

Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe: wie weiter?

Ein Bericht zur Situation von Nothilfebezügler*innen
in der Region Basel

Jana Häberlein

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Fragestellungen	5
2. Nothilfe in der Schweiz – ein Abriss	6
3. Zur Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden	8
3. 1. Unterbringung in Basel-Stadt	9
3. 2. Wohnen während der Corona-Pandemie	11
4. Nothilfe in Basel-Landschaft	12
4.1. Wohnen im Asylheim in Basel-Landschaft – ein Augenschein	13
5. Blick über die Region Basel hinaus	14
Portrait Familie Gabriel	15
6. Nicht arbeiten dürfen	16
6.1 Wirtschaftliche Erwägungen zum Arbeitsverbot	17
6.2 Zur Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft	18
7. Einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen	19
7.1. Basel-Stadt und Basel-Landschaft	20
8. Bildungsteilhabe	20
8. 1. Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft	21
9. Spracherwerb	21
9.1. Sprachlernen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft	21
Portrait Nilofar Shafipour	23
10. Nachobligatorische Bildung – eine Lehrstelle antreten und beenden	24
10.1. Zur Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft	25
11. Zum Umgang mit Härtefällen	26
12. Fazit: Nothilfe – wie weiter?	27
13. Empfehlungen	28
14. Bibliographie	31

Zu diesem Bericht

Dieser Bericht beleuchtet die Lebenssituation von abgewiesenen Asylsuchenden in der Region Basel und fokussiert auf das Nothilferegime. Dieses setzt die Rahmenbedingungen für die Schwierigkeiten und Möglichkeiten der Betroffenen, ein menschenwürdiges Leben in der Schweiz zu führen. Der Bericht legt Schwerpunkte auf die Themen Unterbringung, Ausbildung und Zugang zum Arbeitsmarkt sowie Beschäftigung von abgewiesenen Asylsuchenden. Die Situation der Kinder und Jugendlichen, die mit ihren Familien als abgewiesene Asylsuchende in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt leben, wird als Querschnittsperspektive aufgenommen. Die spezifische Situation seit Beginn der Corona-Pandemie Mitte März 2020 und ihre punktuellen Auswirkungen auf das Nothilferegime werden diskutiert sowie auf die gegenwärtige Härtefallpraxis eingegangen.

Es handelt sich hierbei um eine explorative Studie, die ein exemplarisches Schlaglicht auf die Situation in Basel-Stadt und Basel-Landschaft unter Einbezug der gesamtschweizerischen Lage wirft.^I Hierfür wurden Gespräche mit einigen Betroffenen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und einem Mitarbeiter in einem Asylheim geführt.^{II} Zusätzlich fand ein Telefongespräch mit der Asylkordinatorin Basel-Stadt sowie ein kurzer E-Mail-Austausch mit dem Asylkordinator Basel-Landschaft statt. Die Ende 2019 publizierte Studie «Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden» der Eidgenössischen Kommission für Migration (EKM) geht bereits auf die Situation im Kanton Basel-Stadt ein.^{III} Diese Studie wurde in den vorliegenden Bericht einbezogen.

Die Gruppe der abgewiesenen Asylsuchenden ist in sich sehr heterogen bezüglich der Problematiken in ihren Herkunftsländern, der Dauer der Flucht und des Aufenthalts in der Schweiz.^{IV}

1. Ausgangslage und Fragestellungen

In der Schweiz lebten 2019 6784 Menschen im Nothilferegime.¹ 2019 waren im Kanton Basel-Stadt 173 und in Basel-Landschaft 211 Nothilfebeziehende registriert (SEM 2020a). Im vierten Quartal 2019 lebten 71 Prozent der Nothilfebeziehenden, 2272 Menschen, seit mehr als einem Jahr in der Nothilfe und sind somit Langzeitbeziehende.² Menschen in der

Nothilfe können aus verschiedenen Gründen nicht aus der Schweiz ausgeschafft werden beziehungsweise ausreisen: Entweder, weil sie nicht ausreisen wollen und die diplomatische Vertretung ihres Herkunftslands ihnen keine Reisedokumente ausstellt; Eritrea, Iran und Algerien gehören zu den Ländern, die nur freiwillige Rückkehrer*innen aufnehmen.³ Oder sie bemühen sich um Reisepapiere, erhalten aber von den Vertretungen ihrer Staaten keine.⁴ Geflüchtete Tibeter*innen dürfen aus völkerrechtlichen Gründen nicht nach China geschickt werden. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) möchte jedoch einen Teil von ihnen nach Indien oder Nepal wegweisen, obwohl diese Länder an deren Aufnahme nicht interessiert sind. Für einige abgewiesene Asylsuchende stellt die Nothilfe eine bessere Option dar, als unterzutauchen, in ihr Herkunftsland oder einen Dublin-Staat zurückzukehren, in dem sie als Asylsuchende oder als anerkannter Flüchtling registriert sind.⁵ Bei Nothilfebeziehenden handelt es sich zum Teil um vulnerable Gruppen und Familien mit Kindern, für die ein Leben als Sans-Papiers besonders schwierig wäre und die kaum über soziale Netzwerke in der Schweiz verfügen.⁶

Grundsätzlich wurde die Nothilfe nicht als Langzeitmassnahme konzipiert. Der sogenannte Sozialhilfestopp wurde 2008 mit dem Ziel eingeführt, das Leben in der Schweiz für abgewiesene Asylsuchende mit Wegweisungsentscheid so unattraktiv zu machen, dass sie das Land verlassen. Seit 1. Januar 2008 erhalten abgewiesene Asylsuchende keine Asylnothilfe mehr, sondern lediglich Nothilfe mit deutlich verringerten Leistungen. Seit der Einführung der Nothilfe nach dem Bundesgerichtsurteil vom 18. März 2005 (131/2004) hat sich die individuelle Dauer jedoch verlängert, wie lange ein Mensch in der Schweiz von der Nothilfe lebt.⁷ Die Inbetriebnahme der Bundesasylzentren (BAZ) zum 1. März 2019 soll unter anderem die Verfahrensdauer verkürzen. Die Aufenthaltsdauer nach einem negativen Entscheid hängt jedoch nach wie vor grösstenteils von der Rücknahmebereitschaft des Herkunftslandes und der Rückkehrbereitschaft des oder der Weggewiesenen ab. Die Nothilfe wird kritisiert, da sie nicht für längerfristiges Überleben geschaffen wurde und sie Menschen in sehr prekären Bedingungen verweilen lässt. Gleichzeitig wird sie aus Mangel an veritablen Alternativen und faktischen Möglichkeiten genutzt.

Alle Kantone organisieren die Nothilfe unterschiedlich. Aus der

^I Sie kann aufgrund der geringen Fallzahlen von Gesprächen mit Betroffenen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und einem Mitarbeiter in einem Asylheim keinen repräsentativen Anspruch erheben.

^{II} Mit den acht abgewiesenen Asylsuchenden wurden ein bis zwei Gespräche geführt, die zwischen einer und knapp zwei Stunden dauerten; in einem Fall fand ein dreistündiger Besuch bei der Familie zu Hause statt. Zwei Asylheime in Basel-Land konnten besucht werden, mit einem Mitarbeiter ein ausführliches Gespräch geführt und vier Vertreter*innen von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen standen für Gespräche zur Verfügung.

^{III} Die Studienautor*innen sind Martin Stalder und Claudio Spadarotto von der KEK-Beratung GmbH.

^{IV} Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurde nicht auf diejenigen abgewiesenen Asylsuchenden eingegangen, die nach einem negativen Entscheid untertauchen und als sogenannte sekundäre Sans-Papiers leben. Auch befasst er sich nicht mit den abgewiesenen Asylsuchenden, die nach neuem Recht in einem Bundesasyl- oder Rückkehrzentrum leben. Somit wird nur ein Teil eines breiten Spektrums von formalen Bedingungen von abgewiesenen Asylsuchenden in den Blick genommen, die hier leben.

Perspektive der betroffenen abgewiesenen Asylsuchenden bewegen sie sich, wenn sie in Basel-Landschaft leben, in einem sozialen Grossraum Basel, bei dem die Stadt nicht nur aufgrund der vielfältigen Angebote und Möglichkeiten ein wichtiger Bezugspunkt ist. Oft wird Basel-Stadt als ein vorbildlicher Kanton beschrieben, dem bei der administrativen Versorgung der Menschen ihre Menschenwürde nicht aus dem Blick gerät und der seinen Handlungsspielraum oft zugunsten der Betroffenen ausnutzt. Aber auch hier zeigen sich einige Probleme. Und ebenso in Basel-Landschaft und in den von den Gemeinden betriebenen Unterkünften zeigen sich positive wie negative Entwicklungen.

Im Kanton Basel-Stadt sind ein Drittel der Nothilfe Beziehenden Kinder.⁸ In welcher Weise geht die Ausgestaltung der Nothilfe gesondert auf diesen Umstand ein? Kinder und Jugendliche können weder dafür verantwortlich gemacht werden, dass ihre Eltern die Entscheidung zu fliehen getroffen haben, noch dafür, dass sie allein losgeschickt wurden beziehungsweise gegangen sind. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs) erhalten allerdings erst nach der Volljährigkeit einen Wegweisungsentscheid. Kinder sollten ein so 'normales' Leben wie nur möglich führen können, das heisst die öffentlichen Schulen besuchen, Freundschaften im Quartier oder Dorf pflegen, soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zugehörigkeit erfahren und spielen dürfen.

Wie gestaltet sich die Unterbringung abgewiesener Asylsuchender in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt aus? Welchen Handlungsspielraum haben die Kantone bei der Umsetzung des Nothilferegimes? Welche Möglichkeiten des Austauschs mit der lokalen Bevölkerung oder zivilgesellschaftlichen Akteur*innen gibt es? Inwiefern können (jugendliche) abgewiesene Asylsuchende unter bestimmten Umständen eine Lehre absolvieren, sich weiterbilden und einer Beschäftigung nachgehen? Dies sind die Fragen, an denen sich dieser Bericht orientiert.

2. Nothilfe in der Schweiz – ein Abriss

Menschen werden zu abgewiesenen Asylsuchenden, indem sie ein Asylgesuch stellen, das aus unterschiedlichen Gründen vom SEM negativ entschieden wird. Ein Asylgesuch kann negativ entschieden werden, indem nicht auf das Gesuch eingetreten wird (Nichteintretensentscheid, NEE), zum Beispiel, weil die Person bereits in der Vergangenheit ein Asylgesuch gestellt oder sich in einem anderen EU-Land aufgehalten hat (Dub-

lin-Verordnung). Erfüllt eine Person jedoch die Bedingungen, um ein Asylgesuch zu stellen, wird geprüft, ob die Flüchtlingseigenschaft der antragstellenden Person gegeben ist. Erfüllt sie die Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaften nicht, erhält sie einen negativen Asylentscheid (NEGE). Als nächster Schritt bewertet das SEM, ob die Ausweisung der Person vollzogen werden kann. Ist eine Wegweisung nicht möglich (technische Gründe), nicht zulässig (Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz) oder nicht zumutbar (humanitäre Gründe), wird eine Person vorläufig aufgenommen. Wenn dies nicht der Fall ist, erlässt das SEM einen Wegweisungsentscheid. Damit wird die Person aufgefordert, die Schweiz bis zu einem bestimmten Datum zu verlassen.^v

Erhält eine Person einen Wegweisungsentscheid und kann oder will die Schweiz jedoch nicht verlassen, kann sie für maximal 18 Monate in Administrativhaft genommen oder dem Nothilferegime unterstellt werden. Die Nothilfe ist darauf ausgerichtet, Menschen materiell das absolute Minimum zum Überleben zur Verfügung zu stellen, das laut Bundesverfassung «für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich» ist (Art. 12 BV). Ob diese Hilfe in Not, wie sie derzeit für abgewiesene Asylsuchende ausgestaltet ist, menschenwürdig ist, ist umstritten.⁹ Zur Nothilfe gehören Nahrung, Kleidung, Hygienartikel, medizinische Grundversorgung und eine Unterkunft. Zwar liegt die Zuständigkeit der Entscheidung über ein Asylgesuch beim SEM, den Vollzug dieses Entscheids und die Betreuung der Personen, die ausreisen sollen, verantworten allerdings die Kantone.¹⁰

«Längst nicht alle Anspruchsberechtigten [von Nothilfe] registrieren sich, da bei ihnen das Ausschaffungsrisiko zu gross ist», hält Fabienne Davallou fest.¹¹ Zwischen 2008, der Einführung des Sozialhilfestopps, und 2019 lag die Quote aller abgewiesenen Asylsuchenden, die ein Anrecht auf Nothilfe gehabt hätten und es tatsächlich bezogen haben, bei nur 52 Prozent für die Gesamtperiode.¹² Das heisst, nur etwas mehr als die Hälfte der Bezugsberechtigten nahm die Nothilfe in Anspruch. In Basel-Stadt betrug die Bezugsquote über die gesamte Nothilfedauer (2008 – 2019) lediglich 27 Prozent, in Basel-Landschaft 45 Prozent.¹³ Das heisst, ein unterschiedlich grosser Teil der abgewiesenen Asylsuchenden bevorzugt es, unter weniger Kontrolle und Auflagen und mit Zugang zum schwarzen Arbeitsmarkt, aber in grösserer rechtlicher Unsicherheit als sekundäre Sans-Papiers zu leben oder in ein anderes Land auszureisen.^{vi, vii} Laut zivilgesellschaftlichen Akteur*innen ist dieser niedrige Bezug aber ebenso auf die schlechten Bedingun-

^vJuristisch gesprochen, bezeichnet der Begriff abgewiesene Asylsuchende Personen, die «kein Asyl (im Sinne von Art. 49 AsylG; Asylgesetz vom 26 Juni 1998, SR 142.31) und auch keine vorläufige Aufnahme (Art. 83 AIG; Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, Ausländer- und Integrationsgesetz, vom 16. Dezember 2005, SR 142.20) erhalten haben, oder deren Verfahren mit einem Nichteintretensentscheid (Art. 31a AsylG) abgeschlossen wurde.» (Schaad/Lew 2020: 3, FN 2)

gen in manchen Schweizer Unterkünften zurückzuführen.

Das staatliche Ziel der Nothilfe ist es also, dass die betroffenen Menschen dazu bewegt werden, die Schweiz zu verlassen. Die Nothilfe «gewährt nur ein absolutes Minimum», soll verhindern, dass die Betroffenen betteln und «entfaltet gewissermassen eine abschreckende Wirkung». ¹⁴ Der daraus entstehende restriktive Charakter des Nothilferegimes soll das Leben in der Schweiz unerträglich machen und aus der Perspektive zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Akteur*innen die Menschen zermürben und isolieren. ¹⁵ Gleichzeitig weisen Studien und Aussagen einiger der Gesprächspartner*innen zu diesem Bericht darauf hin, dass sie als abgewiesene Asylsuchende unter keinen Umständen in ihr Herkunftsland oder einen bestimmten Dublin-Staat zurückkehren würden. ¹⁶ Eine Frau formulierte ihre Haltung hierzu folgendermassen: «*Eher bringe ich mich um, gehe nach Deutschland oder komme sofort einen Tag später wieder zurück*», als nach Griechenland abgeschoben zu werden.

Einige Menschen befinden sich bereits seit Jahren im Nothilferegime. Ein vergleichender Blick auf Langzeitbeziehende, also Menschen, die länger als ein Jahr Nothilfe beziehen, zeigt: 2018 lag der prozentuale Anteil der Langzeitbeziehenden an allen Beziehenden bei 55 Prozent, oder 2124 Personen (im 4. Quartal); ¹⁷ 2019 lag ihr Anteil im vierten Quartal bei 71 Prozent – und auch numerisch höher als im Vorjahr, nämlich bei 2287 Beziehenden. ¹⁸ Das sind 163 mehr Menschen in der Langzeitnothilfe 2019 als 2018 und bedeutet einen Anstieg um 7,1 Prozent. ¹⁹ Alleine 154 der neu hinzugekommenen waren 2019 Eritreer*innen. Das SEM rechnet selbst damit, «*dass die Bezugsquote der Eritreer, die von 20 Prozent auf 54 Prozent gestiegen ist, weiter zunehmen wird.*» ²⁰ Es ging bereits im Bericht Monitoring Sozialhilfestopp von 2018 davon aus, dass es zu einer weiteren Zunahme von Langzeitbeziehenden insgesamt kommen würde. ²¹ Wenn die Langzeitbeziehenden nicht grosszügiger über Härtefallbewilligungen legalisiert werden, lässt sich eine Zunahme ihrer Anzahl auch mit dem neuen Verfahren in den Bundesasylzentren nicht verhindern.

Nicht nur die Anzahl derjenigen, die über ein Jahr lang Nothilfe erhalten, ist 2019 gewachsen; auch die Dauer, wie lange die Menschen Nothilfe beziehen, stieg um 15,2 Prozent. ²² Dieser Anstieg ist auch damit zu erklären, weil zum altrechtlichen Nothilferegime (Asylanträge vor März 2019) kaum Abgänge, aber trotz beschleunigtem Verfahren seit März 2019 und Bundes-

asylzentren fortwährend neue Nothilfebeziehende hinzukommen. 2018 wie 2019 befanden sich im vierten Quartal 10 Prozent der Langzeitbeziehenden seit mehr als sechs Jahren im Nothilferegime (2018: 219 Personen, 2019: 225 Personen); 2018 waren 12 Prozent, 2019 14 Prozent seit vier bis sechs Jahren als Nothilfebeziehende registriert. ²³ Zusammengekommen lebte im vierten Quartal 2019 gut ein Viertel der Nothilfebeziehenden also seit mindestens vier Jahren in der Schweiz, knapp 550 Menschen. Basel-Stadt und Basel-Landschaft rangieren unter den fünf Kantonen mit den höchsten Anteilen an Menschen, die über ein Jahr Nothilfe beziehen (im Verhältnis zu allen Nothilfeempfänger*innen). ^{viii}

Die höchste Anzahl an Langzeitbeziehenden in der Schweiz betraf 2019 Menschen aus Äthiopien (285 Beziehende). Sie lagen 2019 vor denjenigen mit unbekannter Nationalität, Menschen aus Eritrea (251), aus dem Irak (156), China (134) und Algerien (130). ²⁴ Zum Beispiel können die Tibeter*innen die erforderlichen Reisedokumente nicht beschaffen. ²⁵ Nach Äthiopien kann nicht zurückgereist werden, weil der Staat seine Bürger*innen nicht identifiziert und die Behörden in Eritrea nehmen keine Staatsbürger*innen zurück, wenn sie nicht freiwillig ausreisen möchten, ebenso verhält es sich mit Algerien. Im Kanton Basel-Landschaft leben vor allem Menschen aus Algerien, China, Eritrea und aus einem unbekanntem Staat in der Nothilfe und in Basel-Stadt Menschen aus einem unbekanntem Staat, aus Eritrea, Albanien und Algerien (schriftliche Anfrage SEM).

Fast ein Drittel aller Nothilfe beziehenden Personen in der Schweiz sind Frauen. ²⁶ Frauen machen mit 73 Prozent etwas mehr der Langzeitbeziehenden an Nothilfe aus als Männer (70 Prozent). ²⁷ 2018 lebten mindestens 1234 Kinder zwischen 0 und 17 Jahren in der Nothilfe ²⁸, 2019 waren es 1012 ²⁹, wobei sich diese Zahlen nur auf die im jeweiligen Jahr getroffenen Asylentscheide bezieht.

Kantonal wird die Nothilfe sehr unterschiedlich umgesetzt. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass Menschen in der Nothilfe in Obwalden einmal im Monat ihre Anwesenheit per Unterschrift bestätigen müssen. Im Kanton Zürich erfolgt dies zweimal am Tag, so dass sehr unterschiedliche Zeitregime auf die Personen wirken. ^{30, ix} Die Nothilfe unterscheidet sich auch in anderen Punkten: In Basel-Stadt werden abgewiesenen Asylsuchenden 12 Franken pro Tag zur Verfügung gestellt. Die Auszahlung erfolgt wöchentlich oder zweiwöchentlich bei vulnerablen Personen. In Basel-Stadt fallen aufgrund fehlender

^{vi} Als sekundäre Sans-Papiers werden Migrant*innen bezeichnet, die behördlich registriert sind, zum Teil regulär in der Schweiz gelebt haben, denen aber der Aufenthaltsstatus entzogen wurde und die in der Schweiz verblieben sind.

^{vii} Da jedoch nicht bekannt ist, wie viele der Nichtbeziehenden bereits ausgereist sind, kann die Bezugsquote nur annähernd bestimmt werden.

^{viii} Basel-Landschaft liegt auf Platz drei hinter St. Gallen und Neuenburg mit 82%, Basel-Stadt auf Rang fünf mit 81% Langzeitbeziehenden (ibid., 27.)

^{ix} Gestützt auf ein Rechtsgutachten von Moeckli/Kiener (2017) halten Schaad und Lew diese Anwesenheitspflicht für nicht konform mit dem Recht auf Bewegungsfreiheit (Schaad/Lew 2020: 18).

Kochgelegenheiten in Unterkünften die Tagessätze etwas höher aus. In Basel-Landschaft erhalten abgewiesene Asylsuchende hingegen nur 8 Franken pro Tag, wobei ihnen oft noch Beträge für die Reinigung, Toilettenpapier usw. abgezogen werden. Der Kanton Zürich gewährt 8.50 Franken, die an jedem Werktag abgeholt werden müssen.³¹ Demnach gilt: «Die Kantone nutzen den vorhandenen Spielraum bei der Ausgestaltung der Nothilfe unterschiedlich, abhängig von der Asylpolitik der jeweiligen Kantonsregierungen und Gemeinden sowie den strukturellen Gegebenheiten»³². Dass man von so geringen Mitteln – ob acht oder zwölf Franken – menschenwürdig leben kann, muss bezweifelt werden.^x

Im Kanton Basel-Stadt ist die Sozialhilfe, in Basel-Landschaft das Sozialamt für die kantonalen Aufgaben und die Sozialbehörden für die Gemeindeaufgaben bezüglich der Nothilfe zuständig. Die Nothilfe umfasst – wie in anderen Kantonen auch – den Zugang zu Gesundheitsversorgung (Grundversorgung), eine Unterkunft und eine minimale Existenzsicherung und richtet sich nach den «Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Nothilfe für ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs (Nothilfeempfehlungen)» vom 29. Juni 2012.³³

Mit dem sogenannten Sozialhilfestopp für Asylsuchende mit negativem Asyl- und einem rechtskräftigen Wegweisungsentcheid hat diese Personengruppe seit dem 1. Januar 2008 keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe zu reduzierten Ansätzen, sondern nur noch auf Nothilfe. Für Asylsuchende, auf deren Gesuch nicht eingegangen wurde (NEE), gilt bereits seit 2004 nicht mehr die Asylsozialhilfe, sondern die Nothilfe.³⁴

Das Nothilferegime steht von verschiedener Seite in der Kritik. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine machen auf Missstände aufmerksam, Politiker*innen machen Vorschläge für punktuelle Verbesserungen und auch Expert*innen und Fachgruppen stellen einige seiner Massnahmen in Frage.³⁵

«Durch die Umsetzung des Rechts auf 'Hilfe in Not' wird zwar absolute Armut vermieden. Die absolut minimal gehaltenen Leistungen, die Verbote und Zwangsmassnahmen führen jedoch dazu, dass jeglicher Handlungsspielraum für die Betroffenen, ihr Leben frei zu gestalten, verunmöglicht und zahlreiche Grund- und Menschenrechte massiv eingeschränkt werden.»³⁶

Ein Kritikpunkt betrifft die Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden in Kollektivunterkünften. In ihnen ist in der Regel kaum Privatsphäre möglich und sie liegen oft am Stadtrand oder in abgelegenen Dörfern, so dass die Nothilfebezie-

henden dadurch ein- und ausgegrenzt werden.³⁷

3. Zur Unterbringung von abgewiesenen Asylsuchenden

Im Folgenden wird näher auf die unterschiedliche Ausgestaltung und Umsetzung der Nothilfe bezüglich der Unterbringung eingegangen. Zunächst wird zur Kontextualisierung auf gesundheitliche Aspekte eingegangen und die Situation in den Kantonen Zürich und Bern kurz beschrieben, bevor auf die Unterbringung in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft fokussiert wird.

Die Notunterkünfte im Kanton Zürich liegen in der Regel ausserhalb von urbanen Zentren am Rande von Siedlungsgebieten und umfassen Containersiedlungen, einen Bunker oder alte Häuser.³⁸ Es sind Kollektivunterkünfte, die seit 2019 Reiserückkehrzentren genannt werden. Zum Teil leben Menschen über Jahre hier.³⁹ Der Kanton Bern hat ebenfalls Rückkehrzentren eingerichtet. Die beengten, ungesunden Wohnverhältnisse gerieten bereits in den vergangenen Jahren wiederholt in die Kritik.⁴⁰ Neuerdings konnten NGO private Unterbringungsplätze für langanwesende Nothilfebeziehende durchsetzen (siehe Kapitel «Blick über die Region Basel hinaus», Kapitel 5).

Auch von gesundheitswissenschaftlicher Seite wird allmählich Kritik an der Unterbringung im Schweizerischen Asylregime formuliert. Die Autor*innen Fana Asefaw, Clara Bombach und Lars Wöckel kritisieren, dass es *«keine nationalen Mindeststandards für die Unterbringung von Kindern und Erwachsenen und deren Gesundheitsversorgung [gibt], die verbindlich umgesetzt, kontrolliert und eingefordert werden könnten. Zwar wird die Frage der Unterbringung von geflüchteten Menschen verstärkt zum Politikum; die besondere Bedarfslage von Kindern, die in Asylunterkünften leben, wird bislang jedoch nur marginal diskutiert.»⁴¹*

Für UMA gibt es Richtlinien und Empfehlungen, was ihre Wohnsituation und Betreuung anbelangt; Kinder jedoch, die mit ihren Familien reisen, leben oft in Asylunterkünften, in denen sie sich zumindest allgemeine Wohnbereiche mit anderen Familien oder alleinstehenden Erwachsenen teilen.⁴² So ist es für abgewiesene Asylsuchende oft auch, deren Lebensumstände sind allerdings nochmals prekärer als die von Asylsuchenden im Verfahren. Asefaw et al. bemängeln konkret, dass Familien mit Kindern in Industriearealen oder ehemaligen Veranstaltungshallen untergebracht werden, mit wenig Privatsphäre. Die EKM-Studie und andere Publikationen von Menschenrechtsorganisationen halten dazu fest, dass es in Notunterkünften regelmässig zu Polizeieinsätzen früh morgens

^x Daniel Winkler hält hierzu fest: «Wer mit wenigen Franken pro Tag sämtliche Lebenskosten bestreiten muss, kann sich kaum drei Mahlzeiten leisten.» (Winkler 2020)

kommt.⁴³ Die Polizei holt unangemeldet weggewiesene Asylsuchende ab, um sie auszuschaffen. Aufgrund fehlender Privatsphäre in den Unterkünften *«erleben alle Anwesenden die Polizeieinsätze mit, was Ängste bezüglich der eigenen Ausschaffung weckt. Dies kann besonders bei Kindern und Jugendlichen zu psychischen Problemen führen.»*⁴⁴ Kinder seien hier manchmal Situationen ausgesetzt, die nicht kindgerecht sind, wie Messerstechereien zwischen Erwachsenen, stark alkoholisierte Erwachsene und Schlägereien.⁴⁵ Die Atmosphäre sei oft *«angespannt und konfliktgeladen»*, so dass sich Frauen und Kinder manchmal bedroht fühlten.⁴⁶ Auch ein Mitarbeiter einer NGO betont im Gespräch, dass die Wohnsituation für Kinder eines der grössten Probleme darstelle.

Dass Basel-Stadt und teilweise Basel-Landschaft Familien und vulnerablen Personen eine Wohnung zur Verfügung stellen, entlastet die Betroffenen von den Problemen, die sich oft in kollektiven Notunterkünften in Basel-Landschaft zeigen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Unterbringungsregeln in den Bundesasylzentren etwas gelockert, damit die geforderten Abstände unter den Bewohner*innen besser eingehalten werden können.

3.1 Unterbringung in Basel-Stadt

Bezüglich Unterkunft geht Basel-Stadt einen anderen Weg als die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Zürich oder auch Solothurn. Hier gibt es keine spezifischen, kollektiven Unterkünfte für abgewiesene Asylsuchende, sondern sie werden in der Regel in einer Notschlafstelle oder als Familien in Wohnungen untergebracht. Vulnerable Personen und Familien mit Kindern können in einer der Asylliegenschaften der Sozialhilfe wohnen und (in begründeten Einzelfällen) Unterstützung der Sozialhilfe erhalten, wie sie für Asylsuchende vorgesehen ist.⁴⁷ Besonders verletzte Personen *«mit schwerwiegenden psychischen, sozialen oder somatischen Problemen»* leben gemäss Sozialhilfe Basel-Stadt in einem Wohnheim mit psychosozialer Betreuung. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende, die nur äusserst selten abgewiesen werden, wohnen in ein oder zwei betreuten Wohngruppen, je nachdem, wie viele Wohnplätze benötigt werden. Falls es nötig werden würde, können eine Zivilschutzanlagen für Notfallsituationen zeitweise betrieben werden.⁴⁸

Die Asylwohnungen, in denen Familien leben, befinden sich über die Stadt verteilt. Das heisst, auch Familien mit einem negativen Asylentscheid können sich besser in ihr jeweiliges

Quartier integrieren, die Kinder gehen in die Schule an ihrem Wohnort. Das scheint einer humanen Ausgestaltung der Asylnothilfe besser zu entsprechen, in der Kinder weitestgehend an einem 'normalen' Leben teilnehmen können, wie ihre Altersgenoss*innen auch.⁴⁹ Zwar ist nicht unproblematisch, dass manche Liegenschaften mit einem Gitterzaun und Securitasmitarbeiter*innen gesichert sind, die den Eingang kontrollieren (z.B. Horbürgstrasse). Den Kindern bleibt aber die Stigmatisierung erspart, mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Kollektivunterkunft zu wohnen, wie dies in manch anderen Kantonen der Fall ist. Auch aufgrund der systematischen Teilnahme am regulären Schulsystem haben sie die Chance auf Bildungsteilnahme und sich gesund zu entwickeln. Abgewiesene Asylsuchende nach dem neuen Verfahren verbleiben im Bundesasylzentrum, zum Teil im für sie eingerichteten Zentrum in Allschwil (BL).

In Basel-Stadt organisiert die Gesellschaft für das Gemeinnützige und Gute (GGG) das Projekt *«Gastfamilien für Flüchtlinge»*, welches Asylsuchende in Familien oder zu Einzelpersonen vermittelt. Die Sozialhilfe bleibt für die so untergebrachten Geflüchteten zuständig. Zwar sind abgewiesene Asylsuchende explizit von diesem Angebot ausgeschlossen.⁵⁰ Renata Gäumann, Koordinatorin für das Asyl- und Flüchtlingswesen Basel-Stadt, erläuterte jedoch, dass wenn beispielsweise ein junger Mensch im Asylverfahren bei einer Gastfamilie lebe und während dieser Zeit einen negativen Entscheid erhalte, dann käme es nicht automatisch zum Abbruch. Alle Beteiligten würden gefragt, ob sie das Zusammenwohnen fortführen möchten. Auch für eine Gastfamilie entstehe ein psychischer Druck, wenn ihr Gast einen negativen Entscheid erhalte.⁵¹ Dies ist ein vorbildliches Projekt, das einigen Asylsuchenden für eine gewisse Zeit – mindestens neun Monate – ein förderliches, sicheres und gesundes Umfeld bietet und ihnen bei ihren ersten Integrationsritten in die Schweizer Gesellschaft behilflich ist.

Interessanterweise bestand bei einigen Gesprächspartner*innen aus dem NGO- und kirchlichen Bereich wenig Klarheit darüber, wo sich im Kanton Basel-Stadt Asylunterkünfte – ausser der Notschlafstelle für Männer – befinden beziehungsweise, dass es keine spezifischen Kollektivunterkünfte wie in anderen Kantonen gibt.⁵¹ Diese geographische Unklarheit erschwere zivilgesellschaftliches Engagement, so ein Vertreter einer NGO. Abgewiesene Asylsuchende seien dadurch schwerer auffindbar und zugänglich, und könnten nicht einfach unterstützt werden. Ein Grund für die Unklarheit mag auch sein, dass bestimmte

⁴³ Sie erwähnte spontan zwei Fälle, in denen die jungen Menschen in ihren Gastfamilien wohnen bleiben und auch die Lehre abschliessen konnten trotz eines negativen Entscheids.

⁴⁴ Manche erwähnten die Unterkunft auf dem Dreispitzareal; dabei handelt es sich allerdings um ein Erstaufnahmezentrum und eine Unterkunft für vorläufig Aufgenommene. Diese Unklarheit mag auch an der gestellten Frage nach den Orten und Unterkünften (im Sinne von Kollektivunterkünften), an denen abgewiesene Asylsuchende leben, gelegen haben.

Gruppen wie Familien, vulnerable Personen und unbegleitete Minderjährige bewusst dezentral und somit 'integrierter' untergebracht sind.

Notschlafstellen

Andere abgewiesene Asylsuchende müssen in Basel-Stadt in der Regel in der Notschlafstelle übernachten. Für Frauen gibt es seit zwei Jahren eine eigene Notschlafstelle an der Rosentalstrasse. Laut Auskunft der Asylkordinatorin von Basel-Stadt, habe die Entscheidung, alleinstehende abgewiesene Asylsuchende in der Notschlafstelle unterzubringen, mit der Vorgabe des Bundes zu tun, die Unterstützung für rechtmässig anwesende Asylsuchende (im Verfahren, vorläufig aufgenommen, anerkannte Geflüchtete) deutlich von der für abgewiesene Asylsuchende zu unterscheiden. Das Nothilferegime müsse spürbar weniger Leistungen bieten als die Asylsozialhilfe. In Basel-Stadt sei der Vorteil, dass Nothilfebeziehende 12 Franken Nothilfe pro Tag erhielten – deutlich mehr als in Basel-Landschaft, Bern oder Zürich. Dafür müsse an anderer Stelle das Nothilferegime einen deutlichen Schnitt aufweisen – und dies geschieht mit der Unterbringung in der Notschlafstelle.

Die Notschlafstelle für Männer bietet 75 Männern eine Übernachtungsmöglichkeit in Vierer- oder Sechserzimmern. Sie müssen sich Bad und Dusche auf dem Korridor teilen. Zur Verpflegung steht ein Snackautomat zur Verfügung. Zwischen 8 Uhr morgens und 20 Uhr abends müssen sie die Notschlafstelle verlassen. Maximal ein Gepäckstück können die Gäste pro Person dort deponieren, an das sie während des Tages aber nicht herankommen.⁵¹ In der Notschlafstelle können die Bewohner*innen nicht kochen oder Essen zubereiten, was praktisch und finanziell ein grosser Nachteil ist. Möchten sie eine warme Mahlzeit zu sich nehmen, sind sie gezwungen, diese zu kaufen, beispielsweise von der Gassenküche für drei Franken. Auch wenn dies kein hoher Preis für ein Essen ist – etwas selbst Gekochtes könnte man günstiger oder dem eigenen Geschmack entsprechend gestalten. Somit relativiert sich der vermeintlich hohe Betrag, den Basel den abgewiesenen Asylsuchenden im Vergleich zu anderen Kantonen zahlt, deutlich. Hinzu kommt, dass die Gassenküche seit den Corona-Auflagen nur Essen zum Mitnehmen anbieten kann, weil ihre Räumlichkeiten zum Abstandhalten zu klein sind. Dies bedeutet, dass abgewiesene Asylsuchende seit Mitte März 2020 für jede Mahlzeit am Tag, die sie dort beziehen, einen anderen Platz, oft im Freien finden müssen. Nicht nur fehlende Möglichkeiten zur Nahrungszubereitung und zum Essen, sondern auch fehlender Zugang zu sanitären Anlagen und einem Ort zum Ausruhen,

zu Schutz vor Kälte und Hitze prägen das Leben, wenn man in der Notschlafstelle übernachtet und tagsüber keinen vorgesehenen Aufenthaltsort hat.⁵² Drilling, Dittmann und Bischoff definieren dementsprechend Menschen, die in einer Notschlafstelle übernachten, als obdachlos.⁵³

Die Anfang September 2018 eröffnete Notschlafstelle für Frauen kann 28 Frauen aufnehmen. Vorher mussten Frauen in den oberen Stockwerken der Notschlafstelle für Männer übernachten. Sie werden in Zweibettzimmern untergebracht, in denen sich jeweils eine Nasszelle befindet. Laut dem Leiter der Sozialhilfe Basel-Stadt, Ruedi Illes, seien die Frauen mit dieser Lösung zufrieden.⁵⁴ Besonders wichtig sei, dass Frauen unter sich seien, sich in der Frauen-Notschlafstelle sicher fühlen könnten, mehr Privatsphäre hätten als zuvor und auch vor Belästigungen geschützt seien (Gesundheits- und Sozialkommission 2020). Durch die räumliche Aufteilung von Frauen und Männern in unterschiedliche Unterkünfte, sei es auch im Männerwohnheim ruhiger geworden, es gebe dort nun mehr Platz und weniger Konfliktpotenzial, wie es das Pilotprojekt anvisiert hatte.^{xiii} Laut Renata Gäumann könnten theoretisch weibliche abgewiesene Asylsuchende in der Notschlafstelle beherbergt werden, wenn sie nicht krank seien, praktisch komme es aber selten vor. Es gebe nur wenige alleinstehende asylsuchende Frauen, oftmals seien sie Teil einer Familie, so dass sie in einer Asylwohnung leben können.

Für viele abgewiesene Asylsuchende ist die Notschlafstelle kein guter Ort und stellt keine menschenwürdige Option dar. Verschiedene Vertreter*innen der Zivilgesellschaft berichten im Rahmen dieses Berichts davon, dass abgewiesene Asylsuchende oft selbst nach einer anderen Lösung suchten, weil sie die Notschlafstelle (für Männer) meiden wollten. Verschiedene Vertreter*innen äusserten, dass die abgewiesenen Asylsuchenden, für die die Notschlafstelle vorgesehen ist, nicht mit anderen Menschen zusammen übernachten wollten, die Alkohol oder sonstige Substanzen konsumierten (auch wenn es in der Notschlafstelle selbst verboten ist). Die Notschlafstelle wird mittels Kostengutsprachen bezahlt, das Geld für die Kosten wird den abgewiesenen Asylsuchenden also nicht ausbezahlt. Das bedeutet, dass die Sozialhilfe diese Kosten für einen Platz in der Notschlafstelle einspart, wenn diese eigenständig einen Schlafplatz finden, bei dem sie weniger Stress ausgesetzt sind. Das sei oftmals das Sofa eines solidarischen Bekannten aus der gleichen Herkunftsregion, so ein Mitglied der NGO. Um diese Form der Unterstützung nicht zu sehr zu strapazieren, wechselten viele abgewiesene Asylsuchende ihr Quartier immer wieder. Einige von ihnen melden

^{xiii} Oft, so die Leiterin der Frauen-Oase Basel, hätten Frauen, die die Notschlafstelle aufsuchen, Gewalt erlebt und würden auch vor Männern Schutz suchen (SRF 2019a), so dass diese Entwicklung hin zu einer eigenen Notschlafstelle für Frauen sehr zu begrüssen ist.

sich regelmässig bei den Behörden, damit ihnen die Nothilfe ausbezahlt werden könne. Wo sie wohnten, sei dabei nicht relevant. Diese Praxis bestätigte auch Renata Gäumann.^{xiv}

Eine Aktivistin gibt zu bedenken, dass es männliche abgewiesene Asylsuchende bezüglich der Unterbringung viel schwerer hätten als Frauen. Kinder leben oftmals mit ihren Müttern zusammen in einer Asylwohnung. Alleinstehende Männer, auch wenn sie ein Kind haben, es aber nicht mit ihnen lebt, können offiziell nur in die Notschlafstelle. Eine normalerweise dichte Belegung in den Zimmern erhöhe den Stress und sei unzumutbar, so die Aktivistin. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde dieser dichten Belegung entgegengewirkt.

Zwischen diesen beiden Unterbringungsformen einer Notschlafstelle und der Unterbringung in einer Wohnung der Sozialhilfe für Familien und vulnerable Personen besteht also eine grosse Diskrepanz. Das Leben in einer Notunterkunft für abgewiesene Asylsuchende wie beispielsweise in Aarwangen (Kanton Bern) oder Urdorf (Kanton Zürich) – einem unterirdischen Bunker, in dem sich 50 Menschen vier Zimmer, eine Küche und Waschgelegenheit teilen – birgt zahlreiche gravierende Schwierigkeiten.⁵⁵ Dass aber vor allem junge, männliche abgewiesene Asylsuchende in der Notschlafstelle jeden Morgen aufs Neue ihren Schlafplatz im Zimmer verlassen müssen und tagsüber keinen sicheren, beständigen, warmen Aufenthaltsort haben, ist extrem prekär und unzumutbar.

Auch wenn viele abgewiesene Asylsuchende es bevorzugen, bei Bekannten zu leben, ist diese Lösung nicht frei von Konflikten. Sie begeben sich in andere Abhängigkeiten und treten stets als Bittsteller gegenüber ihren Gastgebern auf, was anderen Stress verursacht. Ihnen ist im Kanton Basel-Stadt in keiner Weise eine kontinuierliche Wohnsituation gewährleistet. Zudem gilt ihre Unterbringung immer noch als strafbare Tat, was vor allen Dingen für Nicht-Schweizer*innen gravierende Auswirkungen haben kann (siehe Kapitel 5 «Blick über die Region Basel hinaus»).

3.2 Wohnen während der Corona-Pandemie

Während der Corona-Pandemie waren gerade Obdachlose, Sans-Papiers und abgewiesene Asylsuchende aus verschiedenen Gründen besonders gefährdet. Das Risiko einer Ansteckung erhöht sich, je mehr Personen über einen längeren Zeitraum räumlich nahe zusammen sind. Anfang Oktober 2020 waren in der Schweiz über 60 000 Personen seit Beginn der Pandemie an Covid-19 erkrankt und knapp 1800 verstorben.⁵⁶ Auch abge-

wiesene Asylsuchende, die in Not- oder anderen Asylunterkünften leben, erkrankten.⁵⁷ So gab es gleich zu Beginn der Pandemie Mitte März 2020 im Bundesasylzentrum in Basel rund ein Dutzend infizierte Menschen einschliesslich mehrerer Mitarbeiter*innen.⁵⁸ 140 Bewohner*innen wurden später nach Allschwil und Muttenz verlegt.⁵⁹ Mit der zweiten Corona-Welle erkrankten im Rückkehrzentrum in Urdorf (ZH) das für seine beengten, unterirdischen Wohnverhältnisse ohne Fenster seit längerem in der Kritik steht, 16 von 36 Bewohner*innen an Covid-19 Ende September 2020 und wurden isoliert.⁶⁰ Auch in Basel wurden am 12. Oktober 2020 wieder 18 Corona-Fälle im Bundesasylzentrum gemeldet, grösstenteils waren minderjährige Asylsuchende sowie eine Mitarbeiterin betroffen. Positiv getestete Asylsuchende wurden nach Allschwil verlegt.⁶¹ Auch im St. Galler Asylzentrum Thurdorf gab es Mitte Oktober 2020 elf positiv getestete Personen.⁶² Dies zeigt: Asylsuchende, die in Kollektivunterkünften leben, sind besonders den Gefahren einer Covid-19 Erkrankung ausgesetzt, auch wenn der Bund und die Kantone Massnahmen ergriffen haben, um sie besser zu schützen (z.B. Wiedereröffnung geschlossener Asylunterkünfte wie bspw. das Bundesasylzentrum in Muttenz). Die Kapazitäten der Bundesasylzentren und der Notschlafstellen seien erhöht worden, Menschen in den Bundesasylzentren auch zurückgehalten und nicht an die Kantone weitergeleitet, nach Auskunft Renata Gäumann. Sie verbrachten so dort teilweise länger als die festgelegten 140 Tage. Abgewiesene Asylsuchende aus den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurden aus der Ausschaffungshaft entlassen, weil nicht absehbar war, wann ihre Ausschaffung durchgeführt werden konnte.

Laut der Covid-19 Verordnung 2 des Bundesrats geht es bei der Eindämmung der Pandemie unter anderem darum, dass das Virus eingedämmt, die Übertragungen reduziert, die Übertragungsketten unterbrochen und besonders gefährdete Personen geschützt werden (Bundesrat 2020, Covid-19-Verordnung 2, Art. 1). Social distancing, also die Wahrung von mindestens zwei Metern Abstand, muss auch in Kollektivunterkünften wie Rückkehrzentren, Notschlafstellen und Bundesasylzentren gewährleistet sein, und Risikogruppen müssen dort geschützt und gegebenenfalls isoliert werden können. Das heisst für die Belegung von Unterkünften, dass weniger Menschen darin Platz haben, um die Regeln einhalten zu können.⁶³ Ein fensterloser Bunker wie die Notunterkunft in Urdorf, ist denkbar schlecht aufgestellt, um die Massnahmen des Bundesrats umzusetzen, die unter anderem regelmässiges Lüften vorschreiben. Menschenrechtorganisationen weisen darauf hin, dass die Einhaltung der Massnahmen in Strukturen des

^{xiv} Dies wird in manchen Kantonen wie erwähnt restriktiver gehandhabt. Schaad und Lew halten hierzu fest: «Um grundrechtskonform zu sein, darf die Auszahlung der Nothilfe (...) nicht mit der Anwesenheit in der Notunterkunft verknüpft werden.» (Schaad/Lew 2020: 19) Auch Catering in Notunterkünften, das Anwesenheit voraussetzt, sei unzulässig, so die Autor*innen (ibid).

Asylwesens schwierig und die Gefahr, sich anzustecken, relativ hoch sind.⁶⁴ Nicht nur die beengten Wohnverhältnisse in den Unterkünften, lange Zeit fehlende Hygienemittel wie Seife und Desinfektionsmittel, sondern auch die Durchführung von Asylbefragungen (mit verschiedenen, unverzichtbaren Teilnehmenden) und der bereits vorher eingeschränkte Zugang zu medizinischer Versorgung stellten grosse Probleme dar.⁶⁵ Auch wenn der Bundesrat am 1. April 2020 eine Covid-19-Verordnung Asyl erliess, sind damit nicht alle Probleme behoben und «es kommt zu Verletzungen der Menschenrechte».⁶⁶ Aufgrund unhaltbarer Zustände in den Asylunterkünften des Kantons Zürich reichten die Demokratischen Jurist*innen zusammen mit Solidarité sans Frontières und Geschädigten am 26. Mai 2020 eine Klage ein. Sie richtet sich gegen die Sicherheitsdirektion, das Sozialamt des Kantons Zürich und die Firma ORS Service AG, die die Unterkünfte führt.

Während der Corona-Pandemie wurde im Kanton Basel-Stadt zusätzlich das Hotel du Commerce am Riehenring angemietet und für Obdachlose und abgewiesene Asylsuchende zur Verfügung gestellt, damit sie die Corona-Massnahmen des Bundes befolgen konnten.^{xv} Die Frauen und Männer in der Notschlafstelle, die kein Hotelzimmer beziehen konnten, mussten nach Weisung der Sozialhilfe während des Lockdowns nach wie vor zwischen 8 und 20 Uhr ihre Unterkunft verlassen, so Claudia Adrario von Soup & Chill⁶⁷ – somit auch abgewiesene Asylsuchende. Trotz der Pandemie wurden die Aufenthaltszeiten nicht angepasst und die Menschen tagsüber auf die Strasse geschickt.^{xvi} Diese abgewiesenen Asylsuchenden und auch Sans-Papiers, die häufig in sehr beengten Wohnverhältnissen leben, waren in den menschenleeren Strassen und bei hoher Polizeipräsenz zur Durchsetzung der Corona-Massnahmen des Bundes zusätzlich im Visier der Polizei.

4. Nothilfe in Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft muss aufgrund seiner Grösse (knapp 290 000 Einwohner*innen) mehr Asylsuchende aufnehmen als Basel-Stadt mit 195 000 Einwohner*innen. Der Verteilschlüssel richtet sich nach dem Anteil der Kantonsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Schweiz.⁶⁸ Zusätzlich erhalten Kantone Kompensationen für «besondere Leistungen» wie ein Bundesasylzentrum. Kantone werden dafür kompensiert, wenn sich auf ihrem Gebiet ein Bundesasylzentrum be-

findet oder wenn sie abgewiesene Asylsuchende und andere via Flughafen ausschaffen.⁶⁹ Sie müssen dann weniger Asylsuchende aufnehmen – was aus der Perspektive der Kantone als ein Pluspunkt gesehen wird. Diese Quote an aufgenommenen Asylsuchenden wird jährlich neu berechnet.

Im Kanton Basel-Landschaft befinden sich zwei Bundesasylzentren, die vom Bund betrieben werden.^{xvii} Hier sind vor allem Personen untergebracht, die in einen Dublin-Staat ausreisen müssen oder die einen negativen Asylentscheid und einen Wegweisungsentscheid erhalten haben.⁷⁰ Asylsuchende, die vor dem 1. März 2019 ein Asylgesuch gestellt haben, werden in Basel-Landschaft dezentral in Asylheimen in verschiedenen Gemeinden untergebracht. Der Kanton weist die Asylsuchenden den Gemeinden zu. Die Gemeinden erhalten vom Kanton für abgewiesene Personen pauschal 30 Franken pro Tag für deren Betreuung, Unterbringung, Unterstützung und Verwaltung (§ 18 Kantonale Asylverordnung kAV)^{xviii}. Sie entscheiden darüber, ob sie die Betreuung von Asylsuchenden selbst übernehmen oder an Dritte auslagern (§ 6 kAV). Manche Gemeinden, wie zum Beispiel Münchenstein, Gelterkinden oder Duggingen haben sich dafür entschieden, die Betreuung in ihrer Asylunterkunft einer Firma, Convalere oder ORS, zu übertragen. Asylsuchende verschiedener Kategorien werden in Basel-Landschaft in einer individuellen oder einer Kollektivunterkunft untergebracht (§ 3 kAV). Familien scheinen dabei in der Regel in Wohnungen untergebracht zu werden.^{xix}

Asylsuchende, deren Verfahren noch läuft (N-Ausweis), vorläufig Aufgenommene (F-Ausweis) und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung S erhalten rund 412 Franken pro Monat (ohne Abzüge), von denen sie Essen, Kleidung, persönliche Auslagen, Post, Telefon und Transportkosten bezahlen müssen (kAV). Abgewiesene Asylsuchende erhalten lediglich acht Franken pro Tag, also 243 Franken pro Monat (ohne Abzüge) und müssen damit ihren Lebensunterhalt bestreiten. Diese acht Franken sollen die Gemeinden nach Möglichkeit als Sachleistungen erbringen.⁷¹

Im Kanton Basel-Landschaft werden abgewiesene Asylsuchende also im Vergleich zum Stadtkanton nicht nur in Kollektivunterkünften untergebracht; sie leben dort in der Regel auch mit Menschen zusammen, die sich noch im Verfahren befinden oder eine F-Bewilligung haben. Die Unterkünfte – an die 40 –

^{xv} Es handelte sich dabei um ein auf drei Monate begrenzte Massnahme und war de facto nur Männern zugänglich, weil in der Notschlafstelle für Frauen während der Corona-Beschränkungen ausreichend Platz vorhanden war.

^{xvi} Um diese Lücke zu schliessen, mietete der Verein Soup & Chill Zimmer im Basel Backpack Hostel an, damit auch diejenigen ohne eigene Unterkunft tagsüber unterkommen konnten.

^{xvii} Jenes in Muttenz wurde 2019 aus Kostengründen geschlossen, da weniger Asylsuchende in die Schweiz gekommen waren als erwartet. Während der Corona-Pandemie wurde es allerdings wieder temporär geöffnet.

^{xviii} Für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden 37.50 Franken pro Tag und Person gesprochen. https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/850.19/versions/2321 Zugriff 06.10.2020.

^{xix} Diese Wohnungen für Familien können sich allerdings auch im selben Haus wie die Kollektivunterkunft für Alleinstehende befinden, jedoch über einen anderen Eingang zugänglich sein. Die Küche und der Garten werden dabei im Fall eines Baselbieter Wohnheims gemeinsam von allen genutzt.

werden von den Gemeinden bereitgestellt, manchmal auch von diesen betrieben so wie in Reinach und Bottmingen, die meisten jedoch von gewinnorientierten Unternehmen. Die Asylheime in Basel-Landschaft sind in der Regel offen, Nicht-Bewohner*innen können beispielsweise zwischen 9 Uhr morgens und 22 Uhr abends jemandem einen Besuch abstatten. Das ist in den Bundesasylzentren nicht mehr möglich.

Diesbezüglich argumentiert das SEM, dass es die Privatsphäre der in einem BAZ Lebenden schützen wolle und deshalb keinen Besuch zulasse (siehe SEM, 11 Fakten zu den Bundesasylzentren). «Die Bundesasylzentren sind nicht öffentlich zugänglich. So soll in erster Linie die Privatsphäre der Asylsuchenden, die sich in unserer Obhut befinden, gewahrt werden.» Ginge es dem SEM allerdings primär um das Wohlergehen der ihm Schutzbefohlenen, lassen sich verschiedene Varianten ersinnen, wie Besuche und Begegnung möglich wären bei gleichzeitiger Wahrung der Privatsphäre. Ruckstuhl und andere haben darauf hingewiesen, wie wichtig menschliche Beziehungen und Kontakt für abgewiesene Asylsuchende in Notunterkünften sind.⁷² Mit einer Aufsichtsbeschwerde haben NGO erreicht, dass bevollmächtigte Personen Zugang haben. Mit dieser Vollmacht hat man in der Regel Zutritt, aber nicht immer.⁷³

Laut Auskunft von betroffenen Asylsuchenden und Vertreter*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen die Gemeinden beziehungsweise die Asylheime abgewiesene Asylsuchende über die festgelegten acht Franken Nothilfe pro Tag hinaus in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Mass.

4.1 Wohnen im Asylheim in Basel-Landschaft – ein Augenschein

Die Ausstattung in den Unterkünften ist in der Regel auf ein Minimum reduziert. Eine Unterkunft, die im Rahmen von Recherchen zu diesem Bericht besucht werden konnte, verfügt über einen grossen, unwohnlichen Küchenraum mit einem kleinen Esstisch, Stühle scheinen zu fehlen. Jeder* kocht für sich selbst und die eigenen Kinder. Der Gesprächspartner Lale Bekele lebt dort in einem circa 8m² kleinen Zimmer zusammen mit einem anderen Mann. Das Zimmer wirkt überfüllt: Neben zwei Stockbetten, Nachttischen und einem Holzschrank gibt es zusätzlich noch Kühlschränke und Bücherregale. Beide Männer schlafen im jeweils unteren Bett, auf dem oberen haben sie ihre Sachen, zum Beispiel Koffer und einen alten Drucker deponiert. Ideenreich versuchen sie auch den Luftraum über ihren Betten zu nutzen – aber es wird klar, dass vier Quadratmeter plus wenige, ungemütliche Gemeinschaftsräume für einen erwachsenen Menschen über Jahre unzureichend sind. Um wenigstens einen Rest Privatsphäre zu haben, hat der Zimmernachbar von Lale Bekele ein grosses Tuch vom oberen

Bett als Vorhang gehängt.

Lale Bekele stört es, dass das Badezimmer dreckig ist. So zum Beispiel, dass im Waschraum grosse Müllsäcke aufgetürmt sind. Wieso stelle die Putzkraft, für deren Arbeit den Heimbewohner*innen monatlich Geld abgezogen wird, die Müllsäcke wiederholt dort ab? Die lange, metallene Wasserabfuhr ist dreckig und verkalkt, manche der Wasserhähne sind abgeschraubt und vermutlich defekt. Eine Toilette hat weder Klodeckel noch -brille, der Boden ist dreckig und Klopapier liegt herum.

Die Jurist*innen Schaad und Lew halten in Bezug auf die Corona-Pandemie fest, dass Unterkünfte nicht nur Gelegenheit geben müssen, die Hygienevorschriften einzuhalten (gut zugängliche Reinigungsmittel), sondern auch, «dass die Unterkünfte derzeit besonders sauber gehalten und regelmässig (fachkundig) gereinigt werden müssen.» Das Wohnheim, in dem Lale Bekele in Basel-Landschaft lebt, liegt in einer wohlhabenden Gemeinde. Sie übernimmt die Betreuung der Asylsuchenden und abgewiesenen Asylsuchenden selbst. Ein tibetischer Asylsuchender, der dort nicht wohnt, sich aber um tibetische abgewiesene Asylsuchende kümmert, beschreibt es als gut betreutes Wohnheim.

Manche Asylunterkünfte scheinen kaum Spielsachen für die Kinder zur Verfügung zu stellen. Nach einem knappen Jahr Aufenthalt gibt es für das Kleinkind der Familie Abdullah zudem kaum die Möglichkeit, mit anderen Kindern in Kontakt zu treten, sozial zu lernen und sich diesbezüglich motorisch und psychosozial zu entwickeln. Die Mutter bleibe fast immer mit dem Kind in der Unterkunft, berichten die Eltern. Es gebe dort zwar noch eine weitere Familie mit Kindern, aber mit ihnen könnten sie sich nicht verständigen. Der Besuch einer Spielgruppe ist nicht vorgesehen, zumindest wissen die Eltern nichts davon. Beim ersten Treffen ohne die Mutter Nazaneen Abdullah hatten der Vater Hussein und der Übersetzer Rashid Abdi, der die Familie gut kennt, berichtet, sie könnten wegen des Verhaltens des Sohnes kaum auf einen Spielplatz oder sonst wohin, wo er mit Kindern spielen könne. Was genau das Problem ist, ist unklar; dass der kleine Junge aber zumindest stundenweise professionell mit anderen Kindern betreut werden sollte, scheint einleuchtend zu sein. Hussein Abdullah erhält ein privat finanziertes U-Abo, mit dem er wesentlich mobiler ist. Anfangs seien die Abdullaha noch zusammen unterwegs gewesen, bis sie erfahren hätten, dass das U-Abo nur für eine Person gelte.

Das Wohnheim des Übersetzers Rashid Abdi, selbst abgewiesener Asylsuchender, das später besucht werden kann, ist einladender und besser ausgestattet. Im Eingangsbereich sind Trottoir, ein Laufrad und ein Kindervelo mit Helmen. Laut Rashid Abdi hat es Spielsachen und ein bis zwei Mal pro Wo-

che kämen Frauen zum Spielen und Malen mit den Kindern vorbei. Im oberen Stockwerk hängt ein Bild mit der Aufschrift «Herzlich willkommen im Asylzentrum Z.».

Die Vergabe von Sachleistungen scheint zwischen den Gemeinden recht unterschiedlich gehandhabt zu werden und liegt im Ermessen der jeweiligen Betreiberin (Gemeinden, Firmen). Asylheime in einzelnen Gemeinden sind darum bemüht, regelmässig Sachspenden der lokalen Bevölkerung für die (abgewiesenen) Asylsuchenden zu organisieren, holen mehrmals in der Woche die nicht verkauften Waren einer Bäckerei ab oder sind eine Kooperation mit der Schweizer Tafel eingegangen, um die Bewohner*innen besser zu versorgen. Dies finden in anderen Unterkünften kaum statt. Die irakischen Eltern berichten, dass sie einmal Windeln von der Kirche für ihr Kind erhalten hätten, aber nur einmal. In ihrer Unterkunft, wie auch in anderen gibt es kaum Engagement aus der lokalen Bevölkerung, von ehemaligen Lehrpersonen oder Laien vermittelte Sprachkurse, Integrationskurse oder gemeinsame Aktivitäten, an denen abgewiesene Asylsuchende teilnehmen könnten. Nazaneen Abdullah, die Mutter, würde gerne Deutsch lernen. Niederschwellige Sprachangebote, Begegnungsmöglichkeiten mit der lokalen Bevölkerung, Kleiderbörsen und so weiter müssten von den Trägern der jeweiligen Unterkunft – der Gemeinde selbst oder der betreibenden Firma – organisiert und für abgewiesene Asylsuchende offen sein. Nazneen und Hussein Abdullah leben in einem von einer Firma betriebenen Wohnheim. In einem urbanen Raum mit Zentrumsfunktion wie der Stadt Basel bietet sich eine grössere Vielfalt an Interaktions- und Integrationsmöglichkeiten im Vergleich zum ländlichen Raum. Selbst wenn einige Angebote in der Stadt niederschwellig sind und nicht nach dem Aufenthaltsstatus fragen, sind sie für Menschen ausserhalb der Stadt fast unerschwinglich, weil sie die Transportkosten dafür nicht aufbringen können.

Die Gemeinden, die Asylunterkünfte betreiben, und kommerzielle Firmen, die die Betreuung im Auftrag der Gemeinden übernehmen, scheinen demnach einen bestimmten Handlungsspielraum zu haben. Sie können entscheiden, was sie den Menschen ermöglichen und wie sie die zu erbringenden Leistungen interpretieren. Aus den Gesprächen mit abgewiesenen Asylsuchenden, die in Basel-Landschaft wohnen, folgt, dass es einen grossen Unterschied für die dort lebenden Menschen macht, wer die Asylheime wie betreut und wie enga-

giert die Mitarbeiter*innen sind – bis in ihre Freizeit hinein.^{xx}

5. Blick über die Region Basel hinaus

Schweizweit haben sich breite Bündnisse und zahlreiche einzelne Initiativen aus der Zivilgesellschaft formiert, die die problematische Unterbringung in den Nothilfeunterkünften beziehungsweise Rückkehrzentren kritisieren und teilweise alternative Strukturen aufgebaut haben. Sie reichen vom linken bis ins bürgerliche Milieu.^{xxi} Die AG Nothilfe Bern vermittelt zum Beispiel abgewiesenen Asylsuchenden einen Platz zum Wohnen bei Privatpersonen, um ihnen die belastenden Verhältnisse in einem Rückkehrzentrum zu ersparen. Dies wurde auf politischem Weg erreicht und dabei zugestanden, dass sich die aufnehmenden Personen nicht strafbar machen. Darunter sind auch Familien, die es freilich schwieriger haben, dieses Angebot wahrzunehmen, da die Regel besagt, dass ein Zimmer mehr zur Verfügung stehen muss als Menschen zusammenleben, und dass Gastgeber*innen und Gäste im selben Haushalt leben müssen.^{xxii} Die Privatpersonen müssen die Kosten für die Unterbringung selbst tragen, also für den zur Verfügung gestellten Wohnraum. Im September 2020 entschied der bernische Grosse Rat gegen die Position des Regierungsrats, dass den Nothilfebeziehenden die acht Franken Nothilfe auch bei einer privaten Unterbringung ausgezahlt werden müssen, was vorher nicht der Fall war.⁷⁵ Derzeit wohnen 130 der 700 abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton Bern bei Privatleuten, insbesondere Tibeter*innen und Eritreer*innen.⁷⁶ Weitere Betroffene würden gerne an diesem Angebot teilnehmen, das die Isolation überbrückt und auf gegenseitige Begegnung ausgelegt ist; es besteht eine Warteliste. Dieses Beispiel könnte schweizweit Schule machen und ist geeignet, hohe Kosten für die Rückkehrzentren deutlich zu reduzieren, so der Initiator der Motion im Berner Grossen Rat, Walter Schilt (SVP).⁷⁷ Das Basler Projekt «Gastfamilien für Flüchtlinge» ist nicht direkt vergleichbar mit diesem, weil es in Bern gerade darum geht, abgewiesene Asylsuchende vor den Rückkehrzentren zu bewahren, in denen es laut NGO Vertreter*innen «schrecklich» sein muss. Im Basler Projekt werden legal anwesende Asylsuchende vermittelt.

^{xx} Ein Mitarbeiter eines Baselbieter Wohnheims, der selbst vor vielen Jahren geflüchtet war, erzählte, dass er früher dreimal pro Woche übrig gebliebenes frisches Essen (Backwaren, Salate etc.) einer lokalen Bäckerei für die Asylsuchenden in seinem Heim abholte. Er habe bis zum Geschäftsschluss um 18.30 Uhr dafür warten müssen, sein Feierabend begann bereits um 17 Uhr. Das sei ihm irgendwann zu viel geworden, jetzt mache er es nur noch ein Mal pro Woche. Das Abholen gehört nicht zu seinen Aufgaben als Betreuer; er weiss aber, dass er damit die Notlage der Asylsuchenden lindern kann – und tut es.

^{xxi} Zu ihnen zählt die AG Nothilfe Bern, Unsere Stimmen Zürich, die Solinetze aus der Deutschschweiz, Stop Isolation Bern, Nothilfe ohne Zwang Zürich, Drei Rosen gegen Grenzen Basel, Migrant Solidarity Network, Solidarité Tattes, Droit de Rester Freiburg, ROTA, Migrantifa Basel und Poya Solidaire Fribourg.

^{xxii} Siehe Merkblatt «Private Unterbringung PU von abgewiesenen Asylsuchenden und LangzeitnothilfebezüglerInnen», <https://www.ag-nothilfe.ch/private-unterbringung> Zugriff 20.08.2020

Portrait Familie Gabriel

Die Familie Gabriel kam vor fünf Jahren aus Syrien in die Schweiz und lebt im Kanton Basel-Landschaft. Sie floh mit einem Kleinkind, in Basel-Landschaft ist das zweite Kind zur Welt gekommen. Anfänglich wurden sie in einer Unterkunft für Familien untergebracht, später in einer Wohnung in einem Dorf im Kanton, danach, als sie den letzten Negativentscheid erhalten hatten, gab die Gemeinde ihnen ein altes, renovierungsbedürftiges Haus im selben Ort. Vorher hätten hier junge asylsuchende Männer gelebt. Die Gabriels haben das Haus sehr schön renoviert, für ihre Kinder hat Vater Suheil Gabriel eine Kletteranlage mit Rückzugsräumen gebaut. Er ist studierter Elektrotechniker, aber offensichtlich handwerklich ebenso sehr begabt. Den Dachstock haben sie ausgebaut und den beiden Kindern dort ein Musikzimmer eingerichtet. Der ältere Sohn besucht die örtliche Primarschule, der jüngere Bub geht noch in eine Spielgruppe. Der jüngere, vierjährige Sohn hat keine Scheu vor der Studienautorin, zeigt ihr gleich das Spielzimmer und plaudert an diesem Nachmittag immer wieder mit ihr.

Die Gabriels sind im Herbst 2015 in die Schweiz gekommen und haben hier ein Asylgesuch gestellt. Es wurde letztinstanzlich im Sommer 2017 abgelehnt und der Familie ein Ausreisetermin genannt. Zusammen mit einem von Freund*innen und Dorfbewohner*innen finanzierten Anwalt haben sie ihren Fall bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gezogen, dessen Entscheid noch aussteht. Gleichzeitig arbeiten Freund*innen und Unterstützer*innen der Familie an einem Härtefallgesuch, welches sie nach fünf Jahren Aufenthalt im Kanton einreichen kann.

Sahra Gabriel, studierte Ökonomin und diplomierte Buchhalterin, und ihr Mann Suheil sind sehr initiativ, engagiert und offen. Nicht arbeiten zu dürfen, sei das Schwierigste an ihrer jetzigen Lebenssituation. Sie möchten nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen sein, sondern auf eigenen Beinen stehen. Solange dies aber verboten ist, unterstützen die Gabriels andere Dorfbewohner*innen, engagieren sich in der Kirche, helfen in der Gemeinde und bei lokalen Vereinsfeierlichkeiten aus und haben selbst einen Verein gegründet. Während der Coronazeit desinfiziert Suheil Gabriel zweimal täglich die Schule, morgens um 7 Uhr und mittags um 13 Uhr. Er übernimmt dort auch kleinere Reparaturarbeiten. Während der Corona-Massnahmen haben sie selbstverständlich für ältere Menschen eingekauft. Einer Nachbarin, mit der die Familie ein herzliches Verhältnis pflegt, bringt Sahra Gabriel jeden Mittag einen Teller Essen vorbei.

Sahra Gabriel kümmert sich nicht nur intensiv um ihre Familie und Nachbar*innen, sondern über viele Monate zudem um einen Schulkollegen ihres Sohnes, dessen Mutter seit länge-

rem krank und hospitalisiert ist. Jeden Mittag isst er mit der Familie Gabriel. Und Sahra Gabriel scheint für ihn viel mehr als nur die Mutter seines Freundes zu sein; sie kümmert sich um ihn und die Erziehungsregeln für ihre Söhne gelten auch für diesen Jungen. Er bewegt sich mit grosser Selbstverständlichkeit in der Familie, geht eigenständig zum Eisfach und holt für alle Kinder Glacé. Die Gabriels kümmern sich trotz ihrer schwierigen Situation also auch noch um diesen Jungen, der selbst gerade in einer schwierigen Lebensphase ist.

Der von ihnen gegründete Verein fördert das Zusammenleben zwischen Geflüchteten und Dorfbewohner*innen und ermöglicht gegenseitige Unterstützung. Er unterstützt vor allem Menschen in Notlagen, vermittelt kleinere Hilfestellungen, wie zum Beispiel Rasenmähen, die dann von Geflüchteten erledigt werden. Wer möchte, kann eine Spende an den Verein entrichten, bezahlt wird die Hilfe nicht. Da die Familie Gabriel mit einem abgewiesenen Asylentscheid im Dorf lebt, existiert der Verein in einem Graubereich. Der Kanton habe ihnen daher erst von der Gründung abgeraten, duldet ihn aber mittlerweile. Sahra Gabriel liess nicht locker, so dass er im Sommer 2019 gegründet werden konnte. Die Familie tut also sehr viel, um sich im Dorf zu integrieren.

Sahra Gabriel baute in Tunesien eine Firma auf, die sich mit digitaler Visualisierung beschäftigte, aber der Revolution 2011 zum Opfer fiel. Ein Arbeitsangebot brachte sie in den Nahen Osten, wo sie ihren Mann kennenlernte und 2012 heiratete. Zusammen zogen sie in die Heimat ihres Mannes nach Syrien, bis es nicht mehr ging und sie fliehen mussten.

Das SEM verlangt von der Familie, in das nordafrikanische Herkunftsland von Sahra Gabriel zu ziehen, das es als sicher genug einschätzt. Sie fürchtet sich jedoch vor den gesellschaftlichen Folgen, die ihre Konversion zum Christentum für sie und ihre Kinder dort bedeuten könnten. Nicht für 20'000 Franken oder sonst einen Rückkehrbetrag würde Sahra Gabriel in ihr Herkunftsland zurückgehen, sagt sie. Sie habe einen religiösen Ablösungsprozess von ihrer Herkunftsfamilie vollzogen und wolle nicht, dass ihre Kinder dort als Christen diskriminiert würden. Suheil, die Kinder und sie seien jetzt sowieso Bewohner*innen des Dorfes in Baselland, sagt sie lachend.

Auf die Frage, was das Schwierigste an ihrer Situation sei, antwortet sie umgehend: «nicht arbeiten zu können». Nicht die Tatsache, dass das Asylgesuch ihrer Familie abgelehnt wurde und sie einen Wegweisungsentscheid erhalten haben oder die Zukunft ihrer Kinder belastet sie am meisten, sondern die Tatsache, dass sie nicht arbeiten kann. Als studierte Ökonomin arbeitete sie viele Jahre auf unterschiedlichen Arbeitsstellen. Arbeiten bedeutet für Sahra Gabriel, Respekt vor sich selbst zu haben, stolz auf vollbrachte Leistungen zu sein und den ei-

genen Kindern ein gutes Vorbild abgeben zu können. Sie wolle überhaupt kein Geld vom Staat und abhängig von diesem sein, sagt sie während des Gesprächs. Diese Abhängigkeit sei auch für andere Asylsuchende schlecht, die nicht arbeiten dürften. Das stiffe ihrer Meinung nach zum Faul-Sein an. Sahra Gabriel hat zudem Angst vor den Folgen dieser Politik für die Wahrnehmung der Leute und beobachtet das Sozialgefüge in ihrem Dorf genau: Die hiesige Bevölkerung nehme diese Unterstützung leicht als Anlass, um schlecht über Asylsuchende zu denken und zu sprechen. Und all diese Kosten würden nur verursacht, um ein bestimmtes Bild der Asylpolitik als unachgiebig aufrechtzuerhalten. Hierzu passt, was eine Frau einer zivilgesellschaftlichen Organisation pointiert bezüglich des Arbeitsverbots formulierte: Im Unterschied zu den «fleissigen, unauffälligen Sans-Papiers, die für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen», befänden sich abgewiesene Asylsuchende auf dem «untersten Level».

Für die Zukunft wünscht sich Sahra Gabriel, dass ihre Kinder eine gute Ausbildung machen werden. Sie selbst sei nicht so wichtig. Sie hat einen hohen Bildungsanspruch für ihre Kinder, zu dem gehört, ein Musikinstrument zu erlernen und das Gymnasium zu absolvieren. Nach der Matura könnten die Söhne auch an einen anderen Ort gehen, um eine Ausbildung zu machen, aber erst einmal sollten sie in Basel-Landschaft das Gymnasium absolvieren. Die Familie hat sich eindeutig in ihrem Leben in Baselland eingerichtet. Fünf Jahre sind eine lange Zeit. Sie leben ein durchschnittliches Familienleben, nur mit Arbeitsverbot, sehr wenigen Mitteln und der Angst, hier nicht bleiben zu dürfen.

6. Nicht arbeiten dürfen

Einer Arbeit nachzugehen, sich zu bilden und eine sinnvolle Beschäftigung auszuüben, sind grundlegende menschliche Bedürfnisse. Abgewiesene Asylsuchende dürfen sich offiziell jedoch nicht in den Schweizer Arbeitsmarkt integrieren (Art. 43 AsylG). Aus staatlicher Perspektive soll kein Anreiz zum längeren Verweilen in der Schweiz durch die Erteilung einer Arbeitsbewilligung gesetzt werden. Einer Arbeit nachzugehen bedeutet Integration in sozialer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht. Das Nothilferegime möchte dies unterbinden. Für die nach altem Recht beurteilten Asylanträge von vor März 2019 bedeutet dies eine lange Aufenthaltsdauer ohne Zugang zum legalen Arbeitsmarkt.⁷⁸ Den Betroffenen bleibt es verwehrt, sich zu beweisen und unabhängig von Unterstützung ihr Leben zu gestalten. In Basel-Landschaft ist, anders als in Basel-Stadt, auch freiwilliges Engagement für Nothilfebeziehende in der Regel verboten, wie in den meisten anderen Kantonen auch.⁷⁹

Das Arbeitsverbot wird von verschiedener Seite kritisiert.

Auch für die in der EKM-Studie befragten Expert*innen aus kantonalen Migrationsämtern, Fach- und Beratungsstellen etc. ist eine Verbesserung der Lebenssituation von abgewiesenen Asylsuchenden «*zwingend nötig. Einerseits, weil gewisse Missstände in der Nothilfe und im illegalen Arbeitsmarkt die Persönlichkeitsrechte und die Menschenwürde der Betroffenen verletzen. Andererseits, weil es wenig Sinn mache, bereits gut integrierte Menschen – ob Langzeitbeziehende von Nothilfe oder Sans-Papiers – mit allen Mitteln aus der Schweiz zu drängen, obwohl ihre Arbeitskraft hier gebraucht wird.*»⁸⁰ Gleichwohl müsse ihnen zufolge aus rechtlicher Perspektive das Ziel im Auge behalten werden, durch eine etwaige Lockerung des Arbeitsverbots die Einreise von Asylsuchenden nicht attraktiver zu machen.

Das Ergebnis des Arbeitsverbots sind oftmals lange Bezugszeiten von Nothilfe. Für die Betroffenen bedeutet dies eine nicht absehbare Zeit des Wartens, für den Staat Kosten für ihre Betreuung, Unterbringung, Gesundheit und Lebenshaltung. «Die Leute verschwenden hier ihr Leben», meinte ein Mitarbeiter eines Asylheims in Basel-Landschaft. Die Metapher der «wasted lives» hallt wider in sozialwissenschaftlichen theoretischen Ansätzen. Der Soziologe Zygmunt Bauman beispielsweise gebraucht sie, um die Position von Migrant*innen und Geflüchteten als Menschen zu beschreiben, die nicht in die moderne Wirtschaft als Arbeitskräfte aufgenommen werden, die überflüssig sind.⁸¹ Bei Thomas Spijkerboer entsprechen sie irregularisierten (Transit-) Migrant*innen, die systematisch von Staaten ignoriert werden und deshalb bei ihren Überfahrten übers Meer ihr Leben verlieren.⁸² Hier zeigt sich eine Analogie auf: In einem komplexen Verhältnis von totaler administrativer Kontrolle und völligem sich selbst Überlassen-Sein, werden abgewiesene Asylsuchende einerseits vom aufnehmenden Staat permanent kontrolliert (wöchentliche oder zweimal tägliche Anwesenheitskontrollen, unangekündigte Zimmerkontrollen, häufige polizeiliche Kontrollen auf der Strasse), andererseits bezüglich ihrer Bedürfnisse als soziale Wesen, die arbeiten können und wollen, nicht anerkannt, sondern ignoriert.

Kritik an dieser «Verschwendung von menschlichem Leben», von Humankapital und individuellen Lebensplänen muss aus verschiedenen Perspektiven formuliert werden. Erstens aus einer gesundheitlichen, psychosozialen Perspektive und zweitens aus einer wirtschaftlichen Perspektive. Aus psychosozialer Perspektive wirken die Bedingungen des Asylregimes und spezifisch das Arbeitsverbot zermürbend auf abgewiesene Asylsuchende. Weil sie nicht eigenständig ein Einkommen generieren können, können sie Grundbedürfnisse nicht befriedigen. Darüber hinaus führt das Arbeitsverbot zu der Unmöglichkeit, das eigene Leben in die Zukunft hinein zu planen.⁸³ Der Psychologe Urs Ruckstuhl nennt als negative Folgen des Arbeits- und Beschäftigungsverbots des Weiteren:

«Verlust einer Zeitstruktur, fehlende Kontakt- und Kooperationsfelder, mangelnde Bestätigungs- und Anerkennungsmöglichkeiten sowie ein fehlendes Umfeld für zielorientierte Aktivitäten und Kompetenzerweiterung und somit für die Selbstwert- und Identitätsentwicklung.»⁸⁴

Nicht nur die Lebenszufriedenheit und das psychosoziale Wohlbefinden, die ein Gut jedes Menschen sind, sondern auch die psychische Gesundheit sind gefährdet. Nach Ruckstuhl können Beschwerden wie «Schlaflosigkeit, Reizbarkeit, erhöhte[s] Stresserleben, Ängste, Gefühle der Einsamkeit, Fatalismus, Depression», sowie vegetative Störungen und funktionelle Organbeschwerden die Folge von Tatenlosigkeit sein.⁸⁵ Eine derartige psychosoziale Verelendung von Menschen, die nicht gefahrenfrei in ihr Herkunftsland zurückkehren können, kann nicht das Ziel und Ergebnis von Abschreckungsmassnahmen eines sich auf die Menschenrechte berufenden Staates sein. Und doch ist das gegenwärtige Schweizer Asylsystem darauf ausgerichtet.^{xxiii}

Dem Arbeitsverbot begegnen die an dieser explorativen Studie teilnehmenden abgewiesenen Asylsuchenden in unterschiedlicher Art und Weise. Ein äthiopischer Gesprächspartner in Basel-Landschaft begegnet der verordneten Untätigkeit mit ausgiebigem Velofahren. Das ist eine gute Idee, um genau den oben beschriebenen, vielfältigen gesundheitlichen Risiken entgegen zu wirken; es ist aber eine einsame Übung, die ihn weder sozial noch wirtschaftlich in die Schweizer Gesellschaft integriert, in der er seit nunmehr fast fünf Jahren lebt. Auch Sahara Gabriel hält das Arbeitsverbot für ein grosses Problem, wie oben dargelegt.

Die Schere klafft sehr weit auseinander zwischen anerkannten Geflüchteten, deren berufliche Integration der Bundesrat explizit fördert, und jenen abgewiesenen Asylsuchenden, die über viele Jahre hinweg hier verbleiben und nicht zurückkehren können, aber weder gesellschaftlich einen Beitrag leisten noch individuell finanziell unabhängig leben dürfen.⁸⁶

6.1 Wirtschaftliche Erwägungen zum Arbeitsverbot

Aus der Sicht von Betroffenen, zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und von Fachleuten wird angezweifelt, ob es möglich

ist, über längere Zeit von acht bis zwölf Franken pro Tag in der Schweiz zu überleben.⁸⁷ Das in der Nothilfe zugesprochene Existenzminimum beträgt nur circa 25 Prozent des Existenzminimums der normalen Sozialhilfe. Abgewiesene Asylsuchende werden nach dem Ablauf ihrer Ausreisefrist aus der Asylsozialhilfe ausgeschlossen, die ihnen während des Verfahrens zu steht. Sie beträgt ebenso bereits nur die Hälfte der normalen Sozialhilfeansätze. Danach unterliegen sie dem Sozialhilfestopp, der seit 2004 beziehungsweise 2008 und 2014 für abgewiesene Asylsuchende (NEE, NEGE und Mehrfachgesuch) gilt.⁸⁸

Um menschenwürdig überleben zu können, sind abgewiesene Asylsuchende in der Regel zusätzlich auf kostenlose soziale Angebote, vergünstigte oder kostenlose Mahlzeiten in Einrichtungen oder bei Bekannten, auf materielle Spenden wie Kleider, Spielsachen, auf private Zuwendungen wie eine Monatskarte (U-Abo in der Region Nordwestschweiz) oder die Kostenübernahme für die Spielgruppe angewiesen. Das heisst, ein Teil der entstehenden Kosten werden privat und durch Freiwilligenarbeit gedeckt, was bis anhin noch nicht quantifiziert wurde.

Aus staatlicher Perspektive kostete das Nothilferegime – bei aller knappen individuellen Bemessung und Prekarität – 64 Millionen Franken im Jahr 2019.^{89, xxiv} Der Bund zahlte 2019 67 Millionen Franken alleine für Kosten für Sicherheitsdienstleistungen im gesamten Asylwesen trotz tieferer Asylzahlen.⁹⁰ 2019 beliefen sich die Kosten für die Bundeszentren auf knapp 194 Millionen Franken, in denen seit 2019 ein Teil derjenigen Geflüchteten, denen kein Asyl gewährt wird, eine Zeit lang verbleibt.⁹¹ Für abgewiesene Asylsuchende gibt es die Rückkehrzentren mit einem strengen Regime oder die Ausschaffungshaft. Nur ein kleinerer Teil der Gesamtkosten werde für die Betreuung der Asylsuchenden verwendet, nämlich 32 Millionen Franken 2019.⁹² Die Sicherheitskosten in den Bundesasylzentren lägen deutlich höher. Das Verhältnis der Ausgaben für die Sicherheit versus die Betreuung von Asylsuchenden ist in den vergangenen Jahren relativ gleich geblieben, so Larissa Rhyn, es schein sich 2019 aber hin zu höheren Sicherheitskosten verschoben zu haben.⁹³ Hinzu kommen die Kosten für die Menschen, die nach altem Recht in der Nothilfe leben.

Viele der abgewiesenen Asylsuchenden sind Langzeitbezie-

^{xxiii} Allgemein besteht zum Gesundheitszustand von abgewiesenen Asylsuchenden «eine grosse Forschungslücke» und es gibt äusserst wenige Studien, die sich mit der Gesundheit von Menschen in der Langzeitnothilfe beschäftigen (Davallou 2018: 23 und 25). Postmigratorische Belastungsstörungen scheinen eine grosse Rolle beim Gesundheitszustand von Geflüchteten zu spielen, also nicht nur solche Belastungen, die vor oder während der Flucht aufgetreten sind. Dabei spiele es eine Rolle für das Vorkommen psychischer Erkrankungen, ob jemand einen sicheren oder unsicheren Aufenthaltsstatus hat. Dies gelte auch für die Schweiz, so Davallou (2018: 23). Fachpersonen, die im Kontext der Studie von Efonayi-Mäder et al. (2010) über Langzeitnothilfe Beziehende berichten, verweisen auf eine «Verschlechterung sowohl des psychischen als auch des physischen Gesundheitszustandes, bis hin zu psychotischen Reaktionen und einer Zunahme von Suchtverhalten» (Efonayi-Mäder et al. 2010: 66-67. In den eher kurzen Begegnungen mit den Gesprächspartner*innen für diesen Bericht wurden die Themen körperliche und psychische Gesundheit so gut wie nicht angesprochen. Die Irakerin Nazaneen Abdullah erwähnte, dass sie Beschwerden im Bereich der Gallenblase habe, ihr eine Operation aber nicht zugestanden wurde. Nilofar Shafipour (siehe Fallbeispiel) erzählte von ihren grossen seelischen Nöten in den Anfangsjahren in der Schweiz.

^{xxiv} Im Jahr 2018 beliefen sich die Gesamtkosten auf 63 Millionen Franken, ähnlich wie 2017, und liegen somit leicht unter den Kosten von 2019 (SEM 2020a, SEM 2019a).

hende, die nicht in ihr Herkunftsland zurückzukehren (können). Die Kosten des gegenwärtigen Asylregimes könnten deutlich niedriger ausfallen und den Menschen wäre eine Zukunftsperspektive geboten, wenn das Arbeitsverbot gelockert würde. Viele junge Menschen werden über Jahre in aussichtsloser, das Leben verbauender Perspektivlosigkeit belassen, obwohl sie nicht ausreisen können – anstatt sie wie andere Gleichaltrige auszubilden, damit sie sich in den Arbeitsmarkt integrieren können.

Auch aus der Perspektive des Schweizer Arbeitsmarktes ist es erwiesen, dass neben den Hochqualifizierten auch niedrig qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, weil er sehr segmentiert ist.⁹⁴ Laut Alexander Ott, dem Leiter der Fremdenpolizei der Stadt Bern, würden wenig qualifizierte Arbeitskräfte schnell in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert, weil er auf sie angewiesen sei.⁹⁵ Dies lässt sich unter anderem daran ablesen, dass rund 86 Prozent der in der Schweiz lebenden erwachsenen Sans-Papiers (von denen schätzungsweise 10-30 Prozent abgewiesene, untergetauchte Asylsuchende sind⁹⁶) erwerbstätig sind.⁹⁷

So schätzt es auch der langjährige Mitarbeiter einer Asylunterkunft in Basel-Landschaft ein: Es würde sich eine Win-win-Situation ergeben, wenn abgewiesene Asylsuchende arbeiten dürften. Sie könnten selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen, der Staat sei entlastet, sie könnten Geld an ihre Familien schicken, was für sie in der Regel wichtig sei, und sie würden damit gleich noch zehn weitere Personen vor Ort unterstützen. Die ausbezahlte Nothilfe sei nicht hoch, für ein menschenwürdiges Leben brauche man mehr.

Zumindest denjenigen Menschen, die seit längerer Zeit im Nothilferegime leben, muss der Zugang zum legalen Arbeitsmarkt gewährt werden.⁹⁸ Die Teilnehmer*innen der Fokusgruppen, die in der EKM-Studie befragt wurden, geben zudem zu bedenken, dass Asylverfahren vor dem beschleunigten Verfahren nicht selten mehrere Jahre dauerten und die betroffenen Asylsuchenden in dieser Zeit deutliche Integrationschritte unternommen hätten (eine Landessprache auf dem Niveau B1 oder B2 sprechen). Sie «wären gut in den Arbeitsmarkt integrierbar», so die Einschätzung der Expert*innen.⁹⁹ Ähnlich wie der Mitarbeiter des Asylheims in Basel-Landschaft führt auch diese Expert*innenrunde als Argument nicht nur die wirtschaftliche Eigenständigkeit und Entlastung des Asylbudgets an, sondern ebenso die wichtige Möglichkeit, im Herkunftsland gebliebene Angehörige zu unterstützen, beziehungsweise das für die Flucht gesammelte Geld zurückzu-

zahlen, was oftmals erwartet werde.^{100, xxxv}

6.2 Zur Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

In der Praxis können abgewiesene Asylsuchende in Basel-Stadt mit einer Sonderbewilligung ein Praktikum absolvieren oder an den behördlich genehmigten Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. Wichtig bei einem Praktikum und anderen Massnahmen sei als Bedingung, dass es einen Bildungsanteil geben müsse, so Gämman. Eine reine Erwerbsarbeit bleibe untersagt. In Basel-Landschaft scheint es ebenfalls möglich zu sein, zumindest ein Praktikum und eine Ausbildung zu absolvieren. Der Asylkoordinator Rolf Rossi führte kurz aus, dass in Basel-Landschaft in jedem Einzelfall geprüft werde, ob jemand beispielsweise ein Praktikum absolvieren, eine Lehrstelle antreten oder einer Arbeit nachgehen könne: Die Rückführung dürfe durch die Lehre oder das Praktikum nicht gefährdet sein.

Die in Basel-Stadt gemeldete Samrawit Gobena konnte wie andere abgewiesene Asylsuchende auch, die Schule für Brückenangebote abschliessen, absolvierte bereits einzelne kürzere Praktika und hat seit August 2020 einen einjährigen Praktikumsplatz im pflegerischen Bereich. Und auch in Basel-Landschaft zeigen sich manche abgelehnten Asylsuchenden zielorientiert, persistent, erfindungsreich, und bemühen sich sehr darum, beispielsweise freiwillig in einem Pflegeheim auszuhalten, ein Praktikum und danach eine Ausbildung als Fachfrau Gesundheit zu absolvieren, wie Nilofar Shafipour (siehe Fallbeispiel).

Vertreter*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen berichten, dass es für abgewiesene Asylsuchende in Basel-Stadt unter Umständen möglich ist, zu arbeiten und eine Lehrstelle zu beginnen. Gleichwohl kritisiert einer, dass es undurchsichtig sei, nach welchen Regeln dies geschehe. Allerdings sei die Rechtsanwendung in diesem Bereich oft schwer nachvollziehbar. Art. 43 AsylG über die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit hält fest: «Das EJPD kann in Absprache mit dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien von Personen Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit über den Ablauf der Ausreisefrist hinaus zu verlängern, sofern besondere Umstände dies rechtfertigen. Dies gilt sinngemäss auch für Asylverfahren nach Artikel 111c.» Diese Formulierung ist relativ offen und lässt einen gewissen Handlungsspielraum, der mehr oder weniger ausgenutzt werden kann. So berichtet eine Vertreterin einer zivilgesellschaftlichen Orga-

^{xxxv} In einer Studie über afghanische Geflüchtete, die aus dem Iran nach Afghanistan ausgeschafft wurden, erwähnt Nassim Majidi verschiedene Gründe, weshalb immer weniger Menschen in ihre Herkunftsorte zurückkehrten. Angehäufte Schulden aufgrund vorheriger Migrationsversuche sei dabei ein zentraler Faktor (Majidi 2018: 130; auch Schuster/Majidi 2013). Die Reintegration sei dadurch deutlich erschwert. In einem früheren Artikel weisen Schuster und Majidi darauf hin, dass eine erneute Migration wahrscheinlicher werde, wenn vorherige Schulden für die Migration vor der unfreiwilligen Rückkehr nicht zurückbezahlt werden konnten und wahrscheinlich nach der Rückkehr nicht abgeglichen werden können (Schuster/Majidi 2013).

nisation, dass es in Basel-Stadt zum Beispiel für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers möglich sei, während des Härtefallgesuchs zu arbeiten, um die Arbeitstauglichkeit unter Beweis stellen zu können. In Basel-Landschaft sei dies unter bestimmten Voraussetzungen früher auch möglich gewesen, nun nicht mehr. Bei dieser Praxisänderung zeige sich, welchen Ermessensspielraum Mitarbeiter*innen von Behörden in der Interpretation von Rechtsvorschriften hätten. Dort, wo sie einen gewissen Ermessensspielraum erlaubten, könne sie in verschiedene Richtungen ausgelegt werden, zugunsten der abgewiesenen Asylsuchenden oder nicht.

Die Baselstädtische Asylkordinatorin schätzt in der EKM-Studie das Arbeitsverbot, das Menschen über Jahre blockiert, ebenso kritisch ein. *«Bis jetzt gibt es keine angemessenen Lösungsansätze, die sowohl der Logik und Kohärenz des Asylrechts Rechnung tragen als auch menschlich und sozial vertretbar sind.»*¹⁰¹ In ihrer Perspektive werden in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt die Bedürfnisse der betroffenen Menschen als auch des Rechtsstaats zusammengedacht. *«Nothilfebeziehenden sollte die Möglichkeit gegeben werden, sich in ihrem Integrationsprozess zu beweisen. Trotz Rechtskraft des negativen Entscheides wäre es in Fällen von absehbarem Langzeitnothilfebezug sinnvoll, Arbeitsbewilligungen auszustellen. Einerseits würden so die Ressourcen der Betroffenen erhalten bleiben und sie könnten zeigen, dass sie willens sind, sich zu integrieren. Im Rahmen eines Härtefallverfahrens müssten sie dies ohnehin nachweisen. Andererseits liessen sich mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt Sozialhilfekosten einsparen.»*¹⁰² Im Telefongespräch betont sie nochmals die grosse Problematik der Langzeitbeziehenden, für die sich die sozialpolitische Frage stelle, wie man mit diesen Menschen umgehen will, die nicht ausreisen können. Könne minimale Existenzsicherung im Rahmen der Nothilfe über Jahre weiterhin die Lösung sein, oder müsse der Menschenwürde gemäss Bundesverfassung mehr Gewicht zukommen?

Der Mitarbeiter eines Baselbieter Asylheims sieht drei mögliche Lösungen: Das Kantonale Amt für Integration, Gewerbe und Arbeit, das Sozialamt und andere Stellen sollten Arbeitsbewilligungen für langanwesende abgewiesene Asylsuchende ausstellen. Zweitens sollte über ein Härtefallgesuch Aufenthalt eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis möglich gemacht werden. Und drittens sollten Sonderbewilligungen erteilt werden.

Langanwesende abgewiesene Asylsuchende können unter bestimmten Voraussetzungen nach fünf Jahren ein Härtefallgesuch stellen (Art. 14 Abs. 2 AsylG) – paradoxerweise zählt allerdings gerade eine fortgeschrittene Integration zu den zentralen Kriterien für eine Bewilligung. Das ist ein grosses Dilemma für abgewiesene Asylsuchende: Sie dürfen offiziell nicht an In-

tegrationsmassnahmen teilnehmen und haben wenige soziale, wirtschaftliche und psychische Ressourcen, dies aus eigener Kraft zu tun. Für die Einreichung eines Härtefallgesuches wird jedoch die fortgeschrittene Integration verlangt. Wer alles dafür tun will, gute Chancen auf einen positiven Härtefallentscheid zu erhalten, muss sich im Vorfeld darum bemühen, den gegebenen Ermessensspielraum bezüglich Praktika und Ausbildung zu seinen oder ihren Gunsten auszuschöpfen. Das ist problematisch, denn abgewiesene Asylsuchende wollen in der Regel keine Verbote übertreten, aber gleichzeitig für ihre Zukunft kämpfen.

7. Einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen

Eng verknüpft mit dem Arbeitsverbot für abgewiesene Asylsuchende ist auch das Verbot, einer regelmässigen Beschäftigung wie freiwilligem Engagement nachzugehen. Der Perspektive des SEM folgend, seien Beschäftigungsprogramme kontraproduktiv, die abgewiesenen Asylsuchenden ihr Leben mittels einer groben Tagesstruktur erleichtern. Auch sozialarbeiterische Unterstützung, die Beschäftigungen anleiten und organisieren könnte, steht ihnen nicht zu.¹⁰³ Das staatliche Ziel ist es, wie erwähnt, den Aufenthalt in der Schweiz so unangenehm wie möglich zu machen, so dass die Betroffenen ausreisen.¹⁰⁴

Aus der Perspektive der im Nothilferegime lebenden Menschen sind allerdings Beschäftigungen, die dabei helfen, eine Tagesstruktur zu erhalten, sehr wichtig. Wenn Lohnerwerb, teilweise Praktika und eine Ausbildung verwehrt sind, kommt einer anderweitigen sinnstiftenden Beschäftigung zur Gestaltung des Alltags grosse Bedeutung zu. Einer Beschäftigung nachzugehen, gilt als Schutzfaktor und Stabilisator zur Aufrechterhaltung der physischen und psychischen Gesundheit.¹⁰⁵ Beschäftigungen können Selbstwirksamkeit und Verantwortungsgefühl vermitteln, die seelische Widerstandskraft erhalten oder stärken und wirken sich positiv auf Stressfaktoren aus.¹⁰⁶ Es gebe abgewiesene Asylsuchende, die intelligent und kreativ nach Lösungen suchten, um nicht untätig zu sein, betonten mehrere Gesprächspartner*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Manche, so eine Vertreterin, glitten jedoch in die Kriminalität ab, weil sie wenig andere Möglichkeiten hätten und dazu verlockt würden. Die in der Nothilfe erlebte Perspektivlosigkeit und die erzwungene Inaktivität führten manchmal zu Aggressivität und Respektlosigkeit unter den Bewohner*innen von Asylunterkünften, ergänzt Gass.¹⁰⁷

Eine Beschäftigung für abgewiesene Asylsuchende sei für zivilgesellschaftliche Organisationen schwierig umzusetzen. Nach Meinung eines Vertreters einer NGO trainiere das gegenwärtige Asylregime den Betroffenen ihre Selbstständigkeit ab; dem gelte es, Angebote entgegenzusetzen.

7.1 Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Der Stadtkanton Basel ist bezüglich Beschäftigungsangeboten anders positioniert als Basel-Landschaft. Weil die abgewiesenen Asylsuchenden in der Notschlafstelle tagsüber ihre Unterkunft verlassen müssen, sind sie noch einmal anders darauf angewiesen, eine Alltagsstruktur aufrechtzuerhalten. Ihre Beschäftigungen müssen sich an Orte ausserhalb dieser Unterkunft verlagern. Die Stadt bietet einerseits Zugang zu kostenlosen Beschäftigungsmöglichkeiten, wie an Sprachkursen teilzunehmen, gemeinsames Gärtnern, Kochen und Essen oder Sport im öffentlichen und halböffentlichen Raum. Viele Möglichkeiten entspringen Initiativen von Hilfswerken, Organisationen, Vereinen, Kirchen und Privatpersonen. So organisiert das erst vor wenigen Jahren entstandene Kollektiv «Sur le pont» regelmässige Sportaktivitäten, gemeinsame Kochabende und andere unregelmässig stattfindende Anlässe. Die Veranstaltungen von «Sur le pont» sind offen für alle, es soll bewusst «eine Brücke zwischen verschiedenen Lebensrealitäten» in Basel mittels kreativer Aktivitäten geschlagen werden.¹⁰⁸

Das Solinetz Basel geht einen anderen Weg, um abgewiesene Asylsuchende unter anderem in eine gewisse Regelmässigkeit einzubinden, und zwar durch das Anbieten von Sprachkursen. Bildungsangebote zu besuchen, ist erlaubt. So finanziert das Solinetz abgewiesenen Asylsuchenden aus Basel-Stadt und Basel-Landschaft auch die Teilnahme an Weiterbildungskursen wie beispielsweise Kursen des Schweizerischen Roten Kreuzes.

Auch in Baselbieter Gemeinden machen lokale Gruppen und Initiativen Beschäftigungsangebote für (abgewiesene) Asylsuchende. Ein von den Bewohner*innen sehr geschätztes Asylheim in Basel-Landschaft unternimmt zudem konkrete Schritte, um abgewiesene Asylsuchende in ihrer Alltagsgestaltung zu unterstützen. Ein Mitarbeiter berichtet, dass es normalerweise bei guter Belegung des Heims «sehr viele Angebote» gebe. So stehe ein wöchentlicher Kochabend mit Schweizer*innen aus dem Dorf auf dem Programm, an dem Spezialitäten aus den jeweiligen Herkunftsländern zubereitet würden. Der Abend bietet den Geflüchteten wie auch den Dorfbewohner*innen neben einer sinnvollen Beschäftigung gleichzeitig die Gelegenheit, sich näher kennenzulernen. Das Heim betreibt beziehungsweise betrieb ein Nähatelier und unternimmt Ausflüge mit den Asylsuchenden. Bewohner*innen werden in ihrer Bewältigung des Alltags von Freiwilligen durch ein gemeinsames Projekt der Gemeinde und des Roten Kreuzes unterstützt. Hier finden Spracherwerb, Kontaktpflege, Informationsaustausch und die Förderung von Müttern mit Kleinkindern statt mit dem Ziel, dass die (abgewiesenen) Asylsuchenden eingebunden sind und aktiv bleiben. Diese vom Heim organisierten Aktivitäten fördern das gelingende Zusammenleben von Asylsuchenden und Dorf-

bewohner*innen und binden die Asylsuchenden zudem ein wenig in die Dorfgemeinschaft ein, in der sie leben. Das Asylheim, das von der Gemeinde geführt wird, hat für seine Bewohner*innen auch die Möglichkeit geschaffen, Arbeiten im Bereich Anti-Littering zu erledigen, im örtlichen Werkhof zu arbeiten oder sonstige Reinigungstätigkeiten im öffentlichen Raum zu verrichten. Auf diese Weise können die Asylsuchenden einen sichtbaren Beitrag zur Gesellschaft im Rahmen einer zweckmässigen Beschäftigung leisten. Die an solchen Programmen teilnehmenden (abgewiesenen) Asylsuchenden werden dafür geringfügig vergütet.

Dieses Heim scheint sich besonders stark für seine Bewohner*innen einzusetzen, damit die Geflüchteten einer Beschäftigung nachgehen und in einem bestimmten Rahmen selbstständig sein können. Der Einsatz für die Geflüchteten scheint auf dem grossen Engagement seiner Mitarbeiter*innen zu beruhen und wird unter anderem dadurch ermöglicht, dass das Heim nicht von einer profitorientierten Firma, sondern von der Gemeinde betrieben wird. Das heisst nicht, dass die Ausgaben hier höher liegen, sie werden aber möglicherweise anders verteilt und der Handlungsspielraum für Beschäftigungen von abgewiesenen Asylsuchenden genutzt.

8. Bildungsteilhabe

Der Zugang zum obligatorischen Volksschulunterricht ist gesetzlich geregelt, er gilt für alle in der Schweiz lebenden Kinder (Art. 19 BV, Art. 13 UN-Pakt I). Er wird ab dem ersten Kindergartenjahr bis zur 9. Klasse gewährleistet. Allerdings hängen Anschlussmöglichkeiten (weiterführende Schule, Brückenangebote, Berufsausbildung) von der jeweiligen kantonalen Praxis ab und stehen den Jugendlichen nicht grundsätzlich zur Verfügung. Dabei werden gerade jungen Menschen ein grosses Potenzial und Chancen attestiert, sich beruflich etwas in der Schweiz aufzubauen und von entsprechenden Bildungsangeboten zu profitieren.¹⁰⁹

Kinder werden schweizweit zunehmend in Bundesasylzentren unterrichtet. Somit bleibt ihnen der soziale Kontakt zu Gleichaltrigen ausserhalb dieser Strukturen verwehrt. Die Gesellschaft um sie herum kennenzulernen und sich zu integrieren, wird damit deutlich erschwert.¹¹⁰ Die Schweizerische Flüchtlingshilfe hält in einem Positionspapier vom April 2019 zu den «Mindeststandards der Unterbringung von Asylsuchenden» fest, dass Kinder in Bundesasylzentren den in der Schweiz geltenden obligatorischen Volksschulunterricht erhalten müssen. Und dies «nach Möglichkeit mittels Teilnahme an einer Integrationsklasse oder einer eigenen Aufnahmeklasse an einer öffentlichen Schule, um den Kontakt zu Kindern der lokalen Bevölkerung zu ermöglichen.»¹¹² Wenn der Schulunterricht allerdings in einem Zentrum selbst organisiert werde, sollten die Kinder

Austausch mit Klassen einer lokalen Schule haben: *«Der Unterricht, ob im Zentrum oder an einer öffentlichen Schule, muss den Anschluss in die Regelklassen auf jeden Fall gewährleisten können.»*¹¹³ Ob dies der Fall ist, ist allerdings fraglich.

Während der strengen Corona-Massnahmen zwischen März und Juni 2020 waren Unterricht und konzentriertes Lernen in Notunterkünften kaum gewährleistet.¹¹⁴ Deshalb forderte das Bündnis «Wo Unrecht zu Recht wird» in einem offenen Brief an zuständige Behörden und Organisationen dazu auf, die Voraussetzungen für ungestörtes Lernen zu ermöglichen und somit die Infrastruktur, das Personal und die Schulorganisation den Bedingungen anzupassen (Internet, Computer, eigener Schulraum in der Notunterkunft, ausserschulische Begleitung).¹¹⁵

8.1 Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Familien und andere vulnerable Gruppen werden in Basel-Stadt in der Regel innerhalb der Asylliegenschaften der Sozialhilfe untergebracht. Die Kinder besuchen systematisch Regelschulen und werden von der Sozialhilfe mit dem nötigen Schulmaterial ausgestattet, das zu den sogenannten situationsbedingten Leistungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zählt (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, Unterstützungsrichtlinien, gültig ab 01. Januar 2020). Für Kinder aus Familien mit einem negativen Asylentscheid gebe es keine gesonderte Beschulung, so Renata Gäumann. Die Kinder gehen an ihrem Wohnort zur Schule. Anders als in anderen Kantonen findet in Basel-Stadt also keine Beschulung von Kindern in Asylunterkünften statt, mit Ausnahme der nach neuem Recht im Bundesasylzentrum lebenden Kinder.

Auch in Basel-Landschaft werden die Kinder von abgewiesenen Asylsuchenden in der Regel in Regelschulen integriert. Die Asylunterkunft, in der sie leben, sucht eine Schule für sie am Ort und unterstützt ebenso die Beschaffung von Schulmaterial.

9. Spracherwerb

Eine wichtige Massnahme zur Lebensgestaltung in der Schweiz betrifft den Spracherwerb der am Wohnort gesprochenen Landessprache. Sprachkompetenzen sind der Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe, unabhängigen Lebensgestaltung und späteren Arbeitsintegration. Nicht zuletzt stellen gute Kenntnisse einer Landessprache (Niveau B 2) ein Integrationserforder-

nis dar und werden für ein späteres Härtefallgesuch benötigt (Art. 58a AIG; Art. 14 AsylG i.V.m. Art. 31 VZAE). Während des Asylverfahrens haben Geflüchtete die Möglichkeit, an Sprachkursen teilzunehmen. Das heisst, dass sie in der Regel bereits über Sprachkenntnisse verfügen und Sprachunterricht genossen haben, wenn sie nach altem Recht rechtskräftig weggewiesen wurden. Mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid erlischt in der Regel die Möglichkeit, an Sprachkursen und anderen Integrationsangeboten teilzunehmen, zumindest an kostenpflichtigen.¹¹⁶ In einzelnen Kantonen können abgewiesene Asylsuchende aber dennoch an Sprachkursen und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, wenn sie Langzeitabgewiesene in der Nothilfe sind. *«Diese und weitere vergleichbaren Praktiken der Kantone können als pragmatische Optimierungen des Nothilferegimes verstanden werden.»*¹¹⁷

Der Erfolg des Erwerbs der deutschen Sprache hängt aber in der Erfahrung von langjährigen freiwilligen Lehrer*innen von abgewiesenen Asylsuchenden von verschiedenen Faktoren ab; ein Faktor sei die Qualität der bisher genossenen Schulbildung. Verfügten abgewiesene Asylsuchende über eine eher schlechte Schulbildung, falle auch der Fremdspracherwerb in der Schweiz schwer. Ein anderer Faktor betreffe den Zeitpunkt des Beginns mit dem Sprachunterricht. Eine Vertreterin konstatiert, dass es sich besonders nachteilig auswirke, wenn sich abgewiesene Asylsuchende zu lange ohne ausreichende Sprachkenntnisse hier aufhielten. Sie ist der festen Überzeugung, dass wenn abgewiesene Asylsuchende kontinuierlich gefördert würde, vor allem mittels Sprachkursen, sie es mittelfristig schaffe, ein eigenständiges Leben hier zu führen (wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind).

9.1 Sprachlernen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Allen Beteiligten ist die sehr grosse Bedeutung von Sprachkenntnissen bewusst.^{xxvi} So zählt Basel-Stadt zu den Kantonen, die Langzeitanwesenden eine Teilnahme an Sprachkursen erlauben und ermöglichen.

In der Stadt Basel gibt es zahlreiche kleinere und grössere Vereine, Organisationen und Schulen, die Sprachkurse anbieten. Angebote sind niederschwellig, wie beispielsweise das vom Kanton unterstützte und vom Basler Kurszentrum K5 durchgeführte «Lernen im Park». Es ist niederschwellig, weil man ohne Voranmeldung und unverbindlich am Unterricht teilnehmen kann, der während der Sommermonate in Basler Pärken stattfindet.¹¹⁸ Es richtet sich an «schul-» beziehungsweise

^{xxvi} Eine abgewiesene tibetische Asylsuchende, die im Kanton Zürich wohnt und nicht zum Sample dieser explorativen Studie gehört, meinte in einem Gespräch, dass der Spracherwerb das Wichtigste sei, und dies geschehe am besten in einer Schule und nicht einfach durch den Umgang mit Deutschsprechenden. Sie spare von ihrem geringen Nothilfegeld immer etwas, um sich ein Trambillet in die Stadt Zürich zum Sprachunterricht leisten zu können, auch wenn das bedeute, weniger für Essen zur Verfügung zu haben. Sie begrüsse die vielen Angebote in Zürich sehr, die kostenloses Deutschlernen, aber auch Mathematik, Englisch und Sportförderung für Geflüchtete anbieten, an denen sie teilnehmen könne.

«lernungewohnte» Personen, die tendenziell Anfangsniveau haben und ist sehr kostengünstig. Kinder können während des Kurses betreut werden. Das K5 bietet darüber hinaus spezialisierte Kurse für Asylsuchende oder Mütter, oder auf einem höheren Niveau für Berufseinsteiger*innen an. Ein anderes niederschwelliges Angebot ist das Sprachcafé Basel, das zum Beispiel im Café Frühling stattfindet. Das Sprachcafé ist ein *«gemeinnütziger Verein, der sich für die Integration von Fremdsprachigen in Basel einsetzt und den interkulturellen Austausch fördert»*.¹¹⁹

In Baselland scheint sich eine differenzierte, wenn nicht flächendeckende Unterstützung durch Freiwillige in Sprachkursen entwickelt zu haben. An Sprachkursen könne teilgenommen werden, solange sie kostenlos sind. Vertreter*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstreichen, dass die Betroffenen ein grosses Bedürfnis nach Sprachkursen hätten. Sie beklagen, dass die Angebote in Basel-Landschaft viel zu wenige seien und abgewiesene Asylsuchende deshalb bereits früher von Basel-Landschaft nach Basel-Stadt gekommen seien, um an Sprachkursen teilzunehmen, so eine Vertreterin, die selbst seit vielen Jahren Sprachunterricht erteilt. Daraufhin habe eine Organisation vor vielen Jahren den ersten Sprachkurs in Pratteln zusammen mit der Kirchgemeinde organisiert. Viele abgewiesene Asylsuchende hätten die Sprachkurse besucht und viele Freiwillige als Lehrpersonen fungiert. Die Schüler*innen seien sehr motiviert gewesen.^{xxvii}

Da abgewiesene Asylsuchende in Basel-Landschaft in der Regel in Asylunterkünften der Gemeinden leben, liegt es zu einem grossen Teil an den Asylunterkünften selbst, sich um zusätzliche Sprachkurse zu bemühen, auch wenn sie gesetzlich nicht vorgesehen sind. Diese Bemühungen scheinen sehr unterschiedlich auszufallen. Der Mitarbeiter eines Baselbieter Asylheims berichtet, dass es in seinem Heim normalerweise Sprachkurse auf drei verschiedenen Niveaus gebe. Verschiedene ehemalige Lehrer*innen aus dem Dorf übernahmen den Unterricht, auch Mathematik und 'Integration' werde unterrichtet. Dieser Unterricht sei dem Brückenangebot im Kanton Basel-Stadt ähnlich, dauere zwei Jahre und ermögliche, eine Lehre zu beginnen.

Der Mitarbeiter betont, wie wichtig es für sie sei, zu sehen, dass die abgewiesenen Asylsuchenden sich bemühten und grosses Interesse am eigenen Weiterkommen zeigten. Wenn das der Fall sei, so gäbe es manchmal die Möglichkeit, beispielsweise einer Person mit einem B-Aufenthalt einen teuren Sprachkurs

zu finanzieren und gleichzeitig einem abgewiesenen Asylsuchenden den Unterricht ebenso zu ermöglichen. Solche Chancen beruhten allerdings auf individuellen Aushandlungen zwischen dem Asylheim und der Sprachschule. Es komme auch vor, dass eine Sprachschule noch Teilnehmer*innen benötige, damit ein Kurs durchgeführt werden könne. Gegen einen niedrigen Unkostenbeitrag (50 Franken) dürften dann manchmal abgewiesene Asylsuchende den Kurs «auffüllen». Gleichzeitig verlange das Asylheim, dass die abgewiesenen Asylsuchenden sich selbst zu diesem Sprachkurs vor Ort anmeldeten. Überhaupt scheinen Mitarbeiter*innen dieses Asylheims die Asylsuchenden darin zu ermutigen und anzuleiten, sich um ihre Anliegen selbst zu kümmern, Erfahrungen zu sammeln und selbsttätig zu agieren.

Die Asylunterkunft in einer anderen Baselbieter Gemeinde hat früher Deutschkurse mit Freiwilligen aus dem Ort für die Heimbewohner*innen organisiert und eine Zeitlang die Trambillette für die Fahrten zum Sprachkurs in Basel-Stadt finanziert. Das sei gegenwärtig aber nicht mehr der Fall.

Eine abgewiesene Asylsuchende berichtete, dass sie sich nach einem ersten Sprachkurs über Online-Unterricht auf YouTube-Kanälen die Sprache weiter selbst beigebracht habe. Sie beherrscht Deutsch sehr gut. Ihr kommt dabei sicher zugute, dass sie in ihrem Herkunftsland die Möglichkeit hatte zu studieren. Für diese Art des eigenständigen Lernens ist es hilfreich, wenn Asylheime gegen einen geringen Unkostenbeitrag eine Internetverbindung zur Verfügung stellen.^{xxviii}

Welche sprachlichen (und auch sonstigen) Unterstützungen abgewiesenen Asylsuchenden zukommen, scheint in Basel-Landschaft daher deutlich von den jeweiligen Gemeinden beziehungsweise kommerziellen Betreiberfirmen der Heime abhängen. Unterkünfte, die von den Gemeinden selbst betrieben werden, scheinen dabei mehr Förderung zu ermöglichen und sich mehr für ihre Klientel einzusetzen als private Firmen wie die ORS Service AG oder die Convalere AG. Das zusätzliche Engagement für abgewiesene Asylsuchende liegt somit zu einem Teil im Ermessen und den Kapazitäten der Mitarbeiter*innen.

Ende 2018 nahm in der Region Nordwestschweiz das Sprachmobil seine Arbeit auf. Ziel der Initiant*innen ist es, ein besonders niederschwelliges Angebot anzubieten, um in kleinen Klassen die deutsche Sprache zu erlernen. Niederschwellig heisst dabei, dass die Lehrpersonen mit einem umgebauten Spezial-

^{xxvii} Die freiwillig Engagierte berichtet, dass sie mit einzelnen Schüler*innen aus dieser Zeit nach wie vor im Kontakt stehe und dass einige Asylsuchende weitere Bildungsangebote wahrnehmen, schnell die Sprache erlernen konnten, eine Aufenthaltsbewilligung erhielten, eine Ausbildung abschliessen konnten und sich später selbstständig gemacht hätten.

^{xxviii} In anderen Asylheimen in Basel-Landschaft scheint dies anders gehandhabt zu werden; dort müssen die Bewohner*innen individuell ein Abonnement lösen, wenn sie Internetzugang haben möchten, so die Auskunft von Betroffenen.

fahrzeug, das normalerweise bis zu sechs Lernenden Platz bietet, in entlegene Dörfer der Nordwestschweiz fahren, wo Geflüchtete wohnen. Sie erhalten vor Ort Sprachunterricht, ohne dafür den öffentlichen Verkehr benutzen zu müssen, der oftmals kaum erschwinglich ist. Das Sprachmobil ist als Ergänzung zu den bestehenden Angeboten in Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau gedacht und versucht, die ausgewählten Standorte zweimal pro Woche anzufahren (Sprachmobil.ch). Mit dem Corona-Lockdown stellte das Sprachmobil um und bietet seitdem einerseits Online Sprachkurse an, andererseits konnten nach dem Lockdown in verschiedenen Gemeindehäusern Räume organisiert werden, um die Abstandsregeln einzuhalten.¹²⁰ Im Sprachmobil wird nicht nach dem Aufenthaltsstatus gefragt oder unterschieden, so dass auch abgewiesene Asylsuchende daran teilnehmen können und dies laut Auskunft des Initiators Billy Meyer auch tun (Telefonat 07.10.2020).

Inwieweit abgewiesene Asylsuchende an Sprachlernangeboten teilnehmen können, scheint zu einem grossen Teil von den (teilweise kantonal geförderten) Angeboten in der Stadt und dem grossen Engagement zahlreicher Freiwilliger, Gemeindemitbewohner*innen und Asylheimen abzuhängen. Freiwillige Sprachlehrer*innen, Privatpersonen und zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen, innerhalb wie ausserhalb der Unterkünfte Sprachkurse zu ermöglichen. Angebracht wäre hier eine rechtliche Reform, die den Spracherwerb für abgewiesene Asylsuchende nicht mehr stoppt.

Portrait Nilofar Shafipour

Nilofar Shafipour wirkt, als sei sie gegenwärtig ein zufriedener Mensch, aber sie scheint sehr viel durchgemacht zu haben in ihrem Leben, über das sie jetzt, mit einigen Jahren Abstand, einigermassen offen sprechen kann. Aber das sei nicht immer so gewesen.

Nilofar Shafipour ist im Iran geboren, ihre Mutter verstarb, als sie neun Jahre alt war. Sie wuchs mit neun Geschwistern auf und musste während der dreimonatigen Sommerferien ab dem Alter von neun Jahren Teppiche knüpfen, weil ihr Vater nicht genügend Geld verdiente. Sie habe schon immer rebelliert, erzählt sie. Sie konnte ihren strengen Vater aber überzeugen, dass sie studieren durfte und erlangte einen Universitätsabschluss in Informationstechnologie. Buchhaltung habe sie auch studiert, aber nicht ganz fertig. Als junge Frau hatte sie einen Freund im Iran, doch ihr Vater erlaubte ihr nicht, ihn zu heiraten, weil er einem anderen Glauben angehörte. Sie musste wegen dieser Liebesbeziehung fliehen.

Nilofar Shafipour floh 2014 mit ihrem Freund über die Türkei nach Griechenland, als sie 29 Jahre alt war. Anfangs seien sie

viereinhalb Monate in einem Lager eingesperrt gewesen, erzählt sie. Danach seien sie nach Athen gekommen und hätten Asyl beantragt. Beide konnten arbeiten, ihr Freund habe Jobs als Tagelöhner angenommen wie zum Beispiel Kartons zusammenbinden. Nilofar Shafipour erhielt einen Flüchtlingsstatus, der vergleichbar mit einer B-Bewilligung in der Schweiz sei, ihr Freund allerdings nur einen der vorläufigen Aufnahme vergleichbaren Status. So lebten sie einige Monate in Athen, bis er sich entschied, in den Iran zurückzukehren und das auch tat. Nilofar Shafipour blieb allein zurück. Ohne ihn konnte sie die kleine Wohnung allerdings nicht behalten. Fortan übernachtete sie in Parks und war dort gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt. Sie schaffte es nach neun Monaten, dieser gefährlichen Situation zu entfliehen und mit wenig Geld ein Flugticket nach Zürich zu kaufen. Dort beantragte sie Asyl und wurde dem Kanton Basel-Landschaft zugeteilt. Nilofar Shafipour reflektiert selbst, es sei verwunderlich, dass sie nun über ihre Gewalterfahrungen sprechen könne. Das habe sie lange nicht gekonnt. Am 7.12.2015 sei sie in die Schweiz gekommen, das darauffolgende Jahr sei furchtbar gewesen. Sie habe sehr viel geweint. Glücklicherweise habe sie Zugang zu einer Psychologin gehabt. Manchmal habe sie diese drei- bis viermal pro Woche angerufen, weil sie so verzweifelt war und keine Kraft mehr hatte. Sie wisse selbst nicht, woher sie die Kraft nahm, die Psychologin überhaupt anzurufen. Sie hätte sich sonst das Leben genommen, denkt sie. Nilofar Shafipour geht immer noch in Therapie und das tue ihr sehr gut. Zu ihrer Familie im Iran hat sie keinen Kontakt.

Nilofar Shafipours Gesuche und Eingaben seien immer wieder abgewiesen worden, weil sie bereits in Griechenland Asyl erhalten hatte. Sie solle dorthin zurückkehren, beschied man ihr, wo sie jedoch vor Gewalt nicht geschützt war. Ihre Rechtsvertreterin habe einen Brief an den Regierungsrat geschrieben und um einen Aufschub der Wegweisung gebeten, weil die vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Ausschaffungsvoraussetzungen nicht erfüllt gewesen seien. Sie erhielt eine provisorische Anwesenheitsberechtigung und später eine Arbeitsbewilligung, obwohl ihr Status noch nicht eindeutig geregelt war.

Nilofar Shafipour hat insgesamt rund zwei Jahre in einem Betagtenheim ohne Lohn gearbeitet. Pflegerin zu werden, sei nicht ihr Traumberuf, aber sie ist pragmatisch und sieht, dass sie darin gute Chancen hat. Mitte August 2020 trat sie eine Ausbildung als Fachangestellte Gesundheit in einem Basler Pflege- und Altenheim an. Danach würde sie gerne die Höhere Fachschule absolvieren und vielleicht danach studieren. Sie habe schon immer auf die höchste Stufe wollen, sagt sie gleich zu Beginn des Gesprächs. Es tue ihr leid, dass ihr IT-Diplom nicht anerkannt werde, denn das Fachgebiet liebe sie immer noch. Sie scheint sich jedoch gut damit abgefunden zu haben, dass ihre Arbeitswelt eine andere sein wird. Nilofar Shafipour

scheint zielstrebig und ehrgeizig zu sein, das hilft ihr in ihrer Situation sicher. Sie hat hart gekämpft und gearbeitet und sie hat gute Ideen. So habe sie beispielsweise den Führerschein gemacht, auch wenn das sehr teuer gewesen sei. Nicht, weil sie Autofahren möchte oder sich ein Auto leisten könne, sondern damit sie einen amtlichen Ausweis habe, was oft hilfreich sei. Damit habe sie auch ein Konto eröffnen können. Verschiedene Frauen unterstützten sie sehr, auch finanziell.

Nilofar Shafipours grösstes und einziges Problem sei nun, dass sie keine Aufenthaltspapiere habe, aber sie könne gegenwärtig damit leben. Kinder bekommen oder eine Beziehung eingehen, möchte sie aus verschiedenen Gründen nicht. Jetzt sei endlich sie einmal an der Reihe. Sie habe viele Schweizer Freundinnen, wie sie sagt, und komme ganz gut zurecht. Normalerweise verdiene sie um die 3000 Franken bei einer 100 Prozent-Anstellung, das genüge ihr und sie könne vielleicht noch ein wenig sparen. Aber wegen der Corona-Pandemie sei sie in Kurzarbeit gewesen und habe sehr viel weniger verdient, das sei schwierig gewesen.

Sie freue sich, erklärt Nilofar Shafipour, wenn sie endlich eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten werde, selbst wenn sie damit nicht ins Ausland reisen könne. Im Winter wird sie fünf Jahre hier sein, danach kann sie ein Härtefallgesuch stellen.

Die Leitung des Altersheims habe ihr gesagt, dass sie sehr gut arbeite. Sie sei stets bereit, alle Dienstenteilungen zu akzeptieren, auch die an Wochenenden, Feiertagen und in der Frühschicht. Weil sie viel arbeite und mittwochs an ihrem arbeitsfreien Tag in die Schule gehe, müsse sie praktisch in jeder freien Minute lernen. Die Ausbildung sei anspruchsvoll und die pflegerisch-medizinischen Begriffe auf Deutsch und Latein eine Herausforderung.

Bildung ist nach dem Ausländergesetz nicht verboten, aber Erwerbsarbeit. Darum unterstützt das Solinetz Basel Weiterbildungskurse für abgewiesene Asylsuchende und finanziert für sie auch kostspielige Kurse vom Schweizerischen Roten Kreuz, wenn es einwilligt. Nilofar Shafipour hat von diesem Angebot profitieren können. Insgesamt scheint sie ihre Zeit sehr gut genutzt zu haben, Freiwilligenarbeit geleistet, ein Praktikum absolviert und sich einen Ausbildungsplatz gesucht, so dass sie heute dort steht, wo sie steht.

10. Nachobligatorische Bildung – eine Lehrstelle antreten und beenden

Für jugendliche abgewiesene Asylsuchende ist die Situation besonders misslich. Sie sind als Kinder beziehungsweise Jugendliche zumeist mit ihren Eltern in die Schweiz eingereist, das Asylverfahren zog sich über mehrere Jahre hin, sie haben

sich integriert, die Sprache gelernt, haben die Schule hier abgeschlossen und eine Lehrstelle begonnen oder stehen kurz davor. Viele von ihnen können nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren und werden durch den negativen Entscheid in die Nothilfe gedrängt.

Hundertern von Jugendlichen ist es in den vergangenen Jahren widerfahren, dass sie aufgrund eines negativen Entscheids die Lehre abbrechen mussten.¹²¹ Zahlreiche Lehrmeister*innen setzen sich für ihre Lehrlinge ein. Besonders Betriebe in angespannten Branchen sind betroffen wie Pflegeberufe, das Handwerk und das Kleingewerbe. Der Kanton Basel-Stadt verfährt hier anders als andere Deutschschweizer Kantone wie zum Beispiel Zürich oder Bern. Alleine im Kanton Bern gibt es mehr als 100 Fälle von Jugendlichen beziehungsweise jungen Erwachsenen, die ihre Lehre in den vergangenen Jahren abbrechen mussten. Der Fall eines jungen eritreischen Malerlehrlings, Tesfom Andemariam, hat über den Kanton Bern hinaus Bekanntheit erlangt. Alle Beteiligten könnten von Tesfom Andemariams Fortsetzung der Lehre profitieren.¹²² Der junge Eritreer hätte deutlich höhere Chancen, sich mithilfe der Berufsausbildung eine gesicherte, unabhängige Zukunft aufzubauen; der Unternehmer hätte in seinem kleinen Betrieb keinen Arbeitsausfall zu kompensieren und der Kanton müsste nicht für Nothilfekosten aufkommen.¹²³

Verschiedene Menschenrechtsorganisationen kritisieren seit langem, dass jugendliche abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers so gut wie keine Möglichkeit haben, eine Ausbildung in der Schweiz zu absolvieren. In den letzten Jahren hat sich zudem ein breites Bündnis aus Lehrbetrieben, Lehrer*innen, Fachkräften, Pat*innenfamilien, betroffenen Jugendlichen etc. etabliert. Es startete in der Westschweiz und arbeitet mittlerweile gesamtschweizerisch unter dem Namen «Un apprentissage – un avenir / Eine Lehre – eine Zukunft». Das Bündnis hat Ende 2019 eine gleichlautende Petition mit mehr als 10 000 Unterschriften eingereicht und fordert darin unter anderem, die Jugendlichen in erster Linie als Lernende und nicht als Migrant*innen zu betrachten. Jeder junge Mensch habe nur eine Zukunft und wenige Chancen, diese zu gestalten. Eine Lehre oder Ausbildung sei dafür essenziell. Die Lehrabbrüche konterkarierten die im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Ziele, so ihre Argumentation.

Am 09. Dezember 2019 entschied der Grosse Rat in Bern, einen Zusatz zur Härtefallregelung in das Einführungs- und Integrationsgesetz sowie Asylgesetz aufzunehmen. Er verpflichtete den Kanton Bern, in Zukunft ein Härtefallgesuch beim SEM zu stellen, wenn Asylsuchende nach mehreren Jahren des Verfahrens abgewiesen werden, aber sich in einer Lehre befinden.¹²⁴ Dem vorausgegangen waren jahrelange politische Bemühungen, die die Ausbildungssitua-

tion von illegalisierten Jugendlichen (auch Sans-Papiers) verbessern wollten. So wurde 2013 die Motion Barthassat «Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen» umgesetzt, die Jugendlichen ohne geregelten Aufenthalt einen Zugang zur beruflichen Grundbildung ermöglichen sollte. In der Praxis zeigte sich allerdings schnell, dass die Hürden hierfür zu hoch waren und nur sehr wenige Jugendliche davon profitierten.^{xxx} Die Eidgenössische Kommission für Migration kritisiert, dass seit 2013 erst 61 Härtefallgesuche eingereicht worden seien; möglich wären allerdings 200-400 pro Jahr.¹²⁵ Sie empfiehlt, dass Kantone ihren Handlungsspielraum bei der Umsetzung besser nutzen sollten. Auch die Interpellation «Abschluss der Ausbildung von abgewiesenen Asylsuchenden in der Schweiz» (2019) von Karl Vogler und die Motion «Keine erzwungenen Lehrabbrüche bei gut integrierten Personen mit negativem Asylentscheid» (2019) von Jürg Grossen bahnten den Weg für eine Änderung an.

Die Motion «Keine Lehrabbrüche nach langen Verfahren: Rückkehrhilfe durch den Abschluss einer bereits begonnenen Lehre bei einem negativen Asylentscheid» von Christa Markwalder wurde im August 2020 in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, «die rechtlichen Grundlagen und die aktuelle Praxis dahingehend anzupassen, dass Asylsuchende, welche mit einem Lehr- oder Ausbildungsvertrag ausgestattet sind und im schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind, bei einem negativen Asylentscheid vor der Rückkehr ins Herkunftsland ihre berufliche Grundbildung mittels einer verlängerten Ausreisefrist in der Schweiz weiterführen und abschliessen können.»^{xxx} Dies ist ein wichtiger Schritt, damit jugendliche Asylsuchende ihre Ausbildung trotz Wegweisung in Zukunft beenden können. Interessant ist die Betonung, dass die Jugendlichen und jungen Erwachsenen dieses soziale Kapital nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland gut einsetzen könnten. Auch der Geograph Michael Collyer schätzt relevante Arbeitserfahrungen als einen von mehreren entscheidenden Faktoren, die darüber mitbestimmen, ob eine Rückkehr und Reintegration grössere Chancen hat, erfolgreich zu verlaufen.^{xxxi}

Für die Gegenwart in der Schweiz bedeutet eine Ausbildung absolvieren zu können ähnlich wie der Schulbesuch Teilhabe an Bildung, Chancen auf ein eigenständiges Leben in der Zukunft und nicht zuletzt auch, eine Tagesstruktur zu haben.

10.1 Zur Praxis in Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Wie angedeutet, beschreitet der Kanton Basel-Stadt hier einen anderen Weg und zeigt damit gleichzeitig, dass eine verschiedene Rechtsgüter abwägende und den Jugendlichen gegenüber wohlwollende Haltung möglich ist. Basel-Stadt prüft jeweils die Einzelfälle und klärt ab, ob eine Reise ins Herkunftsland möglich ist. Ist dies nicht der Fall oder nicht absehbar, dann kann der Kanton die Teilnahme beziehungsweise Weiterführung an einer Ausbildung bewilligen. Die Bildung der Jugendlichen steht dabei im Vordergrund. Gleichwohl steht diese Praxis steht unter dem Vorbehalt, dass falls sich die Lage im Herkunftsland ändert und eine Rückkehr zumutbar und durchführbar wird, die angefangene Lehre vorzeitig abgebrochen werden muss. Dem Kanton ist es dabei wichtig, den Jugendlichen zu einem selbstständigen Leben zu verhelfen.¹²⁶ Im Durchschnitt nützt diese Regelung fünf abgewiesenen Asylsuchenden pro Jahr.¹²⁷

Lebten Jugendliche und junge Erwachsene nach Abschluss ihrer Ausbildung bereits fünf Jahre hier, könne in Erwägung gezogen werden, ein Härtefallgesuch beim SEM einzureichen, so Gäumann. Sie räumt allerdings ein, dass es zu Pausen von Integrationsmassnahmen kommen könne, wenn die Asylsuchenden nach Abschluss der Lehre noch nicht fünf Jahre in der Schweiz leben. Nach Abschluss der Lehre kann eine solche Person also keine weiteren Bildungsangebote annehmen oder eine Stelle antreten, da dies nicht erlaubt ist. Hierbei käme es auf den Einzelfall drauf an.

Auch in Basel-Landschaft können Jugendliche in der Regel eine angefangene Lehre trotz Wegweisungsentscheid abschliessen, es komme auf den Einzelfall an, so der Asylkoordinator Rolf Rossi. Hier gelte, – wie in Basel-Stadt auch – dass eine Rückkehr nicht durch eine Lehre gefährdet sein dürfe. Der Mitarbeiter eines Asylwohnheims in Basel-Landschaft berichtet von einem abgelehnten Asylsuchenden, der mit einer Sonderbewilligung eine Lehre absolvieren konnte. Den Wegweisungsentscheid hatte der junge Mann bereits in der Schulzeit erhalten, die er noch beenden und dann eine Lehre beginnen konnte. Hilfreich sei gewesen, dass der junge Mann ein sehr guter Schüler war, sich sehr bemüht habe und auch Unterstützung vom Asylheim erhalten hätte. Das Fazit des Mitarbeiters ist, dass der Kanton durchaus Möglichkeiten hätte, seinen Handlungsspielraum zugunsten der Lernbereiten nutzen.

^{xxx} Insbesondere das Risiko der Offenlegung aller Familienmitglieder eines jugendlichen Sans-Papier ist zu gross, da bei Einreichung des Härtefallgesuches nicht klar ist, ob es wirklich bewilligt wird oder gegebenenfalls eine Wegweisung droht.

^{xxx} Parlament.ch, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203925> Zugriff 28.09.2020.

^{xxxi} Zu den relevanten, im Herkunftsland brauchbaren Arbeitserfahrungen und Ausbildungsabschlüssen komme im Kontext von Ausschaffungen hinzu, ob die Menschen mit beträchtlichem Kapital zurückkehrten und die Möglichkeit gehabt hätten, ihre Rückkehr zu planen (Collyer 2018: 123).

Die Frage bleibt allerdings gesamtschweizerisch bestehen, was nach dem Lehrabschluss geschieht. Mit der Ermöglichung des Lehrabschlusses stellt sich das Problem der fehlenden Beschäftigungserlaubnis für diejenigen, die nicht ausreisen können, erneut, falls sie nicht die Frist für die Einreichung eines Härtefallgesuchs erreicht haben. Das heisst, für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen in einer Lehre ist es in Basel-Stadt und Basel-Landschaft unter bestimmten Umständen möglich, für die Dauer ihrer Lehrstelle in relativer Sicherheit hier zu leben. Was sie jedoch danach tun können, ist noch ungeklärt. Diese Unmöglichkeit, mittelfristig die eigene Zukunft zu planen, kann sich negativ auf die psychische Gesundheit der Jugendlichen auswirken.¹²⁸ Ein Vertreter einer Basler NGO weist auf diese Planungsunsicherheit für Jugendliche hin, die ein grosses Problem darstelle. Sein Vorschlag ist es, dass Kinder schneller einen vereinfachten Zugang zur Legalisierung, zum Beispiel über eine erleichterte Einbürgerung erhalten oder über einen Härtefall eine Aufenthaltsbewilligung erlangen, und nicht bloss «häppchenweise» einzelne Rechte wahrnehmen dürften. Er sieht es als politische Aufgabe, es den Kindern zu ermöglichen, hier zu bleiben, notfalls auch ohne ihre Eltern.

11. Zum Umgang mit Härtefällen

Prinzipiell besteht für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch wegen fortgeschrittener Integration zu stellen. Dies stellt einen Ausweg aus einem Leben in grosser Prekarität dar, denn die Nothilfe ist nur als temporäre Überbrückung gedacht. Gesamtschweizerisch haben in den letzten Jahren jeweils rund 100 Personen pro Jahr von einer Härtefallbewilligung gemäss Art. 14 AsylG profitiert.¹²⁹ Das sind nicht viele Menschen in Anbetracht der rund 6780 Personen, die 2019 in der Nothilfe lebten, und der vielen Menschen, die dies seit mehr als einem Jahr taten und somit Langzeitbeziehende sind. Auch die Teilnehmer*innen der Fokusgruppengespräche der EKM-Studie halten die Regularisierung über eine Härtefallbewilligung für einen wichtigen und für Langzeitbeziehende einzigen Weg, um die zunehmende Zahl von Nothilfeempfangenden zu verringern und ihnen ein Leben in Würde zuzugestehen. Ihrer Auffassung nach seien die heutigen Bedingungen für ein Härtefallgesuch zu restriktiv.¹³⁰

Die Kriterien hierfür sind in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) festgelegt und umfassen, dass die antragstellende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Werte der Bundesverfassung respektiert, der Aufenthaltsort des Asylsuchenden den Behörden immer bekannt war, die Person sich fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten haben muss und dass sie zudem vorweisen kann, dass sie sich in die Schweizerische Gesellschaft integriert (Art. 14 AsylG i.V.m. Art. 31 VZAE; Art. 58a AIG). 'Integration' bezieht sich dabei vor allen Dingen auf die in der Zwi-

schenzeit erworbenen Sprachkompetenzen, die Ausübung einer Arbeit oder den Erwerb von Bildung. Bei der Beurteilung der abgewiesenen Asylsuchenden sollte allerdings das für sie geltende Arbeitsverbot berücksichtigt und lediglich die Bereitschaft zur Teilhabe am Wirtschaftsleben geprüft werden. Dies ist jedoch schwierig zu beweisen. So heisst es in Art. 31 Abs. 5 VZAE: «*War aufgrund des Alters, des Gesundheitszustandes oder des asylrechtlichen Arbeitsverbots nach Artikel 43 AsylG die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung (Art. 56a Abs. 1 Bst. D AIG) nicht möglich, so ist dies bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse zu berücksichtigen.*»

Darüber hinaus kann in einem Härtefallgesuch von abgewiesenen Asylsuchenden die Dauer des Schulbesuchs von Kindern und der Zeitpunkt der Einschulung geltend gemacht werden, die allgemeinen finanziellen Verhältnisse der antragstellenden Person, wie lange sie sich bereits in der Schweiz aufhält, ihr Gesundheitszustand und welche Möglichkeiten existieren, dass sie in ihrem Herkunftsland ihr Leben weiterführen und sich wieder eingliedern kann.¹³¹

Die Kriterien stehen also teilweise im Widerspruch dazu, dass das Nothilferegime ihnen Integrationsmassnahmen und bestimmte Leistungen und Möglichkeiten nicht erlaubt beziehungsweise vorenthält. Insbesondere die Teilnahme am Wirtschaftsleben, die sprachliche Integration, die finanzielle Unabhängigkeit, der Wille zur Bildung und die Teilnahme am Vereinsleben sind nur schwer erfüllbar, wenn kantonale Nothilferegime Arbeiten und freiwilliges Engagement verbieten und keine Möglichkeiten zum gesellschaftlichen Austausch und zum kostenlosen Spracherwerb bieten.

Zunächst beurteilt der Kanton einen Härtefall – wenn er überhaupt ein solches Gesuch entgegennimmt – und prüft, ob er die Voraussetzungen für eine Weiterleitung des Gesuchs als erfüllt erachtet. Fällt diese Begutachtung positiv aus, wird das Gesuch mit Empfehlung des Kantons an das SEM weitergeleitet, bei negativer Beurteilung wird dieser Schritt nicht vollzogen. Das SEM fällt den abschliessenden Entscheid über das Härtefallgesuch. Es heisst zwischen 80 und 90 Prozent der von den Kantonen weitergeleiteten Gesuche gut.¹³² NGO-Vertreter*innen stellen neuerdings jedoch eine restriktivere Haltung vor allem bei alleinstehenden Gesuchstellenden fest.

Bei der Beurteilung der Härtefallkriterien besteht ein Ermessensspielraum, der zu «grosse[n] Unterschieden in der Praxis der Kantone» führt.¹³³ Auch Guido Ehrler weist darauf hin, dass der Ermessensspielraum bei den Kantonen liege und weniger beim Bund beim Umgang mit Härtefallgesuchen: «*Die Ermessensbetätigung ist das eigentliche Handlungsfeld des Kantons.*»¹³⁴ Ein wichtiger Handlungsspielraum bestehe in der Weiterleitung der Gesuche und: «*Je sorgfältiger und individueller*

das kantonale Gesuch begründet ist, desto eher stimmt der Bund zu.»¹³⁵

Ein Härtefallgesuch zu stellen, ist kompliziert und braucht viele Ressourcen. In den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist die Quote derjenigen, die Nothilfe über eine lange Zeit beziehen, schweizweit besonders hoch. Sie liegt laut dem Bericht Monitoring Sozialhilfestopp für Basel-Landschaft bei 106 : 130.¹³⁶ Das heisst, dass von 130 Nothilfebeziehenden in Basel-Landschaft 106 Langzeitbeziehende sind. Das macht eine Quote von 82 Prozent aus; in Kantonen wie Zürich liegt die Quote bei 72 Prozent, in Bern bei 66 Prozent, in Wallis bei 63 Prozent und im Kanton Waadt mit der höchsten Anzahl an Langzeitbeziehenden (354 von 492) bei 72 Prozent (eigene Berechnungen auf Grundlage der in Tabelle 19 zitierten Anzahlen). Gesamtschweizerisch den höchsten Anteil an Langzeitbeziehenden von allen Nothilfebeziehenden im Kanton hat St. Gallen mit einer Quote von 85 Prozent; Basel-Landschaft liegt hinter Neuenburg (83 Prozent) allerdings auf Platz drei und Basel-Stadt mit (81 Prozent) gleichauf wie Graubünden auf Platz fünf. Das bedeutet, dass in der Region Basel der Anteil derjenigen, die Nothilfe länger als ein Jahr beziehen besonders hoch ist im schweizweiten Vergleich. Wie kann diesem hohen Anteil begegnet werden? Auch die Behörden wissen, dass Langzeit-Nothilfebeziehende aus «vollzugsschwierigen» Herkunftsländern wie Eritrea, Äthiopien, Iran, Irak, Algerien etc. trotz vorenthaltener Integration hier verbleiben. Daran ändert auch die Neustrukturierung des Asylregimes in den Bundesasylzentren wenig. Man kann den sehr hohen Anteil an Langzeitbeziehenden in Basel-Landschaft und Basel-Stadt und somit ihre Anzahl (nur) reduzieren, indem die Menschen einfacher und unkomplizierter legalisiert werden. Denn nach wie vor verursachen sie hohe Kosten, ohne dass absehbar ist, dass sich an ihrer Lage etwas ändert. Als vorläufig aufgenommene Personen könnten sie zu einem grossen Teil selbst für ihr Leben aufkommen.

12. Fazit: Nothilfe – wie weiter?

Die Nothilfe ist nur als Überbrückungseinkommen konzipiert und umfasst einzig unerlässliche Mittel zum Überleben. Sie sollte zeitlich begrenzt erteilt werden – und nicht, wie dargelegt, für zahlreiche Menschen in der Schweiz über Jahre gelten. Nothilfe ist vorgesehen für den Fall, dass Menschen ausreisen (können), das ist aber oft nicht der Fall. Deshalb sei Nothilfe in solchen Fällen nicht zulässig, so Ehrler. Es kann konstatiert werden, dass das Nothilferegime in seiner jetzigen Form und Ausgestaltung nicht funktioniert, wenn darin mehrere Tausend Menschen (sozial, materiell, gesundheitlich und in Bezug auf Bildung) isoliert werden und verelenden. Menschen, die keine Straftat begangen haben, aber kriminalisiert werden, weil sie hier anwesend sind.

In ihrer jetzigen Form hat die Nothilfe weitreichende negative Folgen für die abgewiesenen Asylsuchenden. Sie sollte insgesamt so ausgestaltet sein, dass die Betroffenen in Würde davon leben – und nicht nur überleben – können. Für Kinder, Jugendliche, aber auch Erwachsene ist die Situation laut Gäumann «*besonders belastend und sie droht deren Zukunftsperspektiven nachhaltig einzuschränken. Die Nothilfe ist aber nicht nur für Familien und vulnerable Personen problematisch, sondern auch für 'junge und gesunde' Männer. Junge Erwachsene sind in ihrer Persönlichkeit in der Regel noch nicht gefestigt. Geflüchtete junge Erwachsene sind zudem häufig traumatisiert und befinden sich in ihrer Entwicklung in einer labilen Übergangsphase.*»¹³⁷ Dabei leben viele der Nothilfebeziehenden ohne Anstoss zu erregen in der Schweiz, haben aber kaum die Chance, ihr Leben menschenwürdig zu gestalten.¹³⁸

Nicht nur beim Umgang mit Härtefallgesuchen (Prüfung der Kriterien, Weiterleitung, vereinfachte Regularisierung etc.) haben die Kantone einen entscheidenden Ermessensspielraum, der für oder gegen die Antragstellenden ausgelegt werden kann. Auch die Ausgestaltung der Nothilfe erfolgt kantonal unterschiedlich, wie gezeigt wurde. So hat der Kanton Basel-Stadt auf der Basis verschiedener Rechtsgrundlagen einen liberaleren, integrierenden Umgang beim Zugang zu weiterführenden Schulen, Ausbildungen, Sprachkursen und Praktika. In Basel-Landschaft scheint dieser Zugang zu verschiedenen Bildungsangeboten einerseits mehr von der Bewilligungspraxis und andererseits mehr von den freiwillig organisierten niederschweligen Angeboten der Zivilgesellschaft Sprachkurse abzuhängen. Diese baselstädtische Praxis bezüglich der Teilnahme an Bildungsangeboten – namentlich, eine Berufslehre absolvieren zu dürfen – sollte schweizweit umgesetzt werden.

Die Unterbringung von Familien und vulnerablen Gruppen in Wohnungen der Sozialhilfe in Basel-Stadt ist zu begrüssen – gerade mit Blick auf ein gesundes Aufwachsen der Kinder. Hinsichtlich der Unterbringung abgewiesener Asylsuchender in der Notschlafstelle für Männer muss jedoch festgehalten werden, dass diese ein menschenwürdiges Dasein kaum erlaubt. Tagsüber sind die hier untergebrachten Männer obdachlos, und diese Praxis sollte dringend revidiert werden.

Die Praxis der gemischten Asylheime in Basel-Landschaft scheint Vor- und Nachteile zu bergen. Weil die Umsetzung der Unterbringung der abgewiesenen Asylsuchenden Sache der Gemeinden ist und in der Regel nicht getrennte Heime für Menschen bereitgestellt werden können, die sich noch im Verfahren befinden, eine vorläufige Aufnahme erhalten haben oder abgewiesen wurden, leben sie in der Praxis oft zusammen. Dass scheint abgewiesenen Asylsuchenden im Alltag bestimmte Dinge zu ermöglichen, kann aber gerade für Kinder und Jugendliche in den Unterkünften sehr nachteilig sein, wenn sie die Angst der

Erwachsenen, Auseinandersetzungen abgewiesener Asylsuchender untereinander und Polizeieinsätze für Ausschaffungen miterleben. Die Unterbringung in Asylwohnungen der Gemeinden ist daher für abgewiesene Asylsuchende auszubauen.

Das bestehende Arbeitsverbot ist ein weiterer Bereich, der nach einhelliger Meinung reformiert und nicht so restriktiv umgesetzt werden sollte. Vor allen Dingen die über lange Zeit Nothilfebeziehenden verlieren ihre Fähigkeiten und Kompetenzen und verschwenden ihr Potenzial,¹³⁹ wenn sie über Jahre im Stillstand blockiert sind. Auch abgewiesene Asylsuchende sollten die Möglichkeit haben, ihre Integration in den Schweizer Arbeitsmarkt und die Gesellschaft voranzubringen und sich darin zu beweisen. Der hohe Anteil der Langzeit-Nothilfebeziehenden sollte gerade in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft gesenkt werden. Wenn absehbar ist, dass die Nothilfe über lange Zeit bezogen werden wird, sollten Arbeitsbewilligungen erteilt werden, ohne dass der negative Asylentscheid damit zurückgenommen wird. Die Arbeitsintegration zählt als ein gewichtiges Kriterium bei der Bewilligung eines Härtefallgesuchs. Darüber hinaus sollten mehr Menschen schneller reguliert werden, wie beispielsweise durch eine humanitäre oder kollektive Regularisierung. Nothilfekosten könnten somit gespart werden – aber vor allen Dingen den Betroffenen eine menschenwürdige Perspektive auf ihre Zukunft gewährt werden.

13. Empfehlungen

Angesichts der bereits erwähnten Tatsache, dass ein grosser Teil der Langzeit-Nothilfebeziehenden nicht das Land verlassen (können), sind pragmatische Lösungen angebracht.

Allgemein sollte erstens der **Integrationsgedanken** stärker in den Fokus rücken, so wie dies beispielsweise in Basel-Stadt mit dem Zugang zu Bildung auf verschiedenen Stufen und Teilhabe an der Wissensgesellschaft und an Berufsbildungen bereits geschieht. Dieser Ansatz sollte systematischer auch in Basel-Landschaft verfolgt werden, wobei bei einer erleichterten Teilhabe an Ausbildungsgängen etc. nicht den Entscheid der Wegweisung rückgängig machen würde. Das staatliche Ziel, grössere Abschreckung zu erreichen, so dass weniger Menschen in die Schweiz einreisen, die kaum Zugang zu einem legalen Aufenthalt haben, wird mit einer erleichterten Teilhabe an Ausbildung und auch am Arbeitsmarkt nicht tangiert. Aus der Schweizer Migrationsgeschichte wissen wir, dass es wenig Sinn macht, Migrant*innen, die längerfristig hier sind und das Land nicht verlassen (können), auszuschliessen. Vielmehr ist angezeigt, Integration – sprachlich, in Bezug auf Ausbildung und die Teilhabe am Arbeitsmarkt – möglichst schnell zu ermöglichen. Zweitens müsste das SEM die **Härtefallkriterien**, die einer Bewilligung gemäss Art. 14 AsylG entgegenstehen, zum Beispiel

Bagatelldelikte wie geringfügiger Diebstahl, Schwarzfahren, Verstoß gegen die Strafnormen des Ausländer- und Integrationsgesetzes oder Widerstand bei Ausschaffungen, mildern. Wer so prekär lebt wie die Nothilfeempfangenden, dem kann ein Mundraub nicht über Jahre als schweres Delikt angelastet werden. Die Kantone wiederum sollten, ähnlich wie Zürich und Graubünden es bereits tun, die Langzeit-Nothilfebeziehenden persönlich auffordern, ein Härtefallgesuch zu stellen. Härtefallaktionen gab es in der Geschichte der Schweiz bereits seit Ende der 1980er Jahre, zuletzt die «Humanitäre Aktion 2000». In den neunziger Jahren und im Jahr 2000 führte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge verschiedene humanitäre Aktionen mit vereinfachten Bewilligungsverfahren durch, um den Pendenzenberg von langanwesenden, zum Teil vorläufig aufgenommenen aber auch abgewiesenen Geflüchteten abzubauen. Es existierten Kriterien, aber die Verfahren waren einfacher.¹⁴⁰ Eine ähnliche humanitäre Regularisierungsaktion liesse sich auch heute für Langzeit-Nothilfebeziehende aus vollzugsschwierigen Herkunftsländern durchführen. Die «Humanitäre Aktion 2000» umfasste unterschiedliche Personengruppen – so beispielsweise «Personen mit abgewiesenem Asylgesuch und ausstehendem Vollzug der Wegweisung» (vor allem Kosovoalbaner*innen, denen die Regierung des damaligen Jugoslawiens unter Slobodan Milošević keine Reisedokumente ausstellte) und «ehemalige Saisoniers und Kurzaufenthalter» (ebenso vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien).¹⁴¹

Mit einer vergleichbaren humanitären **Regularisierungsaktion** für Personen, die seit fünf oder mehr Jahren in der Schweiz leben und deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann, könnte relativ unkompliziert der hohe Anteil an Langzeit-Nothilfebeziehenden und speziell in Basel-Landschaft und Basel-Stadt abgebaut werden. Dazu müssten aber sowohl die Kantone wie auch das SEM Hand bieten.

Drittens werden folgend weitere Empfehlungen im Detail formuliert. Die Gemeinschaftspublikation «Das Nothilfesystem für abgewiesene Asyl-Suchende – ein Bericht zu den psychischen Gesundheitsfolgen» (2020) haben verschiedenen Autor*innen zusammengestellt, die unter anderem als Wissenschaftler*innen, Psycholog*innen und zivilgesellschaftlich aktiv sind. Sie bietet unter der Autorschaft von Urs Ruckstuhl eine umfangreiche und sehr hilfreiche Zusammenstellung von Forderungen und Empfehlungen verschiedener aktiver Gruppen, die diese seit 2019 bezüglich des Schweizer Nothilferegimes formuliert haben.^{xxxii} Die Empfehlungen des vorliegenden Berichts folgen der «Strategie» vor allem dort, wo sie auch für die Region Basel relevant sind und sich aus den vorliegenden Erkenntnissen speisen. Sie sind als Ergänzung zu den drei oben formulierten Handlungsrichtungen zu verstehen.

Zunächst weist die «Strategie» darauf hin, dass die zusammen-

Abgewiesene Asylsuchende in der Nothilfe: wie weiter?

gestellten Ansätze unterschiedliche Reichweite haben und zwischen «pragmatisch-situativen Zwischenlösungen und grundsätzlichen Veränderungen» angesiedelt sind.¹⁴² Diese 'Spezifizierung' gilt auch für die folgenden Empfehlungen.

Aus psychologischer Perspektive wird gefordert:

- Sichere, stabile und vorhersagbare Lebensbedingungen. Insbesondere auf die Tatsache bezogen, dass abgewiesene Asylsuchende in Basel-Stadt tagsüber ihre Unterkunft verlassen und erst abends wieder betreten können.
- Teilhabe an allen wichtigen gesellschaftlichen Prozessen wie Beschäftigung, Bildung [und] Freizeit, damit die Geflüchteten soziale Rollen wahrnehmen und ein Gefühl der Kontrolle über sich und ihr eigenes Leben zurückgewinnen können. Ohne Beschäftigungsprogramme, Zugang zu Praktika, Sprachkursen und anderen Bildungsangeboten bleiben abgewiesene Asylsuchende am Rande der Gesellschaft und entwickeln sich weder individuell weiter noch können sie die hiesige Gesellschaft mitgestalten.

Kurz- bis mittelfristige Zwischenlösungen und Sofortmassnahmen:

- Spiel- und Förderangebote für Kleinkinder ausserhalb des Asylheims, im Kontakt und Austausch mit Kindern des Wohnorts. Die systematische Förderung von Kleinkindern in Spielgruppen und Kitas sollte in Basel-Landschaft ermöglicht werden.
- Die Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten, Treffpunkten und Aktivitäten ausserhalb der Asylheime an allen Baselbieter Standorten. Begegnungsmöglichkeiten und Beschäftigung der abgewiesenen Asylsuchenden sollen sich nicht so stark von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden und von einzelnen, sehr aktiven Mitarbeiter*innen abhängen. Profitorientierte Anbieter wie die ORS Service AG und die Convalere AG sollen nicht mehr nur ein Minimum an Leistungen erbringen müssen, das auf die Verwaltung der Menschen reduziert ist.
- Sicherung des Zugangs zu Deutsch-, Computer- und anderen Kursen, zu Beratungsstellen und medizinischen Einrichtungen, die gegenwärtig zu einem grossen Teil von solidarischen zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden. Zugang zur Gesundheitsversorgung (gegebenfalls mit Dolmetschenden), auch zu psychiatrischer und psychologischer Behandlung muss gewährleistet sein, auch ohne, dass zivilgesellschaftliche Akteur*innen sich darum kümmern.

Weitreichendere Forderungen an die Asylpolitik:

- Keine sinnlosen Bussen (zum Beispiel bei Arbeitsverbot) und wiederkehrende Haftstrafen für das Delikt des illegalen Aufenthalts.
- Eine Citycard oder ähnliches Dokument, mit dem sich abgewiesene Asylsuchende als 'registriert' ausweisen können.¹⁴³
- Deckung des Grundbedarfs für ein menschenwürdiges Leben.
- Recht auf Beschäftigung, Aufhebung des Erwerbsverbots während eines Härtefallverfahrens.
- Recht auf Bildung auf allen Stufen, Weiterbildung, Berufsbildung.
- Vorläufige Aufnahme für Personen in der Nothilfe, die aus technischen oder gesundheitlichen Gründen die Schweiz nicht verlassen können.¹⁴⁴

¹ SEM 2020b

² Ibid. 2020b

³ EKM 2019: 35; Zeier 2020a

⁴ EKM 2019: 47

⁵ EKM 2019

⁶ Ibid., 57; Efonyai-Mäder et al. 2010: 69

⁷ SEM 2019a

⁸ EKM 2019: 47

⁹ Unter anderem EKM 2019; Ruckstuhl 2020a; Davallou 2018

¹⁰ Gass 2017: 3

¹¹ Davallou 2018: 4, mit Bezug auf Maillefer und Matthey 2013: 102, 113

¹² SEM 2020b

¹³ SEM 2020a, Anhang 5.1

¹⁴ Schaad/Lew 2020: 4

¹⁵ Ruckstuhl 2020a; Davallou 2018; Unsere Stimmen 2020a; Drei Rosen gegen Grenzen 2020; Zeier 2020b; EKM 2019

¹⁶ Wilopo 2020

¹⁷ SEM 2019a

¹⁸ SEM 2019b, SEM 2020b

¹⁹ SEM 2020a: 24

²⁰ SEM 2020b

²¹ SEM 2019b: 2

²² SEM 2020a, 14

²³ SEM 2019a: 26; SEM 2020a: 26

²⁴ SEM 2019: 28

²⁵ Brežna 2020; Ramser 2020

²⁶ SEM 2020a: 29

²⁷ Ibid.

^{xxii} Ruckstuhl bezieht sich in der «Strategie zur Verbesserung und Humanisierung der Lebenssituation der abgewiesenen Geflüchteten» (kurz: «Strategie») vor allen Dingen auf die aus der eigenen Gesamtpublikation hervorgehenden Forderungen, auf Empfehlungen von Gruppen von Betroffenen des Nothilferegimes wie «Unsere Stimmen» und auf die Empfehlungen des Berichts der Eidgenössischen Migrationskommission (2019).

- ²⁸ SEM 2019a
- ²⁹ SEM 2020a
- ³⁰ Unsere Stimmen 2020b; Schaad/Lew 2020
- ³¹ Schaad/Lew 2020
- ³² EKM 2019: 46
- ³³ Ibid. EKM 2019: 47
- ³⁴ EKM 2019: 34
- ³⁵ EKM 2019: 76
- ³⁶ Davallou 2020: 6
- ³⁷ EKM 2019: 76
- ³⁸ Büchi 2020: 1
- ³⁹ Ibid.; <https://unterkuenfte-ohne-not.ch/>
- ⁴⁰ Eschelmüller 2017; Tagesanzeiger 2017
- ⁴¹ Asefaw/Bombach/Wöckel 2018: 173
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ EKM 2019; Drei Rosen gegen Grenzen 2020; Gass 2017; Wo Unrecht zu Recht wird: <https://wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/de/Hintergrund>
- ⁴⁴ EKM 2019: 34-35
- ⁴⁵ Asefaw et al. 2018: 173
- ⁴⁶ 2019: 35
- ⁴⁷ <https://www.sozialhilfe.bs.ch/asyl/unterbringung.html> Zugriff 03.08.2020, auch EKM 2019: 47
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ EKM 2019: 47
- ⁵⁰ <https://ggg-fluechtlinge.ch/informationen/informationen-fuergaeste/> Zugriff 09.10.2020.
- ⁵¹ <https://www.sozialhilfe.bs.ch/not--und-soziales-wohnen/notschlafstellen.html>, Zugriff 20.09.2020.
- ⁵² Davallou 2020: 5
- ⁵³ Drilling/Dittman/Bischoff 2019
- ⁵⁴ SRF 2019a
- ⁵⁵ Ruckstuhl 2020a: 12
- ⁵⁶ BAG 2020
- ⁵⁷ Hanimann 2020
- ⁵⁸ SRF 2020b, SRF 2020c
- ⁵⁹ SRF 2020c
- ⁶⁰ von Ledebur 2020
- ⁶¹ Der Bund 2020
- ⁶² SRF 2020d
- ⁶³ Schaab/Lew 2020: 10-11
- ⁶⁴ Humanrights.ch 2020; Solidarité sans Frontières 2020
- ⁶⁵ Humanrights.ch 2020
- ⁶⁶ Ibid.; Schaad/Lew 2020
- ⁶⁷ SRF 2020a
- ⁶⁸ SEM 2019c
- ⁶⁹ SEM 2019c
- ⁷⁰ EKM 2019: 9
- ⁷¹ Kantonale Asylverordnung Basel-Landschaft
- ⁷² Ruckstuhl 2020a
- ⁷³ Siehe Busch 2020
- ⁷⁴ Schaad/Lew 2020: 10
- ⁷⁵ Der Bund 09.09.2020
- ⁷⁶ Kälin 2020
- ⁷⁷ Ibid. 2020
- ⁷⁸ EKM 2019: 38
- ⁷⁹ Siehe EKM 2019: 35
- ⁸⁰ EKM 2019: 6
- ⁸¹ Bauman 2004
- ⁸² Spijkerboer 2017: 19
- ⁸³ Ruckstuhl 2020a: 18-19
- ⁸⁴ Ibid.
- ⁸⁵ Ibid., mit Bezug auf Kritzinger, Ludvig, Müller: 2009
- ⁸⁶ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeitswerbstaetige_asylbereich.html Zugriff 02.10.2020
- ⁸⁷ EKM 2019: 76
- ⁸⁸ Davallou 2020: 3
- ⁸⁹ SEM 2020a
- ⁹⁰ Rhyn 2019
- ⁹¹ Ibid.
- ⁹² Ibid.
- ⁹³ Ibid.
- ⁹⁴ Zufferey 2019 in: Wanner/Steiner: 90
- ⁹⁵ EKM 2019: 54
- ⁹⁶ EKM 2019: 81
- ⁹⁷ SEM 2015
- ⁹⁸ EKM 2019: 38
- ⁹⁹ Ibid.
- ¹⁰⁰ Ibid., auch Majidi 2018
- ¹⁰¹ EKM 2019: 48
- ¹⁰² Ibid.: 49
- ¹⁰³ Davallou 2018: 10
- ¹⁰⁴ SEM (2017), FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe
- ¹⁰⁵ Davallou 2018; Ruckstuhl 2020a
- ¹⁰⁶ Vgl. Ruckstuhl 2020a: 14
- ¹⁰⁷ Gass 2017: 25 mit Bezug zu Sanchez-Mazas, 2011
- ¹⁰⁸ <https://www.surlepont.ch/kollektiv.html>
- ¹⁰⁹ EKM 2019: 20
- ¹¹⁰ Siehe EKM 2019
- ¹¹² SFH 2019: 9
- ¹¹³ Ibid.
- ¹¹⁴ Wo Unrecht zu Recht wird 17.04.2020
- ¹¹⁵ Ruckstuhl 2020b: 33
- ¹¹⁶ EKM 2019: 76
- ¹¹⁷ Ibid.: 78
- ¹¹⁸ <http://www.deutschkurse.bs.ch/kurs-detail.fm?cat=3&id=59&pdf=1> Zugriff 11.10.2020.
- ¹¹⁹ <https://sprachcafe-basel.ch/> Zugriff 11.10.2020.
- ¹²⁰ Weiss 2020
- ¹²¹ Jacqueroud 2020
- ¹²² Schlapbach 2020; SRF 6.12.2019
- ¹²³ SRF 2019b
- ¹²⁴ Der Bund 09.12.2019
- ¹²⁵ EKM 2020

- ¹²⁶ EKM 2019: 49
- ¹²⁷ Schlapbach 2019
- ¹²⁸ Ruckstuhl 2020a
- ¹²⁹ EKM 2019: 36; SEM, Härtefälle <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/harterfaelle.html> Zugriff 13.10.2020.
- ¹³⁰ EKM 2019: 38
- ¹³¹ Gass 2017: 5
- ¹³² EKM 2019: 36
- ¹³³ Gass 2017: 5
- ¹³⁴ Ehrler 2020: 1
- ¹³⁵ Ibid.
- ¹³⁶ SEM 2020: 27, Tabelle 19
- ¹³⁷ EKM 2019: 48
- ¹³⁸ Vgl. *ibid.*, 2
- ¹³⁹ Gass 2017
- ¹⁴⁰ Vgl. EJPD 2000
- ¹⁴¹ Ibid.
- ¹⁴² Ruckstuhl 2020b: 40
- ¹⁴³ Ibid., 42 und 44
- ¹⁴⁴ Ibid., 44
-

14. Bibliographie

- Asefaw, Fana / Bombach, Clara / Wöckel, Lars (2018)**, In der Schweiz lebende Minderjährige mit Fluchterfahrungen, in: Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy, 169(06), S. 171-180.
- Bauman, Zygmunt (2004)**, Wasted lives. Modernity and its outcasts, Cambridge: Polity.
- Brežna, Irina (2020)**, Geflüchtete im Schwebestadium, in: Bieler Tagblatt vom 16.04.2020, Zugriff 06.08.2020.
<https://www.bielertagblatt.ch/nachrichten/fokus/gefuechtete-im-schwebestadium>
- Büchi, Jonathan (2020)**, Die politische und rechtliche Situation in: Ruckstuhl, Urs / Büchi, Jonathan / Davallou, Fabienne / Flury, Regula / Schmuck, Johannes / Wilopo, Claudia (Hg.), Das Nothilfesystem für abgewiesene Asyl-Suchende – Ein Bericht zu den psychischen Gesundheitsfolgen, S. 1-3, Zugriff 20.08.2020.
<https://wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/images/content/DieNotunterknftrefragewieseneAsylsuchende.pdf>
- B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung (2015)**, Sans-Papiers in der Schweiz 2015, Basel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Universität de Genève, Zugriff 30.06.2020.
https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illigale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020)**, Neues Coronavirus: Situation Schweiz, Zugriff 10.10.2020.
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>
- Bundesrat (2020)**, Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19), Zugriff 06.09.2020.
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html>
- EKM, Eidgenössische Migrationskommission (2019)**, Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, verfasst von Martin Stalder und Claudio Spadarotto der KEK-Beratung GmbH, Zugriff 06.06.2020.
https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/studie_ausscheiden_asylsystem_d.pdf.download.pdf/studie_ausscheiden_asylsystem_d.pdf
- Eschelmüller, Anouk (2017)**, Im Abschreckungsbunker, in: WOZ vom 07.12.2017, Zugriff 03.06.2020.
<https://www.woz.ch/1749/asylpolitik/im-abschreckungsbunker>
- Gass, Janine (2017)**, Handlungsfähigkeit von ausreisepflichtigen Menschen in der Nothilfe. Möglichkeiten der Unterstützung durch die Soziale Arbeit, Masterarbeit des Kooperationsstudiengangs Master of Science in Sozialer Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich, August 2017, Zugriff 11.06.2020.
<https://files.www.soziothek.ch/source/Kooperationsmaster/Handlungsfahigkeit%20von%20ausreisepflichtigen%20Personen%20in%20der%20Nothilfe.pdf>
- Gesundheits- und Sozialkommission Basel-Stadt (2020)**, Ausgabenbericht «Erweiterung und konzeptuelle Anpassung der Notschlafstelle Basel – Überführung Pilotprojekt in Regelbetrieb», 14. 09.2020, Zugriff 19.09.2020.
<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100392/000000392502.pdf?t=160080928920200922231449>
- Hanimann, Carlos (2020)**, Wenn Polizisten im Quarantäne-Einsatz Selfies schiessen, in: Republik vom 02.04.2020, Zugriff 12.05.2020.
<https://www.republik.ch/2020/04/02/wenn-polizisten-im-quarantaene-einsatz-selfies-schiessen>
- Humanrights.ch (2020)**, Das Asylwesen in der Corona-Pandemie – Ein Krisenherd, 24.04.2020, Zugriff 04.07.2020.
<https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/migration-asyl/asylwesen-coronavirus-menschenrechte>
- Jacqueroud, Sacha (2020)**, Staatlich angeordneter Lehrabbruch, in: Gantrisch Zeitung vom 25.09.2020, S. 46-48, Zugriff 06.10.2020.
<https://www.ag-nothilfe.ch/post/für-mehrere-hundert-flüchtlinge-in-der-schweiz-gilt-ein-staatlich-angeordneter-lehrabbruch>
-

- Kälin, Kari (2020)**, Asylbewerber privat bei sich aufnehmen, das machen Menschen die helfen wollen – Geld bekommen sie dafür nicht, in: Luzerner Zeitung vom 03.10.2020, Zugriff 06.10.2020.
<https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/privatasyl-fur-abgewiesene-asylbewerber-ld.1263899>
- Kritzinger, Sylvia / Ludvig, Alice / Müller, Karl (2009)**, Pilotprojekt Effekte der Arbeitslosigkeit. Endbericht, Fakultätszentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, Universität Wien, Zugriff 16.10.2020.
http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/effekte_der_arbeitslosigkeit-endbericht.pdf
- Ledebur, Martin von (2020)**, Im Rückkehrzentrum Urdorf grassiert das Coronavirus, in NZZ vom 02.10.2020, Zugriff 07.10.2020.
<https://www.nzz.ch/zuersch/urdorf-im-rueckkehrzentrum-grassiert-das-coronavirus-ld.1579782?reduced=true>
- Madjidi, Nassim (2018)**, Deportees Lost at 'Home': Post-Deportation Outcomes in Afghanistan, in: Khosravi, Shahman (Hg.), After Deportation. Ethnographic Perspectives, Palgrave Macmillan, S. 127-148.
- Maillefer, Marie und Fanny Matthey (2013)**, Nothilfe, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (Hg.), Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme im Bereich Migration, Bern: Editions Weblaw, S. 93–119, Zugriff 16.10.2020.
https://register.weblaw.ch/bookinfo.php?book_id=316&pref_lang=de
- Moeckli, Daniel / Kiener, Regina (2017)**, «Rechtsgutachten zum Nothilferegime des Kantons Zürich» vom 10. August 2017, Zugriff 22.09.2020.
https://www.djs-jds.ch/images/Gutachten_Nothilferegime.pdf
- Parlament (2020)**, Motion 20.3925: Keine Lehrabbrüche nach langen Verfahren. Rückkehrhilfe durch den Abschluss einer bereits begonnenen Lehre bei einem negativen Asylentscheid, eingereicht am 13.08.2020, Zugriff 14.09.2020.
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203925>
- Ramser, Christof (2020)**, In der Falle, in: Berner Landbote vom 12.08.2020, Nr. 12, Zugriff 16.08.2020.
<https://www.bernerlandbote.ch/>
- Rhyn, Larissa (2019)**, Das Geschäft mit der Sicherheit, in NZZ vom 04.09.2020, Zugriff 28.09.2020.
<https://www.nzz.ch/schweiz/asylzentren-das-geschaeft-mit-der-sicherheit-ld.1505871?reduced=true>
- Ruckstuhl, Urs (2020a)**, Eine Strategie zur Verbesserung und Humanisierung der Lebenssituation der abgewiesenen Geflüchteten, in: Ruckstuhl, Urs / Büchi, Jonathan / Davallou, Fabienne / Flury, Regula / Schmuck, Johannes / Wilopo, Claudia (Hg.), Das Nothilfesystem für abgewiesene Asyl-Suchende – Ein Bericht zu den psychischen Gesundheitsfolgen, S. 40-47, Zugriff 20.08.2020.
<https://wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/images/content/DieNotunterknftfrabgewieseneAsylsuchende.pdf>
- Ruckstuhl, Urs (2020b)**, Inhumane staatliche Strategien im Umgang mit abgewiesenen Asylsuchenden in: Ruckstuhl, Urs / Büchi, Jonathan / Davallou, Fabienne / Flury, Regula / Schmuck, Johannes / Wilopo, Claudia (Hg.), Das Nothilfesystem für abgewiesene Asyl-Suchende – Ein Bericht zu den psychischen Gesundheitsfolgen, S. 7-23, Zugriff 20.08.2020.
<https://wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/images/content/DieNotunterknftfrabgewieseneAsylsuchende.pdf>
- Sanchez-Mazas, Margarita (2011)**, La construction de l'invisibilité: Suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Genf: Editions IES.
- Schaad, Thomas / Lew, Mei Yi (2020)**, Abgewiesene Asylsuchende während der Covid-19-Pandemie, in: Jusletter 18. Mai 2020, Zugriff 22.09.2020.
https://jusletter.weblaw.ch/jusissues/2020/1024/abgewiesene-asylsuch_47b71a6a6c.html__ONCE&login=false
- Schlapbach, Quentin (2020)**, Der Kanton Bern verweigert ihm die Chance auf Arbeit, in: Berner Zeitung vom 07.02.2020, Zugriff 04.08.2020.
<https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/der-kanton-bern-verweigert-ihm-die-chance-auf-arbeit/story/15413143>
- Schlapbach, Quentin (2019)**, Basel widerspricht Philippe Müller, in: Berner Zeitung vom 05.12.2019, Zugriff 05.08.2020.
<https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/basel-widerspricht-philippe-mueller/story/14272152>
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (2019)**, Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden, Positionspapier SFH, Bern, April 2019, Zugriff 17.06.2020.
https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/190400-unterbringung-standards-sfh-de.pdf
- SEM (2020a)**, Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2019 – altrechtliche Fälle, Bern-Wabern August 2020, Zugriff 25.09.2020.
https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html
- SEM (2020b)**, Monitoring Sozialhilfestopp. Jahresbericht 2019: Ergebnisse in Kürze – altrechtliche Fälle, Zugriff 25.09.2020.
https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html
- SEM (2019a)**, Bericht Monitoring Sozialhilfestopp. Berichtsperiode 2018, Bern-Wabern Juni 2019, Zugriff 25.07.2020.
https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

- SEM (2019b)**, Monitoring Sozialhilfestopp. Jahresbericht 2018. Ergebnisse in Kürze, Zugriff 23.10.2020.
<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2018-kurz-d.pdf.download.pdf/ber-monitoring-2018-kurz-d.pdf>
- SEM (2019c)**, Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone, Zugriff 24.09.2020.
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/verteilung-kantone.html>
- SEM (2017)**, FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe, Februar 2017, Zugriff 29.9.2020.
https://www.alle-menschen.ch/wp-content/uploads/2019/02/faq-nothilfe-d_SEM_Feb.2017-1.pdf
- Solidarité sans Frontières (2020)**, Wir klagen an! Zugriff 05.10.2020.
<https://www.sosf.ch/de/themen/asyl/projekte-kampagnen/wir-klagen-an.html?zur=41>
- Spijkerboer, Thomas (2017)**, Wasted Lives. Borders and the Right to Life of People Crossing Them, in: Nordic Journal of International Law, Bd. 86, Nr. 1, S. 1-29.
- SRF (2020a)**, Backpack-Hostel für Wanderarbeiter und obdachlose Frauen, 21.04.2020, Zugriff 10.09.2020.
<https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/corona-krise-backpackhostel-fuer-wanderarbeiter-und-obdachlose-frauen>
- SRF (2020b)**, Mehrere Corona-Fälle im Basler Bundesasylzentrum, 20.03.2020, Zugriff 12.05.2020.
<https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/baesslergut-mehrere-corona-faelle-im-basler-bundesasylzentrum>
- SRF (2020c)**, Virus im Heim: Corona-Kampf im Asylwesen, 01.04.2020, Zugriff 13.10.2020.
<https://www.srf.ch/play/tv/rundschau/video/virus-im-heim-corona-kampf-im-asylwesen?urn=urn:srf:video:91899d45-51e1-4ee2-90a7-1d8614cf70f7>
- SRF (2020d)**, Das Neuste zur Corona-Krise: Kantone Zürich und Genf verschärfen Corona-Regeln, 14.10.2020, Zugriff 14.10.2020.
<https://www.srf.ch/news/schweiz/das-neueste-zur-coronakrise-kantone-zuerich-und-genf-verschaerfen-corona-regeln>
- SRF (2019a)**, Seit einem Jahr hat Basel eine Notschlafstelle nur für Frauen, 23.09.2019, Zugriff 10.09.2020.
<https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/armut-in-basel-seit-einem-jahr-hat-basel-eine-notschlafstelle-nur-fuer-frauen>
- SRF (2019b)**, Auch abgewiesene Asylsuchende sollen Lehre fertig machen dürfen, 06.12.2019, Zugriff 20.08.2020.
<https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/diskussion-im-kantonsparlament-auch-abgewiesene-asylsuchende-sollen-lehre-fertig-machen-duerfen>
- Tagesanzeiger (2017)**, Eingebunkert, 20.02.2017, Zugriff 30.06.2020.
<https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/eingebunkert/story/10326870>
- Unsere Stimmen (2020a)**, Empfehlungen Abgewiesene Asylsuchende, NCBI, Januar 2020, Zugriff 16.06.2020.
<https://www.ncbi.ch/wp-content/uploads/Unsere-Stimmen-Empfehlungen-Abgewiesene-Asylsuchende-Stand-20200115.pdf>
- Unsere Stimmen (2020b)**, RKZ und 'Unsere Stimmen' – Input zur Situation abgewiesener Asylsuchender in Zürich, Aktionstage zu Migrationskämpfen und anti-rassistischem Widerstand – enough, Zürich 29./30.08.2020. Zugriff 14.10.2020.
<http://aktionstage-enough.ch/>
- Weiss, Stephanie (2020)**, Sprachvermittlung in der Ferne und doch so nach, in: BaZ vom 09.09.2020, Zugriff 07.10.2020.
<https://www.bazonline.ch/sprachvermittlung-in-der-ferne-und-doch-ganz-nah-843254447499>
- Wilopo, Claudia (2020)**, Die politische und rechtliche Situation in: Ruckstuhl, Urs / Büchi, Jonathan / Davallou, Fabienne / Flury, Regula / Schmuck, Johannes / Wilopo, Claudia (Hg.), Das Nothilfesystem für abgewiesene Asyl-Suchende – Ein Bericht zu den psychischen Gesundheitsfolgen, S. 1-3, Zugriff 20.08.2020
<https://wo-unrecht-zu-recht-wird.ch/images/content/DieNotunterkntefrabgewieseneAsylsuchende.pdf>
- Winkler, Daniel (2020)**, Abgewiesene Asylbewerber leben in einem endlosen Lockdown, in: NZZ am Sonntag vom 16.08.2020, Zugriff 17.08.2020.
<https://nzzas.nzz.ch/meinungen/endloser-lockdown-fuer-abgewiesene-asylbewerber-ld.1571519>
- Zeier, Christian (2020a)**, Was geschieht nach der Rückkehr? Hinter dem willkommenen Schleier des Nichtwissens, in: Republik vom 08.04.2020, Teil 1 der dreiteiligen Reportage, Zugriff 13.08.2020.
<https://www.republik.ch/2020/04/08/hinter-dem-schleier-des-nichtwissens>
- Zeier, Christian (2020b)**, Die Zermürbungsstrategie oder: Wie schlecht muss das Leben in der Schweiz sein, damit die Eritreer gehen?, 2. Teil der dreiteiligen Reportage, in: Republik vom 09.04.2020, Zugriff 13.08.2020.
<https://www.republik.ch/2020/04/09/die-zermuerbungs-strategie-oder-wie-schlecht-muss-das-leben-in-der-schweiz-sein-damit-die-eritreer-gehen>
- Zufferey, Jonathan (2019)**, Who are the serial movers? Sociodemographic profiles and reasons to migrate to Switzerland among multiple international migrants, in: Steiner, Ilka / Wanner, Philippe (Hg.), Migrants and expats. The Swiss migration and mobility nexus, Springer, S. 83-100.

Impressum

Basel, Oktober 2020

Herausgeberin

terre des hommes schweiz
Laufenstrasse 12
4053 Basel
www.terredeshommesschweiz.ch

Autorin

Jana Häberlein, Basel

Redaktion

Sylvia Valentin, terre des hommes schweiz

Korrektorat

Loredana Engler, terre des hommes schweiz

Gestaltung

Michèle Minet, Basel

Foto Titelseite

Matthew Waring, www.unsplash.com

**terre
des hommes
schweiz**  Perspektiven für Jugendliche

terre des hommes schweiz stärkt Jugendliche in Afrika, Lateinamerika und der Schweiz. Gemeinsam mit ihnen bekämpfen wir Armut, Gewalt und Diskriminierung und setzen uns für die Rechte von Kindern und Jugendlichen und gerechte Nord-Süd-Beziehungen ein. Unsere Kernkompetenz liegt im partizipativen und lösungsorientierten Arbeiten mit Jugendlichen.