

Mai 2018 / Ch. Meier

Interdepartementale Arbeitsgruppe Sans-Papiers der Stadt Zürich

Sans-Papiers in der Stadt Zürich

Problemfelder und städtische Handlungsmöglichkeiten

Kurzbericht über die Arbeiten und Einschätzungen der Arbeitsgruppe

Einleitung

In der Stadt Zürich leben, wohnen und arbeiten Menschen, deren Aufenthalt in der Schweiz ausländerrechtlich nicht gültig geregelt ist. Sie hatten nie einen geregelten Aufenthaltsstatus («primäre Sans-Papiers») oder haben einen bestehenden z.B. in der Folge eines abgelehnten Asylgesuchs, einer Scheidung oder des Verlusts der Arbeit verloren («sekundäre Sans-Papiers»).

Nicht als Sans-Papiers bezeichnet werden Personen aus EU-Staaten, die zur Arbeitssuche in der Schweiz sind, sowie Asylsuchende, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die aber offiziell noch anwesend sind und die durch den Kanton Nothilfe erhalten. Zu beachten ist, dass diese Abgrenzungen nicht einheitlich verwendet werden. So beziehen sich europäische Diskussionen zu Sans-Papiers oft auf «migrants with irregular status» und inhaltlich auf abgewiesene Asylsuchende.

Wie viele Frauen und Männer (und Kinder) sich in der Stadt Zürich als primäre oder sekundäre Sans-Papiers aufhalten, ist nicht bekannt. Aufgrund der Abschätzungen des Bundes dürften es über 10'000 Personen sein. Aber unabhängig der konkreten Anzahl ergibt sich für den Staat im Hinblick auf zentrale Grund- und Menschenrechte eine Verantwortung. Im Vordergrund stehen dabei Fragen der Bildung, der Gesundheit und des Zugangs zu Recht und Justiz.

2017 setzte die Integrationsdelegation des Stadtrats eine interdepartementale Arbeitsgruppe zum Themenbereich Sans-Papiers ein. In dieser sind unter der Leitung des PRD das SID, das GUD, das SSD und das SD vertreten. Die Arbeitsgruppe erarbeitete eine Auslegeordnung und fasst ihre Einschätzungen und Empfehlungen in diesem Kurzbericht zusammen. Nicht berücksichtigt sind dabei aufenthaltsrechtliche Fragestellungen, die sich kommunalen Kompetenzen entziehen und zu denen sich der Stadtrat politisch bereits geäußert hat.

Problemfelder, Einschätzungen und Empfehlungen

Die grosse Mehrheit der in Zürich lebenden Sans-Papiers arbeitet, verhält sich möglichst unauffällig und bewegt sich in sehr kleinräumigen Netzwerken. Diese sind im Guten wie im Schlechten ausschlaggebend für die «Lebensqualität». Sie verhindern in der Regel zwar existentielle Nöte wie Hunger oder Obdachlosigkeit, führen aber auch dazu, dass viele Sans-Papiers ausgebeutet und regelmässig in ihrer Würde und Integrität verletzt werden.

Die von der Arbeitsgruppe identifizierten Problemfelder im Alltag von Sans-Papiers beziehen sich auf verschiedenste Lebensbereiche. Konkret ging es um zivilstandsrechtliche Regelungen, um die Gesundheitsversorgung, um die Sozialversicherungen und die Altersversorgung, um das Bil-

dungswesen, um den Arbeitsmarkt, um Fragen der Alltagsadministration, um die soziale Integration, um den Zugang zu Recht und Justiz sowie um die innerstädtische Zusammenarbeit.

Sie stellte dabei eine widersprüchliche Gesamtsituation fest. Denn einerseits bestehen in der Stadt Zürich dank der pragmatischen Arbeit der Verwaltung und dem hohen zivilgesellschaftlichen Engagement in verschiedenen Bereichen gut eingespielte Abläufe und Regelungen, die den Zugang von Sans-Papiers zu gewissen Grundrechten und Leistungen ermöglichen. Andererseits erschweren oder verunmöglichen übergeordnete Gesetze oder private Zuständigkeiten den Zugang zu wichtigen Grundrechten und alltagsbezogenen Dienstleistungen. Zudem tragen ungenügende Informationen, die prekäre Arbeitssituation und die Angst vor einer jederzeit möglichen «Kontrolle» dazu bei, dass Sans-Papiers ihnen an sich offen stehende Möglichkeiten nicht nutzen.

Die Arbeitsgruppe formulierte aufgrund ihrer Einschätzungen zu den einzelnen Problemfeldern Empfehlungen. Dabei musste sie berücksichtigen, dass aufgrund geltender Bestimmungen des kantonalen und nationalen Rechts (sowie gegebener privater Zuständigkeiten) der städtische Handlungsspielraum sehr beschränkt ist. Von Bedeutung sind unter anderem folgende Punkte:

- **Gesundheitsversorgung.** Dank dem grossen Engagement von zivilgesellschaftlichen Institutionen und von Privatpersonen sowie dank der pragmatischen Arbeit der staatlichen Gesundheitseinrichtungen besteht in der Stadt Zürich für Sans-Papiers eine relativ gute Versorgung. Diese ist jedoch nicht geregelt und für die Zukunft mit Unsicherheiten behaftet. Im Rahmen einer vertieften Abklärung zur Gesundheitsversorgung von Nicht-Krankenversicherten ist zu prüfen, wie die in der Stadt bewährten Strukturen erhalten und abgesichert werden können.
- **Bildung.** Das Recht auf Bildung für Sans-Papiers ist gut verankert und wird durch die Volksschule gewährt. Zudem bestehen in der Stadt Zürich Regelungen, die den Zugang aller Vorschulkinder zu ausserfamiliären Betreuungsangeboten ermöglichen. Weniger klar und durch andere Zuständigkeiten erschwert ist die Situation im Hinblick auf die Berufsbildung. Diesbezüglich empfiehlt die Arbeitsgruppe ergänzende Abklärungen, aus denen sich bei Bedarf konkrete Empfehlungen und/oder Forderungen ableiten lassen.
- **Recht und Justiz.** Das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten der Universität Zürich bestätigt die Einschätzung der Arbeitsgruppe, dass auch Sans-Papiers einen Anspruch auf Rechtsschutz und Zugang zur Justiz haben. Da aber die Inanspruchnahme aufgrund übergeordneter Bestimmungen mit einem sehr hohen Risiko einer Wegweisung verbunden ist, wird er in der Praxis nicht wahrgenommen. Der Zugang zu Recht und Justiz bleibt letztlich theoretisch und würde aus Sicht der Arbeitsgruppe auch durch eine «City-Card» nicht verbessert. In einem innerstädtischen Austausch überprüft werden könnten jedoch Fragen der Identitätsfeststellung. Zudem sollte eine Diskussion zur Verbesserung dieser menschenrechtlich stossenden Situation lanciert werden, dies evtl. unter dem Blickwinkel Opferschutz.
- **Beratung und Information.** Es ist vertieft zu prüfen, ob und wie die Stadt Zürich (geschützte) Beratungs- und Informationsleistungen zu Gunsten von Sans-Papiers unterstützen kann. Diese können auf den verbesserten Zugang zu Grundrechten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Justiz zielen, aber auch auf administrative Fragen, auf Sozialversicherungen, auf die Wohn- und Arbeitssituation oder auf die soziale Integration.
- **Koordination und Erfahrungsaustausch.** Die städtische Integrationsförderung ist damit zu beauftragen, regelmässig zu interdepartementalen Vernetzungs- und Austauschtreffen einzuladen, bei denen mögliche Verbesserungen des Zugangs von Sans-Papiers zu Grundrechten und alltagsrelevanten Dienstleistungen thematisiert werden. An diesen Treffen können bei Bedarf und Interesse auch Vertretungen des Kantons und der Zivilgesellschaft teilnehmen.