarzarbeit abgedrängt wird.²³⁴ Für die Erwerbstätigen ohne Aufenthaltsberechtigung bedeutet dies, dass sich ihr sozialer Schutz verschlechtern wird und sie in grösserer Prekarität leben müssten. Die ebenfalls in der Botschaft genannte Absicht, dass „für die Arbeitnehmenden [...] eine intensivere Bekämpfung der Schwarzarbeit die Bekämpfung des Lohndumpings und einen besseren sozialen Schutz“ bedeute, kann sich deshalb nur auf jene ArbeitnehmerInnen zu beziehen, die über eine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Den Sozialwerken und dem Fiskus werden dagegen die Einnahmen aus der heutigen Grauarbeit entgehen. Da mit dem BGSA ein Klima der Kontrolle des illegalen Aufenthalts gefördert würde, ist anzunehmen, dass die Sans-Papiers allgemein mit einer verstärkten Repression zu rechnen haben. Insbesondere in Bereichen, wo die Ermessensspielräume gross und die Regelungsdichte gering ist, dürfte die kontrollierende Grundhaltung aus der Bekämpfung der Schwarzarbeit ebenfalls Folgen zeigen. Eine – wenn auch möglicherweise unintendierte – Nebenwirkung könnte deshalb sein, dass die heutigen Errungenschaften z.B. für die Zulassung zur Krankenversicherung oder die Einschulung der Sans-Papiers-Kinder gefährdet werden.

Geht man von den geschilderten Hintergründen der unerlaubten Erwerbstätigkeit illegal Anwesender aus, sind also Zweifel bezüglich der Wirksamkeit der eingeschlagenen Richtung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit angebracht. Allerdings muss man sich zu einer Beurteilung über die angestrebten Ziele klar sein: Geht es in erster Linie um die Verhinderung des unlauteren Wettbewerbs und der Prellung des Staates respektive der

²³² Dies hat auch damit zu tun, dass sich die Interessenslage in den Kantonen anders gestaltet als auf Bundesebene und dass es zum Teil zu Zielkonflikten zwischen der kantonalen bzw. lokalen und der Bundespolitik kommt.

²³³ Die Erfahrungen aus Genf zeigen, dass für eine wirksame und flächendeckende Kontrolle der Grau- und Schwarzarbeit der Inspektionsapparat massiv ausgebaut werden müsste, wobei Genf zu den Kantonen gehört, die am meisten InspektorInnen beschäftigen. Ob ein solch entschiedenes und kostspieliges Vorgehen tatsächlich zu erwarten ist, ist zu bezweifeln. Vgl. Chimienti et al. (2003).

²³⁴ Auch die Verknüpfung der Daten von AHV und ALV, welche dem missbräuchlichen Bezug von Arbeitslosenunterstützung entgegenwirken soll, beinhaltet die Gefahr, dass in der Folge die betreffenden Personen zwar weiterhin arbeiten, dass sie jedoch vollständig schwarz arbeiten werden, d.h. ohne die AHV-Beiträge zu bezahlen. Vgl. Brechbühl (2002:11).

Sozialwerke durch die Vorenthaltung von Abgaben oder steht die (vermeintliche) Bekämpfung des illegalen Aufenthalts im Vordergrund, wie die prominente Bedeutung, welche der Bekämpfung der unbewilligten Arbeit eingeräumt wird, vermuten lässt? Skeptisch gegenüber einem rein repressiven Vorgehen stimmen aber hinsichtlich beider Stossrichtungen folgende Gründe:

Auch wenn es nicht die erklärte Absicht des BGSA ist, die Bekämpfung der Schwarzarbeit primär gegen die Arbeitnehmenden ohne Bewilligung zu richten, zeigt die Erfahrung dennoch, dass eine verstärkte Kontrolltätigkeit letztlich vor allem sie trifft. Die bisherigen Erfahrungen mit den so genannten Baustellenkontrollen von paritätischen oder quadripartiten Kommissionen in den Kantonen Zürich und Waadt zeigen laut GewerkschaftsvertreterInnen, dass solche Kontrollen leicht zu einer „*chasse à l'homme*“ werden können. Es ist jedoch anzunehmen, dass die weggewiesenen Sans-Papiers sehr schnell durch andere ersetzt werden können. Ausserdem sind die Repressions- und Kontrollmöglichkeiten gerade gegenüber illegal anwesenden SchwarzarbeiterInnen bereits heute beträchtlich. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Kriminalisierung des illegalen Aufenthalts die Verbreitung ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse eher fördert als beschränkt, da sie die Arbeitnehmenden isoliert und die Abhängigkeit gegenüber den Arbeitgebern verstärkt.

Um die Sanktionen auf Arbeitgeberseite wirksam zu gestalten, müsste somit der Repressionsapparat massiv ausgebaut werden, was mit grossem Aufwand verbunden wäre. Ausserdem müsste eine entsprechende politische Weichensetzung in den Kantonen stattfinden.

Unter diesen Umständen ist zu bezweifeln, ob mit dem BGSA und mit seiner Konzentration auf abschreckende und repressive Massnahmen die von uns postulierten Ursachen – d.h. das Stellenangebot für Sans-Papiers – sowie der überwiegende Teil der Schwarzarbeit, der von legal anwesenden Personen verrichtet wird, wirksam angegangen werden können. Eine Erklärung dafür, weshalb gerade die Schwarzarbeit von unbewilligt erwerbstätigen Personen primär bekämpft werden soll und welche konkreten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile sich daraus ergeben sollen, bleibt die Botschaft zum BGSA schuldig. Ducrocq und Quinay (2003:32) stellen in diesem Zusammenhang folgende These auf:

„La stigmatisation du travail au noir et son attribution aux étrangers en situation irrégulière, permet de laisser dans l'ombre les autres pratiques illégales et surtout les mécanismes socio-économiques qui les génèrent.“

Angesichts der Ausrichtung des BGSA auf die unbewilligte Erwerbstätigkeit von AusländerInnen ist davon auszugehen, dass das Gesetz als Instrument nicht nur mit arbeitsmarktlichen Zielsetzungen, sondern ebenso mit migrationspolitischen Absichten konzipiert wurde.

9.3 Wie weiter? Ansätze zu alternativen Umgangsformen

Im Folgenden skizzieren wir angesichts der dargestellten Ausgangslage kurz einige Überlegungen zu alternativen Umgangsweisen mit den Sans-Papiers allgemein, wobei die

Frage der Arbeit und – damit verbunden – des sozialen Schutzes eine zentrale Rolle spielt. Wir greifen dabei unter anderem auch auf die in Kapitel 7 umrissenen Modelle des sozialen Schutzes von Sans-Papiers aus anderen Staaten zurück. Eine eigentliche *best practice* konnten wir zwar nicht ausmachen, doch lassen sich aus internationalen Vergleichen Elemente und Ideen zu alternativen Handlungsansätzen und Zugängen ableiten.

Wie erwähnt muss bei einer Lösungssuche zunächst die Frage nach den anzustrebenden Zielen resp. nach der Priorität von Interessen und Rechtsgütern beantwortet werden: Will man den illegalen Aufenthalt bekämpfen oder legalisieren, will man gegen die Nachfrageseite oder gegen die ArbeitnehmerInnen ohne Bewilligung vorgehen, oder will man den sozialen Schutz aller Arbeitnehmenden in der Schweiz – ob mit oder ohne Bewilligung – sichern?

Die Tatsache, dass illegal anwesende MigrantInnen im Unterschied zu den anderen implizierten AkteurInnen (Sozialpartner, Behörden, Politik) in den Diskussionsforen rund um den politischen Gestaltungsprozess kaum vertreten sind, erschwert das Finden realistischer Lösungen insofern, als über die Rahmenbedingungen des illegalen Aufenthalts vor allem Spekulationen kursieren. Im Sinne einer „kommunikativen Demokratie“²³⁵ wäre die Einbindung von Betroffenen zweifellos gewinnbringend, wie etwa Erfahrungen aus den USA belegen.²³⁶

Wir sehen drei grundsätzliche Optionen, wie mit dem festgestellten Konflikt zwischen den Interessen der nationalstaatlichen Ausländerpolitik und den Imperativen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit umgegangen werden kann:

- *Der Zuwanderungssteuerung wird gegenüber der Sozialpolitik Priorität eingeräumt:* Der Zugang zu den sozialstaatlichen Instrumenten wird demzufolge im Rahmen von internen Schliessungsprozessen zur Migrationssteuerung benützt. D.h. der soziale Schutz wird auf die StaatsbürgerInnen und diejenigen MigrantInnen beschränkt, welche erwünscht sind und eine Aufenthaltsberechtigung besitzen. Sowohl in den USA als auch in Europa ist ein Trend hin zu einer solchen Politikgestaltung festzustellen, der dadurch erklärbar wird, dass die Kontrolle über die externe Schliessung an den Staatsgrenzen immer schwieriger wird.²³⁷ Die Nachteile dieses Systems liegen in Konflikten innerhalb des Sozialsystems sowie mit menschenrechtlichen Vorgaben. Weiter zeigt sich in der Schweiz und in den Niederlanden, dass diese Entwicklung zu Spannungen führt zwischen dem

²³⁵ Das Modell der kommunikativen Demokratie distanziert sich – analog demjenigen der „deliberativen Demokratie“ – vom bisher verbreiteten Ansatz der politischen Interessensvertretung, indem es die Bedeutung von kollektiven Entscheidungsprozessen betont, die auf breit abgestützten, in öffentlicher Debatte erarbeiteten Lösungsmöglichkeiten im Interesse der Gesamtgesellschaft (und nicht gemäss Partikulärinteressen) basieren. „Democratic processes are oriented around discussing [the] common good rather than competing for the promotion of the private good of each.“ (Young 1997) In diesem Sinn ist es in pluralistischen Gesellschaften wichtig, dass gerade Akteure in unterschiedlichen Positionen ihre Perspektiven einbringen können, ohne ausgegrenzt oder stigmatisiert zu werden.

²³⁶ Vgl. Vortrag von Sandra Sanchez über das „Immigrant Rights Project“ in Iowa, 22 Mai 2003 in Brüssel im Rahmen des *Transatlantic Dialogue on Immigration Management (Migration Policy Group)*.

²³⁷ Stützt man sich auf Tapinos (2000), so ist die Wirksamkeit dieser Strategie zu bezweifeln, da der so genannte „Sozialstaatsmagnet“ primär bei Arbeitgebenden und weniger im Sinne eines Pull-Faktors für MigrantInnen wirkt.

Zentralstaat, welcher sich am gewählten Prinzip (Priorität von ausländerpolitischen Belangen) orientiert, und den lokalen AkteurInnen, die einem direkten Handlungsdruck ausgesetzt sind und zu einem pragmatischen Vorgehen tendieren (Pluymen und Minderhoud 2002).

- *Der soziale Schutz wird der Ausländerpolitik klar übergeordnet:* Man akzeptiert die Tatsache einer Präsenz von unbewilligt Erwerbstätigen, da man sie als wirtschaftlich notwendig anerkennt. Somit sind die zulassungspolitischen Imperative sekundär. Die soziale Sicherheit aller Erwerbstätigen wird in den Vordergrund gerückt und der Aufenthalt jener Personen, die eine Arbeitsstelle haben, wird in regelmässigen Abständen regularisiert. Nachteil einer solchen Vorgehensweise ist insbesondere die (vermutlich) fehlende politische Akzeptanz. Es sind Ängste zu erwarten, dass eine derartige Politik als Anziehungsfaktor für MigrantInnen wirkt.
- *Sowohl die Imperative der Sozial- als auch jene der Migrationspolitik werden respektiert:* Ein solcher Entscheid baut auf der pragmatischen Feststellung und Anerkennung der Widersprüche zwischen den beiden Politiksektoren auf. Diese Option setzt voraus, dass zwar eine klare gemeinsame politische Stossrichtung aller Verwaltungssektoren definiert, zugleich aber die Zuständigkeiten der jeweiligen Vollzugsbehörden geklärt und voneinander abgegrenzt werden. Folge ist eine Trennung von sozial- und ausländerrechtlichen Angelegenheiten, die den Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen vollständig vom ausländerrechtlichen Status der Betroffenen löst. Umgekehrt können aber aus der Einbindung ins soziale System auch keine direkten aufenthaltsrechtlichen Ansprüche abgeleitet werden. Die sektoriell abweichenden Zielsetzungen sind erklärungsbedürftig und erfordern eine bereichsübergreifende Abstimmung sowie eine stete Suche nach einem pragmatischen Konsens, was gegenüber einem klaren Entscheid für den einen oder anderen politischen Schwerpunkt einen Nachteil darstellt. Eine zentrale Bedingung für eine solche sachliche Umgangsweise ist, dass sowohl die Diskussion um die illegale Einwanderung als auch die Einforderung der Rechte transparent und offen stattfinden können.

Wir gehen im Folgenden von der dritten Option aus und konzentrieren uns gemäss der vorliegenden Studie auf Ideen zu folgender Frage: Wie können die sozialen Rechte und die soziale Sicherheit aller ArbeitnehmerInnen garantiert werden? Dazu bringen wir Handlungsvorschläge auf zwei Ebenen an: Einerseits mit eher kurzfristigen und auf dem heutigen System aufbauenden Zielen, die sich eher an die ausführenden kantonalen und eidgenössischen Verwaltungen richten. Andererseits grundsätzlichere Veränderungsanregungen, die ein Überdenken der gegenwärtigen Politik erfordern und deshalb in die Zuständigkeit der politischen EntscheidungsträgerInnen fallen. Spezifische Empfehlungen an das BSV folgen im Unterkapitel 9.4.

Einforderung von Rechten erleichtern

Orientiert man sich an der heutigen migrationspolitischen und sozialrechtlichen Ausgangslage, so sind im Anschluss an unsere Erkenntnisse primär Massnahmen ins Auge zu fassen, welche in pragmatischer Absicht darauf zielen, die Einforderung der geltenden

Rechte – hier in erster Linie im Bereich der Erwerbstätigkeit und der Sozialversicherungen – zu sichern. Diese Interventionsmöglichkeit zielt vor allem auf jene Arbeitsverhältnisse ab, in welchen Sans-Papiers deshalb eingestellt werden, weil sie aufgrund ihrer prekären Situation zu geringen Löhnen und sehr schlechten Arbeitsbedingungen zu arbeiten bereit sind. In diesen Fällen erzielen die Unternehmen auf Kosten der schwächsten Elemente und unter Umgehung der Bestimmungen des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts einen wirtschaftlichen Vorteil (OECD 1999).

Um solche Beschäftigungsverhältnisse bekämpfen zu können, muss der Staat dafür besorgt sein, dass auch papierlose ArbeitnehmerInnen ihre Rechte geltend machen können. Zu diesem Zweck müssen die Möglichkeiten der Arbeitnehmenden verbessert werden, sich gegen die schlechten Arbeitsbedingungen und die geringen oder gar ausstehenden Löhne etc. zur Wehr zu setzen. Es ist daher notwendig, den Zugang zu den Arbeitsgerichten zu ermöglichen sowie die Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge zu sichern. Ein Wegweisungsbefehl sollte mindestens solange aufgeschoben und die Anwesenheit der ArbeitnehmerInnen solange geduldet werden, bis allfällige arbeitsgerichtliche oder sozialversicherungsrechtliche Verfahren abgeschlossen und die fehlerhaften Arbeitgebenden zur Verantwortung gezogen worden sind. Von Gewerkschaftsseite wird ein solcher Vorschlag mit der Forderung verbunden, dass die papierlosen ArbeitnehmerInnen vor jeder Wegweisung oder Ausschaffung über ihre Rechte informiert und dass ihnen qualifizierte Fachpersonen zur Seite gestellt werden, die sie bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützen. Von einer solchen Art „Rechtsschutzprogramm“, mit welchem die Arbeitgebenden zur Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen gezwungen werden, ist letztlich eine Bekämpfung der Nachfrage nach Schwarzarbeit zu erhoffen. Dieser Mechanismus spielt ebenfalls, wenn die Rechtsstellung der papierlosen Arbeitnehmenden nicht nur im Anschluss an fremdenpolizeiliche Massnahmen, sondern auch während ihres unentdeckten Aufenthalts gestärkt wird. Eine Schweigepflicht des Arbeitsgerichts ist in diesem Zusammenhang eine entscheidende Voraussetzung. Die konsequente Trennung zwischen sozialrechtlichen Vorkehrungen und ausländerrechtlichen Angelegenheiten stellt somit eine Möglichkeit dar, die Problematik der Schwarzarbeit grundsätzlich – beim Stellenangebot – anzugehen. Wisards Argumentation für eine strikte Trennung der Informationsflüsse zwischen verschiedenen Politiksektoren liest sich in diesem Kontext:

„Mais en fin de compte, l'on peut légitimement se demander si un tel cloisonnement n'aurait pas une efficacité accrue pour lutter contre le phénomène de la clandestinité, de par l'effet qu'il pourrait avoir sur le marché de l'emploi illégal. Des chercheurs français ont montré en effet que la réduction de la précarité dans laquelle les 'sans-papiers' sont maintenus devrait éliminer l'attractivité du travail 'au noir' pour les entreprises, et donc tarir à terme l'afflux de travailleurs sans droit de séjour.“ (Wisard 2001a:24)

Regularisierungsmöglichkeiten und Anpassung der Bewilligungspraxis

Ansätze zu einer umfassenderen und kohärenten Lösung, die jedoch tiefer greifende politische Massnahmen zur Folge hätten, sind in verschiedener Art denkbar. Wir gehen dabei weiterhin vom Ziel aus, beim Stellenangebot für Sans-Papiers anzusetzen. Für Arbeitsverhältnisse, in welchen eine Arbeitsbewilligung aus zulassungspolitischen Gründen

ausgeschlossen ist, die Arbeitsbedingungen aber korrekt sind, drängt sich eine Lockerung der Bewilligungspraxis auf: Das Arbeitsverhältnis von Angestellten würde legalisiert, auch wenn sie nicht als hochqualifiziert gelten, , allerdings unter der Bedingung der Einhaltung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen. In diesem Zusammenhang ist auch an die Schaffung spezieller Kontingente zu denken, welche den offensichtlich bestehenden Arbeitskräftebedarf gerade im Bereich der Haushalts- und Betreuungsarbeit auf legale Weise decken.²³⁸

Erfahrungen aus anderen Staaten

Die Wahl für eine Handlungsoption, welche die Konkurrenz zwischen sozial- und ausländerpolitischen Imperativen aufzuheben versucht, wird auch durch die Orientierung an den in Kapitel 7 dargestellten Modellen aus dem angelsächsischen Raum gestützt. Voraussetzung dafür ist ein Perspektivenwechsel im Rechtsgüterkonflikt zwischen nationalstaatlicher Migrationssteuerung und den universellen Menschenrechten auf ein würdiges Leben und sozialen Schutz. Der Anspruch auf Letztere darf durch den unbewilligten Aufenthalt und die illegale Erwerbstätigkeit nicht verwirkt werden bzw. sollte weder das soziale Recht an sich an eine Aufenthaltsbewilligung anknüpfen noch sollte das Fehlen einer solchen bei der Einforderung des Rechts eine Gefahr darstellen. Ein solcher Ansatz wird heute in Kalifornien verfolgt: Im Jahr 2002 veröffentlichte die *Little Hoover Commission* einen Bericht mit dem programmatischen Titel *Helping Newcomers Become Californians* (Little Hoover Commission 2002). Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die schätzungsweise zwei Millionen *undocumented immigrants*, die einen Viertel aller Einwanderer Kaliforniens darstellen, bereits heute in mancher Hinsicht integrierte Mitglieder der Gemeinden sind. Das im Bericht vorgestellte *Golden State Residency Programm* wendet sich aufgrund von Beobachtungen in der Praxis von Gemeinden von der einwanderungsrechtlichen Unterscheidung zwischen legal und illegal anwesenden ZuwandererInnen ab:

„The Commission believes the distinction between responsible community members and those who flout state and local ordinances and community values is more significant than legal status.” (Little Hoover Commission 2002:ii)

Ziel des *Residency Programms* ist, dass im Interesse des Gemeinwohls all jene BewohnerInnen, die sich gesetzeskonform verhalten, rasch und bestmöglich in die Gemeinschaft integriert und schliesslich amerikanische StaatsbürgerInnen werden.

„This effort would give priority access to existing public services to immigrants who demonstrate commitment to becoming responsible citizens” (Little Hoover Commission 2002).

²³⁸ Geht man von dieser Überlegung aus noch einen Schritt weiter, kommt man letztlich zur Idee der Ausweitung der innereuropäischen Personenfreizügigkeit. Bei diesbezüglichen Modellen muss allerdings auch beachtet werden, dass nicht neue, zwar legale, aber dennoch problematische Aufenthaltsstatus kreiert werden, die beispielsweise eine Rückkehr zur Saisonierpolitik bedeuten könnten. Vgl. zu einem in diese Richtung tendierenden Übergangsvorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates für ArbeitnehmerInnen aus den künftigen Mitgliedstaaten der EU in „Der Bund“ vom 17. Mai 2003, S.7.

So wird diesen MigrantInnen der Zugang zu Ausbildung, Gesundheitsversorgung, sozialstaatlichen Programmen, Unterstützung für die Integration in den Arbeitsmarkt und die Teilnahme in nicht-gewählten zivilen Gremien gewährt.

In vielen Staaten ist heute aber gerade eine umgekehrte Tendenz – im Sinne einer Priorität der Zulassungsbeschränkung – zu beobachten: Die Verbindungen zwischen sozialstaatlichen und migrationspolitischen Instrumenten werden im Interesse der Zuwanderungskontrolle verstärkt. In den Niederlanden zeigen sich erste Probleme dieser Strategie, welche mit der Einführung des so genannten Koppelungsgesetzes umgesetzt wurde (Vgl. Kapitel 7). Wie Pluymen und Minderhoud (2002) zeigen, hat die Absicht, unerwünschte MigrantInnen – d.h. vor allem illegal Anwesende und abgewiesene Asylsuchende – durch den Ausschluss vom Sozialsystem zum Verlassen des Landes zu bewegen, zu Konflikten zwischen lokalen und zentralstaatlichen AkteurInnen geführt. Es kann eine ähnliche Entwicklung beobachtet werden, wie wir sie auch für die Schweiz konstatiert haben (vgl. Kapitel 6.1): Auf der lokalen Ebene sind die Gemeinden, soziale Institutionen und Hilfsorganisationen etc. einem konkreten Handlungsdruck ausgesetzt, da sie direkt mit denjenigen Menschen konfrontiert werden, die vom staatlichen System des sozialen Schutzes ausgeschlossen wurden. Nicht zuletzt im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sind diese lokalen AkteurInnen gefordert, wenigstens Notlösungen zu finden. Dies führte in den Niederlanden „to the creation of a shadow network of social arrangements, based on charity, that provide assistance to illegal immigrants“ (Pluymen und Minderhoud 2002:208).

Konvention zum Schutz von erwerbstätigen MigrantInnen

Auf internationaler Ebene trat am 1. Juli 2003 mit der „Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien“ ein neues Instrument in Kraft, welches ebenfalls vom Grundgedanken getragen ist, dass sozialpolitische und migrationssteuernde Ziele gleichermaßen respektiert werden sollen. Zwölf Jahre nach ihrer Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen sind diesem Abkommen 21 Staaten²³⁹ beigetreten oder haben es ratifiziert. Es zielt darauf ab, die Ausbeutung von ArbeitsmigrantInnen während ihres gesamten Migrationsprozesses zu verhindern und zu beseitigen.

„In particular it seeks to put an end to the illegal or clandestine recruitment and trafficking of migrant workers and to discourage the employment of migrant workers in an irregular or undocumented situation. It provides a set of binding international standards to address the treatment, welfare and human rights of both documented and undocumented migrants, as well as the obligations and responsibilities on the part of sending and receiving States“ (Press Release L/T/4371 vom 19.3.03 der UN).

Gemäss Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 gilt die Konvention für jede Person (und ihre Familienangehörigen), „die in einem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht hat, eine Tätigkeit gegen Entgelt ausüben wird, ausübt oder ausgeübt hat.“ Keinerlei andere

²³⁹ Aserbaidschan, Belize, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Kapverden, Kolumbien, Ecuador, Ägypten, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Mexiko, Marokko, Philippinen, Senegal, Seychellen, Sri Lanka, Tadschikistan, Uganda und Uruguay. Vgl. dazu www.migrantsrights.org.

Bedingungen sind daran geknüpft.²⁴⁰ In der Präambel wird auch verschiedentlich auf die Situation von Sans-Papiers eingegangen. Unter anderem wird darin erwogen,

„dass einer Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern, deren Status nicht geregelt ist, auch dadurch entgegengewirkt wird, dass die grundlegenden Menschenrechte aller Wanderarbeitnehmer eine weitergehende Anerkennung finden und dass [...] alle Wanderarbeitnehmer und alle Arbeitgeber ermutigt werden, die Gesetze und Verfahren des betreffenden Staates zu beachten und sich danach zu richten.“

Mit der Ratifikation dieser Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Einhaltung der Menschenrechte sowie beispielsweise dazu, dass ArbeitsmigrantInnen nicht unter ungünstigeren Bedingungen arbeiten müssen als die Staatsangehörigen des Beschäftigungsstaates (Art. 25), dass sie Möglichkeiten haben, vor einer Ausweisung ausstehende Lohnansprüche einzufordern (Art. 22 Abs. 6), dass sie auch im Falle von irregulärem Aufenthalt oder unbewilligter Beschäftigung ein Recht auf dringende ärztliche Versorgung haben (Art. 28) und dass ihre Kinder ein Recht auf Zugang zur Bildung haben (Art. 30).

Es dürfte nicht überraschen, dass bisher ausschliesslich Sendestaaten der Konvention beigetreten sind. Im Hinblick auf eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Migrationsbereich und auf die Entwicklung von Migrationspartnerschaften mit Ländern des südlichen Erdteils sind die Vorgaben jedoch in eine längerfristige Politikgestaltung einzubeziehen. Falls die Schweiz diese Konvention ratifizieren sollte, müssten die darin enthaltenen Rechte allerdings zuerst in die schweizerische Gesetzgebung aufgenommen werden, damit sie für den sozialen Schutz der Sans-Papiers und vor allem deren Möglichkeiten zur Einforderung dieser Rechte konkrete Auswirkungen haben könnten. Mit einer Ratifikation wäre jedoch der Entscheid im Rechtsgüterkonflikt von nationalstaatlicher Migrationssteuerung und sozialem Schutz zugunsten des Letzteren geklärt.

Diese vorgeschlagenen Handlungsansätze zeigen Wege auf, wie die soziale Sicherheit der papierlosen ArbeitnehmerInnen verbessert werden könnte, um das in mancher Hinsicht problematische Phänomen des illegalen Aufenthaltes und der unbewilligten Erwerbstätigkeit anzugehen. Beginnt man die Suche nach Lösungen für die illegale Migration sowie die Sicherung des sozialen Schutzes aller Arbeitnehmenden grundsätzlicher und auf längere Sicht hin zu überdenken, wird angesichts der Komplexität des Sachverhaltes allerdings schnell klar, dass es kaum möglich sein wird, innerhalb des nationalen Rahmens tragfähige Lösungen zu finden. Da heute keine Anzeichen dafür vorhanden sind, dass die Migrationsbewegungen in nächster Zeit abnehmen werden – eher das Gegenteil davon dürfte der Fall sein –, wird ein transnationales, koordiniertes Vorgehen

²⁴⁰ Art. 3 bestimmt allerdings eine Reihe von Personengruppen, für welche die Konvention nicht gilt. Dazu zählen beispielsweise für von internationalen Organisationen entsandte oder beschäftigte Personen, Flüchtlinge oder Staatenlose (sofern die innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder die geltenden internationalen Instrumente nichts Gegenteiliges bestimmen), Studierende und Auszubildende. Zudem sind die im Teil IV der Konvention genannten Rechte jenen WanderarbeitnehmerInnen und ihren Familienangehörigen vorbehalten, „die über die erforderlichen Dokumente verfügen und deren Status geregelt ist.“

von Herkunfts- und Aufnahmestaaten, NGOs, Sozialpartnern und multinationalen Konzernen unvermeidbar sein. Die einzelnen Staaten werden zur Erkenntnis gelangen, dass die bisherige isolierte nationalstaatliche Migrationspolitik höchstens zu einer Verlagerung des Problems führt. Voraussetzung für einen solchen Perspektivenwechsel ist jedoch die Überwindung des „methodologischen Nationalismus“ (Beck 2002), d.h. eine Öffnung der Analyse- und Handlungsperspektiven über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus.²⁴¹

9.4 Folgerungen für das Bundesamt für Sozialversicherung

Die Erkenntnisse aus dieser Studie zur sozialrechtlichen Situation von Sans-Papiers in der Schweiz werfen zahlreiche Fragen auf, die je nach AkteurIn und Institution bzw. je nach Perspektive zu anderen Folgerungen führen. Gerade der in Kapitel 8.1 thematisierte Rechtsgüterkonflikt präsentiert sich für verschiedene Zuständigkeiten und Aufträge jeweils in einem anderen Licht. Eine kohärente und eindeutige Politik sowie eine einheitliche Rechtsstellung der Papierlosen in der Schweiz ist grundsätzlich erstrebenswert. Derzeit sind jedoch keine Anzeichen einer Entwicklung auszumachen, die letztlich darauf abzielen müsste, dass in der Schweiz keine Personen mehr leben, welche die dafür erforderliche Bewilligung nicht besitzen.²⁴² Deshalb müssen vorderhand unter den gegebenen Umständen pragmatische Lösungen gesucht werden, die sich auf sektoriell abgestützte Ansätze beschränken. Innerhalb eines Verwaltungssektors resp. hinsichtlich eines Rechtsgutes sollte das Ziel jedoch eine grösstmögliche Kohärenz sein.

Im Anschluss an die oben dargestellten Anregungen für einen veränderten Umgang mit der Frage der Sans-Papiers werden im Folgenden Gedanken und Vorschläge formuliert, welche sich für das Bundesamt für Sozialversicherung aus der vorliegenden Studie ergeben.²⁴³ Sie sind gedacht als Anregungen zu einer problemorientierten Umgangsweise in jenen Bereichen, für die das BSV zuständig ist. In einem ersten Schritt wird die Rolle des BSV in Zusammenarbeit mit anderen AkteurInnen thematisiert, danach geht es um Aspekte, welche das eigentliche Tätigkeitsfeld des Amtes betreffen.

Wir gehen bei unseren Anregungen davon aus, dass das Hauptanliegen des BSV die Garantie der sozialen Sicherheit derjenigen Personen ist, für welche die jeweiligen Instrumente (beispielsweise Sozialversicherungen) geschaffen wurden. Wie wir hinsichtlich der rechtlichen Ausgangslage (Kap. 4) ausgeführt haben, ist das Anknüpfungskriterium für die Sozialversicherungen nicht die fremdenpolizeiliche Bewilligung, sondern der Wohnsitz oder die Erwerbstätigkeit. Das BSV sollte vor diesem Hintergrund einen Entscheid im Konflikt zwischen sozialem Schutz und Durchsetzung der ausländerrechtlichen Bestimmungen fällen. Es muss sich zudem in Abstimmung mit anderen zuständigen

²⁴¹ Vgl. zu ähnlichen Überlegungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Asylpolitik Efonayi-Mäder (2003).

²⁴² Eine solche Situation kann grundsätzlich auf zwei Wege angestrebt werden: Durch eine totale Repression des unbewilligten Aufenthaltes oder eine vollständige Liberalisierung der Zuwanderung.

²⁴³ Einige dieser Anregungen sind nicht ausschliesslich als an das BSV gerichtet zu verstehen, sondern gelten ebenso für andere AkteurInnen. Für die Fragen zur Gesundheitsversorgung, der Sozialhilfe oder der Schulbildung gelten teilweise die gleichen oder ähnliche Überlegungen, sie fallen jedoch in die Zuständigkeit anderer Behörden.

Behörden die Frage stellen, ob und wie weit die sozialen Errungenschaften im Interesse der Zulassungsbeschränkung beschnitten werden dürfen.

Anregung einer Reflexion und Koordination

Mit der Veröffentlichung einer Weisung an die Krankenversicherer, welche über die Rechtslage zur Versicherungspflicht von Sans-Papiers informiert, hat das BSV wenigstens indirekt die Tatsache anerkannt, dass in der Schweiz eine nicht vernachlässigbare Gruppe von Menschen lebt, für deren soziale Sicherheit sich ein Handlungsbedarf ergibt.

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen einerseits das bestehende Informationsdefizit bei den zuständigen Akteuren und machen andererseits deutlich, dass die Einhaltung der sozialen Rechte gegenüber Sans-Papiers generell einer Klärung und besseren Koordination zwischen beteiligten Stellen bedarf. Es ist nachvollziehbar, dass es Kantons- und Ausländerbehörden schwer fällt, diese heikle Frage gezielt zu thematisieren, da dies gewissermassen einem Bekenntnis zu den Grenzen ausländerpolitischer Kontrollfunktionen gleichkommt. Ausserdem werden die zuständigen Behörden kaum direkt mit der Problematik konfrontiert. Gerade deshalb wäre es unserer Ansicht nach begrüssenswert, dass das BSV die Reflexion über den Zweck und Geltungsbereich der sozialen Sicherheit sowie über deren Verhältnis zur Ausländergesetzgebung vorantreibt.

Dies sollte im Bewusstsein geschehen, dass die heutige Situation für alle Beteiligten unbefriedigend ist und ein Impuls sowohl für die Generierung von mehr Wissen zum Thema als auch zur konsequenten Umsetzung von Bestimmungen erforderlich ist. Auf diesem Hintergrund ist auch die vorliegende Studie zu sehen. Die Diskussion muss sowohl innerhalb des Amtes als auch mit den anderen involvierten AkteurInnen – Bundesrat, Parlament und Verwaltung ebenso wie NGOs, Sozialpartnern und Sans-Papiers selbst – geführt werden. Erfahrungsgemäss haben zielorientierte, themenbezogene Debatten grössere Chancen, ideologische Grabenkämpfe zu vermeiden und innovative Lösungsansätze zu generieren; im Gegensatz zu solchen, die auf ein einziges Politikfeld beschränkt bleiben (beispielsweise Ausländer- oder Asylpolitik). Wir sind der Ansicht, dass das BSV gerade bezüglich der bereichsübergreifenden Koordination künftig eine interessante Funktion übernehmen kann. Dies insbesondere deshalb, weil das für Migrationspolitik zuständige IMES – ebenso wie in einem gewissen Masse die EKA – im Spannungsfeld von Sozial- und Zuwanderungspolitik letzterem Aspekt Vorrang einräumen muss. Für die wichtige Thematik der sozialen Sicherheit liegt die Verantwortung deshalb beim BSV. Es ist durchaus denkbar, dass die Diskussion in einem breiteren Rahmen – u.a. unter Beteiligung anderer betroffener Stellen und von Fachpersonen – geführt wird, wie dies etwa bei der Erarbeitung der Strategie Migration und Gesundheit des Bundesamtes für Gesundheit geschehen ist.

Förderung der Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen und NGOs

Es ist zu erwarten, dass die Möglichkeiten von Sans-Papiers, die ihnen zustehenden Rechte auch in der Praxis einzufordern, dadurch verbessert werden, dass die Notwendigkeit von direkten Kontakten mit staatlichen Institutionen beschränkt wird. Wie im Kanton Genf der Fall, können nichtstaatliche Institutionen eine Vermittlerrolle zwischen den Papierlosen und den Behörden einnehmen und so einerseits das gefahrenlose Geltendmachen der Rechte

garantieren, andererseits die Einhaltung der Pflichten vonseiten der Papierlosen fördern.²⁴⁴ Die von der EKA im Zusammenhang mit den Härtefallgesuchen vorgeschlagene Idee von Ombudsstellen könnte in diesem Sinne erneut aufgenommen werden. Der Auftrag solcher auf kantonaler und/oder gesamtschweizerischer Ebene angesiedelter Stellen wäre allerdings nicht primär – auch wenn dies nicht ausgeschlossen werden muss – auf die Beratung hinsichtlich der Möglichkeiten zu einer Regularisierung des Aufenthaltes, sondern auf sozialrechtliche Fragestellungen und Probleme ausgerichtet. Voraussetzung für einen Erfolg derartiger Angebote wäre allerdings, dass sie sowohl vonseiten der Behörden als auch von den Sans-Papiers als vertrauenswürdige und ernst zu nehmende AkteurInnen anerkannt würden.

Auch wenn zur Umsetzung dieses Vorschlages vor allem die kantonalen Behörden und NGOs gefragt sind, kann das BSV bezüglich einer derartigen Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Institutionen eine koordinierende oder motivierende Rolle (beispielsweise durch Impulsfinanzierungen) einnehmen. Zudem ist es denkbar, dass das Amt die Sensibilisierung gegenüber der Thematik und die Entwicklung neuer und alternativer Modelle fördert, welche Sans-Papiers den Zugang zu Institutionen der sozialen Sicherheit erleichtern.²⁴⁵

Aufklärung und Information

Die Informationslage über die heute geltende Rechtslage ist hinsichtlich der Sozialversicherungspflicht, dem Recht auf Leistungsbezug wie auch der geltenden Bestimmungen über Datenschutz und Schweigepflichten bei einem grossen Teil der AkteurInnen (Behörden, NGOs, Betroffene) – vor allem in der Deutschschweiz – gering. Dies ist einer der Gründe, weshalb die Einforderung der geltenden Rechte in der Praxis mit beträchtlichen Schwierigkeiten einhergeht. Mit einer klaren und offensiven Aufklärung aller Beteiligten – d.h. von den kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Behörden über die ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbände bis zu den mit Sans-Papiers arbeitenden NGOs – könnte das BSV einerseits einen Beitrag zur allgemeinen Sensibilisierung für die Thematik und eine Verminderung von Meldungen infolge Unkenntnis leisten.²⁴⁶ Andererseits könnte eine Information der Sans-Papiers selbst die Chancen erhöhen, dass sie den geltenden Schweigepflichten der Sozialversicherungsbehörden vertrauen und selbst ihre Rechte einfordern. Dass eine solche Informationskampagne wirkungsvoll sein kann, zeigen die Veränderungen für die Krankenversicherungsmöglichkeiten, die seit der entsprechenden Weisung in Gang gesetzt wurden. Da sich allerdings in diesem Zusammenhang auch zeigte, dass eine Information

²⁴⁴ Vgl. Kapitel 5.3, dass neben Genf auch in den Kantonen Basel-Stadt und Freiburg Stellen entstanden sind, die eine solche Mittlerrolle übernehmen.

²⁴⁵ Wie die Beispiele der *Unité mobile des soins communautaires* in Genf oder die *Unité Populations Vulnérables* in Lausanne zeigen, sind derartige Modelle nicht primär im Bereich der Sozialversicherungen vorstellbar und betreffen deshalb ebenso andere Verwaltungsbereiche.

²⁴⁶ Der Vize-Direktor des BSV, Jürg Brechbühl, kündigte in einem Artikel zum Entwurf des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eine verstärkte Informationstätigkeit des BSV an: „L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) améliorera, indépendamment de la mise en oeuvre de ces mesures, l'information que a trait aux assurances sociales lorsque du personnel de maison est employé“ (Brechbühl 2002:11). Vgl. dazu Kapitel 8.2

alleine oftmals nicht ausreicht, sondern dass sich die Praxis erst unter gewissen Voraussetzungen verändern lässt, ist im Zuge der Entwicklung einer Informationskampagne zu überlegen, wie die Einhaltung der geltenden Normen bestmöglich erreicht werden kann.

In gewissen Fällen dürften Probleme oder Risiken bei der Einforderung von Rechten nicht nur in einem grundsätzlichen Mangel an Kenntnissen liegen, sondern auch darin, dass bei den zuständigen Stellen zahlreiche Unsicherheiten über die konkrete Auslegung und Anwendung der geltenden Regelungen bestehen. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass unklar ist, welche Ämter für die Sans-Papiers in welcher Hinsicht zuständig sind. Eine diesbezügliche Koordination und Information verspricht für alle Beteiligten klarere Kompetenzen und weniger Doppelspurigkeiten.

Die Frage, ob und falls ja, aufgrund welcher Indizien der Wohnsitz von Sans-Papiers in der Schweiz anerkannt wird, ist hierfür ein Beispiel. Eine solche Klärung hätte nicht nur den Vorteil, dass das Gesetz in verschiedenen Kontexten – und über behördliche Einzelfallentscheide hinaus – gleich ausgelegt und angewandt würde,²⁴⁷ sondern auch, dass die zuständigen Behörden bei einer klaren und transparenten Ausgangslage effizienter arbeiten könnten. Das In-Kraft-Setzen des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) Anfang 2003 hat eine Voraussetzung dafür geschaffen, dass innerhalb der verschiedenen Sozialversicherungen einheitliche Kriterien und Begrifflichkeiten angewandt werden.²⁴⁸ Dies dürfte ein Beitrag dazu sein, innerhalb der Normen zum sozialen Schutz möglichst kohärente Regelungen anzuwenden.

Unsere Darstellungen der Praxis hinsichtlich des sozialen Schutzes in den zwei Kantonen Genf und Zürich haben gezeigt, welche grosse Bedeutung Regelungen zu Schweigepflichten oder Datenschutz zukommt. Sofern das Interesse des BSV darin liegt, dass die soziale Sicherheit auch für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung gelten soll, ist deshalb die Beibehaltung – oder allenfalls sogar der Ausbau – der Trennung von Daten zu den Sozialversicherungen und jenen der fremdenpolizeilichen Behörden sehr wichtig. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass sich jede Institution und Behörde auf die Ausführung ihrer eigenen Aufgaben konzentrieren sollte, ohne gleichzeitig Aufgaben anderer übernehmen zu müssen – insbesondere, wenn das Risiko besteht, dass sich die zwei Aufgaben gegenseitig konkurrenzieren.

Situationsabklärung und juristische Abklärungen oder Expertisen

Da das Wissen über die Sans-Papiers und ihre Lebenssituationen bisher sehr gering bleibt, ist auch die Generierung und Verbreitung weiterer Kenntnisse eine zentrale Aufgabe. Gesicherte Informationen sind nicht nur Voraussetzung für eine adäquate Situationsanalyse und Politikgestaltung, sondern sollen zudem zur Sensibilisierung aller betroffenen AkteurInnen in Verwaltung und Politik beitragen. Wir haben darauf hingewiesen, dass in den letzten Jahren verschiedene Studien über die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz

²⁴⁷ Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass ein gewisser Handlungsspielraum immer auch die Möglichkeit enthält, neue Ideen umzusetzen, die einen Vorbildcharakter und Innovationspotenzial enthalten können.

²⁴⁸ Vgl. Kapitel 4 dazu, dass vor dem ATSG verschiedene JuristInnen kritisierten, dass im AHVG/IVG und im KVG unterschiedliche Wohnsitzbegriffe zur Anwendung kamen. Mit dem ATSG wurde diesbezüglich Klarheit und Einheitlichkeit geschaffen.

unternommen wurden. Allerdings handelte es sich dabei vielfach um Fallstudien in einzelnen Städten oder zu bestimmten Personengruppen. So ist beispielsweise über die wirtschaftliche Bedeutung der Sans-Papiers, die Verbreitung von Grau- und Schwarzarbeit in verschiedenen Branchen, die Haltung der involvierten ArbeitgeberInnen oder über die Lage von Jugendlichen wenig bekannt. In Absprache mit anderen betroffenen Kreisen sollten hierzu weiterführende Studien erarbeitet werden.

Für die Praxis ist zudem die transparente und explizite Klärung der juristischen Sachlage im Zusammenhang mit den sozialen Rechten von Sans-Papiers in der Schweiz bedeutsam. Diese kann in Form von Richtlinien erfolgen und wäre insbesondere nützlich für jene Fachpersonen, die in der Praxis mit der Anwendung dieser Grundlagen betraut sind. Wichtig erscheint uns eine solche Abklärung betreffend verschiedene Bestimmungen zum Datenschutz, zu Meldepflichten, Schweigepflichten etc. und deren gegenseitigem Verhältnis. Dazu ist beispielsweise eine explizite und klare Beantwortung folgender Fragen zu zählen: Unter welchen Umständen dürfen oder müssen Angestellte von Spitälern Sans-Papiers denunzieren? Welche Meldepflicht bezüglich von welcher Art von Straftaten besteht für welche Behörden? Welche BehördenvertreterInnen unterliegen einer Schweigepflicht? usw..

Grundsätzlich aus juristischer Sicht betrachtenswert erscheint uns die Frage, ob es a) vorstellbar ist, dass Personen ohne Aufenthaltsberechtigung explizit in einem Gesetz als Rechtsträgerinnen erwähnt werden und b) ob eine solche Erwähnung Implikationen für die Legalisierung des Aufenthaltes nach sich ziehen kann oder muss. Schliesslich wäre auch eine systematische Prüfung der Rechtsstellung von Sans-Papiers in weiteren Rechtsgebieten als den hier untersuchten begrüssenswert.

Im Hinblick auf einen pragmatischen und sinnvollen Umgang mit Personen ohne Aufenthaltsbewilligung aus einer kohärenten *top-down* Perspektive drängt sich eine international vergleichende Studie auf, die mit Fokus auf der Artikulation zwischen sozial- und aufenthaltsrechtlichen Vorkehrungen verschiedene Rechtssysteme vergleicht und eine (juristische) Reflexion zu bestehenden Erfahrungen und *best practices* anstellt.

Die dargestellten Interventionsmöglichkeiten setzen auf unterschiedlichen Ebenen an und verfügen über verschiedene Reichweiten. Für ein bestmögliches Vorgehen im Interesse aller Beteiligten erscheint es sinnvoll, pragmatisch ausgerichtete mit grundsätzlich ansetzenden Vorgehensweisen zu verbinden. Um den heute wenig koordinierten und inkohärenten Umgang mit der Thematik zu verbessern, ist eine prinzipielle Einigkeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen über die zu verfolgende Linie – im Sinne der geschilderten Handlungsoptionen – sowie über die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungssektoren eine zentrale Voraussetzung.

10 Bibliographie

- Adam, Ilke, et al. (2002). *Histoires sans-papiers*. Bruxelles: Editions Vista.
- Alt, Jörg (1999). *Illegal in Deutschland: Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Alt, Jörg und Ralf Fodor (2001). *Rechtlos? Menschen ohne Papiere: Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Amaro, Denise (2001). *Clandestinité et prévisibilité: Approche ethnographique de l'immigration brésilienne à Genève*. Genève: Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales.
- Amstutz, Kathrin (1999). „Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Existenzsicherung“, in Caritas Schweiz (Hg.). *Sozialalmanach 1999: Existenzsicherung in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag, S. 145–159.
- Amstutz, Kathrin (2002). *Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung*. Bern: Stämpfli.
- Amstutz, Kathrin (2003). „Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Sozialhilfe im Asylwesen.“ *Asyl* 2/03: 28–38.
- ATTAC-Fribourg (2001). *Conditions de vie et de travail des „sans papiers“ de Saint-Paul : un état des lieux, une voix pour ceux qui n'en ont pas*. Fribourg: ATTAC-Fribourg.
- Balibar, Etienne, et al. (1999). *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*. Paris: Editions La Découverte.
- Bartal, Isabel und Denise Hafner (2000). *Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich: eine explorative Studie*. Zürich: FIZ.
- 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.
- Beck, Ulrich (2002). *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter - Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bertschi, Susanne (2003a). *Sexarbeit tabuisiert - zum Nachteil der Frauen: Eine juristische Analyse von Straf- und AusländerInnenrecht zur Unterbindung von Frauenhandel*. *Bulletin 7 des NFP 40 „Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität“*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.
- Bertschi, Susanne (2003b). *Workshop rechtliche Fragen*. Unpubliziertes Referat an der Fachtagung des Vereins MeBiF Frauen „sans papiers“/ Recht auf Gesundheit vom 4. April 2003 in Bern.
- Bodenmann, Patrick und Muriel Schoch (2002). „L'Unité Populations Vulnérables.“ *Croix Rouge Suisse, Journal dossier* 3(2002): 13–16.

- Bodenmann, Patrick, et al. (2002). „Patients ‘sans papiers’: caractéristiques socio-démographiques et médicales. Expériences de la Policlinique Médicale Universitaire Lausannoise.“ *Forum médical suisse, suppl. 8*.
- Bodenmann, Patrick, et al. (2003). „Sans-papiers“ Patienten: Soziodemographische und medizinische Erkenntnisse: Erfahrungen an den Medizinischen Universitäts-Poliklinik Lausanne im 21. Jahrhundert. Unpubliziertes Referat an der Fachtagung des Vereins MeBiF Frauen „sans papiers“/ Recht auf Gesundheit vom 4. April 2003 in Bern.
- Boggio, Yann und Antonella Ferrari (2000). „Les attributions de permis de séjour et de travail et les mécanismes de contrôle du travail au noir et clandestin dans le canton de Genève“, in Nicolas Queloz et al. (Hg.). *Processus de corruption en Suisse : résultats de recherche*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, S. 153–168.
- Bolzmann, Claudio (2001). „Politiques d’immigration et clandestinisation“, in Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (Hg.). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI, S. 11–15.
- Bolzmann, Claudio, et al. (2002). *La précarité contagieuse : les conséquences de l’aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangère : l’exemple des cantons de Genève et de Vaud*. Genève etc.: Editions IES etc..
- Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 16. Januar 2002. Bundesblatt Nr. 19 vom 14. Mai 2002, S. 3605–3674.
- Brechbühl, Jürg (2002). „Travail au noir et assurances sociales.“ *La vie économique : revue de politique économique*(2): 9–12.
- Bruycker, Philippe de (Hg.) (2000). *Les régularisations des étrangers illégaux dans l’Union européenne / Regularisations of illegal immigrants in the European Union*. Bruxelles: E. Bruylant.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2001). *Migration und Gesundheit : strategische Ausrichtung des Bundes, 2002-2006*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Burren, Susanne und Pia Tschannen (2001). „Arbeitsverhältnisse unter Druck: das Beispiel der Reinigerinnen.“ *Tsantsa*(6): 123–126.
- Caroni, Martina (1996). *Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen: rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Carreras, Laetitia und Christiane Perregaux (2002). *Histoires de vie, histoires de papiers*. Lausanne: Editions d’En bas.
- Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (2001). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI.
- Chimienti, Milena, Denise Efiouyi-Mäder avec la collaboration de Romaine Farquet (2003). *La répression du travail clandestin à Genève : Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées. Rapport de recherche 27/2003 du Forum suisse pour l’étude des migrations et de la population*. Neuchâtel: SFM.

- Classen, Georg (1999). *Menschenwürde mit Rabatt – Leitfaden und Dokumentation zum Asylbewerberleistungsgesetz*. Berlin: von Loeper Literaturverlag.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2003). *Emploi clandestin: quelles sanctions? Evaluations des mesures cantonales de répression, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil*. Genève: CEPP.
- Delaunay, Daniel und Georges Photios Tapinos (1998). *La mesure de la migration clandestine en Europe : volume 1: rapport de synthèse*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Ducrocq, Serge (1999). *L'accès aux soins pour les personnes en situation irrégulière à Genève*. Genève: ESTS.
- Ducrocq, Serge und Nadjy Quinay (2003). *Travail social et Sans-papiers: Quelles contraintes? Quel sens à l'action sociale? (Etude menée sur le canton de Genève)*. Genève: Institut d'Etudes Sociales.
- Düvell, Franck (2000). „Undocumented Immigrants“, in Kein Mensch ist illegal (Hg.). *Ohne Papiere in Europa : Illegalisierung der Migration - Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa*. Berlin: Schwarze Risse – Rote Strasse, S. 69–95.
- Efionayi-Mäder, Denise (2003). „Asylpolitik der Schweiz 1950–2000.“ *Asyl* 2/03: 3–9.
- Efionayi-Mäder, Denise und Sandro Cattacin (2002). „Illegal in der Schweiz: eine Übersicht zum Wissensstand.“ *Asyl* 1/02: 3–15.
- Efionayi-Mäder, Denise, et al. (2001). *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.
- Espinosa, Kristin und Douglas Massey (1999). „Undocumented Migration and the Quantity and Quality of Social Capital“, in Pries, Ludger (Hg.). *Migration and Transnational Social Spaces*. Vermont: Ashgate Publishing Company, S. 106–137.
- Fodor, Ralf (2001). „Rechtsgutachten zum Problemkomplex des Aufenthalts von ausländischen Staatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht und ohne Duldung in Deutschland“, in Alt, Jörg und Ralf Fodor (Hg.). *Rechtlos? Menschen ohne Papiere: Anregungen für eine Positionsbestimmung*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag, S. 125–218.
- Garbade, Jean-Pierre (2000). *Le droits des employés de maison : un guide juridique pour les employés de maison en Suisse*. Genève: Geneva Forum for Philippine Concerns.
- Goll, Christine (2003). *Gesundheit ist ein Menschenrecht*. Unpubliziertes Referat an der Fachtagung des Vereins MeBiF Frauen „sans papiers“/ Recht auf Gesundheit vom 4. April 2003 in Bern.
- Groupe d'études et de recherches sur la justice constitutionnelle (1999). *Annuaire international de justice constitutionnelle XIV (1998)*. Paris etc.: Economica etc.
- Hafner-Eigenmann, Gabriela (2001). *Kinder ohne Aufenthaltsbewilligung: Hintergründe und Auswirkungen des illegalen Aufenthaltes*. Basel: Fachhochschule für Soziale Arbeit beider Basel, Abteilung Sozialarbeit.

- Hasler-Arana, Patricia und Daniela Stamm-Crescione (1999). *Migrantinnen in der Illegalität: Sozialarbeit in der Grauzone*. Bern: Hochschule für Sozialarbeit Bern.
- Heller, Heinz (1999). *Schwarzarbeit: das Recht der Illegalen : unter besonderer Berücksichtigung der Prostitution*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Hösli, Alwin (2002). *Schwarzarbeit: Ursachen, Formen, Zusammenhänge und Wirkungen illegaler Beschäftigung sowie Vorschläge zu deren substantieller Bekämpfung*. Bern: Stämpfli.
- Hostettler, Nadine (2002). *Die Sans-Papiers in der Schweiz: Norm und soziale Wirklichkeit*. Basel: Phil.-hist. Fakultät der Universität Basel, Institut für Soziologie.
- Kälin, Walter (2000). *Grundrechte im Kulturkonflikt : Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*. Zürich: NZZ Verlag.
- Kälin, Walter (2001). „Menschenrechte für ‚SANS PAPIERS‘? - 10 Thesen“, in Solidarité sans frontières (Hg.). *Eine kollektive Regularisierung des Sans-papiers! Die Schweizer Sans-papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Bern: Solidarité sans frontières.
- Le Breton Baumgartner, Maritza (1999). „Illegalisierung und Kriminalisierung der Migrantinnen: ‚Frauenhandel‘ im Kontext restriktiver Einwanderungspolitik.“ *Widerspruch* 19(37): 83–93.
- Little Hoover Commission (2002). *We the People: Helping Newcomers Become Californians*. o.O.: State of California.
- Mahnig, Hans und Andreas Wimmer (2003). „Integration Without Immigrant Policy: the Case of Switzerland“, in Heckmann, Friedrich und Dominique Schnapper (Hg.). *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 135–164.
- Nguyen, Son Minh (2003). *Droit public des étrangers*. Berne: Stämpfli.
- OECD (1999). „Clandestine Immigration: Economic and Political Issues“, in *Trends in international Migration: Annual Report*. Paris: OECD, S. 229-251.
- Öztürk, Seriyé (2001). *Gesundheitsförderung illegalisierter Migrantinnen*. Zürich: Höhere Fachschule für sozio-kulturelle Animation Zürich.
- Pena-Gaia, Annabelle (1999). „France : table ronde, les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière“. *Annuaire international de justice constitutionnelle XIV (1998)*. Paris etc.: Economica etc., S. 197–243.
- Perregaux, Christiane und Florio Togni (1989). *Enfant cherche école : pour le droit à l'éducation en Suisse*. Carouge-Genève: Ed. Zoé.
- 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.
- Pluymen, Manon und Paul Minderhoud (2002). „Access to public services as an instrument of migration policy in the Netherlands.“ *Immigration, Asylum and Nationality Law* 16(4): 208–223.

- Previsic, Sanja (2002). *Papierlose Immigrantinnen: Stresssituationen, Bewältigungsformen und soziale Einbettung von Frauen aus Lateinamerika*. Bern: Edition Soziothek.
- Prodoliet, Simone (1999). „Spezifisch weiblich: Geschlecht und Migration : ein Rückblick auf die Migrationsforschung.“ *Zeitschrift für Frauenforschung* 17(1/2): 26–42.
- Prodoliet, Simone, Carlo Knöpfel und Martin Wälchli (2001). *Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.
- 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.
- Reyneri, Emilio (2001). *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*. Milan: Department of Sociology and Social Research, University of Milan Bicocca.
- Rohner, Kurt (2000). „Status report on measures to prevent and combat the employment of foreigners in an irregular situation in Switzerland“, in Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (Hg.). *Combating the illegal employment of foreign workers*. Paris: OECD, S. 177–182.
- Röseler, Sibylle und Dita Vogel (1993). *Illegale Zuwanderer - ein Problem für die Sozialpolitik?* Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Röthlisberger, Simon (2002). *Ein Porträt: Zwischen Protest, Flucht und Illegalität. Aziz' Kampf um Papiere*. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Röthlisberger, Simon (2003). *Sans-Papiers in der Stadt Bern: Eine Analyse von Sans-Papiers, NGOs, Wirtschaft und Behörden*. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern.
- Sancho, Brigitte (1992). *Les enfants de l'ombre : situation et scolarisation des enfants sans statut légal dans le canton de Vaud*. Lausanne: Ed. La Passerelle.
- Schertenleib, Marianne und Annette Hug (2001). *Illegal unentbehrlich: Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich*. Zürich: FIZ.
- Schneider, Friedrich (2001). „Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(4): 425–439.
- Schwab, Myriam (2000). *L'intégration non-intégrée : analyse de l'installation durable des migrants sans documents*. Kerzers: Département de travail social et politiques sociales, Faculté des lettres, Université de Fribourg.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2000). *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe : Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Siméant, Johanna (1998). *La cause des sans-papiers*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Simoës, Susana (2002). *Rapport d'évaluation: Accès aux soins des personnes en marge du système de santé à Genève et Lausanne*. Genève: Médecins sans frontières.

- Solidarité sans frontières (2001). *Eine kollektive Regularisierung der Sans-papiers! Die Schweizer Sans-papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Bern: Solidarité sans frontières.
- Solidarité sans frontières (2003). *Die Schweizer Sans-papiers-Bewegung im Jahre 2002*. Bern: Solidarité sans frontières.
- Sommaruga, Carlo (1993). „Travailleurs clandestins: les conditions de leur sécurité social.“ *Plaidoyer* 2(1993): 46–51.
- Spescha, Marc (1999). *Handbuch zum Ausländerrecht*. Bern etc.: Haupt.
- Staerklé, Christian, et al. (in Vorbereitung). „Consensus and conflict in lay conceptions of citizenship: Why people reject or support maternity policies in Switzerland.“ *Psychologica Belgica*.
- Stienen, Angela (2001). „Die Sicht von Migrantinnen.“ *Tsantsa* 6: 111–121.
- Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) (2002). *Contre la précarité : régularisons les sans-papiers*. Genève: SIT.
- Tapinos, Georges P. (1996). *Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers*. o.O.: Fondation nationale des sciences politiques.
- Tapinos, Georges P. (2000). *Illegal immigrants and the labour market*. Paris : Institut d'études politiques.
- Tobler, Ruedi (2002). „Ohne Papier in die Schule? Eine Umfrage und eine Teilauswertung.“ *Magazin für Schule und Kindergarten* 128: 19–26.
- Tschannen, Pia (2003). *Putzen in der sauberen Schweiz: Arbeitsverhältnisse in der Reinigungsbranche*. Bern: eFeF-Verlag.
- Tschoumy, Jacques-André (Hg.) (1990). *La scolarisation d'enfants clandestins : journée d'étude organisée par l'IRDP conjointement avec la Commission nationale suisse pour l'Unesco, Fribourg, le 14 décembre 1989*. Neuchâtel: Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques.
- 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 (2001). *Looking for Loopholes, Processes for incorporation of illegal migrants in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Veuve, Daniel und Anne Küng Gugler (2002). „Les caractéristiques du nouveau projet de loi sur le travail au noir.“ *La vie économique : revue de politique économique*(2): 4–8.
- Vogel, Dita (1996). *Illegale Zuwanderung und soziales Sicherungssystem : eine Analyse ökonomischer und sozialpolitischer Aspekte*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Vogel, Dita (1999). „Illegaler Aufenthalt in Deutschland: methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung.“ *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 24(2): 165–185.

- 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.
- Weck-Hannemann, Hannelore, Werner W. Pommerehne und Bruno S. Frey (1986). *Die heimliche Wirtschaft : Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz*. Bern etc.: Haupt.
- Wicker, Hans-Rudolf (2003). „Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung“, in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.). *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“*. Zürich: Seismo, S. 12–62.
- Widmer, Michael (2001). *Der Zwischenraum als Lebenswelt*. Freiburg: Ethnologisches Seminar der Universität Freiburg.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1990). „The Absence of Rights: the Position of Illegal Immigrants“, in Layton-Henry, Zig (Hg.). *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage, S. 27–46.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1999). *L'immigration en Europe*. Paris: La documentation française.
- Wimmer, Andreas (2002). *Nationalist exclusion and ethnic conflict : shadows of modernity*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- 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.
- Wisard, Nicolas (1999). „Suisse : table ronde, les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière“. *Annuaire international de justice constitutionnelle XIV*. Paris etc.: Economica etc., S. 311–360.
- Wisard, Nicolas (2001a). „Le cadre légal suisse : possibilités et impossibilités“, in Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) (Hg.). *Personnes sans statut légal : Réalités et pratiques de solidarité*. Genève: CCSI, S. 16–24.
- Wisard, Nicolas (2001b). „Les droits des ‚sans-papiers‘.“ *Tsantsa* (6): 148–153.
- Wolff, Hans (2003). *Versorgung Obdachloser und Illegaler am Beispiel des Genfer Modells: Unité mobile des soins communautaires*. Unpubliziertes Referat an der Fachtagung des Vereins MeBiF Frauen „sans papiers“/ Recht auf Gesundheit vom 4. April 2003 in Bern.
- Young, Iris Marion (1997). „Communication and the other: beyond deliberative democracy“, in *Intersecting voices: dilemmas of gender, political philosophy and policy*. Princeton: Princeton University Press.

Anhang 1: Methode

Die vorliegende Studie stützte sich zur Erfassung der zentralen Problemfelder auf ein exploratives Vorgehen. Die Datenerhebung fand zwischen September 2002 und Mai 2003 statt und verlief auf verschiedenen Ebenen: Einerseits wurden zu Beginn und während des ganzen Forschungsverlaufs Dokumente verschiedener Art analysiert, andererseits führten wir zahlreiche persönliche und telefonische Leitfadenterviews mit Fachpersonen durch (vgl. Tabelle 6). Neben den systematischen Fallstudien in den Kantonen Genf und Zürich haben wir auch Informationen und Beispiele aus anderen schweizerischen Kantonen, um Vergleiche, Illustrationen oder Gegenbeispiele in die Studie einzubeziehen.

Datenerhebung: ExpertInnenbefragung und Dokumentenanalyse

Die Analyse von zahlreichen Dokumenten (rechtliche Texte, Regelungen der Verwaltung, parlamentarische Vorstösse²⁴⁹ und Debatten, Statistiken, diverse Unterlagen von NGOs und Gewerkschaften) sowie der vorhandenen Literatur, Forschungsberichten und Medienbeiträgen verhalf uns im Voraus sowie während des Forschungsprozesses, Hintergrundinformationen zu gewinnen und insbesondere den rechtlichen und politischen Kontext zu erfassen.

Für die persönlichen und telefonischen Interviews mit Fachpersonen wählten wir eine so genannte *Bottom-up*-Strategie und konzentrierten uns anfänglich auf VertreterInnen von MigrantInnen-Beratungsstellen, Hilfswerken und Gewerkschaften, die regelmässig in direktem Kontakt mit Sans-Papiers stehen und deren Situation kennen. Auch ExpertInnen von Bundesstellen wurden in dieser ersten Forschungsetappe kontaktiert. So konnten einerseits die zentralen Spannungsfelder und Problembereiche identifiziert und dadurch konkretere Fragen bezüglich der kantonalen Praxis hinsichtlich des sozialen Schutzes von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz generiert werden. Andererseits konnten wir auf diese Weise eine Annäherung an die soziodemographischen Merkmale der Sans-Papiers in der Schweiz vornehmen. Nach Abschluss der ersten Forschungsetappe wurde Anfang Januar 2003 ein Zwischenbericht erstellt, in welchem die vorläufigen Forschungsergebnisse mit den Informationen aus der Literatur ergänzt wurden.

In der zweiten Forschungsetappe standen vertiefende Gespräche zu den einzelnen Spannungsfeldern und die systematische Befragung der kantonalen Behörden im Vordergrund. Dabei wurden insbesondere jene Amtsstellen kontaktiert, die für die Sozialversicherungen, das Arbeitsrecht und die Arbeitsmarktkontrolle, Sozialhilfe, Bildung, Gesundheitsversorgung und die fremdenpolizeilichen Aufgaben zuständig sind (vgl. Tabelle 5 und Tabelle 6 als Übersichten). Da die Situation im Kanton Genf bereits in verschiedenen neueren Studien erforscht wurde (z.B. Chimienti et al. 2003, Ducrocq und Quinay 2003, Simoes 2002), waren uns für die Beschreibung dieser kantonalen Praxis zahlreiche

²⁴⁹ Bei den parlamentarischen Vorstössen fällt auf, dass das zentrale Thema der politischen Debatten die Regularisierung, d.h. die Diskussion um Möglichkeiten der Verleihung eines Aufenthaltsrechts für die Papierlosen ist. Ebenso Gegenstand von Vorstössen sind die Fragen des sozialen Schutzes und der Sanktionen gegenüber den Sans-Papiers.

Informationen aus der Literatur zugänglich und somit weniger persönliche Interviews erforderlich.

Die mündlichen Interviews wurden als semi-strukturierte Gespräche geführt, die sich an einem den jeweiligen GesprächspartnerInnen angepassten Leitfaden orientierten (vgl. Anhang 2). In drei Fällen wurde den Fachpersonen auf eigenen Wunsch ein Fragebogen zugestellt, der schriftlich beantwortet wurde. Im Anschluss daran wurden telefonisch zusätzlich Informationen eingeholt. Sämtliche Interviews wurden in leicht gekürzter Form transkribiert.

Die Erfahrungen bei der Suche nach zu befragenden ExpertInnen zeigten, dass vielerorts ein grosses Interesse an der Frage der Sans-Papiers und ihrer sozialrechtlichen Situation besteht. Über konkrete und spezifische Informationen verfügten jedoch nur wenige Personen und eigentliche Fachpersonen gibt es zu dieser Frage bislang offenbar kaum. Das einzige mögliche Vorgehen war deshalb, das verstreute Wissen zu verschiedenen Einzelaspekten zu sammeln, widersprüchliche Aussagen durch zusätzliche Abklärungen auszuräumen und daraus ein Bild des Ganzen abzuleiten. Die teilnehmenden Beobachtungen an einer Vorbereitungs-Tagung der „Plattform Runder Tisch zu den Sans-Papiers“, am Runden Tisch und an der Fachtagung des Vereins MeBiF zur Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers-Frauen waren Gelegenheiten, den Überblick über das Feld der möglichen ExpertInnen und der aktuellen Themen zu erlangen.

Es zeigte sich zudem, dass die erwarteten Schwierigkeiten aufgrund der heiklen Thematik der Sans-Papiers durchaus vorhanden waren (vgl. Projektskizze). Besonders öffentliche Dienste verfolgen meist keine klare bzw. deklarierte Politik im Umgang mit der Illegalität. Diese Lage verleiht den Angestellten einen relativ grossen Handlungsspielraum, der Eigenverantwortung und auch Unsicherheit gegenüber Vorgesetzten oder Aussenstehenden schafft. In diesem Sinne wurden wir mehrfach mit der Befürchtung konfrontiert, dass eine Offenlegung der aktuellen Praxis bestehende Lösungen, die einer formellen Basis entbehren, unmittelbar gefährden könnte. Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach Transparenz und dem „Prinzip Vorsicht“ erschwerte den Austausch und die Erforschung der Praxis. Die Wahrung der Anonymität der Befragten und die vertrauliche Behandlung der erhobenen Daten waren deshalb von grosser Bedeutung. Generell zeigten die VertreterInnen von Hilfswerken und Beratungsstellen grosse Gesprächsbereitschaft und Offenheit. Etwas grösser war die Zurückhaltung gelegentlich bei den zuständigen Behörden, obwohl nach einigen Abklärungen zumindest ein schriftlicher Austausch von keiner Seite kategorisch abgelehnt wurde. In einzelnen Fällen ist davon auszugehen, dass Interviewte aus Angst vor möglichen Konsequenzen strategisch Informationen zurückhielten. Durch eine möglichst breite Auswahl von GesprächspartnerInnen und den Einsatz gezielter Interviewtechniken konnten diese Lücken weitgehend geschlossen werden.

Tabelle 5 – Datenerhebung

| Persönliche Experteninterviews | Anzahl | davon bei öffentlichen Stellen | davon bei NGOs²⁵⁰ | Andere ExpertInnen |
|---------------------------------------|---------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| National bzw. Bundesebene | 13 | 4 | 7 | 2 |
| Kanton Zürich | 7 | 2 | 5 | |
| Kanton Genf | 8 | 3 | 5 | |
| <i>Insgesamt</i> | 28 | 8 | 18 | 2 |

| Telefoninterviews mit ExpertInnen | Anzahl | davon bei öffentlichen Stellen | davon bei NGOs²⁵¹ | Andere ExpertInnen |
|--|---------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| National bzw. Bundesebene | 10 | 5 | 3 | 2 |
| Kanton Zürich | 17 | 15 (+ 2 schriftliche Befragungen) | 2 (+ 1 schriftl. Befragung) | |
| Kanton Genf | 3 | | 1 | 2 |
| <i>Insgesamt</i> | 30 | 20 | 6 | 4 |

| | | | | |
|---------------------------------|---|--|--|--|
| Teilnehmende Beobachtung | 3 | „Plattform Runder Tisch zu Sans-Papiers“ (Vorbereitung), Runder Tisch zu Sans-Papiers, Fachtagung Frauen „sans papiers“ und Gesundheit | | |
|---------------------------------|---|--|--|--|

Datenauswertung

Bei der Auswertung des erhobenen Datenmaterials konzentrierten wir uns in einem ersten Teil auf eine Beschreibung der heutigen rechtlichen Situation und andererseits der jeweiligen kantonalen Auslegungen, Umgangsweisen und Abläufen im Bereich des sozialen Schutzes und der Bildung. Die Aspekte der fremdenpolizeilichen Massnahmen und der Regularisierung standen in der vorliegenden Studie zwar im Hintergrund, doch konnten sie gerade deswegen nicht ausgeklammert werden, weil die konkrete Praxis und Haltung in diesem Bereich die Möglichkeiten von Sans-Papiers zur Teilnahme am sozialstaatlichen System wesentlich beeinflussen. Sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die Beschreibung der kantonalen Praxis wurden von juristischen Fachpersonen – unter anderem des BSV – gegengelesen und kommentiert.

²⁵⁰ Darunter auch Gewerkschaften.

²⁵¹ Darunter auch Gewerkschaften.

Tabelle 6 – Übersicht über die kontaktierten Stellen²⁵²**Schweizerische Ebene**

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Öffentliche Stellen</i> | Sekretariat der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) |
| | Projet législation Assurance-maladie et accident, OFAS |
| | Bereich Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV |
| | Fachbereich Migration und Gesundheit, BAG |
| | Zentrale Ausgleichsstelle Genf |
| | Rechtsdienst SUVA -Hauptsitz |
| | IMES, verschiedene Abteilungen |
| | Ersatzkasse UVG |
| | Unité Population Vulnérable de la Policlinique Médicale Universitaire de Lausanne |
| | |
| <i>NGOs, Gewerkschaften</i> | Solidarité sans frontières |
| | Bereich Migration und Integration, GBI |
| | Stiftung Rechtshilfe, GBI |
| | GBI Nord-Waadt |
| | Abt. Migration, Caritas Schweiz |
| | Fachstelle Migration der Reformierte Kirchen Bern-Jura |
| | Anlaufstelle Basel |
| | CCSI/ sos-racisme Fribourg |
| | MeBiF Bern |
| | |
| <i>Andere ExpertInnen</i> | Kathrin Amtstutzu, Juristin |
| | Guido Ehrler, Jurist |
| | Ruedi Illes, Jurist |
| | Simon Röthlisberger, Ethnologie-Student |
| | Marcello Valli, Forscher |
| | Ombudsmann der sozialen Krankenkasse |

Kanton Zürich

| | |
|----------------------------|--|
| <i>Öffentliche Stellen</i> | Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich |
| | Bildungsdirektion des Kantons Zürich |
| | Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich |
| | Migrationsamt des Kantons Zürich |
| | Sozialamt des Kantons Zürich |
| | Kantonales Steueramt Zürich |
| | Sozialversicherungsanstalt Zürich |
| | Arbeitsgericht Zürich |
| | Sozialdepartement Stadt Zürich |
| | Städtisches Steueramt Zürich |
| | Städtische Gesundheitsdienste Zürich |

²⁵² Wir nennen im Folgenden nur die persönlichen Namen von jenen Fachpersonen, die wir nicht als RepräsentantInnen einer Institution oder Behörde befragt haben.

| | |
|-----------------------------|---|
| | Schuldepartement der Stadt Zürich |
| | Zivilstandsamt Stadt Zürich |
| | Maternité Inselhof, Triemli-Spital Zürich |
| | Universitätsspital Zürich |
| <i>NGOs, Gewerkschaften</i> | Asyl-Organisation Zürich |
| | Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ) |
| | Beratungsstelle für Personen ohne geregelten Aufenthalt, Caritas Zürich |
| | Infodona |
| | Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende (ZBA) |

Kanton Genf

| | |
|-----------------------------|---|
| <i>Öffentliche Stellen</i> | Unité Immigration de l’Hospice Général |
| | Unité mobile de soins communautaires (UMSCO), HUG |
| | Service d’assurance maladie (SAM) du canton de Genève |
| <i>NGOs, Gewerkschaften</i> | Collectif sans-papiers de Genève |
| | Secteur « migrants » de Caritas |
| | Syndicat interprofessionnel des travailleurs et travailleuses (SIT) |
| | Centre social protestant (CSP) |
| | Centre de Contact Suisses -Immigrés (CCSI) |
| <i>Andere ExpertInnen</i> | Yann Boggio, Forscher Evaluanda |
| | Nicolas Wisard, Jurist |

International

| | |
|--|--------------------------|
| | Anita Böcker, Forscherin |
| | Georg Classen, Forscher |

Anhang 2: Leitfaden, Fragebogen, Kurzbeschrieb

Leitfaden

Der folgende Leitfaden stellte die Basis für die Interviews mit den verschiedenen ExpertInnen dar. Er wurde je nach Tätigkeitsfeld der betreffenden Person angepasst.

Interview-Leitfaden

1. Kurze **Vorinformationen** Wer bin ich/ ist SFM, Studie, Anonymität und Vertraulichkeit bzgl. der Informationsquelle, Zitate nur auf Nachfrage; abklären, ob Aufnahme des Gesprächs i.O.; Zeitrahmen
2. **Einstiegsfrage**: In welchem Zusammenhang haben Sie mit Sans-Papiers selbst oder mit der Thematik der Papierlosen in der Schweiz zu tun?
3. Wo liegen die hauptsächlichlichen **Konfliktfelder und Probleme** ?
 - a) Allgemein
 - b) Wer sind die zentralen AkteurInnen?
 - c) Spezifisch für die Arbeit der befragten Person (welche Interessen und welche Haltung vertritt sie? Wie geht sie persönlich damit um in Praxis? Gewichtung von rechtlichen und ethischen Aspekten?)
 - d) Spezifisch in Zusammenhang mit Sozialversicherungen
 - e) Wo liegen die Ursachen dafür?
 - f) Wie nehmen andere diese Probleme wahr?
 - g) Handlungsbedarf?
 - h) Lösungsideen, -ansätze?
 - i) Zeitliche Veränderungen? (In Zusammenhang mit spezif. Ereignissen?)
4. Wer sind die Papierlosen in der Schweiz? Welche **Gruppen** mit welchen **Merkmale**n gibt es? (Vor allem: bezogen auf die Erfahrungen der Befragten)
 - a) Schätzungen zu **Anteilen** und Zahlen (ZH: Regierungsrat: keine Hinweise auf eine „erhebliche Anzahl“?)
 - b) Herkunft
 - c) Alter
 - d) Geschlecht
 - e) Familienverhältnisse
 - f) Seit wann ohne Aufenthaltsbewilligung / Geschichte
 - g) Wie kam es zu Papierlosigkeit – ev. vorherige Aufenthaltsstatus
 - h) Ausbildung/ Schicht
 - i) Erwerbstätigkeit – wie, wo, seit wann
 - j) Saisonale Veränderungen/ Schwankungen
 - k) Geographische Verteilung
5. **Arbeit**
 - a) Branchen?
 - b) Bedingungen (schriftliche Verträge? Löhne? Umsetzung des Arbeitsrechts)
 - c) Wie gefunden / vermittelt?

- d) Was geschieht bei Risiken wie Unfall, Kündigung, Konkurs, Kurzarbeit, Schlechtwetter? (Praxis bzgl. AVIG, UVG)
- e) Wie gehen Arbeitgeber mit Illegalität um?
- f) Anteile von Grau- und Schwarzarbeit? Schattierungen der Grauarbeit (was bezahlt?)
- g) Voraussetzungen und Begleiterscheinungen von Grauarbeit?
- h) AHV-Beiträge: Bedingungen für Rückerstattung? Gibt es Rückerstattungen? Arbeitnehmerbeiträge? Nationale Unterschiede (Sozialversicherungsübereinkommen)? Wie funktioniert Einzahlung (Namen/ Nummer, kollektiv)? Gefahr?
- i) AHV-Nummern: Bedingung für neue? Alte problemlos behalten?
- j) IV-Beiträge: vgl. AHV
- k) Gibt es Fälle, denen AHV- oder IV-Leistungen bezahlt wurden? Z.B. wenn zuvor legal anwesend und Beiträge bezahlt?
- l) Gibt es eine Kontrolle der Beitragszahlungen von UVG und AHV/IV? Kann das eine Gefahr darstellen für die Papierlosen?
- m) Wie genau funktioniert Quellenbesteuerung? Gefahr, dass Personen entdeckt werden?
- n) BVG ein Thema?
- o) KVG-Pflicht der Arbeitgeber?

→ Bei Gewerkschaften: darauf achten, dass vom gleichen gesprochen wird: Schwarzarbeit generell vs. AusländerInnen ohne Papiere!

6. Wohnen/ Unterkunft und Wohnsitz

- a) Wo wohnen Sans-Papiers? (Reguläre Mietwohnungen, bei Arbeitgeber, bei Verwandten und Bekannten)
- b) Bestehen Mietverträge? Diskriminierung durch höhere Mieten oder Kautionen?
- c) Wird Bewilligung überprüft?
- d) Macht sich der Vermieter strafbar/ hat er eine Meldepflicht?
- e) „Umwege“ wie inoffizielle Untermiete, „Mittelsmänner“
- f) Wer weiss von Papierlosigkeit?
- g) Mieterschutz?
- h) Wie wird in der Praxis der Wohnsitz definiert und ausgelegt? Umgang?
- i) Wofür ist der Wohnsitz unabdingbar?

7. Ausbildung/ Schule

- a) Gesetzliche Ausgangslage?
- b) Wie wird Einschulung gehandhabt?
- c) Obligatorische Schulzeit oder Möglichkeiten zu weiterführenden Ausbildungen/ Lehren? (Vorschulische Angebote?)
- d) Wer weiss was? Meldepflicht?
- e) Welche Probleme stellen sich in Zusammenhang mit Schulbesuch? (Wohnsitz, Krankenkasse, „Schulgeld“ → Steuern der Eltern überprüft?)
- f) Haltung der LehrerInnen?
- g) Allgemein Situation der Kinder (brauchen Kinder eine eigene Aufenthaltsbewilligung? Familiennachzug?)
- h) Situation in kleinen Gemeinden?
- i) Kinderzulagen?

8. Gesundheit

- a) Wer stellt Versorgungsangebot zur Verfügung?
- b) Was tun Spitäler mit Notfällen? Geburten?
- c) Wer bezahlt, falls keine Krankenkasse?
- d) KVG: Wer hat? Wie wird mit gefordertem Wohnsitz umgegangen?
- e) Wie ist der gesundheitliche Zustand der Sans-Papiers?

9. Überlebenshilfe und Sozialhilfe

- a) Bedingungen für Unterstützung durch Sozialhilfe?
- b) Wohnsitz? Zuständigkeit?
- c) Gibt es staatliche/ staatlich finanzierte Einrichtungen, die (bewusst oder unbewusst) der Überlebenshilfe von Papierlosen dienen? Welche?
- d) Welche nicht-staatlichen Angebote?
- e) Wer finanziert? (vgl. Asylbereich: Bund)

10. Schweizerische Vergleiche

- a) Hinsichtlich Praxis/ Politik und hinsichtlich Situation der Papierlosen
- b) Unterschiede zwischen West- und Deutschschweiz?
- c) Stadt/ Land?
- d) Kantonale Unterschiede? Spielräume der Kantone?
- e) Wer vertritt und verfolgt welche Interessen?

11. Rechtliche Situation

- a) Welche Rechte haben Sans-Papiers?
- b) Welche Dokumente/ rechtlichen Grundlagen?
- c) Wie sieht die Praxis dort aus, wo den Sans-Papiers ein Recht auf z.B. Sozialversicherungsbeiträge zusteht? Welche Probleme stellen sich und wie wird mit ihnen in der Praxis umgegangen? Sind Fälle bekannt, dass Rechte eingefordert wurden?
- d) Wo sind Spielräume vorhanden? Wer nutzt sie wann wie? Wie gehen verschiedene AkteurInnen mit dem Dilemma um, dass die Sans-Papiers hier sind und sich deshalb Handlungszwang ergibt, dieser Aufenthalt jedoch illegal ist?
- e) Wie sieht die Kooperation zwischen verschiedenen Behördenstellen aus? Amtshilfe? Welche Strafen zieht ein „Entdecken“ durch eine Stelle (die nicht die Fremdenpolizei ist) nach sich?
- f) Koordination zwischen verschiedenen Politik-/ Verwaltungsektoren?
- g) Allgemein Sanktionen?
- h) Veränderungen durch Bilaterale Abkommen?

12. Verschiedenes

- a) Wofür ist im Alltag eine Aufenthaltsbewilligung nötig? Bankkonto? Telefonnummer und Post?
- b) Regularisierungsfrage → Ängste, Bedenken. Regularisierungsversuch durch Stellen eines Asylgesuches: Wie geht das? Ausreise nötig? Nicht-Ausschaffung während Bearbeitung des Gesuches und geduldeter Aufenthalt in BS: andere Kantone/ Städte?
- c) Ombudsstellen → Erfolgchancen? Glaubwürdigkeit?

13. Weitere Infos

- a) Weitere Kontaktpersonen? Behörden?
- b) Andere Infoquellen?
- c) Unterlagen/ Material?

Schriftlicher Fragebogen

Den folgenden Fragebogen haben wir der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich zugestellt. Im Anschluss an die schriftlichen Antworten holten wir in Telefongesprächen zusätzliche, präzisierende Auskünfte ein.

Fragen an die Direktion für Soziales und Sicherheit

Bei Unklarheiten oder für Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für Ihre Zusammenarbeit!

Begriffsklärung:

„Sans-Papiers“ = Personen, die ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz leben

1. Fragen an das kantonale Sozialamt

a) Sozialhilfe für Sans-Papiers

1. Unter welchen Umständen ist ein Sozialhilfebezug für Personen ohne Aufenthaltsberechtigung möglich?
2. Welche Folgen zieht eine solche staatliche Unterstützung nach sich?
3. Wie genau geht eine Kostengutsprache an ein Spital vor sich, wenn dieses eine illegal anwesende Person versorgt, die nicht krankenversichert ist und die Kosten nicht bar bezahlen kann? Welche Informationen werden infolge einer solchen Kostengutsprache an wen weitergeleitet bzw. was sind die Folgen davon?

b) Melde- und Auskunftspflicht

4. Stimmt es, dass der Bezug von Sozialhilfe für Sans-Papiers eine Meldung der Person an das Migrationsamt nach sich zieht? Welches ist die rechtliche Grundlage dafür (vgl. auch nächste Frage)?
5. Unterliegt auch das Sozialamt einer Meldepflicht von Straftaten (bzw. des illegalen Aufenthaltes) gemäss § 21 Zürcher Strafprozessordnung, Personalgesetz und Art. 305 Abs. 1 StGB?

c) Diverses

6. Wie hoch schätzen Sie die Zahl der Sans-Papiers im Kanton Zürich? Wie schätzen Sie aus Ihrer Tätigkeit die Situation bzgl. Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ein?
7. Wo sehen Sie Handlungsbedarf? Haben Sie konkrete Ideen, was verändert werden müsste?
8. Wir bitten Sie, uns das revidierte Sozialhilfegesetz und die dazu gehörende Verordnung zuzustellen.

2. Fragen an das Migrationsamt

a) Meldungen von Sans -Papiers an das Migrationsamt

1. Welche amtlichen und öffentlichen Stellen unterstehen einer Meldepflicht gegenüber dem Migrationsamt, wenn sie von einer Person erfahren, die sich unbewilligt in der Schweiz aufhält? Wo besteht diesbezüglich eine systematische Zusammenarbeit?
2. Sind die rechtliche Grundlage für solche Meldungen § 21 Zürcher Strafprozessordnung, das Personalgesetz und Art. 305 Abs. 1 StGB? Oder gibt es andere Bestimmungen?
3. Wie geht das Migrationsamt mit Denunziationen von Sans-Papiers um? Von wem und in was für Situationen kommen solche Anzeigen?

b) Kontrolle des unbewilligten Aufenthaltes

4. Gibt es eine aktive Kontrolle des unbewilligten Aufenthaltes? In welcher Form und durch wen?
5. Holen Sie zur Kontrolle von Sans-Papiers Informationen bei andern Amtsstellen, namentlich bei den Einwohnerkontrollen, dem Zivilstandsamt, den Sozialversicherungsstellen (AHV, IV, UV, KV), den Steuerbehörden oder dem AWA, oder beispielsweise bei Spitälern ein?

c) Sanktionen

6. Wie ist das genaue Vorgehen, wenn Sie von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung erfahren oder zufällig in einer Kontrolle entdecken?
7. Welche Strafen / Sanktionen sind wegen unbewilligtem Aufenthalt zu erwarten? Und wenn zusätzlich ein Stellenantritt ohne Bewilligung vorlag?
8. Wie oft werden im Kanton Zürich Sanktionen wegen unbewilligtem Aufenthalt ausgesprochen?
9. Welche Sanktionen werden gegen Unterstützungspersonen, VermieterInnen oder Arbeitgeber von Sans-Papiers wegen Verstoss gegen Art. 23 ANAG ausgesprochen? Wie oft kommt das vor?

d) Bewilligungserteilung und Duldung

10. Wurden vom Kanton Zürich Gesuche von Sans-Papiers für eine Aufnahme in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen an das BFA oder das BFF weitergeleitet? Welches sind die Bedingungen dafür? Wie viele solche Gesuche haben Sie erhalten?
11. Kommt es vor, dass der Aufenthalt eines Sans-Papiers während der Dauer eines laufenden Verfahrens (z.B. vor Arbeitsgericht, wegen Gewalt an Frauen, während oben erwähntem Härtefallverfahren) geduldet wird? Unter welchen Bedingungen?

e) Diverses

12. Wie hoch schätzen Sie die Zahl der S-P im Kanton Zürich? Wie schätzen Sie aus Ihrer Tätigkeit die Situation bzgl. Personen ohne Aufenthaltsberechtigung ein?
13. Wo sehen Sie Handlungsbedarf? Haben Sie konkrete Ideen, was verändert werden müsste?

Kurzbeschreibung der Studie

Zur Information über den Kontext und die Fragestellung der Studie wurde den kontaktierten InterviewpartnerInnen folgende Kurzbeschreibung zugestellt. Die Personen in der Romandie erhielten die französische Übersetzung des folgenden Textes.

Studie zur Lebenssituation von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz

Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) führt das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) eine Studie zur Situation von und zum gesellschaftlichen Umgang mit so genannten Sans-Papiers in der Schweiz durch. Ein Ziel ist es, in diesem bisher kaum erforschten und von Spekulationen umrankten Themenbereich gesicherte Grundlagen zu beschaffen. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien ist ein politisch unabhängiges, nationales Forschungsinstitut.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die konkreten Lebensbedingungen der Papierlosen und der behördliche Umgang mit ihnen in der kantonalen Praxis. Dabei sollen die bestehenden Probleme und Konfliktfelder von und in Zusammenhang mit Personen ohne Aufenthaltsbewilligung abgeklärt werden. Der Fokus richtet sich auf die sozialrechtliche Situation von Sans-Papiers in der Schweiz. Dabei interessiert insbesondere, wie von verschiedener Seite mit der Tatsache umgegangen wird, dass zahlreiche sozial- und arbeitsrechtliche Regelungen für diese Gruppe ebenso gelten wie für regulär anwesende Personen, dass es aber in der Praxis für Papierlose oft schwierig bis unmöglich ist, ihre Rechte einzufordern. Angesichts des geringen Wissens über die Lebensumstände von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung werden auch umfassendere Fragen einbezogen. So wird auch angestrebt, ein klareres Bild von der Zusammensetzung und den Merkmalen der Sans-Papiers in der Schweiz zu erhalten.

Als Informationsquellen sind einerseits vertiefte ExpertInnengespräche mit VertreterInnen von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden, Gewerkschaften, Hilfswerken, MigrantInnenorganisationen sowie mit Fachpersonen vorgesehen. Andererseits ist eine Dokumentenanalyse der wichtigsten rechtlich-administrativen Vorkehrungen geplant. Dabei werden die zwei Ebenen Bund und Kantone sowie kantonale Unterschiede berücksichtigt.*

Im Bewusstsein der heiklen Thematik sei darauf hingewiesen, dass alle Informationen vertraulich behandelt und die Anonymität der Befragten garantiert werden.

Für allfällige Fragen oder Hinweise stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

September 2002

* Die Bewältigungsstrategien und Situationswahrnehmungen aus der Perspektive der Papierlosen werden in dieser Studie nicht direkt untersucht.