

26. Juli 2021 / ANA

## City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE)

### Bericht zum «Zurich Meeting» vom Juni 2021 [online]

Donnerstag 10. Juni (Nachmittag) & Freitag 11. Juni (Morgen) [[Agenda](#)]; organisiert durch «Global Exchange on Migration & Diversity» (COMPAS, University of Oxford) und die Integrationsförderung der Stadt Zürich

Seit 2017 wird im Rahmen von C-MISE ein regelmässiger Dialog über Erfahrungen, Strategien und praktische Massnahmen über den angemessenen Umgang mit MigrantInnen mit ungeklärtem Status geführt. In der ersten Projektphase bis 2019 haben rund 11 Städte aus 10 Ländern an C-MISE-Dialogen teilgenommen. In der zweiten Projektphase von 2020 bis 2021 haben mehrere Austauschtreffen stattgefunden und es wurden verschiedene Fachartikel veröffentlicht. Inzwischen konnten rund 50 Städte aus 18 Ländern erreicht werden. Die internationalen Fachtagungen in Amsterdam (März 2021), Zürich (Juni 2021) und Barcelona (September 2021) wurden (bzw. werden) aufgrund der Pandemie online durchgeführt.

Die vier Themenschwerpunkte der Zürcher Tagung wurden an den beiden Halbtagen in jeweils einem längeren Referat mit anschliessenden Diskussionen in kleinen Gruppen (Breakout sessions) sowie einem Panel mit vorgängigen kurzen Inputs der Podiumsgäste behandelt. Insgesamt nahmen rund 30 Teilnehmende, darunter Vertretungen aus 14 Städten teil.

#### I. Wer sind die MigrantInnen mit irregulärem Status?

##### a) Sans Papiers in Zürich – Daten und Fakten, Adamo Antoniadis, Stadt Zürich

In der Schweiz werden MigrantInnen ohne geregelte Aufenthaltsbewilligung als Sans Papiers bezeichnet. Aufgrund einer Studie im Auftrag des Kantons Zürich von März 2020 wird davon ausgegangen, dass schätzungsweise 20'000 Sans Papiers im Kanton Zürich leben. Davon ist rund die Hälfte (ca. 10'000) in der Stadt Zürich wohnhaft. Diese können grob in drei Gruppen aufgeteilt werden: Als *Primäre Sans Papiers* (ca. 7'750) werden Personen bezeichnet, die mit oder ohne Visum als Touristinnen oder Touristen in die Schweiz gereist und hiergeblieben sind. Bei *Overstayern* (ca. 1'050) handelt es sich um Personen, die ihre aufenthaltsrechtliche Bewilligung verloren haben, aber nicht ausgereist sind. Schliesslich werden *Sans Papiers aus dem Asylbereich* (ca. 825) als solche bezeichnet, wenn sie trotz rechtskräftiger Wegweisung und Ausreiseverpflichtung nicht ausgereist sind und keine Nothilfe beziehen.

Die meisten Sans Papiers in Zürich leben allein, sind schon seit vielen Jahren in der Schweiz und viele haben eine Familie in ihren Herkunftsländern, die sie finanziell unterstützen. Die grösste Gruppe bilden Frauen aus Lateinamerika. Fast alle Erwachsenen arbeiten und die Arbeitsverhältnisse sind oft prekär (sehr tiefe Löhne, keine Sozialversicherungen, Kündigungsfristen oder Entschädigungen bei Krankheit, usw.). Ein grosser Teil (ca. ein Drittel) ist in Pri-

vathaushalten beschäftigt. Weitere wichtige Arbeitsfelder sind das Bauhaupt- und Nebengewerbe, das Kleingewerbe mit Coiffeur-, Beauty-, Reinigungs- oder Umzugsbetrieben sowie die Gastronomie. Die hohe Nachfrage in den oben genannten Branchen nach Arbeitskräften, die zu sehr schlechten Konditionen arbeiten sind der wichtigste Pull-Faktor für Sans Papiers. Auch die Wohnsituation ist oft sehr schlecht und entspricht nicht den in der Schweiz üblichen Verhältnissen. Die meisten Sans Papiers wohnen zur Untermiete in einem Zimmer (oft in schlechtem Zustand und zu sehr hohen Preisen) und teilen sich dieses zudem häufig mit ihrer Familie oder mit anderen Erwachsenen.

Was man in Zürich selten sieht, sind obdachlose Sans Papiers. Das Risiko, aufgegriffen und ausgewiesen zu werden wäre hier zu gross. Nicht Teil dieses Überblicks aber nicht weniger wichtig, um die Situation von Sans Papiers in Zürich zu erfassen, sind die Herausforderungen und Schwierigkeiten im täglichen Leben: Die Angst, kontrolliert und ausgewiesen zu werden, die täglichen Bemühungen, nicht aufzufallen und den öffentlichen Raum zu meiden. Die Unmöglichkeit, ein Bankkonto zu eröffnen, die eigenen Rechte einzufordern oder am politischen und kulturellen Leben teilzuhaben. Während der Zugang zur obligatorischen Schulbildung oder zur gesundheitlichen Grundversorgung in Zürich grundsätzlich gut ist, ist der Zugang zur Justiz oder zur nachobligatorischen Bildung schlecht. ([Präsentation](#); [Sans-Papiers im Kanton Zürich \(Studie von 2020\)](#) )

#### b) Diskussion in kleinen Gruppen

In den anschliessenden Gesprächen in *Breakout sessions* bestätigte sich, dass sich die Situation nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich darstellen kann. Während die Sans Papiers in Genf ein ähnliches Profil haben wie in Zürich, gibt es zum Beispiel in Frankreich je nach Stadt grössere Gruppen von Roma, aus Lateinamerika, dem Maghreb oder aus Westafrika. In den Niederlanden gelten (im Gegensatz zur Schweiz) insbesondere abgewiesene AsylbewerberInnen ohne Unterkunft als Sans Papiers. Auffällig war auch, dass gerade kleinere Städte weniger Informationen über Sans Papiers haben, aber auch Angebote zur Unterstützung existieren. Weitere Diskussionspunkte waren gesundheitliche Probleme (insbesondere mentale Gesundheit) sowie Jugendliche, die nach Abschluss der Schule keinen Anschluss finden können.

## II. City-Cards: eine Verbesserung für MigrantInnen mit irregulärem Status?

Die Inputs der fünf Podiumsgäste eröffneten den zweiten thematischen Block. Die anschliessende Diskussion wurde von Nicola Delvino von der University of Oxford moderiert.

Christof Meier, Leiter der Integrationsförderung der Stadt Zürich, gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der *Züri City Card*. Der Stadtrat (Regierung) ist gewillt, eine solche Karte einzuführen und hat dazu im Herbst 2020 einen Vorbereitungskredit beim Parlament beantragt. Diese Karte soll sich grundsätzlich an die Gesamtbevölkerung richten. Sie soll die Identität und den Wohnsitz Zürich aller hier lebenden Menschen (und somit auch von *Sans Papiers*) offiziell bestätigen. Sie hätte jedoch keinen Einfluss auf die Aufenthaltssicherheit. Vielmehr wären lokale Behörden auch weiterhin an die entsprechenden nationalen Gesetze gebunden und müssten diese umsetzen. Die City Card ist somit für *Sans Papiers* nicht die ideale Lösung, aber es ist das, was die Stadt tun kann. Der Weg ist noch lange und komplex aber die Regierung ist überzeugt, dass die Karte das Zusammenleben und die Teilhabe aller stärken kann. Für Anfang September wird ein Entscheid des Gemeinderates zur City Card erwartet. ([Präsentation](#); zum aktuellen Stand: [www.stadt.zuerich.ch/sanspapiers](http://www.stadt.zuerich.ch/sanspapiers))

Sarah Schilliger, Soziologin an der Universität Bern, schildert die Situation in Bern. Auch dort war der Ruf nach einer City Card für Sans Papiers zuerst aus der Zivilgesellschaft gekommen. Inzwischen hat sich auch die Stadtregierung zur Einführung einer City Card bekannt und diese auch in die städtische Digitalstrategie aufgenommen, so dass die digitale Anbindung von Anfang an mitgedacht wird. Ebenso wie in Zürich zeigen sich aber auch in Bern jetzt schon die möglichen Grenzen einer solchen Karte. In vielen wichtigen Bereichen (Polizei, Justiz, Gesundheit, Soziales, usw.) ist der Einfluss der kommunalen Behörden beschränkt. Umso wichtiger ist es, die City Card als einen Baustein auf dem Weg zu einer solidarischen Stadt in Sinne von *Urban Citizenship* zu denken und dabei auch eng mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten. ([Präsentation](#))

Nadja Zink ist Anwältin und im Vorstand des *Vereins Züri City Card*, der die Einführung einer solchen Karte aus zivilgesellschaftlicher Perspektive vorantreibt. Sie stellt die Organisation vor, die aus dem Kunst-Projekt von 2015 «Die ganze Welt in Zürich» hervorging, das sich mit verschiedenen Modellen von *Urban Citizenship* auseinandergesetzt hatte. Der Vereinszweck ist die Einführung einer City Card für alle BewohnerInnen der Stadt, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Die Karte soll die Rechte und die soziale und politische Teilhabe ihrer HalterInnen stärken. 2017 wurde eine *Support Card* lanciert, mit deren Erwerb man die Unterstützung des Anliegens ausdrücken kann und die neben Spenden die wichtigste Finanzierungsquelle des Vereins ist. Dieser hat heute zwei Angestellte und bemüht sich, den Druck auf die Politik aufrecht zu erhalten und sich für die Anliegen der Sans Papiers einzusetzen. ([Präsentation](#))

Tess Johnson, Co-Autorin von «Municipal ID cards for Inclusion», informiert über die Erfahrungen mit ID Cards in verschiedenen Städten der USA. Die Erfahrungen sind in den einzelnen Städten natürlich sehr unterschiedlich. So wird zum Beispiel die City ID in Detroit vom Gesundheitsdepartement ausgestellt und nur New York hat es (mit grossem Aufwand und vielen Ressourcen) geschafft, dass etwa ein Fünftel aller BewohnerInnen eine *IDNYC* hat. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die eigentliche Einführung einer städtischen ID nicht schwierig ist. Der grösste Aufwand und die entsprechenden Kosten fallen im Marketing und beim Erreichen der Zielgruppe an. Hierzu, aber auch schon bei der Bedarfsanalyse, ist die Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen wichtig. Da es in den USA keine nationalen IDs gibt, ist der Nutzen zu Identifikationszwecken zentral. In den meisten Städten ist ein zusätzlicher Nutzen ebenso wie die Verbreitung der ID in der Bevölkerung mehr oder weniger beschränkt. Der Erfolg ist jeweils stark vom politischen Umfeld innerhalb der jeweiligen Stadt aber auch auf Staaten- und Bundesebene abhängig. ([Präsentation](#))

Amel Zaazaa, die in der Stadtverwaltung von Montreal für Sans Papiers zuständig ist, bringt eine kanadische Perspektive in die Diskussion ein. Montreal hatte sich 2017 zur *Sanctuary City* erklärt. 2019 wurde dann eine Politik des Zugangs zu Behörden ohne Angst formuliert, die mit einer ID erreicht werden sollte. In diesem Prozess hat man mit mehr als hundert Organisationen gesprochen. Die *Carte de citoyenneté* wird nun seit ca. einem Jahr von Médecins sans frontières ausgestellt und wurde inzwischen an 500 Sans Papiers abgegeben. Nach einem intensiven Austausch mit New York hat sich Montreal explizit entschieden, keine Karte für alle BewohnerInnen auszustellen. Ausschlaggebend waren die sehr hohen Kosten und der letztendlich limitierte Nutzen für Sans Papiers. Die Karte ermöglicht den Zugang zu verschiedenen kommunalen Angeboten, wie zum Beispiel Schwimmbäder, Bibliotheken oder Schulen. Als nächstes sind Gespräche mit privaten Anbietern wie Banken oder Apotheken geplant. ([Präsentation](#))

In der (leider nur kurzen) anschliessenden Diskussion, kam zum Ausdruck, wie stark alles von den jeweiligen rechtlichen, aber auch von den politischen Gegebenheiten abhängig ist. Dies betrifft beispielsweise die Frage nach der Nützlichkeit einer städtischen ID bei Polizeikontrollen. Da eine solche aber in jedem Fall begründet sein muss und der Aufenthaltsstatus nur bei einem konkreten Verdacht geprüft werden darf, könnte eine lokale ID zumindest langfristig einen entsprechenden Einfluss haben. Etwas schwieriger ist es im Bereich des *Safe Reportings*. Zumindest in der Schweiz gehen alle Beteiligten eines Gerichtsverfahrens das grosse Risiko ein, dass eine fehlende Aufenthaltsbewilligung im Laufe des Verfahrens bekannt wird und verfolgt werden muss. Das Panel ist sich aber einig, dass eine City Card immer nur ein Puzzleteil sein kann, wenn es darum geht, die Situation von Sans Papiers zu verbessern. Es geht auch darum, die Öffentlichkeit für das Thema zu sensibilisieren. Die meisten Probleme können nur gelöst werden, wenn der Aufenthaltsstatus von Sans Papiers, die schon seit vielen Jahren in einer Stadt leben und arbeiten, regularisiert wird.

### III. Zugang zu städtischen Leistungen und Angeboten

#### a) Zugang zu städtischen Leistungen, Corine Mauch, Stadtpräsidentin Zürich

Der zweite Tag beginnt mit einem Treffen mit der Zürcher Stadtpräsidentin Corine Mauch. Sie fasst zuerst kurz die wichtigsten Entwicklungen und Massnahmen rund um das Thema Sans Papiers in der Stadt Zürich zusammen, um dann etwas ausführlicher darzustellen, wie Zürich versucht, den Zugang von Sans Papiers zu städtischen Leistungen und Angeboten zu gewährleisten. Nachdem der Stadtrat 2018 in einem *Positionspapier Sans Papiers* als BewohnerInnen der Stadt Zürich anerkannt und sich dazu verpflichtet hat, seine Verantwortung für diese wahrzunehmen, liess er alle städtischen Leistungen dahingehend überprüfen, ob sie für Sans Papiers zugänglich sind bzw. zugänglich gemacht werden können. Um das zu bewerkstelligen, mussten alle Angebote nach den folgenden Kriterien geprüft werden: Werden Personalien bzw. wird ein Aufenthaltstitel erhoben? Werden diese Angaben geprüft? Und wenn ja: Wie und auf welcher rechtlichen Grundlage? Je nachdem, wie die jeweiligen Antworten ausfallen, ergibt sich ein grösserer oder kleinerer Spielraum für die Stadt. Dort wo schon heute keine Personalien abgefragt werden, kann ev. die Kommunikation verbessert werden, um dies entsprechend bekannt zu machen. Dort wo ein nationales Gesetz zwingend die Überprüfung des Aufenthaltsstatus vorsieht, gibt es keinen Spielraum.

Die Überprüfung aller städtischen Leistungen ist ein laufender Prozess. Wenn es darum geht, den Zugang zu verbessern oder zu ermöglichen, darf natürlich auch die Relevanz des jeweiligen Angebotes für das Leben von Sans Papiers nicht ausser Acht gelassen werden. Nach einigen Beispielen für Dienstleistungen, wo der Zugang voraussichtlich einfacher verbessert werden kann (z.B. Kinderbetreuung) bzw. wo der Spielraum der Stadt aufgrund übergeordneter Gesetze minim ist (nachobligatorische Ausbildung), geht die Stadtpräsidentin auf zwei Bereiche etwas genauer ein. Im Gesundheitsbereich ist die Versorgung von Sans Papiers schon heute gut. Trotzdem hat die Stadt ein Pilotprojekt beschlossen, das die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen optimieren sowie die Finanzierung der erbrachten medizinischen Leistungen für Nicht-Krankenversicherte gewährleisten soll. Die Corona-Krise hat ausserdem aufgezeigt, dass Sans Papiers schnell in existenzielle Not geraten können, da sie keinen Zugang zu staatlichen Sozialleistungen haben. Der Stadtrat hat deshalb das Pilotprojekt «Wirtschaftliche Basishilfe» gestartet. Es dient zur Existenzsicherung von Menschen, die keinen Zugang zur Sozialhilfe haben (z.B. Sans Papiers) aber auch für diejenigen, die aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen ihren Zugang nicht nutzen. ([Präsentation](#))

#### b) Q & A mit der Stadtpräsidentin

Viele der Teilnehmenden waren beeindruckt, dass sich die Stadtregierung so für *Sans Papiers* einsetzt, und dass auch die Stadtpräsidentin persönlich so klar zum Thema Stellung bezieht. Es gab insbesondere einige Fragen zur konkreten Umsetzung der wirtschaftlichen Basishilfe aber auch zur Unterstützung solcher Vorhaben in Medien, Politik oder Bevölkerung. Corine Mauch stellte klar, dass die Umsetzung noch nicht im Detail geplant werden konnte. Wichtig ist, dass es sich um eine finanzielle Unterstützung zur Selbsthilfe handelt, und dass das Geld nicht von der Stadt, sondern durch vier NGOs abgegeben werden wird. Noch offen ist die Frage, wie ein Wohnsitz in der Stadt nachgewiesen werden soll. Weiter erläuterte sie, dass die Unterstützung für diese Politik in Regierung, Parlament und Bevölkerung sehr breit abgestützt ist. Auch wenn die politische Opposition und ihnen nahestehende Medien dagegen anschreiben. Weiter sei es natürlich manchmal schwierig, weil die politischen Machtverhältnisse auf Kantons- und auf Bundesebene andere sind. Hier ist es wichtig auszuloten, welche Spielräume die Stadt hat und wo es sich lohnt, diese auch auszureizen.

#### c) Diskussion in kleinen Gruppen

Die lebhafteste Diskussion setzte sich dann in den Gruppendiskussionen fort. Neben dem Zugang zu städtischen Dienstleistungen ging es dort auch um die Frage des öffentlichen Diskurses, und mit welchen Argumenten dieser positiv beeinflusst werden kann (auf lokaler aber auch auf nationaler und europäischer Ebene). Ebenso wurde die Frage der City Cards als möglicher *Pulling Factor* für *Sans Papiers* diskutiert. Konkrete Pilotprojekte in einzelnen Städten seien überdies wichtig, um Erfahrungen zu sammeln und diese auch mit anderen austauschen zu können.

### IV. Menschenrechte für MigrantInnen mit irregulärem Status

Im letzten der vier Blöcke stehen die Menschenrechte im Vordergrund. Die drei Podiumsgäste bringen zunächst ihre jeweilige Perspektive zum Thema Menschenrechte und *Sans Papiers* ein. Die anschliessende Diskussion leitet Sarah Spencer von der University of Oxford.

Shams Asadi, Menschenrechtsbeauftragte der Stadt Wien, erklärt, was es für Wien bedeutet, eine Menschenrechts-Stadt zu sein. Menschenrechte sind ein Querschnittsthema, das sich durch alle Bereiche von Verwaltung und Politik durchzieht. Dies umfasst insbesondere folgende vier Pfeiler: Teilhabe am und Zugang zu Entscheidungsprozessen; Nichtdiskriminierung und Gleichheit; Rechenschaftspflicht, Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit; sowie Transparenz und Zugang zu Informationen. Die Stadt legt grossen Wert darauf, alle Zugewanderten mit den wichtigsten Informationen zu erreichen (z.B. zu Arbeitsmarkt, Ausbeutung, Zugang zu Wohnraum, Gesundheitssystem, usw.), und das unabhängig von ihrem Status. Somit werden *Sans Papiers* indirekt angesprochen und miteinbezogen. Konkret arbeitet das Menschenrechtsbüro mit den verletzlichsten unter ihnen: mit Kindern, unbegleiteten Minderjährigen und Personen, die von Menschenhandel betroffen sind. Dabei werden auch andere städtische Abteilungen und NGOs eingebunden. Schwerpunktthemen sind unter anderem der Zugang zur Schule und zur Bildung allgemein sowie die Hilfe für vom Menschenhandel betroffene Personen.

Barbara Oomen, Professorin für Recht an der Universität Utrecht, betrachtet die Menschenrechtsfrage aus rechtlicher Perspektive und berichtet am Beispiel der Niederlande. Dort seien es in erster Linie die grösseren Kommunen, die Initiativen ergreifen, um *Sans Papiers* den

Zugang zu Menschenrechten zu gewähren (z.B. «Bed, Bath and Bread» oder Zugang zu Justiz). Dabei geraten die Kommunen aber oft in Konflikt mit der nationalen Politik. So werden z.B. Sans Papiers in nationalen Programmen für einen besseren Zugang zu Bildung, Gesundheit und Grundbedürfnissen explizit ausgeschlossen. Ebenfalls gibt es auf nationaler Ebene Gerichtsentscheide, welche die Kommunen darin behindern, ihre Initiativen umzusetzen. Oft sind die Lösungen, die auf nationaler Ebene entschieden werden in der Umsetzung vor Ort nicht mit den Menschenrechten vereinbar. Hier besteht ein grosses politisches Konfliktpotential zwischen kommunaler und nationaler Politik. ([Präsentation](#))

Monika Popow hat als Koordinatorin für soziale Entwicklung des Metropolitanraums Gdansk-Gdynia-Sopot einen schwierigen Stand, was den Einsatz für Menschenrechte betrifft. Das Netzwerk versucht, Vertrauen zwischen MigrantInnen mit irregulärem Status und den kommunalen Verwaltungen und deren Dienstleistungen herzustellen. Auch wenn die Kommunen einen weniger strikten Ansatz als die nationalen Behörden haben, ist das nicht einfach. Der subsidiäre Schutz ist grundsätzlich nur für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gedacht, und die SozialarbeiterInnen fragen entsprechend oft direkt nach dem Status. Das Netzwerk versucht trotzdem, diese dahingehend zu sensibilisieren, dass sie von den Bedürfnissen der Geflüchteten ausgehen und nicht von ihrem Status. Die Menschenrechte sind in Polen leider nicht wirklich Teil des öffentlichen und politischen Diskurses, weshalb sie in der Argumentation auch keine zentrale Rolle einnehmen können.

In der anschliessenden Diskussion, stellte sich einmal mehr die Frage nach dem Umgang mit den unterschiedlichen Betrachtungsweisen auf nationaler und lokaler Ebene. Man wurde sich nicht einig, ob es in jedem Kontext zielführend ist, im Bereich von Sans Papiers mit Menschenrechten zu argumentieren. Je nach lokalem und nationalem Kontext, aber auch je nach konkreter Fragestellung, kann das aber sinnvoll sein. Es ist deshalb wichtig, die Argumente den jeweiligen Umständen anzupassen, das können neben den Menschenrechten auch die öffentliche Sicherheit, die Gesundheit oder anderes sein. Es braucht eine gute Voranalyse, um die lokalen Begebenheiten zu erfassen und anschliessend zu handeln. Andererseits ist in vielen Ländern eine Erosion der Menschenrechte zu beobachten. Deshalb wäre es eigentlich wichtig, dass Städte ihr Gewicht einsetzen und in diesem Thema eine Vorreiterrolle einnehmen. In jedem Fall ist der gegenseitige Austausch für die Städte wichtig, um eigene Ideen und Strategien entwickeln zu können, da dieser Austausch im nationalen Kontext oft fehlt.