

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Sans-Papiers in der Schweiz 2015

B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung in Kooperation mit



Basel, den 12. Dezember 2015

Sans-Papiers in der Schweiz 2015

Schlussbericht

zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)

Autoren und Autorinnen: Michael Morlok, Harald Meier und Andrea Oswald (B,S,S.), Denise Efonyi-Mäder, Didier Ruedin und Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (Universität Genf)

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Brigitte Minikus (SEM)

Verantwortlich seitens Auftragnehmer: Michael Morlok (B,S,S.)

Begleitgruppe: Corinne Geuggis, Lionel Kapff, Boiana Krantcheva, Semih Kutluca, Simone Colombo, Brigitte Minikus, Anna Poschung, Kurt Rohner, Flavia Rüssli und Regula Zürcher Borlat (SEM), Karin Gasser (BAG), Marcel Heiniger (BFS), Jacqueline Giesbrecht und Emanuel Lauber (BSV), Regina Bühlmann (EDK), Pascale Steiner (EKM), Andrea Ernst (SBFI), Esther Widmer (SECO), Guy Burnens, Bernard Gut und Alexander Lieb (VKM) und Jeannine Gerber (VSAA).

Ein herzlicher Dank geht an die Experteninnen und Experten der Migrationsämter, Anlaufstellen / NGO, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kontrollorgane Schwarzarbeit, Erziehungsdepartemente sowie weiterer Institutionen, die uns im Rahmen von Fachgesprächen mit wertvollen Beiträgen und Informationen unterstützt haben. Wichtige Hinweise haben wir zudem von der Begleitgruppe unter Leitung von Brigitte Minikus und Kurt Rohner, SEM, erhalten. Bei Roswitha Petry bedanken wir uns für das kritische Gegenlesen der Rechtskapitel. Schliesslich möchten wir uns beim SEM für die konstruktive Zusammenarbeit im Rahmen dieser Studie bedanken.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	ii
Zusammenfassung.....	1
1. Einführung.....	3
2. Methodische Überlegungen	5
2.1. Vorgehen kantonale Fachgespräche	7
3. Die Rechtslage und ihre Entwicklung seit 2005	12
3.1. Rechte und Pflichten von Sans-Papiers	12
3.2. Entwicklungen bezüglich Aufenthalt und Erwerbstätigkeit	14
3.3. Entwicklung hinsichtlich Asylbereich und Nothilfe	17
3.4. Kantonale Besonderheiten	18
4. Zahl der Sans-Papiers	20
4.1. Schätzung aus den kantonalen Interviews	20
4.2. Verteilung der Sans-Papiers auf die Kantone	24
4.3. Hochrechnung Zahl ganze Schweiz.....	28
4.4. Schätzung auf Basis der Sterbe- und Geburtdaten	31
4.5. Konklusion zur Zahl der Sans-Papiers.....	34
5. Profil der Sans-Papiers	35
5.1. Migrationsbiographie.....	35
5.2. Herkunft, Geschlecht und Alter der Sans-Papiers	39
5.3. Ausbildung.....	43
6. Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen.....	45
6.1. Auswertung der kantonalen Gespräche	45
6.2. Auswertungen zu Sans-Papiers mit AHV-Einzahlungen.....	51
7. Härtefallregelungen für Sans-Papiers	55
7.1. Rechtsgrundlagen	55
7.2. Zahlen und Entwicklung.....	57
7.3. Arbeitsmarktintegration regularisierter Sans-Papiers	63
8. EU/EFTA Sans-Papiers	66
8.1. Rechtliche Situation.....	66
8.2. Entwicklung der Zahl der EU/EFTA Sans-Papiers.....	68
9. Zusammenfassung der Erkenntnisse	70
Literaturverzeichnis.....	76
Anhang 1: Liste der befragten Institutionen.....	79
Anhang 2: Fragebogen kantonale Fachgespräche.....	81
Anhang 3: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 4	84
Anhang 4: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 6	86
Anhang 5: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 7	87

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AsylG	Asylgesetz
AuG	Ausländergesetz
BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung
BFS	Bundesamt für Statistik
BGSA	Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EFTA	European Free Trade Association
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
IK	Individuelle Konten
i.V.	in Verbindung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
SEM	Staatssekretariat für Migration
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
VEP	Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Zusammenfassung

Die Anzahl der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers wurde letztmalig im Jahr 2005 ermittelt. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) entschieden, eine neue Studie zu Sans-Papiers in der Schweiz in Auftrag zu geben.

Auftrag und Methodik

Im Rahmen der Studie wurden die Zahl und das Profil der Sans-Papiers in der Schweiz untersucht. Weiter hat sich die Studie mit dem Zugang der Sans-Papiers zum Arbeitsmarkt sowie der Nutzung und Auswirkung der bestehenden Härtefallregelung befasst.

Folgende Definition von Sans-Papiers liegt dem Bericht zugrunde: Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Darunter fallen sowohl Personen, die zuvor einen gültigen Aufenthaltstitel hatten, wie auch solche, die nie eine entsprechende Bewilligung erhalten haben.

Hauptinformationsquelle sind 60 Gespräche mit Behörden, Sozialpartnern und Anlaufstellen in zwölf Kantonen. Zudem wurden Fachgespräche mit nationalen resp. interkantonalen Institutionen geführt und Daten des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS), der individuellen Konten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Bevölkerungsstatistiken des Bundesamt für Statistik (BFS) verknüpft und ausgewertet. Durch die verschiedenen Datenquellen konnten die Informationen verglichen und plausibilisiert werden.

Ergebnisse

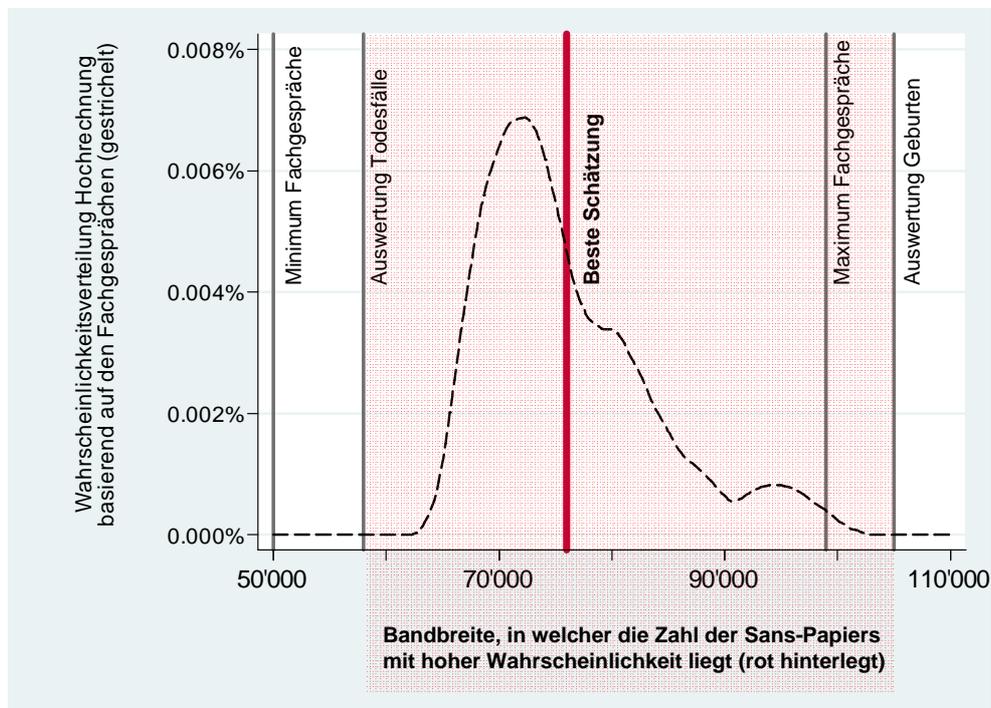
Basierend auf den Angaben aus den Gesprächen und den Auswertungen von Geburten- und Sterberaten kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Sans-Papiers aus sogenannten Drittstaaten (Länder ausserhalb des EU/EFTA Raums) zwischen 58'000 und 105'000 liegt. 76'000 wird von den Fachpersonen als wahrscheinlichste Zahl erachtet (siehe Abbildung 1). Ob es vor dem Hintergrund gesetzlicher Regelungen überhaupt „EU/EFTA Sans-Papiers“ gibt, war in den Gesprächen sehr umstritten; die Schätzungen gingen entsprechend stark auseinander und konnten nicht für eine Hochrechnung genutzt werden.

Beinahe zwei Drittel der Sans-Papiers reisten als *Clandestins* oder Touristen ein, der Rest stellte entweder einen Asylantrag, der abschlägig beantwortet wurde, oder ist nach einer Nichterneuerung einer B- oder C-Bewilligung in der Schweiz geblieben. Ein Grossteil der Sans-Papiers hält sich schon seit mehreren Jahren in der

Schweiz auf. Gemäss den Expertenaussagen arbeiten rund neun von zehn erwachsenen Sans-Papiers; rund die Hälfte in Privathaushalten.

2014 wurde der Aufenthalt von 391 Sans-Papiers im Rahmen der Härtefallregelung reguliert (2013: 428). Viele dieser Sans-Papiers sind beruflich und sozial so integriert, dass sie sich in der Folge gut zurecht finden. Über steile Karrieren dieser Menschen, meist schon im mittleren Alter, wird ebenso selten berichtet wie über schwerwiegende Probleme.

Abbildung 1 Schätzungen zur Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz



Hinweis: Die Verteilung der Hochrechnung (gestrichelt) bildet ab, wie häufig eine bestimmte Zahl Sans-Papiers geschätzt wurde (Wahrscheinlichkeitsverteilung).

1. Einführung

Sans-Papiers nehmen eine bedeutende Rolle im migrationspolitischen Diskurs in der Schweiz ein, sowohl was ihre Zahl wie auch ihre Situation in verschiedenen Lebensbereichen betrifft. Der für Sans-Papiers relevante Migrationskontext wurde in den letzten Jahren durch bedeutende politische, regulatorische und sozioökonomische Entwicklungen beeinflusst. Zu nennen sind etwa die Erweiterung und seit Annahme der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" Infragestellung der Personenfreizügigkeit, die Reform des Ausländergesetzes, das Schengen-Abkommen, die Einführung einer neuen Härtefallregelung für Jugendliche zur Absolvierung einer Berufslehre, die ökonomische Situation in Südeuropa und die jüngsten Flüchtlingsbewegungen.

Die Anzahl der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers wurde letztmalig im Jahr 2005 ermittelt.¹ Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) entschieden, eine weitere Studie zu Sans-Papiers in der Schweiz in Auftrag zu geben. Ziel der Untersuchung ist explizit nicht die Erarbeitung von Massnahmen oder Formulierung von Empfehlungen. Stattdessen soll mit den im Verlauf des Projekts erhobenen und ausgewerteten Informationen eine aktuelle Informationsbasis geschaffen werden, die für die weiterführenden Diskussionen genutzt werden kann. Im Fokus der Studie stehen erneut die Zahl und das Profil der Sans-Papiers. Weitere Forschungsfragen befassen sich mit dem Zugang der Sans-Papiers zum Arbeitsmarkt (und allfälligen Beiträgen zu in den Lohnnebenkosten berücksichtigten Sozialversicherungen) sowie die Nutzung und Auswirkung der bestehenden Härtefallregelung. Die Studie deckt damit in Einklang mit dem Erkenntnisinteresse des SEM ausgewählte Lebensbereiche der Sans-Papiers ab und klammert andere aus, die bereits Themen bestehender Studien sind.

Die erneute Untersuchung wurde zum Anlass genommen, einige methodische Änderungen und Ergänzungen vorzunehmen: So wurden Fachgespräche in zwölf Kantonen durchgeführt (2005: sechs Kantone), um die Informationsbasis zu verbreitern. Zusätzlich wurden neu auch quantitative Analysen mit Daten des SEM, des Bundesamts für Statistik sowie der Zentralen Ausgleichsstelle durchgeführt. Die Kombination unterschiedlicher Methoden ermöglicht es, die Robustheit der Analysen zu testen. Es soll hingegen bereits an dieser Stelle betont werden, dass damit

¹ Vgl. Longchamp et al. (2005). Weitere Studien, die aber nicht auf die Zahl der Sans-Papiers fokussierten, wurden von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (Efionayi et al. 2010) und dem Bundesamt für Gesundheit (Rüefli und Huegli 2011) in Auftrag gegeben.

die Hauptschwierigkeit von Untersuchungen zu Sans-Papiers – das Fehlen von verlässlichen Daten und Informationen zur Untersuchungsgruppe – nicht überwunden werden kann. Aus diesem Grund nimmt das Aufzeigen der Unschärfe und möglichen Bandbreiten eine wichtige Rolle im Bericht ein.

Die Unschärfe beginnt bereits mit der Begriffsdefinition: Entgegen einem verbreiteten Missverständnis sind Sans-Papiers nicht Personen ohne Pass ihres Herkunftslandes; viele Sans-Papiers verfügen über Identitätsdokumente. Aber auch in Fachkreisen ist man sich über die begriffliche Eingrenzung uneinig; es gibt keine rechtlich präzise und abschliessende Definition von „Sans-Papiers“.² In der vorliegenden Studie wird der Begriff „Sans-Papiers“ wie folgt definiert: Menschen, die sich

- ohne Aufenthaltsberechtigung,
- mehr als einen Monat,³ und
- für eine nicht absehbare Zeit

in der Schweiz aufhalten. Darunter fallen sowohl Personen, die zuvor einen gültigen Aufenthaltstitel hatten, wie auch solche, die nie eine entsprechende Bewilligung erhalten haben. Zur Gruppe der Sans-Papiers gehören laut der verwendeten Definition auch Personen, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde, sofern sie sich weiterhin in der Schweiz aufhalten. Wenn nicht anders erwähnt, beziehen wir uns immer auf Bürger und Bürgerinnen von Drittstaaten (d.h. ausserhalb des EU/EFTA Raums).

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 beschreibt das methodische Vorgehen und Kapitel 3 gibt einen einführenden Überblick zur Rechtssituation der Sans-Papiers. Anschliessend werden in Kapitel 4 verschiedene Analysen zur Zahl der Sans-Papiers in den Kantonen sowie in der Gesamtschweiz vorgestellt. Kapitel 5 charakterisiert die Sans-Papiers hinsichtlich ihrer Migrationsbiographie, Herkunft, Anwesenheit und weiterer Merkmale. Arbeitsmarktsituation und Zugang zu den Sozialversicherungen (Kapitel 6) und Härtefallregelung (Kapitel 7) werden im Anschluss beschrieben. Kapitel 8 widmet sich den Sans-Papiers aus den EU/EFTA Staaten. Kapitel 9 schliesslich fasst die Erkenntnisse aus den verschiedenen Analysen zusammen.

² Der Begriff wurde in den 1970er-Jahren im Rahmen der ersten sozialen Bewegungen von Betroffenen in Frankreich geprägt und hat sich heute auch in der Wissenschaft und Politik durchgesetzt. Im englischen Sprachraum sind die Begriffe *undocumented migrants* und *irregular migrants* geläufig.

³ Um die Vergleichbarkeit mit früheren Studien sicherzustellen, übernehmen wir die zeitliche Abgrenzung von einem Monat. Wir möchten aber darauf hinweisen, dass man diese Grenze, die keiner Visumsfrist oder Versicherungspflicht entspricht, auch bei drei Monate ansetzen hätte können.

2. Methodische Überlegungen

In der Forschungsliteratur sind verschiedene Methoden bekannt, um die Zahl der Sans-Papiers zu schätzen (der Forschungsstand ist beispielsweise im Bericht der Europäischen Kommission zusammengefasst (vgl. Jandl 2008)). Grundsätzlich kann zwischen Methoden unterschieden werden, die bestehende Datenbanken nutzen, und anderen, die neue Informationen mittels eigens durchgeführten Befragungen generieren. Beide Herangehensweise haben ihre Herausforderungen:

- *Auswertung bestehender Statistiken:* Es gibt keine Statistik, anhand welcher die Sans-Papiers direkt identifiziert werden können. Stattdessen nähert man sich der Zahl durch die Verknüpfung verschiedener Datenquellen an, was zu Unschärfe führt. Die Daten decken ausserdem je nach Statistik mehr oder minder kleine Teilgruppen der Sans-Papiers ab. Der Anteil dieser Gruppen an der Gesamtpopulation muss geschätzt werden.
- *Fachgespräche:* Auch Fachpersonen fällt es schwer, Zahl und Merkmale der Sans-Papiers einzuschätzen. In ihren Antworten werden sie von bestehenden Studien beeinflusst, zudem kann die institutionelle Einbettung und politische Haltung eine Rolle spielen. Gruppen, die sich selten bei Beratungsstellen oder Behörden melden, sind schwer zu erfassen und in den Antworten untervertreten.

Die Kombination verschiedener Methoden resp. verschiedener Informationsquellen eliminiert die oben aufgeführten Herausforderungen zwar nicht, zeigt aber die Robustheit der Ergebnisse auf und erlaubt eine Triangulierung der Schätzung. Aus diesem Grund wurden in der vorliegenden Studie verschiedene quantitative und qualitative Instrumente eingesetzt:

- Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern kantonaler Migrationsbehörden und von Anlaufstellen⁴ für Sans-Papiers, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Kontrollorganen Schwarzarbeit und Erziehungsdepartementen in zwölf Kantonen;
- Gespräche mit nationalen Fachpersonen des Bundes und interkantonalen Organen, der Zivilgesellschaft sowie Forschern der Rechtswissenschaft;

⁴ In praktisch allen grösseren Städten der Schweiz sind in den vergangenen Jahren Beratungsstelle (spezialisierte Stellen für Sans-Papiers oder solche, die Dienstleistungen für Zugewanderte generell anbieten) sowie teilweise auch Gesundheitsambulatorien entstanden. Eine fortlaufend aktualisierte Zusammenstellung findet sich auf www.sans-papiers.ch unter „Beratungsstellen“.

- Auswertung Daten des Migrationsinformationssystem (ZEMIS), der individuellen AHV-Konti, der Statistiken der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) sowie der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT).

Die *kantonalen* Gespräche stellen die hauptsächliche Informationsbasis dar und werden im weiteren Verlauf des Berichts systematisch ausgewertet (siehe Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner in Anhang 1). Bei den weiteren Ausführungen im vorliegenden Kapitel fokussieren wir daher auf das Vorgehen bei den kantonalen Fachgesprächen. Im Rahmen der *nationalen* Fachgespräche (ebenfalls Anhang 1) wurden wichtige Kontextinformationen erhoben, welche in die Erarbeitung der Untersuchungsinstrumente und in die Interpretation der Resultate einfließen; die Informationen werden im vorliegenden Bericht hingegen nicht anhand eines vorgegebenen Rasters wiedergegeben. Diese Vorgehensweise basiert auf der These, dass es einfacher ist, Zahl und Merkmale der Sans-Papiers auf der kantonalen als auf der nationalen Ebene zu erfassen.

Die quantitativen Analysen schliesslich werden jeweils direkt in den themenrelevanten Kapiteln 4.4 (Schätzung auf Basis der Sterbe- und Geburtdaten), 6.2 (Auswertungen zu Sans-Papiers mit AHV-Einzahlungen) und 7.3 (Arbeitsmarktintegration regularisierter Sans-Papiers) beschrieben. Im Rahmen der Studie wurden auch weitere Auswertungsstrategien geprüft, die nach zusätzlichen Abklärungen verworfen werden mussten.⁵

Insgesamt unterscheidet sich die vorliegende Studie von früheren Untersuchungen, indem Fachgespräche in beinahe der Hälfte der Kantone geführt wurden (Longchamp et al.: sechs Kantone); dafür ist die Zahl der Gespräche pro Kanton geringer. Zudem werden die Fachgespräche mit quantitativen Auswertungen basierend auf bestehenden Statistiken ergänzt. Es soll bereits an dieser Stelle vermerkt werden, dass beim Vergleich der Resultate verschiedener Studien berücksichtigt werden muss, dass sich nicht nur der Kontext, sondern auch die Erhebungsmethodik und die Definitionen verändert haben mag: In der nun vorliegenden Studie werden Informationen zu Personen aus dem EU/EFTA Raum resp. Drittstaaten gesondert ausgewiesen; in früheren Studien wurden diese Gruppen gemeinsam diskutiert.

⁵ Eine Hochrechnung auf Basis der Statistiken der Polizei, der Unfall- sowie Krankenversicherungen wurde nach Rücksprache mit den Statistikspezialisten der SASIS und SUVA ausgeschlossen; es ist entweder nicht möglich, Sans-Papiers in diesen Daten zu identifizieren, oder aber es bleibt unklar, welchen Anteil an der Gesamtzahl der Sans-Papiers die identifizierten Personen umfassen. Der Abgleich von Schuldaten und STATPOP (Statistik der Bevölkerung und der Haushalte) sowie STATPOP und ZEMIS wurde getestet und verworfen: Differenzen zwischen diesen Datenbanken können nicht zur Schätzung der Zahl der Sans-Papiers genutzt werden, weil sich zu viele Einflussfaktoren ebenfalls auf Diskrepanzen zwischen den Statistiken auswirken können.

2.1. Vorgehen kantonale Fachgespräche

Auswahl der zwölf Untersuchungskantone

Es wurden Gespräche in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich geführt. Damit wurde die Situation in zwölf Kantonen untersucht, die gemeinsam 79 %⁶ der Gesamtbevölkerung und drei Sprachregionen der Schweiz abdecken.

Die Auswahl der Kantone wurde vom SEM getroffen und vom Projektteam darauf überprüft, ob in der Auswahl sowohl Kantone vertreten sind, in denen proportional zur Wohnbevölkerung wenige Sans-Papiers vermutet werden, wie auch Kantone mit vielen Sans-Papiers. Die Überprüfung zu Projektbeginn, auf Basis von Angaben aus der Studie von Longchamp et al. 2005, kam zum Schluss, dass diese für eine valide Hochrechnung zentrale Bedingung erfüllt wird.⁷ Zu Projektende, als Interviewdaten aus zwölf Kantonen sowie Schätzungen für die restlichen vorlagen, konnte dieser Befund bestätigt werden (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 Übersicht Auswahl Untersuchungskantone

Geschätzter Anteil Sans-Papiers (Sans-Papiers pro 1'000 Einwohner)	Untersucht	Nicht untersucht
Hoher Anteil (mehr als 8.0 Sans-Papiers)	GE, BS, VD, ZH	JU, NE, NW, SH, ZG
Mittlerer Anteil (2.5 - 8.0 Sans-Papiers)	AG, BE, FR, TG	AR, AI, BL, GL, SO
Tiefer Anteil (weniger als 2.5 Sans-Papiers)	GR, SG, TI, VS	LU, OW, SZ, UR

Bemerkung: Zuteilung auf Basis der in den Gesprächen ermittelten Zahl der Sans-Papiers (Untersuchungskantone) resp. der statistischen Hochrechnung; siehe Kapitel 4.3.

Identifikation der Gesprächspartnerinnen und -partner

Es wurden Gespräche mit den folgenden Behörden und Organisationen geführt:

- Migrationsbehörden
- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen
- Zivilgesellschaft Sans-Papiers (Anlaufstellen, Hilfswerke)

⁶ Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung am 31.12.2014 (BFS STATPOP).

⁷ Der Bericht von gfs führt aus, dass insbesondere Volkseinkommen und Ausländeranteil einen hohen Einfluss auf den Anteil Sans-Papiers im Kanton ausübt. Die Kantone wurden anhand ihrer Eigenschaften bezüglich dieser beiden Faktoren in die drei Gruppen „hoher Anteil“, „mittlerer Anteil“ und „tiefer Anteil“ an Sans-Papiers eingeteilt.

- Kontrollorgane Schwarzarbeit
- Erziehungsdepartemente

Während es pro Kanton üblicherweise nur eine zuständige Migrationsbehörde, ein Erziehungsdepartement sowie ein Kontrollorgan gibt, standen bei den Sozialpartnern sowie bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen häufig mehrere Institutionen zur Auswahl. Hier wurde jeweils der Anlaufstelle und den grössten Verbänden der Vorzug gegeben; zudem wurden Empfehlungen anderer Gesprächspartnerinnen und -partner berücksichtigt. Die Zahl der geführten Gespräche wird in Tabelle 2 zusammengefasst.

Tabelle 2 Anzahl geführte kantonale Fachgespräche

	Total	Migrat.- behörden	Anlaufst. / NGO	Arbeitge- berorg.	Arbeitneh- merorg.	Kontroll- organe SA	Erzieh.- depart.
Aargau	5	1	1	1	(1)	1	-
Basel-Stadt	4	1	1	1	1	-	-
Bern	5	2	1	-	1	1	-
Freiburg	4	1	1	-	1	1	-
Genf	7	1	3	1	1	-	1
Graubünden	6	1	1	1	2	1	-
St.Gallen	4	1	1	-	1	1	-
Tessin	6	1	1	(1)	1	1	(1)
Thurgau	4	1	1	1	-	1	-
Waadt	5	1	1	1	1	1	-
Wallis	5	1	1	1	1	1	-
Zürich	6	1	2	-	1	1	1
Total	61	13	15	8	12	10	3

Bemerkung: in Klammer sind Kurzinterviews dargestellt, in denen nur wenige Fragen abgedeckt werden konnten. Ein Gespräch wurde doppelt gezählt (Zürich und St.Gallen), weil es Informationen für beide Kantone enthielt. Die Gespräche mit den Erziehungsdepartementen fokussierten auf die Zahl der eingeschulter Sans-Papiers Kinder. In den meisten Kantonen konnten dazu keine Angaben gemacht werden.

Die Suche nach Gesprächspartnerinnen und -partnern war aufwändig und insbesondere in Kantonen mit einer tiefen Zahl an Sans-Papiers schwierig;⁸ dies liegt

⁸ Wir möchten an dieser Stelle Herrn Rohner vom SEM, Frau Lützelschwab vom Schweizerischen Arbeitgeberverband, Herrn Fischer von Travail Suisse, Frau Obricht vom Kaufmännischen Verband Schweiz sowie Herrn Lampart vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund danken, die das Projektteam bei der Gewinnung von Gesprächspartnerinnen und -partnern unterstützt haben.

daran, dass viele der Institutionen sich wenig mit dem Thema beschäftigten, oder sich nicht in der Lage fühlten, über die ganze Gruppe der Sans-Papiers Auskunft geben zu können. Die Erziehungsdepartemente wurden spezifisch nach Daten zu den eingeschulten Sans-Papiers Kindern gefragt; nur drei von zwölf Kantonen verfügen über entsprechende Zahlen und konnten diese weitergeben (entsprechend wurden diese Daten im Bericht nicht weiter ausgewertet und dokumentiert).

Um die sechs Institutionen in den zwölf Kantonen vollständig abzudecken, hätten 72 Gespräche geführt werden sollen; davon fanden insgesamt 56 statt. Gleichsam wurden in einigen Kantonen „Positionen“ doppelt oder dreifach besetzt, was sich mit der unterschiedlichen Spezialisierung der entsprechenden Organisationen erklärt.⁹ Insgesamt wurden 61 Gespräche mit 60 Personen geführt (eine Person deckte zwei Kantone ab).

Antwortauswahl und Unschärfen

In den Gesprächen wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass es schwierig sei, die entsprechenden Schätzungen vorzunehmen, und dass die Aussagen eine grosse Unschärfe beinhalten (sowohl Ungenauigkeiten wie auch systematische Verzerrungen). Insgesamt gab es bei den quantitativen Fragen einen sehr hohen Antwortausfall, der je nach Frage zwischen 41 % und 87 % lag (siehe Tabelle 3). Bei den qualitativen Fragen war der Antwortausfall weitaus geringer. Eine kleine Zahl an qualitativen Aussagen auf quantitative Fragen wurde nachträglich vom Projektteam nach einem vorgegebenen Muster codiert.¹⁰

Der hohe Antwortausfall korrespondiert mit einer hohen Streuung der Antworten innerhalb der Kantone (d.h. unterschiedliche Einschätzungen der kantonalen Situation). Beides betont die hohe Unsicherheit, welcher alle Zahlenschätzungen im vorliegenden Bericht unterliegen.

⁹ In der Auswertung wurden die quantitativen Informationen aus diesen Gesprächen gemittelt, um die Balance zwischen den befragten Institutionen sicherzustellen.

¹⁰ Es wurde nach folgender Codierungsregel vorgegangen: „Keine“ wurde als 0 % erfasst, „praktisch Null“ und „fast keine“ als 5 %; „(ungefähr) die Hälfte“ als 50 %, „grosse Mehrheit“ als 75 %, „fast alle“ und „praktisch alle“ als 95 %, „alle“ als 100 %.

Tabelle 3 Antwortausfall und Unschärfen

Thema	Anteil beantworteter Fragen	Streuung innerhalb Kanton
Zahl Sans-Papiers	46 %	bis zu ± 41 %
Profil Sans-Papiers	37-59 %	bis zu ± 86 %
Arbeitsmarkt / Sozialversich.	23-33 %	bis zu ± 90 %
Zahl EU/EFTA Sans-Papiers	13 %	-

Hinweis: Die Streuung ist bei den EU/EFTA Sans-Papiers nicht sinnvoll berechenbar, da sehr wenige Antworten vorliegen. Für ein Lesebeispiel zur Streuung siehe Tabelle 4.

Die Auswertungen zeigen weiter, dass die Antworten nicht nur zufällig streuen, sondern dass insbesondere bei der Schätzung der Zahl der Sans-Papiers systematische Abweichungen zwischen den Gesprächspartnerinnen und -partnern zu beobachten sind. Im Durchschnitt liegen die Schätzungen der Kontrollorgane Schwarzarbeit 30 % und diejenigen der Migrationsbehörden 27 % unter dem kantonalen Mittelwert; die Schätzungen der Gewerkschaften 8 %, der Anlaufstellen 10 % und der Arbeitgebern 82 % über dem Durchschnitt. Diese Unterschiede deuten darauf hin, dass die verschiedenen Gesprächspartnerinnen und -partner unterschiedliche Perspektiven auf die Zahl und Situation der Sans-Papiers haben. In den Analysen werden Mittelwerte über die verschiedenen Schätzungen gebildet, um die unterschiedlichen Perspektiven sowie Erfahrungen mit unterschiedlichen Gruppen von Sans-Papiers zu berücksichtigen.

Gewichtung der Gespräche

Um die Gruppe der Sans-Papiers gesamthaft möglichst adäquat zu charakterisieren, wurde in den Berechnungen berücksichtigt, ob die Schätzung aus einem Kanton mit vielen oder mit wenigen Sans-Papiers stammt: Jede quantitative Aussage wurde mit der geschätzten Zahl der Sans-Papiers im Kanton des Gesprächsteilnehmers / der Gesprächsteilnehmerin gewichtet.

In einigen Gesprächen konnte die Gruppe der Sans-Papiers nicht als Ganzes charakterisiert werden. Die befragten Personen beschäftigen sich entweder nur mit einer resp. mehreren Teilgruppen von Sans-Papiers und fühlen sich nicht in der Lage, sich zu Sans-Papiers im allgemeinen zu äussern. In Einzelfällen verwenden sie eine Definition von „Sans-Papiers“, die von der im vorliegenden Bericht verwendeten abweicht (siehe Kapitel 5, Fussnote 41). Bei den Teilgruppen handelt es sich um jene, die sich aus der Charakterisierung der Sans-Papiers anhand ihrer Migrationsbiographie ergeben (siehe Kapitel 5):

- Negativer Asylentscheid (Asyl abgelehnt / vorläufige Aufnahme beendet)
- Overstay B/C-Bewilligung
- *Clandestins*¹¹ / Overstay Tourismusvisum, sowie restliche Personen

Die entsprechenden Gespräche wurden in den quantitativen Analysen zum Profil der Sans-Papiers und ihrer arbeitsmarktlichen Situation berücksichtigt, wenn sie sich mindestens auf zwei Drittel der gesamten Gruppe der Sans-Papiers bezogen.¹²

Bei der Auswertung der Zahl der Sans-Papiers wurden alle Gespräche berücksichtigt. Falls die Fachpersonen nur die Zahl der Sans-Papiers einer Teilgruppe im Kanton schätzten, wurde mithilfe dieser Schätzung sowie Informationen aus anderen Interviews im Kanton zur relativen Grösse der Teilgruppen die Gesamtzahl der Sans-Papiers ermittelt.

¹¹ Unter dem französischen Begriff *Clandestins* verstehen wir, Migranten und Migrantinnen, die ohne rechtmässige Reisedokumente eingereist und in der Schweiz verblieben sind.

¹² D.h. alle Gespräche, die Sans-Papiers aus der Gruppe *Clandestins* / Overstay Tourismusvisum miteinbezogen, siehe Tabelle 9.

3. Die Rechtslage und ihre Entwicklung seit 2005

Im Folgenden werden die wichtigsten Rechtsgrundlagen, die den Aufenthalt oder die Erwerbstätigkeit von Personen ohne Aufenthaltsberechtigung tangieren, kurz präsentiert. Erwähnt werden ferner die Entwicklungen seit 2005, das heisst seit der letzten Publikation einer Schätzung der Zahl von Sans-Papiers (Longchamp et al. 2005). Was den Familiennachzug, die Rechte von Neugeborenen, die Bedingungen für eine Heirat und die Krankenversicherung angeht, sind verschiedene Entwicklungen auszumachen, auf die aber im Rahmen dieser Studie nicht eigens eingegangen werden kann.¹³ Die Rechtsprechung betreffend Aufenthalt wird in Kapitel 7 zu den Härtefallregelungen angeschnitten. Inzwischen ist eine beträchtliche Fachliteratur entstanden, die sich zur Vertiefung des Themenkreises eignet, der hier nur in Kürze angesprochen werden kann. Wir verweisen insbesondere auf folgende Bücher und Artikel: (Achermann 2015; Albrecht 2014; Amarelle 2010; Kiener und Medici 2014; Petry 2013, 2015).

3.1. Rechte und Pflichten von Sans-Papiers

Das Schweizer Recht sieht keine Spezialregelungen für Sans-Papiers vor, da diese per Gesetz nicht existieren (sollten). Allerdings erstrecken sich zahlreiche Grundrechte auf alle Menschen im Land, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Dies gilt beispielsweise für den Anspruch auf Hilfe in Notlagen einschliesslich des Rechts auf elementare medizinische Versorgung (Art. 12 der Bundesverfassung (BV; SR 101)) und das Krankenversicherungsobligatorium (Art. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)). Prinzipiell haben auch Sans-Papiers das Recht auf Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung. Umgekehrt sind sie quellsteuerpflichtig, falls sie ein Einkommen erzielen.

Was insbesondere die Erwerbstätigen betrifft, so gilt das Arbeits- bzw. Obligationenrecht, wie auch die Sozialversicherungen unabhängig vom Status anwendbar sind:

- Alle Arbeitnehmenden sind nach Unfallgesetz (Art. 1a Abs.1 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20)) obligatorisch gegen Berufsunfall und -krankheit versichert, unabhängig von der Bezahlung der Prämien.

¹³ In vieler Hinsicht sind die Erkenntnisse aus der thematisch breiter angelegten Studie der Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, die sich hingegen mit der zahlenmässigen Entwicklung nicht befasste, weiterhin aktuell (Efionayi-Mäder et al. 2010).

- Ebenso besteht für Sans-Papiers eine Versicherungspflicht für AHV/IV, EO, ALV und je nach Einkommen für die berufliche Vorsorge (2. Säule).
- Die Anmeldung bei den Sozialwerken ist auch bei Angestellten ohne Aufenthaltsberechtigung Pflicht der Arbeitgebenden. Somit sind sie grundsätzlich zum Leistungsbezug oder allenfalls zur Rückerstattung der einbezahlten AHV-Beiträge berechtigt, wenn sie die Schweiz definitiv verlassen. Dies ist auch der Fall, wenn diese nicht effektiv entrichtet wurden.¹⁴
- Ferner haben alle Arbeitnehmenden grundsätzlich Anspruch auf kantonale Familienzulagen.
- Kein Leistungsbezug ist allerdings für Sans-Papiers im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Erwerb ersatzordnung¹⁵ möglich, da sie nicht vermittelbar sind (bzw. weder in Armee noch Zivildienst leisten).

Weil die Bundesverfassung für alle Kinder ein Recht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht vorsieht, unterstehen sie der obligatorischen Schulpflicht.¹⁶ Im Kanton Genf schreibt die Verfassung seit 2012 eine obligatorische Bildung für alle Jugendlichen bis zur Mündigkeit (Art. 194 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf (KV-GE; SR 131.234)) vor. Die Fachliteratur und offizielle Berichte weisen darauf hin, dass die bestehenden Rechte in der obligatorischen und teilweise auch in der postobligatorischen Schulbildung in der Praxis relativ umfassend eingefordert werden (können), was in anderen Lebensbereichen nicht immer der Fall ist (BMJ 2012; Efionayi Mäder et al. 2010). Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass praktisch alle involvierten Akteure die Gewährung der Schulpflicht ordnungsrechtlichen Vorkehrungen überordnen, indem sie den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) an die Kantone vom 24. Oktober 1991 folgen.¹⁷ Diese Tatsache

¹⁴ Ausschlaggebend ist die Versicherungspflicht, nicht die tatsächliche Bezahlung der Beiträge, die der Arbeitgeber notfalls nachträglich zu bezahlen hat, falls ein Anspruch geltend gemacht wird. AHV-Renten können nur unter gewissen zeitlichen Voraussetzungen und im Rahmen eines Sozialversicherungsabkommens mit dem Herkunftsland bezogen werden.

¹⁵ Hingegen besteht das Recht auf Taggeldentschädigung während des Mutterschaftsurlaubs.

¹⁶ Ergänzend zum in der Verfassung verankerten Recht sowie zur Pflicht auf Grundschulunterricht (BV Art. 19 und 62) ermöglichten die „Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder“ vom 24. Oktober 1991 der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Kantonen, klare Regelungen bezüglich des Schulbesuches und des Schutzes von schon eingeschulten Sans-Papiers-Kindern zu erlassen.

¹⁷ „Die EDK bekräftigt den Grundsatz, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden. Die Integration res-

mag teilweise erklären, dass sich verschiedene kantonale Bildungsdirektionen weigerten, Daten über Kinder ohne Aufenthaltsberechtigung offenzulegen oder zu bestätigen, ob solche Daten existieren.¹⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Sans-Papiers keinesfalls rechtlos sind, obwohl die Einforderung ihrer Ansprüche in der Praxis mit Hürden verbunden ist, da die meisten Personen ohne Aufenthaltsberechtigung jeden Behördenkontakt meiden, um sich dem Risiko einer Ausweisung zu entziehen. Ein Schutz vor Ausweisung besteht nur in Ausnahmesituationen, falls die Behörden zur Überzeugung gelangen, dass eine Wegweisung für die Betroffenen eine ausserordentliche Härte darstellen würde (siehe Kapitel 7) oder wenn ein Non-Refoulement-Grund¹⁹ vorliegt. Darüber hinaus tolerieren gewisse Kantone einen vorläufigen Aufenthalt beispielsweise, um die Abwicklung eines Gerichtsverfahrens zu ermöglichen.

Andersherum ist es den Behörden aus einsehbaren Gründen meist kaum möglich, die Einhaltung der steuer-, sozialrechtlichen oder anderen Pflichten von Seiten der Sans-Papiers zu überprüfen, da ihre Anwesenheit in der Regel unbekannt ist.

3.2. Entwicklungen bezüglich Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Während das Recht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, einen legalen Aufenthaltsstatus voraussetzt, ist umgekehrt nicht mit jedem bewilligten Aufenthalt die Möglichkeit verbunden, legal zu arbeiten.²⁰ Erwerbstätige Sans-Papiers aus Drittstaaten verstossen deshalb in der Regel gleich gegen zwei (oder sogar drei) Vorkehrungen bezüglich Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (möglicherweise auch Einreisevorschriften²¹), was einem Vergehen gleichkommt und entsprechend mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden kann (siehe Art. 115 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)). Von einer Strafe kann abgesehen werden, wenn die Täter direkt ausgewiesen werden können.

pektiert das Recht des Kindes, Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen.“ (Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991)

¹⁸ Gemäss Petry (2013) sieht beispielsweise Art. 5 des Genfer „Règlement d’application de certaines dispositions de la loi sur l’instruction publique“ Folgendes vor: „Le département est tenu d’assurer le secret le plus absolu sur les informations relatives au statut d’élèves en situation irrégulière et à leur famille qu’il pourrait recueillir dans l’accomplissement de sa mission d’instruction scolaire, de formation professionnelle et de protection des mineurs.“

¹⁹ Das Non-Refoulement-Prinzip ist Teil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts und verbietet einem Staat, einen Menschen in ein Land zurückzuschicken, in dem sein Leben gefährdet ist.

²⁰ Beispielsweise haben Touristen keine Erwerbsberechtigung.

²¹ Dies trifft dann zu, wenn Personen aus visapflichtigen Staaten ohne die nötigen oder mit gefälschten Reisedokumenten in die Schweiz einreisen.

Anders ist die Situation der EU-Staatsangehörigen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterstellt sind und ein Recht auf Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit haben (siehe dazu auch Kapitel 8). Um eine Stelle anzutreten, ist es nicht notwendig, vorab einen Aufenthaltstitel einzuholen. Dies gilt während der ersten drei Monate auch für Stellensuchende, wonach eine Kurzaufenthaltsbewilligung erforderlich ist, die bis zu einem Jahr verlängert werden kann. Erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige sind lediglich verpflichtet, ihre Anwesenheit und Arbeit zu deklarieren, während nicht-erwerbstätige Personen bei längerem Aufenthalt (über drei Monate) gewisse Auflagen zu erfüllen haben (vgl. 8.1.). Spezielle Regeln gelten für Dienstleistungserbringende und selbständig Erwerbende. Im Folgenden wird, falls nicht anders präzisiert, ausschliesslich auf die Situation von Drittstaatenangehörigen eingegangen, die nicht dem Freizügigkeitsabkommen, sondern dem AuG unterstehen.

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts sind insbesondere folgende Neuerungen zu erwähnen, welche die Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers tangieren:

- Im Jahr 2008 trat das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA; SR 822.41) in Kraft, um verschiedene Formen der sozialrechtlich nicht deklarierten, missbräuchlichen und rechtswidrigen Erwerbstätigkeit zu vermeiden bzw. stärker zu bestrafen. Der Begriff Schwarzarbeit ist allerdings juristisch nicht definiert und sorgt teilweise für unterschiedliche Auslegungen (Bolliger und Féraud 2012). Nur ein beschränkter Teil der sogenannten Schwarzarbeit wird von Sans-Papiers verrichtet. Umgekehrt ist die Erwerbstätigkeit ohne ausländerrechtliche Bewilligung zwingend Schwarzarbeit bzw. kann als solche bezeichnet werden, selbst wenn sie sozial oder steuerrechtlich deklariert ist (sogenannte Grauarbeit).

Die Umsetzung des BGSA bezüglich Kontrolltätigkeit, Datenaustausch, vereinfachter Abrechnungsverfahren usw. wird kantonale unterschiedlich gehandhabt. Direkte Rückschlüsse auf Sans-Papiers gehen aus den jährlichen Monitoringberichten zuhanden des SECO nicht hervor.²² Die Zahl der aufgedeckten Schwarzarbeitsfälle steht ferner eng mit der Vorgehensweise (Verdachts- oder Zufallskontrollen) und Intensität der Kontrollen in Verbindung. Dieser Punkt wird in der gegenwärtigen Revision des Gesetzes aufgenommen, wie aus dem erläuternden Bericht zur Revision des BGSA hervorgeht (SECO 2015).

²² Vgl. Monitoringberichte (www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04190).

- Ebenfalls 2008 trat das neue Ausländer- und Ausländerinnengesetz (AuG) in Kraft, das mehrere Sanktionen gegenüber Sans-Papiers verschärft. Illegaler Aufenthalt und rechtswidrige Erwerbstätigkeit können mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr (vorher sechs Monate) sanktioniert werden, zumindest bei vorsätzlichem Handeln. Dies gilt analog für die Beihilfe von Dritten. Die illegale Beschäftigung von Sans-Papiers kann ähnliche Strafen (Freiheitsentzug bis zu einem Jahr) und mit wesentlich höheren Bussen als im alten Gesetz (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.209)) belegt werden (früher CHF 5'000, heute bis zu CHF 500'000 bei profitorientierten Aktivitäten).
- Mit der Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer ab 2009, welche die alte AHV-Nummer ersetzt, wurde der Datenaustausch zwischen verschiedenen Versicherungs- und Behördenstellen vereinfacht. Das AuG und das BGSA sehen eine verstärkte Datenverknüpfung zu Kontroll-, Sicherheits- und Statistikzwecken vor (BMJ 2012). Eine Weitergabe von Einzeldaten zwischen Sozialversicherungs- und Ausländerbehörden ist prinzipiell nur unter bestimmten Bedingungen oder auf Anfrage möglich. Auf die Frage, ob und inwieweit ein systematischer Datenabgleich erfolgt, erhielten wir in den Fachgesprächen divergierende und teilweise widersprüchliche Rückmeldungen, welche die unterschiedlichen (kantonalen) Situationen und Perspektiven der Antwortenden widerspiegeln.
- Im Jahr 2011 trat die Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft; SR 221.215.329.4) in Kraft, der insbesondere in jenen Kantonen von Bedeutung ist, die diesbezüglich keine kantonale Vorkehrung kennen.²³ Er regelt den Mindestlohn für Hausangestellte in privaten Haushalten und ist für Sans-Papiers insofern von Bedeutung, dass ein beträchtlicher Teil von ihnen in der Hauswirtschaft tätig ist (siehe 6.1.).

Abgesehen von den genannten Änderungen hat sich die Rechtslage in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers im letzten Jahrzehnt kaum grundsätzlich geändert.²⁴ Allerdings treten Spannungsfelder zwischen Rechtsgütern vermehrt an den Tag, wobei sich kantonal und sektoriell (Schule, Gesundheit, Arbeit usw.) unterschiedliche Lösungsansätze im Umgang mit Personen ohne Auf-

²³ Vgl. Pressemitteilung zur Verlängerung und Anpassung des Mindestlohns im NAV für Hausangestellte (www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=50934).

²⁴ Der Bundesrat hat 2013 festgehalten, dass er die bestehende rechtliche Stellung der Sans-Papiers beibehalten will (www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2013/2013-02-131.html).

enthaltberechtigung abzeichnen. So wurden beispielsweise in gewissen Kantonen oder einzelnen Städten spezielle Vorkehrungen getroffen, die es Sans-Papiers ermöglichen, Sozial- oder Arbeitsrechte einzufordern, ohne sich unmittelbar der Gefahr auszusetzen, identifiziert und ausgewiesen zu werden. Allerdings stossen solche Schritte immer wieder an Hindernisse, die sich aus der Tatsache ergeben, dass Sans-Papiers von Rechts wegen nicht vorgesehen sind. Zielkonflikte zwischen ordnungsrechtlicher Kontrolle resp. Sanktionierung und der Gewährung von (sozialen) Rechten wurden in den Interviews vielfach angesprochen; sie können nicht ohne weiteres aufgelöst werden, was am Beispiel der Bekämpfung der Schwarzarbeit und generell der Datenverknüpfung besonders klar wird (vgl. BMJ 2012: 71). Von den juristischen Experten wurde insbesondere auf die Bedeutung sogenannter *Firewalls* bezüglich des Datenaustauschs hingewiesen, welche sicherstellen, dass die Einforderung anerkannter Rechte nicht durch die Weitergabe von Informationen an die Migrationsbehörden untergraben wird. Durch solche *firewalls* kann vermieden werden, dass Sans-Papiers ihre Eigenschaft als Rechtssubjekte nicht aufgrund der Statuslosigkeit verlieren und wirtschaftliche oder soziale Rechte gegenüber Dritten durchsetzen können (Petry 2015: 19).

Zu erwähnen sind schliesslich noch zwei weitere Entwicklungen seit 2005: erstens die Entstehung des Nothilfedispositivs für abgewiesenen Asylsuchende (siehe nächstes Unterkapitel) und zweitens die Umsetzung der vollen Personenfreizügigkeit mit der EU-25²⁵ (siehe Kapitel 8). Die Rechtsgrundlagen und Entwicklung der Rechtsprechung betreffend Legalisierung von Härtefällen werden in Kapitel 7 behandelt.

3.3. Entwicklung hinsichtlich Asylbereich und Nothilfe

Per April 2004 wurden Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid und ab Januar 2008 alle abgewiesenen Asylsuchenden aus der Sozialhilfe ausgeschlossen, und ihr Aufenthalt gilt als illegal. Sie können beim zugewiesenen Kanton Nothilfe beziehen, die allen Menschen in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung zusteht. Diese Überbrückungshilfe umfasst eine Schlafstelle sowie lebensnotwendige Naturalien. Sie ist kantonale unterschiedlich ausgestaltet, was Unterbringung, Abgabemodalitäten, Mobilitätsmöglichkeiten usw. angeht (Bolliger und Féraud 2010; Sanchez-Mazas et al. 2011). Während andere Sans-Papiers (aus dem Ausländerbereich) selten öffentliche Hilfe suchen, da sie den Kontakt mit Behörden meiden, bezieht rund die Hälfte der abgewiesenen Asylsuchenden, die selten erwerbstätig

²⁵ Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien ist zurzeit noch kontingentiert.

sind, während einer gewissen Zeitdauer Nothilfe. Im vergangenen Jahr betrug die durchschnittliche Bezugsdauer 129 Tage (SEM 2015a: 10).

Mit dem Nothilferegime für Asylsuchende ist praktisch ein neues Dispositiv entstanden, das die Hilfesuchenden registriert und in Notschlafstellen, Zivilschutzanlagen oder Durchgangszentren unterbringt. Die Betroffenen sind somit den Migrationsbehörden bekannt, obwohl sie sich illegal im Land aufhalten. Staatliche Institutionen orientieren sich bei der Aufnahme, Hilfestellung und Gesundheitsversorgung an dieser Abgrenzung zwischen Asyl- und Ausländerbereich, die sich aus den Rechtsgrundlagen ableitet (vgl. Grundsatz der Ausschliesslichkeit des Verfahrens²⁶). Vor allem in grösseren Städten ist auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen (Beratungsstellen, Überlebenshilfen usw.) eine entsprechende Arbeitsteilung zu beobachten.

Die institutionelle Spezialisierung erklärt sich ferner dadurch, dass sich die betreffenden Personen nicht nur aufenthaltsrechtlich, sondern auch bezüglich ihres Hilfebedarfs aufgrund unterschiedlicher soziodemographischer Merkmale und Lebenslagen unterscheiden. Während eine Mehrheit der Sans-Papiers aus dem Ausländerbereich einer Erwerbstätigkeit nachgehen und sozial einigermaßen eingebettet sind, finden viele abgewiesene Asylsuchende keine Arbeit, haben tendenziell weniger soziale Beziehungen und sind aus diesem Grund eher auf Nothilfe angewiesen. Dies geht aus unseren Fachgesprächen hervor und wird durch die Fachliteratur erhärtet (Efionayi Mäder et al. 2010; Sanchez-Mazas et al. 2011). Obwohl viele andere Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung bedürftig oder *working poor* sind, beziehen sie nur in Ausnahmefällen Sozial- oder Nothilfe, etwa bei schwerer Krankheit oder zur Überbrückung bis zu einer geplanten Ausreise.

3.4. Kantonale Besonderheiten

Was die kantonalen Besonderheiten in Recht und Umgang mit Sans-Papiers angeht, wird am häufigsten die Härtefallpraxis erwähnt, auf die wir in Kapitel 7 näher eingehen. Ansonsten verweisen die meisten Antwortenden auf Bundesgesetz und entsprechende Weisungen, die befolgt werden, und auf die Tatsache, dass keine „Spezialregelungen“ oder „Angebote“ für Sans-Papiers bestehen. Diese Position vertreten insbesondere Behördenvertreterinnen und -vertreter, die sich auf

²⁶ Gemäss diesem Grundsatz „kann nach Einreichen eines Asylgesuches bis zur Ausreise nach rechtskräftigem Abschluss des Asylverfahrens oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden, ausser es besteht ein Anspruch darauf.“ Vgl. www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/asyl/verfahren/hb/f/hb-f2-d.pdf.

eine strikte Anwendung der Rechtsgrundlagen, eine hohe soziale und polizeiliche Kontrolle berufen und eine beschränkte Zahl von Sans-Papiers vermelden. Gelegentlich wird auf die Vorkehrungen in der Nothilfe für „registrierte“ Sans-Papiers hingewiesen.

Etwas anders gestaltet sich die Situation in Kantonen mit grösseren Städten, wo fast überall spezialisierte Beratungsstellen existieren, mit denen die Behörden in Dialog treten und allenfalls Modalitäten für den Zugang zu Sozialversicherungen (AHV, Krankenversicherung) und Prämienverbilligungen, zur Einforderung von Rechten gegenüber Arbeitgebern, zum kontrollierten Datenaustausch usw. vereinbart haben. Meist handelt es sich weniger um offizielle Weisungen, als um interne, oft sogar mündliche, Abmachungen. In den Kantonen Genf und Waadt, wo die Sans-Papiers-Frage stärker öffentlich debattiert wird, sind entsprechende Regelungen breiter bekannt. Eine quasi-offizielle Regelung (nicht publizierte Weisung) sieht beispielsweise vor, dass Familien von Kindern nicht mitten im Schuljahr ausgewiesen werden oder dass Erwerbstätige unter gewissen Bedingungen Zugang zu Arbeitsgerichten haben, ohne denunziert zu werden. Die Genfer Verfassung garantiert allen Minderjährigen den Zugang zu einer Ausbildung (siehe Kapitel 3.1.) und die Schulreglemente sehen vor, dass alle Schulkinder gegen Krankheit versichert sind und allenfalls Prämienverbilligungen erhalten. Ähnliche Vorkehrungen existieren in mehreren Kantonen oder einzelnen Städten, wurden aber für den vorliegenden Bericht nicht systematisch erfasst (vgl. auch Efionayi Mäder et al. 2010).

Auch die Kontrollen der Arbeitsmarktbehörden sind sehr unterschiedlich aufgestellt. Das Vorgehen hängt mit der institutionellen Ausgestaltung der Kontrollorgane zusammen, die mit bi- oder tripartiten Kommissionen arbeiten, teilweise auch die Kontrolle der flankierenden Massnahmen integrieren und je nachdem ausschliesslich aufgrund von Verdachtsfällen oder auch systematisch (Stichproben) vorgehen. Während der aufenthaltsrechtliche Status in einzelnen Kantonen von den Kontrollorganen vertraulich behandelt wird, werden in anderen sämtliche Zweifel bezüglich Aufenthalt direkt an die Migrationsbehörden oder Polizei gemeldet. Verschiedene Gesprächspartner und -partnerinnen verweisen in diesem Zusammenhang auf die grösseren Herausforderungen bei den Kontrollen in Grenzkantonen im Vergleich zu Binnenkantonen.

4. Zahl der Sans-Papiers

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der im Rahmen der Gespräche erhobenen Zahl der Sans-Papiers in den Kantonen (4.1). Es werden anschliessend verschiedene Einflussfaktoren diskutiert, welche die Zahl der Sans-Papiers mitbestimmen (4.2), und basierend darauf wird eine Hochrechnung der gesamtschweizerischen Zahl durchgeführt (4.3). Das Kapitel schliesst mit einer alternativen Schätzung der Zahl der Sans-Papiers unter Verwendung der Todesfall- und Geburtenstatistik (4.4).

Die Analysen für die Kapitel 4.1, 4.2 und 4.3 basieren auf den Angaben der kantonalen Fachpersonen. Diese wiederum greifen bei Ihren Schätzungen meist auf Erfahrungswerte aus der eigenen Tätigkeit zurück. Weitere Anhaltspunkte stellen beispielsweise Nothilfestatistiken, Härtefall dossiers, Verzeigungen, Daten über die Einschreibung von Schulkindern (bei Behörden oder NGOs), Klientendossiers von Hilfesuchenden (Beratungsstellen, Gewerkschaften) oder Patientinnen und Patienten dar. Es zeigt sich, dass Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Hand zu eher konservativen Schätzungen neigen und sich an den aufgedeckten oder registrierten Fällen (Asylbereich) orientieren. Anlaufstellen, Gewerkschaften und Arbeitgebende hingegen tendieren zu grosszügigeren Schätzungen und Extrapolationen (siehe Kapitel 2.1). Solche Schwankungen werden durch die Bildung von Mittelwerten ausgeglichen, solange sie um die tatsächliche Zahl der Sans-Papiers streuen; systematische Verzerrungen (wie die Tatsache, dass gewisse Gruppen kaum sichtbar sind und dadurch möglicherweise unterschätzt werden) können hingegen nicht korrigiert werden. Wie im Folgenden an verschiedenen Stellen diskutiert wird, muss die relativ grosse Ungenauigkeit wie auch systematische Verzerrungen der Schätzungen bei der Interpretation stets mitberücksichtigt werden.

4.1. Schätzung aus den kantonalen Interviews

Die kantonalen Fachpersonen wurden nach drei Schätzungen zur Zahl der Sans-Papiers in ihrem Kanton gefragt, in der folgenden Reihenfolge:

- Schätzung der *minimalen Anzahl* Sans-Papiers im Kanton
- Schätzung der *maximalen Anzahl* Sans-Papiers im Kanton
- *Beste Schätzung* der Anzahl Sans-Papiers (d.h. wahrscheinlichste Anzahl gemäss Einschätzung der Antwortenden) im Kanton

Die Schätzungen, die sich wie alle weiteren Ausführungen in diesem Kapitel auf Sans-Papiers aus Drittstaaten beziehen, sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Bei Kantonen, für die mehrere Schätzungen vorliegen, wird jeweils der Durchschnitt

der Schätzungen dargestellt. Mit geschätzten 28'000 weist der Kanton Zürich die weitaus höchste Zahl an Sans-Papiers auf. Ebenfalls eine sehr hohe Zahl wurde für den Kanton Freiburg geschätzt (20'000). Diese Angabe sollte mit grosser Vorsicht interpretiert werden: Die Information basiert nur auf einem Interview und die weiteren Auswertungen weisen darauf hin, dass diese Schätzung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu hoch ist.²⁷ Aus diesem Grund entschied das Projektteam, die Schätzung aus dem Kanton Freiburg in den weiterführenden Analysen nicht zu berücksichtigen und stattdessen die Zahl der Sans-Papiers für den Kanton auch über die statistische Modellierung zu schätzen (siehe Kapitel 4.3).

Die befragten Fachpersonen gehen davon aus, dass in den übrigen elf untersuchten Kantonen insgesamt etwa 65'000 Sans-Papiers leben. Knapp die Hälfte dieser Sans-Papiers lebt in Zürich (28'000); je ein weiteres Fünftel in Genf (13'000) und Waadt (12'000). Anschliessend folgen die Kantone Basel-Stadt (4'000) und Bern (3'000).

Werden die Angaben zur minimalen und maximalen Zahl der Sans-Papiers – die in den Interviews separat abgefragt wurden – pro Kanton gemittelt und anschliessend summiert, ergibt sich für die elf Kantone eine Bandbreite zwischen 44'000 und 84'000 Sans-Papiers. Die oben aufgeführte „beste Schätzung“ liegt mit 65'000 Personen fast genau in Mitte dieser Bandbreite. Die Unsicherheit der befragten Fachpersonen bezüglich der Zahl ist sehr gross: Die Bandbreite entspricht zwei Drittel der besten Schätzung selbst.

Diese Unsicherheit wird durch zwei weitere Befunde unterstrichen: Erstens konnten oder wollten nur 28 der 60 befragten Fachpersonen eine entsprechende Schätzung abgeben. Zweitens zeigt die Analyse der Schätzungen, dass diese innerhalb der Kantone sehr stark streuen (siehe Spalte „Streuung“ in Tabelle 4 und Lesebeispiel unterhalb der Tabelle): Im Durchschnitt weichen die Schätzungen um 41 % vom kantonalen Durchschnitt ab. Die Schätzungen streuen besonders stark in den Kantonen Bern und Thurgau, am wenigsten in den Kantonen Genf und St. Gallen.

²⁷ Basierend auf weiteren qualitativen Angaben aus den Interviews, dem sehr hohen Anteil der Sans-Papiers relativ zur Wohnbevölkerung (67 Sans-Papiers pro 1'000 Einwohner im Kanton Fribourg; im Vergleich dazu weisen Genf (27) und Zürich (20) weitaus tiefere Zahlen aus) und der grossen Diskrepanz zur Schätzung mit dem Resultat der statistischen Modellierung (lediglich 800 Sans-Papiers).

Tabelle 4 Zahl der Sans-Papiers

	Beste Schätzung	<i>Streuung (+/-)</i>	<i>Anzahl Antworten</i>	Schätzung Minimum	Schätzung Maximum
Aargau	(2'000)	-	1	(2'000)	(2'000)
Bern	(3'000)	94 %	3	(1'000)	(6'000)
Basel-Stadt	4'000	35 %	3	1'000	5'000
Freiburg *	(20'000)	-	1	(10'000)	(25'000)
Genf	13'000	9 %	4	10'000	15'000
Graubünden	60	52 %	3	50	70
St. Gallen	500	11 %	2	(400)	(800)
Thurgau	(800)	87 %	2	(600)	(1'100)
Tessin	600	44 %	3	300	800
Waadt	12'000	17 %	2	9'000	15'000
Wallis	(600)	-	1	(200)	(1'000)
Zürich	28'000	31 %	3	19'000	37'000

Quelle: Kantonale Fachgespräche.

Bemerkungen: * Die Schätzung von Freiburg wird im Lichte weiterer Informationen als zu hoch erachtet; Zahlen in Klammern enthalten besonders grosse Ungenauigkeiten, weil sie entweder nur auf einer Antwort beruhen (AG, FR, VS), weil die Streuung über +/- 75 % liegt (BE, TG) oder weil keine beste Schätzung für den Kanton vorliegt (VD, VS: dargestellt wird das arithmetischem Mittel der maximalen und minimalen Schätzung) oder keine maximale Schätzung angegeben wurde (AG: dargestellt wird die beste Schätzung). Auf 10 resp. 100 (wenn über 100) resp. 1'000 (wenn über 1'000) gerundete Zahlen.

Lesebeispiel „Streuung“: Für den Kanton Bern liegen drei Schätzungen vor: 200, 7'000 und 1'500. Diese drei Zahlen ergeben einen Mittelwert von 2'900 (resp. gerundet 3'000). Die Abweichungen der Schätzungen von diesem Mittelwert sind: -93 %, +141 % und -48 %. Der Mittelwert der Abweichungen (absolute Werte, d.h. ohne Vorzeichen) ist 94 %. Diese Streuung erachten wir als sehr hoch; entsprechend ist die Schätzung selbst in Klammer dargestellt.

Werden die Fachpersonen der zwölf Kantone danach gefragt, ob und in welchem Umfang sich die Zahl der Sans-Papiers seit 2005 verändert hat, so fällt vielen die Einschätzung schwer. Nur für sieben Kantone liegt eine quantitative Schätzung vor.

In fünf dieser sieben Kantone geht man davon aus, dass insgesamt über die letzten zehn Jahre keine signifikanten Veränderungen stattgefunden haben; nur in zwei Kantonen wird eine Veränderung wahrgenommen (in einem Kanton ein Rückgang, im anderen eine Zunahme der Zahl der Sans-Papiers). Insgesamt ergeben diese Schätzungen einen gewichteten Durchschnitt von -0.4 %, d.h. die Zahl der Sans-Papiers entspricht in ungefähr noch jener, die man vor zehn Jahren vorgefunden hat (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5 Entwicklung der Zahl der Sans-Papiers seit 2005

	Veränderung seit 2005	<i>Anzahl Antworten</i>
Bern	(+ 6 %)	1
Basel-Stadt	(0 %)	1
Genf	- 3 %	3
Thurgau	(0 %)	1
Waadt	0 %	2
Wallis	0 %	2
Zürich	(0 %)	1
Total (gewichteter Durchschnitt)	- 0.4 %	7

Quelle: Kantonale Fachgespräche.

Bemerkungen: Totalwerte entsprechen dem gewichteten Durchschnitt der kantonalen Werte (Gewicht: Zahl der Sans-Papiers im Kanton). Zahlen in Klammern enthalten besonders grosse Ungenauigkeiten, weil sie nur auf einer Antwort beruhen. Für die Kantone AG, FR, SG, TG und TI liegen keine quantitativen Schätzungen vor.

Was die geäußerten Erklärungen für die relative Stabilität der Zahl von Sans-Papiers betrifft, ist nach Politikfeldern zu unterscheiden: Im Ausländerbereich gilt primär der Arbeitsmarkt als ausschlaggebend, wobei die Nachfrage nach wenig qualifiziert geltenden Arbeitskräften gemäss mehreren Aussagen relativ stabil geblieben ist bzw. nur leicht zugenommen hat. Gleichzeitig haben EU-Staatsangehörige die Drittstaatenangehörigen ohne Aufenthaltsberechtigung in niedrig bezahlten Jobs teilweise abgelöst. Dieser von der Politik intendierte Trend hat sich infolge der Krisen in Südeuropa offenbar noch verstärkt. Von einer verstärkten Konkurrenz zwischen EU/EFTA- und Drittstaatenangehörigen in den relevanten Arbeitsmarktnischen wurde mehrfach berichtet, zumindest was die Ballungszentren betrifft (Arc lémanique, Zürich). Ehemalige Sans-Papiers aus Portugal und später aus osteuropäischen Staaten konnten dank des Personenfreizügigkeitsabkommens ihre Situation inzwischen legalisieren (siehe Kapitel 8).

Einzelne Fachpersonen aus der Deutschschweiz, die eine Zunahme der Sans-Papiers beobachten oder vermuten, bringen diese mit dem Asylbereich in Verbindung bzw. führen sie auf abgewiesene oder potentielle Schutzsuchende zurück, die ganz darauf verzichten, ein Asylgesuch zu stellen. Andere Interviewpartnerinnen und -partner vertreten hingegen die Meinung, dass infolge des Dubliner Abkommens (2008) die Zahl der Personen aus dem Asylbereich rückgängig ist. Mehrere Fachpersonen sind ferner der Ansicht, dass auch die Mobilität der Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsberechtigung stark zugenommen und daher zu zeitlichen Schwankungen der Bestände geführt hat, ohne dass sich aber ein zu-

nehmender Trend abzeichnen würde. Die gegenwärtig steigende Zahl der Asylgesuche dürften die Zahl der Sans-Papiers vorderhand nur marginal tangieren, da die Schutzquote (Anerkennung Asyl oder vorläufige Aufnahme) ebenfalls massgeblich gestiegen ist.

4.2. Verteilung der Sans-Papiers auf die Kantone

Die Zahl der Sans-Papiers in den zwölf untersuchten Kantonen kann mitunter durch deren Bevölkerungszahl erklärt werden: Bevölkerungreiche Kantone weisen unter sonst gleichen Umständen mehr Sans-Papiers auf. Eine informativere Grösse, um die geographische Verteilung zu diskutieren, ist daher die Anzahl Sans-Papiers pro Tausend Einwohnerinnen und Einwohner.

Tabelle 6 stellt den Anteil der Sans-Papiers dar, wie er sich aus der besten Schätzung zur Zahl der Sans-Papiers und der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton berechnet. Der Kanton Graubünden weist mit 0.3 Sans-Papiers pro Tausend Einwohner den tiefsten Anteil Sans-Papiers auf, gefolgt vom Kanton St. Gallen mit 1.0 Sans-Papiers pro Tausend Einwohner. Die höchsten Werte weisen die Kantone Genf (27), Basel-Stadt (22) und Zürich (20) auf. Der Durchschnitt über die 11 Kantone (ohne Kanton Freiburg) liegt bei 10 Sans-Papiers pro Tausend Einwohner.

Tabelle 6 Zahl der Sans-Papiers in Relation zur Wohnbevölkerung

	Beste Schätzung	Ständige Wohnbevölkerung	Anzahl Sans-Papiers pro Tausend Einwohner
Aargau	(2'000)	645'300	(3)
Bern	(3'000)	1'009'400	(3)
Basel-Stadt	4'000	190'600	21
Genf	13'000	477'400	27
Graubünden	60	195'900	0.3
St. Gallen	500	495'800	1
Thurgau	(800)	263'700	(3)
Tessin	600	350'400	2
Waadt	12'000	761'400	16
Wallis	(600)	331'800	(2)
Zürich	28'000	1'446'400	19

Quellen: Kantonale Fachgespräche, BFS STATPOP (31.12.2014).

Bemerkungen: Alle Zahlen sind gerundet, Zahlen in Klammern enthalten besonders grosse Ungenauigkeiten (siehe Ausführungen bei Tabelle 4).

Verschiedene Merkmale der elf Kantone wurden quantitativ auf ihren Zusammenhang mit dem Anteil Sans-Papiers an der Wohnbevölkerung untersucht. Die Auswahl der Merkmale ergibt sich aus der bisherigen Diskussion in der Literatur (siehe u.a. Longchamp et al. 2005; Spadarotto et al. 2014; Wichmann et al. 2011) und aus den Informationen, die in den Fachgesprächen gewonnen wurden.

Die Analyse der Korrelationskoeffizienten (siehe Tabelle 7) zeigt, dass die folgenden Merkmale besonders stark mit dem Anteil Sans-Papiers zusammenhängen: *Urbanitätsgrad*, *Anteil Ausländer* und *Migrationsfreundlichkeit* bei Abstimmungen und das *Bruttoinlandprodukt pro Kopf*, das im Kanton erzielt wird. Es ist zu beachten, dass sich aus einem hohen Korrelationskoeffizienten nicht zwingend ein kausaler Zusammenhang ableitet: Es ist etwa möglich, dass eine Korrelation zustande kommt, weil die beiden Faktoren (d.h. der Anteil Sans-Papiers und das untersuchte Merkmal) gemeinsam durch einen dritten Faktor beeinflusst werden. Es sind zudem Interdependenzen verschiedener Merkmale beobachtbar. So weisen urbane Kantone höhere Einkommen (und bieten damit auch mehr Arbeitsplätze in privaten Haushalten) und höhere Ausländeranteile auf und stimmen migrationsfreundlicher.

Tabelle 7 *Korrelation ausgewählter Merkmale mit Anteil Sans-Papiers im Kanton*

Merkmal	Korrelationskoeffizient
Urbanitätsgrad	0.85
Anteil Ausländer an der Wohnbevölkerung	0.83
Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen (Skala)	0.79
BIP pro Kopf	0.77
Inklusionsgrad Migrationspolitik (Skala)	0.29
Grenznähe (nicht an der Grenze=0 / an der Grenze=1)	0.10
Arbeitslosenquote der Ausländer	-0.02
Sprachregion (Lateinische Schweiz=0 / Deutschschweiz=1)	-0.12
Anteil Erwerbstätige in Landwirtschaft / Bau / Gastgewerbe	-0.69

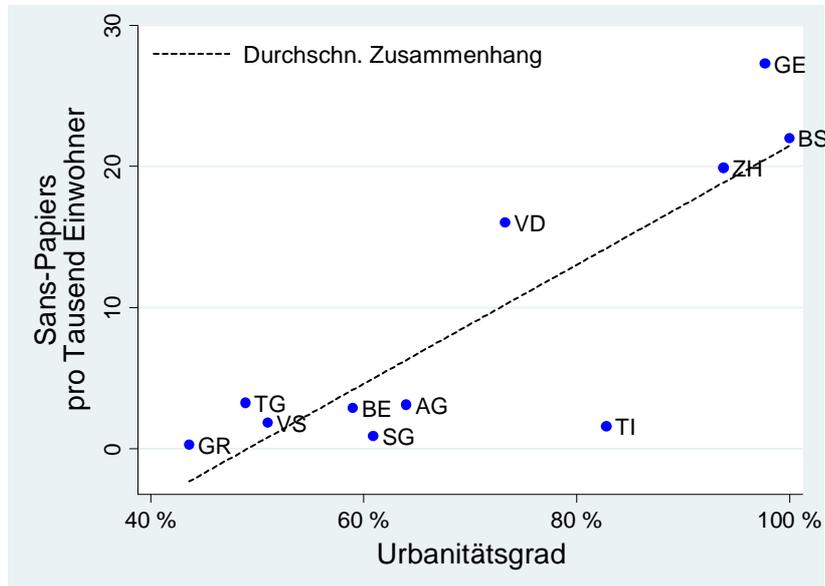
Quellen: Wichmann et al. (2011) für Urbanisierungsgrad, inklusive Migrationspolitik und Migrationsfreundlichkeit bei Abstimmungen; BFS für Anteil Ausländer an der Wohnbevölkerung (2013), BIP (2011) und Anteil Erwerbstätige in Landwirtschaft / Bau / Gastgewerbe (2012); SECO (amstat) für Arbeitslosenquote der Ausländer (März 2015)

Bemerkung: Korrelationskoeffizienten für elf Kantone (ohne Freiburg), nach Pearson; Spearman Rangkoeffizient bei Grenznähe und Sprachregion.

Dass Sans-Papiers tendenziell eher in *urbanen Zentren* leben, ist aus der Fachliteratur ausreichend bekannt (Lee 2015; Piguët 2006; Rérat et al. 2008; Wanner

2004), wobei drei Gründe hauptsächlich ausschlaggebend sind: die Arbeitsmarktstruktur, die Tatsache, dass sich Zugewanderte generell in Agglomerationen konzentrieren sowie die Anonymität, die für städtisch diverse Bevölkerungen typisch ist. Es erstaunt deshalb kaum, dass in Kantonen mit grösseren Städten und einem höheren Migrantenanteil entsprechend mehr Sans-Papiers leben. Darüber hinaus treten diese in urbanen Zentren eher in Erscheinung, weil es Beratungsangebote, Gesundheitsdienste und allenfalls Unterstützungskomitees gibt, die ihnen Vertraulichkeit gewähren und dadurch über die Illegalität ihres Aufenthalts informiert sind. Umgekehrt geben sich Sans-Papiers in kleinräumigen Wohngebieten mit hoher sozialer und administrativer Kontrolle nicht zu erkennen, solange dies vermeidbar ist. Reelle Unterschiede zwischen Kantonen dürften sich teilweise mit einer unterschiedlichen Sichtbarkeit des Phänomens verbinden. Der Zusammenhang ist auch visuell einfach zu erkennen (Abbildung 2; Streudiagramme zu den weiteren Einflussfaktoren sind in Anhang 2 aufgeführt); nur der Kanton Tessin hat für seinen hohen Urbanitätsgrad einen relativ tiefen geschätzten Anteil Sans-Papiers.

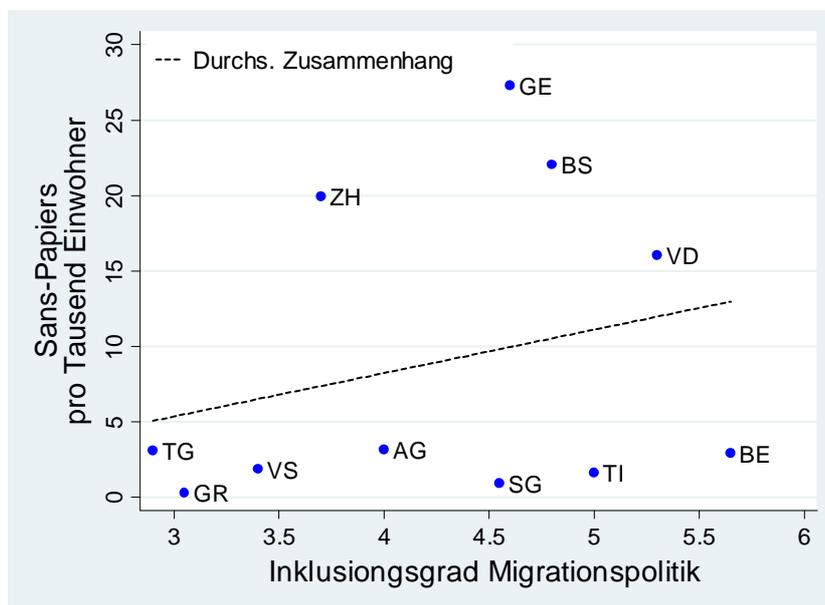
Abbildung 2 Zusammenhang Anteil Sans-Papiers mit Urbanitätsgrad



Der statistisch aufgezeigte Zusammenhang zwischen *Migrationspolitik* und der Zahl der Sans-Papiers ist vermutlich vielfältig, da Betroffene meist nur über einen beschränkten Handlungsspielraum im Hinblick auf die Wohnortwahl (Arbeit, Wohngelegenheit usw.) verfügen bzw. einem bestimmten Kanton zugeteilt sind,

falls sie Nothilfe beziehen.²⁸ Umgekehrt neigen Orte mit grösseren Anteilen der Migrationsbevölkerung (Basel, Genf, Lausanne), unter dem Einfluss zivilgesellschaftlichen Engagements, eher zu inklusiven Politiken und einer öffentlichen Thematisierung des illegalen Aufenthalts als Regionen mit tiefen Ausländerbeständen. Abbildung 3 zeigt, dass es Kantone mit einer Migrationspolitik, die von Wichmann et al. (2001) als exklusiv bezeichnet wurden (beispielsweise Thurgau und Graubünden), wie auch solche mit inklusiver Migrationspolitik (Bern) gibt, die einen geringen Anteil Sans-Papiers aufweisen.²⁹

Abbildung 3 Zusammenhang Anteil Sans-Papiers mit Inklusionsgrad Migrationspolitik



Hinweis: Eine tiefe Zahl steht für eine exklusive Migrationspolitik, eine hohe für eine inklusive. Datenquelle: Wichmann et al. 2001.

²⁸ Sans-Papiers sind nur eingeschränkt mobil, u.a. weil sie stark an Arbeitgeber oder Unterstützungskreise gebunden sind.

²⁹ Wichmann et al. führen zum Inklusionsgrad aus: „Eine kantonale Migrationspolitik zeichnet sich durch einen hohen Inklusionsgrad aus, wenn die Anforderungen an die Zugewanderten tief angesetzt sind und viele Ausnahmen gewährt werden. Umgekehrt gilt die kantonale Migrationspolitik, welche hohe Integrationsanforderungen stellt und wenige Ausnahmen gewährt, als exklusiv.“ Bei der Beurteilung wurde die Praxis der Behörden hinsichtlich verschiedener Themen aus den Bereichen Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl durch einer Befragung von Fachpersonen eingeschätzt und anschliessend zu einem Index aggregiert; es handelt sich nicht um einen Inklusionsgrad in Bezug auf Sans-Papiers im Speziellen. Das SEM ist der Ansicht, dass ein Zusammenhang zwischen dem Vollzug bei der Wegweisung von Ausländerinnen und Ausländern und der Zahl der Sans-Papiers im Kanton besteht (eine höhere Anzahl Wegweisungen führt zu weniger Sans-Papiers). Dieser Zusammenhang kann mit den uns vorliegenden Daten nicht überprüft und damit weder bestätigt noch widerlegt werden.

Umgekehrt sind unter den Kantonen mit hohem Anteil Sans-Papiers sowohl Kantone zu finden, die hinsichtlich ihrer Migrationspolitik als restriktiv (Zürich) eingestuft werden, und solche, die von Wichmann et al. als inklusiv bezeichnet werden. Ein Pull-Effekt in Kantone mit einer inklusiven Migrationspolitik ist auf Basis dieser Auswertung jedenfalls nicht zu beobachten.³⁰

Die Korrelationen zeigen verhältnismässig geringe Zusammenhänge zwischen *Grenznähe* resp. *Sprachregion* und dem Anteil Sans-Papiers: Genf und Waadt weisen hohe Anteile an Sans-Papiers auf, aber ein ähnlicher hoher Anteil ist auch in Zürich und Basel zu beobachten. Die lateinischen Kantone Tessin und Wallis haben wie die Ostschweizer Kantone, Aargau und Bern tiefe Anteile an Sans-Papiers. Die *Arbeitslosenquote ausländischer Erwerbspersonen* weist gar keinen Zusammenhang aus. Dies könnte daran liegen, dass der Arbeitsmarkt für Sans-Papiers losgelöst vom regulären Arbeitsmarkt funktioniert, oder dass in Kantonen mit unterdurchschnittlicher Dynamik auf dem Arbeitsmarkt reguläre Arbeit eher durch Schwarzarbeit substituiert wird als in dynamischen Kantonen. Das sind jedoch Thesen, die mit den vorliegenden Daten, die keine Analyse über den zeitlichen Verlauf (und damit Konjunkturzyklen) ermöglichen, nicht untersucht werden können.³¹ Schliesslich kann auch der Einfluss der Arbeitslosigkeit von der starken Wirkung des Urbanitätsgrads überlagert sein. So geht es dem Anteil der Erwerbstätigen in Landwirtschaft, Bau und Gastgewerbe; Branchen also, die neben den privaten Haushalten verhältnismässig viele Arbeitsplätze für Sans-Papiers anbieten (siehe Kapitel 6). Der negative Einfluss dieser Variablen hat vermutlich damit zu tun, dass Städte weniger Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, im Bau und im Gastgewerbe als ländliche (touristische) Kantone aufweisen.

4.3. Hochrechnung Zahl ganze Schweiz

Aus den kantonalen Interviews liegen Angaben zur Zahl der Sans-Papiers in elf Kantonen vor. Die Zahl der Sans-Papiers in den übrigen 15 Kantonen wurde ergänzend mit statistischen Modellen geschätzt, die verschiedene Einflussfaktoren

³⁰ Darüber hinaus zeigen internationale Studien auf, wie komplex das Zusammenspiel zwischen der Zahl der Sans-Papiers und der Ausrichtung der Rückschiebungs- und Grenzpolitik insgesamt ist: Eine entsprechend strikte Handhabung kann sowohl Verdrängungseffekte (zunehmende Illegalität und Kriminalisierung) wie auch eindämmende Wirkungen (Rückkehr, Weiterreise) zeigen; die einschlägige Forschung zeigt insbesondere auf, dass verstärkte Repression zu Verschleierung und Professionalisierung der Gegenstrategien führt (Andersson 2014; De Genova und Peutz 2010; Engbersen und Broeders 2011).

³¹ Eine Diskussion dieser Thesen findet sich beispielsweise bei Amarelle 2010; Flückiger 2014 und Piguet 2008.

gleichzeitig berücksichtigen. In die Modellierung flossen wiederum die in Tabelle 7 aufgeführten Faktoren ein.³²

Die gewählte Modellierung soll neben statistischen Besonderheiten (die geschätzte Zahl soll eine natürliche Zahl und grösser als Null sein) auch berücksichtigen, dass die Schätzung auf sehr wenigen Beobachtungen basiert. Um möglichst robuste Schätzungen zu erhalten, wurden die 15 fehlenden kantonalen Werte mit insgesamt 56 Modellen für die Hochrechnung geschätzt und anschliessend ein Durchschnittswert jeder kantonalen Schätzung gebildet (Ansatz des sogenannten *model averaging*).³³

Die Resultate der Modellschätzung in Tabelle 8 zeigen, dass die 15 Kantone gemeinsam nur 11'000 Sans-Papiers aufweisen (beste Schätzung), was im Vergleich zu den 65'000 Sans-Papiers in den 11 Kantonen mit einer Angabe aus den Gesprächen wenig erscheint. Die vergleichsweise tiefe Zahl erklärt sich dadurch, dass es sich bei den 15 Kantonen mehrheitlich um die weniger bevölkerungsreichen Kantone der Schweiz handelt. Im Total ergeben die Modellschätzungen sowie die Angaben aus den Gesprächen eine Zahl von 76'000 Sans-Papiers. Basierend auf den vorliegenden Informationen ist dies die beste Schätzung zur schweizweiten Zahl der Sans-Papiers.

Diese beste Schätzung unterliegt Unschärfen, weshalb in einem nächsten Schritt auch die Bandbreite, in welcher die Zahl der Sans-Papiers mit hoher Wahrscheinlichkeit liegt, ermittelt wird. Dazu wird wie folgt vorgegangen: Die in den verschiedenen Gesprächen für die elf Kantone geschätzten Minima und Maxima wurden pro Kanton gemittelt und addiert. In den Modellschätzungen wurden die 56 geschätzten Modelle nach der Grösse ihrer Schätzung zunächst geordnet. Anschliessend wurden das 25 % resp. 75 % Perzentil ermittelt (jene Werte, zwischen den 50 % aller Schätzungen liegen) und zur Summe der Minima resp. Maxima aus den Gesprächen addiert. Es ergibt sich so insgesamt eine Bandbreite von 50'000 bis 99'000 Sans-Papiers. In dieser Bandbreite liegt mit hoher Wahrscheinlichkeit die Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz.

³² Mit Ausnahme von der Arbeitslosenquote der ausländischen Wohnbevölkerung, die einen sehr schwachen Zusammenhang zum Anteil Sans-Papiers gezeigt hat.

³³ Jedes Modell berücksichtigt den Umfang der Wohnbevölkerung im Kanton sowie drei der acht Einflussfaktoren. So ergeben sich insgesamt 56 Modelle. Für die Regressionen wurden Poisson Modelle verwendet, weil sich diese für Zähldaten eignen und sich gezeigt hat, dass dieser Modelltyp den kleinsten Prognosefehler erzielt (Varianz der Fehler, *root mean squared error*). Getestet wurden auch OLS-Modelle sowie *fractional response models* (Beta-Regressionen) mit dem Anteil Sans-Papiers an der Wohnbevölkerung als abhängige Variable.

Tabelle 8 Hochrechnung Zahl Sans-Papiers auf Basis der Fachgespräche

	Interviews 11 Kantone	Hochrechnung 15 Kantone	Total
Beste Schätzung	65'000	11'000	76'000
Minimum	44'000	6'000	50'000
Maximum	84'000	15'000	99'000
<i>Bandbreite Gespräche</i>			
Minimum	44'000		
Maximum	84'000		
<i>Bandbreite Modellierung</i>			
10 % - Perzentil		5'000	
25 % - Perzentil (für das Minimum verwendet)		6'000	
75 % - Perzentil (für das Maximum verwendet)		15'000	
90 % - Perzentil		20'000	

Hinweis: Das 10 % Perzentil identifiziert den Wert, der höher als 10 % der 56 Schätzungen und tiefer als 90 % der Schätzungen liegt. Das 25 %, 75 % und 90 % Perzentile markieren analoge Grenzwerte.

Es soll an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass die in der vorliegenden Studie ermittelte Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz deutlich tiefer liegt als die Schätzungen aus früheren Studien. Longchamp et al. (2005) beispielsweise gingen von 80'000 bis 100'000 Sans-Papiers aus. Piguet und Losa (2002) schätzten die Zahl der Sans-Papiers um die Jahrtausendwende auf 70'000 bis 180'000. In den 90er Jahren gingen Arbenz (1995) hingegen von 50'000 bis 100'000 Sans-Papiers und Heiniger und Haug (1998) von 50'000 bis 150'000 Sans-Papiers aus. In einer Übersicht zum Wissenstand präsentierten Efonayi-Mäder und Cattacin (2002) eine kritische Würdigung der Schätzungen, die von tiefen Schätzungen von Vertreterinnen und Vertretern der Behörden (50'000) bis zu hohen Veranschlagungen aus Aktivist*innenkreisen (bis zu 300'000) reichten.³⁴

Die Unterschiede können verschiedene Ursachen haben, die teilweise im veränderten Kontext, aber auch in der Methodik liegen: Einerseits wurde vor Einführung der (vollen) Personenfreizügigkeit Angehörige von Staaten mitgezählt und in die

³⁴ Vgl. Efonayi-Mäder und Cattacin (2002): „Aktivist*innenkreise rechnen gegenwärtig mit bis zu 300'000 Papierlosen und mehr in der Schweiz. Diese Zahl kann selbstverständlich nicht dementiert werden, aber zumindest sei darauf hingewiesen, dass sich in Ländern, die Regularisierungen durchgeführt haben, die öffentlich kommunizierten Schätzungen vielfach als übertrieben erwiesen. Vergleicht man ferner die Zahl von 300'000 mit – allerdings ebenfalls wenig verlässlichen – Angaben aus anderen Staaten, scheint diese Ziffer relativ hoch veranschlagt“.

Diskussion miteinbezogen, die inzwischen erleichterte Zulassungsbestimmungen nutzen können (die Zahl der Sans-Papiers aus den EU/EFTA Staaten wird im vorliegenden Bericht separat diskutiert, siehe Kapitel 8). Unterschiede können zudem dadurch zustande kommen, dass Fachpersonen frühere Schätzungen revidieren oder aber andere Fachpersonen befragt wurden, indem andere Kantone abgedeckt werden und schliesslich eine andere Hochrechnungsmethodik verwendet wird. Angesichts der Tatsache, dass Fachpersonen von einer stabilen Entwicklung der Zahl der Sans-Papiers über die letzten zehn Jahre ausgehen (siehe Kapitel 4.1), ist beim Unterschied zur letzten Studie, Longchamp et al. 2005, zu vermuten, dass die Differenz in der methodischen Herangehensweise, den unterschiedlichen Äusserungen der befragten Fachpersonen der Kantone sowie dem berücksichtigten Personenkreis begründet ist (in unserer Studie wurden EU-Bürger/innen ausdrücklich aus der Schätzung ausgeschlossen, was bei Longchamp et al. 2005 unseres Wissens nicht der Fall war).³⁵

Im nun folgenden Kapitel 4.4. wird die bisherige Schätzung der Zahl der Sans-Papiers, die auf den Angaben aus den Fachgesprächen basiert, einer alternativen Berechnungsmethode gegenübergestellt.

4.4. Schätzung auf Basis der Sterbe- und Geburtendaten

Die Registrierung von Zivilstandsereignissen wie Todesfälle und Geburten ist auch für in der Schweiz wohnhafte Ausländer, die nicht im Einwohnerregister erfasst sind, vorgesehen (Art. 15a. der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.122.2)). In Kombination mit einer Sterblichkeitstabelle resp. der Annahme einer Geburtenquote ist es möglich, die Anzahl Personen und Familien zu schätzen, die keinen Wohnsitz in der Schweiz aufweisen. Die nachfolgenden Auswertungen beruhen auf der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT) des Bundesamts für Statistik.

³⁵ Die Studie von Longchamp et al. 2005 deckte sechs Kantone ab (BS, GE, TI, TH, VD, ZH) und ermittelte für diese Kantone eine Zahl von 53'500 Sans-Papiers; die nun durchgeführte Befragung ergab eine Zahl von 58'400 Sans-Papiers für die gleichen sechs Kantone. Insgesamt hätte man folglich eine höhere gesamtschweizerische Zahl erwarten können. Zwei Gründe sind dafür verantwortlich, dass die damalige für die ganze Schweiz ausgewiesene Schätzung (90'000 Sans-Papiers) höher als die im vorliegenden Bericht beschriebene ausfiel: a) Die damalige Auswahl berücksichtigte vier Kantone aus der Kategorie „hoher Anteil Sans-Papiers“ (BS, GE, VD, ZH - siehe Tabelle 1) und nur je einen Kanton aus der Kategorie „mittlerer Anteil“ (TG) und „tiefer Anteil“ (TI); b) Die Schätzungen im Thurgau und im Tessin wurden in der neuen Erhebung stark nach unten revidiert (von 2'000 auf 600 resp. 3'000 auf 800). Wären diese tieferen Schätzungen bereits damals vorgelegen, hätte dies auch die damals hochgerechnete Zahl stark reduziert.

Todesfälle

Schweizweit wurden 2012 insgesamt 1'067 Todesfälle von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz registriert, darunter 430 in der Bevölkerungsgruppe zwischen 15 und 64 Jahren.³⁶ Die Mehrheit bezieht sich auf ausländische Personen, vorwiegend solche aus den EU-/EFTA-Staaten (288). Berechnungen anhand einer Sterblichkeitstabelle zeigen, dass 430 Todesfälle von 15- bis 64-Jährigen einer Bevölkerungsgruppe von 143'000 Personen entsprechen. Abzüglich jener Personen, die nur kurzfristig ohne Wohnsitz in der Schweiz aufhalten (z.B. Touristen oder Geschäftsleute) kann ermittelt werden, dass sich 45'500 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben.³⁷

Diese Schätzung beruht auf einem statistischen Ansatz, der gewisse Grenzen aufweist: Der Ansatz vermag insbesondere diejenigen Todesfälle nicht zu identifizieren, die nicht in die Schätzung miteinbezogen werden sollen. Beispiele sind Todesfälle von Grenzgängern während der Arbeitszeit; von Personen mit Wohnsitz im Ausland; Todesfälle während eines Aufenthalts in einem Schweizer Spital. Zudem basiert die Auswertung auf der Annahme, dass das Todesfallrisiko für alle gleich ist; für die Wohnbevölkerung, für die Durchreisenden und für die Sans-Papiers.³⁸ Liegt die Sterblichkeitsrate der Sans-Papiers unter der allgemeinen Sterblichkeitsrate, würde der Bestand höher als 45'500 ausfallen. Haben die Durchreisenden eine tiefe Sterblichkeitsrate (Selektionseffekt; kranke Personen geben sich weniger häufig auf Reisen), würde man ebenfalls eine höhere Anzahl von Sans-Papiers erwarten.

Auf Basis dieser errechneten Zahl, die sich auf Sans-Papiers im Alter von 15 bis 64 Jahren bezieht, und Angaben zur Altersstruktur, die wir in den kantonalen Ge-

³⁶ Wir fokussieren auf die 15- bis 64-Jährigen, weil bei dieser Alterskategorie die Todesfälle, die sich auf Sans-Papiers beziehen, am einfachsten zu ermitteln sind: Plötzliche Todesfälle (Unfälle, Herzkrankheit etc.) treten in dieser Alterskategorie im Vergleich zu den jüngeren / älteren Altersgruppen häufiger auf.

³⁷ Rechengrundlagen: Diese oben ausgewiesenen 430 Todesfälle beziehen sich auf die in der Schweiz lebende Bevölkerung ohne Aufenthaltsbewilligung, wobei diese auch Durchreisende (Touristen, Geschäftsreisende) umfasst. Zum Grund des Aufenthalts einer verstorbenen Person in der Schweiz werden keine Informationen erfasst. Die Anzahl Durchreisender kann mit Daten aus der Hotellerie geschätzt werden. Die Übernachtungsstatistik des BFS gibt für 2012 35.6 Millionen Übernachtungen an, was an einem durchschnittlichen Tag einer Bevölkerung von 97'500 Personen entspricht. Dieser Anteil ist folglich von der Gesamtzahl von 143'000 Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz abzuziehen.

³⁸ Diese Hypothese könnte durchaus in Frage gestellt werden: Es ist wahrscheinlich, dass Migration selektiv erfolgt und dass vor allem junge Personen in eher gutem Gesundheitszustand migrieren – andererseits haben Sans-Papiers einen schlechteren Zugang zur Gesundheitsversorgung und üben zumindest teilweise Jobs unter schlechten Arbeitsbedingungen aus; ob sich diese Effekte insgesamt ausgleichen ist schwierig zu beurteilen.

sprächen erhoben haben,³⁹ kann die Gesamtzahl der Sans-Papiers ermittelt werden; diese beträgt rund 58'000 Sans-Papiers. Diese Zahl *unterschätzt* aus den oben diskutierten Gründen vermutlich die eigentliche Zahl und sollte daher als wahrscheinliche Mindestzahl interpretiert werden. Die Schätzung von 58'000 Personen liegt innerhalb der Bandbreite, die in Kapitel 4.3 ausgewiesen wurde (50'000 bis 99'000). Da 58'000 eine Mindestzahl darstellt, kann die ermittelte Bandbreite weiter reduziert werden, auf 58'000 bis 99'000 Sans-Papiers.

Geburten

Frauen, die im Ausland leben, gebären jährlich ungefähr 2'000 Kinder in der Schweiz. Darunter betreffen etwa 600 Geburten Schweizer Kinder, 350 deutsche Kinder und 250 französische Kinder. Diese Geburten lassen sich teilweise durch die Nutzung der Spitalinfrastrukturen durch Schweizerinnen, die für die Geburt in ihr Land zurückkehren, oder durch deutsche und französische Frauen aus den Grenzregionen erklären.

Jährlich zählt man in der Schweiz 450 Geburten von Kindern, deren Eltern einen ausländischen Wohnsitz und eine Nationalität ausserhalb der EU-/EFTA-Staaten aufweisen. Im Durchschnitt der Jahre 2011-2013 sind Brasilien (62 Geburten), der Kosovo (50 Geburten), Russland (41 Geburten) und Serbien (20 Geburten) am meisten betroffen. Die Gründe der Eltern und der Frauen, die ihre Kinder in der Schweiz zur Welt bringen, ohne hier wohnhaft zu sein, sind uns nicht bekannt. Wir gehen gleichsam davon aus, dass sich etwa ein Drittel aus Gründen der Pflegequalität in den Privatkliniken erklären lässt, die übrigen zwei Drittel hingegen durch Frauen ohne Aufenthaltsbewilligung.⁴⁰

In der Schweiz gibt es jährlich 82'000 Geburten, was einer Bruttogeburtenziffer von 10.2 Geburten pro 1'000 Einwohner entspricht resp. einer Zahl von 7.8 Geburten pro 100 Frauen zwischen 20 und 39 Jahren. Ausgehend von diesen Zahlen und unter der Annahme einer leicht höheren Fruchtbarkeit bei den in der Schweiz lebenden Ausländerinnen im Vergleich zu den Schweizerinnen schätzen wir, dass

³⁹ Von den 12 % minderjährigen Sans-Papiers (siehe Kapitel 4.4) sind 18 % bereits in der Schätzung enthalten (die 16-17-Jährige machen 18 % der 0-17-Jährigen aus, sofern eine gleichmässige Altersverteilung vorliegt), 82 % sollten noch dazugerechnet werden. Bei den Sans-Papiers im Alter von 40 Jahren und mehr, die laut der Schätzung in Kapitel 4.4 28 % der Sans-Papiers ausmachen, sind es 40 % (60 % sind in der Alterskategorie 40-64 enthalten; wiederum basierend auf der Annahme einer gleichmässigen Altersverteilung, was eine grobe Approximation darstellt).

⁴⁰ Einteilung auf Basis der Nationalität: Die zweite Gruppe (Frauen ohne Aufenthaltsbewilligung) beinhaltet jene Nationalitäten, die in Kapitel 6.2 identifiziert werden (siehe Tabelle 19), die erste Gruppe Nationalitäten, bei denen wenig Sans-Papiers vermutet werden (Schwellenländer wie China und Russland sowie die Staaten des Mittleren Ostens).

sich die rund 300 Geburten in Familien ohne Aufenthaltsberechtigung (zwei Drittel der insgesamt 450 Geburten) auf 2'800 Familien beziehen, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz leben.

Auch die Analysen der Geburtenraten können genutzt werden, um die Zahl der Sans-Papiers zu schätzen: Geht man davon aus, dass Sans-Papiers Familien rund sechs Jahre in der Schweiz verbleiben (ungefähre Mediandauer, siehe Tabelle 10) und je zwei Kinder haben, die beide in der Schweiz auf die Welt kommen, dann kann man von schätzungsweise 8'400 Familien resp. 33'600 Sans-Papiers in Familien ausgehen. Bei einem Anteil alleinstehender Personen von 68 % (Tabelle 12) resultieren insgesamt 105'000 Sans-Papiers. Diese Zahl liegt leicht oberhalb der bisher diskutierten Bandbreite (50'000 bis 99'000 Sans-Papiers). Aufgrund der Annahmen, die für diese Schätzung getroffen wurden – und die im Rahmen der vorliegenden Studien nicht weiter vertieft werden können – ist diese Zahl mit Vorsicht zu interpretieren.

4.5. Konklusion zur Zahl der Sans-Papiers

Auf Basis der Informationen, die wir aus den Fachgesprächen gewonnen haben, schätzen wir, dass in der Schweiz rund 76'000 Sans-Papiers leben. Diese Zahl stellt eine Schätzung dar; sie kann nicht genau bestimmt werden. Wir können aber davon ausgehen, dass die tatsächliche Zahl mit hoher Wahrscheinlichkeit zwischen 50'000 bis 99'000 Sans-Papiers liegt.

Die quantitativen Auswertungen zu den Sterberaten ermitteln eine Zahl von 58'000 Sans-Papiers. Aufgrund der verschiedenen Annahmen, die bei der Analyse getroffen werden, nehmen wir an, dass die Zahl der Sans-Papiers in der Tendenz unterschätzt wird, d.h. die ermittelte Zahl eine Mindestzahl darstellt. Die Schätzung auf Basis der Geburtenrate liegt mit 105'000 leicht oberhalb der bisherigen Bandbreite. Um diese Erkenntnisse aus den quantitativen Analysen zu integrieren, wird die Bandbreite auf 58'000 bis 105'000 Sans-Papiers angepasst. Als beste Schätzung wird unverändert jene Schätzung verwendet, die aus den Fachgesprächen stammt (76'000 Sans-Papiers).

5. Profil der Sans-Papiers

Im vorliegenden Kapitel wird ein Profil der Sans-Papiers in der Schweiz erstellt. Zu diesem Zweck werden die quantitativen Schätzungen der kantonalen Fachpersonen, sowie ihre Begründungen und Ergänzungen zu den jeweiligen Fragen ausgewertet, und die geschätzten 50'000 bis 99'000 Sans-Papiers aus Drittstaaten hinsichtlich Migrationsbiographie, Aufenthaltsdauer, Herkunft, Familienstand, Geschlecht, Alter und Ausbildung charakterisiert.

Das Profil wird insgesamt über die 12 Kantone sowie getrennt für die deutschsprachige (AG, BE, BS, GR, SG, TG, ZH) sowie die lateinische Schweiz (FR, GE, TI, VD, VS) dargestellt. Zudem werden auch die besonders urbanen Kantone (BS, GE, ZH) und Tourismuskantone (GR, VS) separat ausgewiesen, um zu untersuchen, ob sich diese Kantone von den anderen unterscheiden.⁴¹

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die quantitativen Kennzahlen einen gewichteten Durchschnitt über die Kantone darstellen; als Gewicht wurde die Zahl der Sans-Papiers im Kanton verwendet (Tabelle 6). Durch diese Gewichtung wird die Gruppe der Sans-Papiers als Ganzes besser charakterisiert als in einem Durchschnitt über die Kantone. Die quantitativen Auswertungen basieren auf einer beschränkten Anzahl von Schätzungen, da ein Teil der Fachpersonen diese nicht vornehmen konnte oder wollte. In die qualitativen Einschätzungen flossen hingegen Informationen aus fast allen 61 Gesprächen ein. Die Daten zu kleineren Untersuchungsregionen (insbesondere die beiden Tourismuskantone) weisen eine grössere Unschärfe auf, da sie auf weniger Antworten beruhen.

5.1. Migrationsbiographie

In der Befragung wurden drei Gruppen von Sans-Papiers unterschieden:

- Personen, die trotz eines negativen Asylentscheids in der Schweiz verblieben sind (*negativer Asylentscheid*)
- Personen, die früher eine B- oder C-Bewilligung aufwiesen, diese aber in der Zwischenzeit verloren haben (*Overstay B/C-Bewilligung*)

⁴¹ Bei zweisprachigen Kantonen ist die Bevölkerungsgrösse der Sprachgruppen für die Zuteilung zur *deutschsprachigen resp. lateinischen Schweiz* ausschlaggebend. Als *urbane Kantone* werden in der vorliegenden Studie Kantone mit einem Urbanitätsgrad von 90 % und mehr bezeichnet (vgl. Wichmann et al. 2001). *Tourismuskantone* weisen mindestens 10 Logiernächte pro Einwohner/in auf (2014, vgl. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/10/01/key.html).

- Personen, die als Touristen in der Schweiz einreisten (je nach Visumpflicht des Herkunftslands mit oder ohne Visum) aber die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten haben, sowie Personen die ohne Aufenthaltbewilligung einreisten (*Clandestins / Overstay Touristenvisum*).⁴²

Gemäss den kantonalen Fachgesprächen stellen Personen, die als *Clandestins* oder als Touristen eingereist sind, die grösste Gruppe von Sans-Papiers dar (etwa 63 % aller Sans-Papiers). Die Gruppe ist in allen vier Teiluntersuchungsregionen häufig vertreten, wobei sie in der lateinischen Schweiz, wo sie etwa vier von fünf Sans-Papiers umfasst, besonders ausgeprägt ist. Die anderen beiden Gruppen, Sans-Papiers mit einem negativen Asylentscheid oder Personen, die ihre B- oder C-Bewilligung verloren (beispielsweise nach einer Scheidung) haben und trotzdem in der Schweiz verblieben, sind mit einem Anteil von etwa 18 % resp. 19 % ungefähr gleich stark vertreten.

Die Unsicherheit dieser Schätzungen – gemessen als innerkantonale Streuungen – ist relativ gross und umfasst je nach Gruppe zwischen 11 % und 53 % (vgl. Tabelle 9). Die Angaben zur Gruppe *Overstay B/C-Bewilligung* weist zwar eine tiefere Streuung auf, es ist aber zu berücksichtigen, dass diese Gruppe gemäss Experten-aussagen besonders schwierig einzuschätzen ist. Über das Profil dieser Personen ist relativ wenig bekannt, da sie vermutlich sozial und beruflich besser integriert sind bzw. weniger auffallen, und weil sie sowohl mit den Behörden wie auch den Beratungsstellen selten in Berührung kommen. Der geringe Anteil in den Tourismuskantonen lässt sich möglicherweise durch eine vergleichsweise strikte Kontrolle ausreisepflichtiger Personen erklären.⁴³ Insgesamt wird diese Gruppe zahlenmässig wohl unterschätzt, weil sie unauffällig ist.

⁴² Die beiden Gruppen sind in der Praxis schwierig auseinanderzuhalten und wurden in der Befragung gemeinsam besprochen. Generell ist darauf hinzuweisen, dass in einer kleinen Anzahl der kantonalen Gespräche die Ansicht vertreten wurde, dass nicht alle der für die Befragung unterschiedenen Gruppen zu den Sans-Papiers gezählt werden sollten. Einerseits wurde argumentiert, dass es sich bei Personen mit einem negativen Asylentscheid um „schwebende Vollzugsfälle“ handelt, deren Zahl, sofern die Personen Nothilfe beziehen, bekannt ist. In einem anderen Gespräch wurde argumentiert, dass nur jene *Clandestins* zur Gruppe der Sans-Papiers zählen, die illegal eingereist sind. Gemeinsam ist diesen Gesprächen, dass Personen, die aktenkundig sind, keine Sans-Papiers sind. Dieser Logik folgend schätzen die befragten Fachpersonen nur einen Teil der oben beschriebenen drei Gruppen. Falls deren Schätzung zur Zahl der Sans-Papiers sich nur auf Teilgruppen bezog, wurde die Schätzung anhand Angaben der relativen Grösse der Teilgruppen aus anderen Interviews so angepasst, dass sie die Gesamtzahl reflektiert.

⁴³ Die Tourismuskantone stehen generell für eine strikte Handhabe des Ausländerrechts, wobei auch der Kanton Genf zumindest im Fall der Verwirkung der Aufenthaltbewilligungen als verhältnismässig strikt bezeichnet wurde.

Tabelle 9 *Migrationsbiographie*

	Negativer Asylentscheid	Overstay B/C-Bewill.	Clandestins / Over- stay Tourism.visum	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	19 %	18 %	63 %	18
<i>Streuung (+/-)</i>	<i>38 %</i>	<i>11 %</i>	<i>53 %</i>	
Deutschschweiz	23 %	21 %	57 %	10
Lateinische Schweiz	13 %	8 %	78 %	8
Urbane Kantone	18 %	23 %	59 %	5
Tourismuskantone	23 %	9 %	69 %	4

Quelle: Kantonale Fachgespräche.

Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Dass eine Mehrheit der Sans-Papiers nicht Schutzsuchende sind, sondern im Rahmen der Arbeitsmigration einwandern, ist durch verschiedene Studien gut belegt; meist besetzen die betreffenden Personen bestimmte – aber je nach Region oder Land unterschiedliche – Nischen eines segmentierten Arbeitsmarkts (D’Amato 2008; Longchamp et al. 2005; Portes und DeWind 2008). Bisher liegen keine empirisch abgestützten Studien aus der Schweiz oder Europa vor, welche diese Tendenz und die Bedeutung des Arbeitsmarkts hinsichtlich irregulärer Migration grundsätzlich in Frage stellen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Lage infolge grösserer Fluchtbewegungen nach Europa in Zukunft ändern könnte. Ferner ist bezüglich der Migrationsbiographien zu bemerken, dass sich trotz rechtlichen Abgrenzungen, die sich aus der Ausschliesslichkeit der Verfahren ergeben (siehe Fussnote 26), mittel- und längerfristig in der Praxis immer wieder Übergänge zwischen Asyl- und Ausländerbereich ergeben (beispielsweise infolge einer Heirat oder Härtefallregelung von Asylsuchenden).

Es ist bemerkenswert, dass abgewiesene Asylsuchende, die den Behörden zumindest teilweise bekannt sind, in der Deutschschweiz gemäss den gemachten Schätzungen einen höheren Anteil stellen als in der Romandie und im Tessin. Die Streuung der Antworten bei dieser Kategorie deutet auf sehr unterschiedliche Erfahrungen von Seiten der Fachpersonen hin.

In diesem Zusammenhang muss auch die „Sichtbarkeit“ thematisiert werden: Es ist davon auszugehen, dass erwerbstätige Sans-Papiers aus dem Ausländerbereich gerade in Kantonen mit strikter Migrationspolitik nur in Erscheinung treten, wenn es nicht vermeidbar ist; sie haben beispielsweise keine Aussicht auf eine Legalisierung oder administrative Erleichterungen, etwa beim Abschluss einer Krankenver-

sicherung. Die Lage der abgewiesenen Asylsuchenden ist insofern anders, als viele von ihnen keinen Arbeitsplatz und keine Wohnung zu verlieren haben, vor allem wenn sie auf Nothilfe angewiesen und daher den Behörden ohnehin bekannt sind.

Aufenthaltsdauer

Gemäss den Fachpersonen ist die häufigste Aufenthaltsdauer „5 bis 10 Jahre“ (35 % aller zurzeit anwesenden Sans-Papiers, siehe Tabelle 10). Der Anteil ist überdurchschnittlich hoch in der lateinischen Schweiz, wo fast jede oder jeder zweite Sans-Papiers zu dieser Gruppe gezählt wird. Bei der Interpretation der Aufenthaltsdauer ist zu berücksichtigen, dass die Migrationsmuster komplex sein können. Mehrere Fachpersonen berichten beispielsweise, dass in der ersten Hälfte der Nullerjahre besonders viele Sans-Papiers aus Südamerika eingetroffen sind; von diesen reisten viele in andere Staaten weiter und kamen anschliessend erneut in die Schweiz zurück, wenn beispielsweise eine Regularisierung in Spanien scheiterte.⁴⁴

Tabelle 10 Aufenthaltsdauer

	Weniger als 1 Jahr	1 bis 5 Jahre	5 bis 10 Jahre	Mehr als 10 Jahre	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	21 %	25 %	35 %	19 %	25
<i>Streuung (+/-)</i>	52 %	37 %	39 %	71 %	
Deutschschweiz	27 %	31 %	27 %	16 %	15
Lat. Schweiz	11 %	17 %	47 %	25 %	10
Urbane Kantone	25 %	25 %	28 %	22 %	10
Tourismuskantone	34 %	31 %	32 %	3 %	4

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Die Aufenthaltsdauer der zurzeit anwesenden Personen gibt über die Diskussion in Kapitel 4 herausführende Indizien zur zukünftigen Entwicklung der Zahl der Sans-Papiers: Die Kategorie „1 bis 5 Jahre“ weist in der lateinischen Schweiz weitaus

⁴⁴ In der ersten Hälfte der Nullerjahre führte Spanien grössere kollektive Regularisierungen durch, die insbesondere lateinamerikanischen Migranten und Migrantinnen ermöglichten, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen (Finotelli 2011). Es ist bekannt, dass ein Teil der Sans-Papiers in der Schweiz zuvor in Spanien lebten und in der Hoffnung, ihren Aufenthalt zu legalisieren, wieder zurückkehrten.

weniger Sans-Papiers auf als die Kategorie „5 bis 10 Jahre“, was darauf hindeuten könnte, dass die Zahl der Sans-Papiers in dieser Sprachregion rückläufig ist (dies deckt sich mit der Einschätzung zur Entwicklung der Zahl der Sans-Papiers im Kanton Genf, siehe Kapitel 4.1).⁴⁵

Eine verbreitete Beobachtung ist, dass sich die Profile der Sans-Papiers im vergangenen Jahrzehnt diversifiziert haben (Efionayi Mäder et al. 2010). Ein beträchtlicher Teil der Betroffenen lebt inzwischen seit vielen Jahren in der Schweiz, andere kommen neu oder gehen wieder. Vor allem in urbanen Kantonen ist die Verteilung auf die abgefragten Zeitperioden beinahe ausgeglichen. Am meisten Schwierigkeiten hatten die Fachpersonen übrigens bei der Schätzung jener Sans-Papiers, die erst seit kurzem hier und besonders mobil sind.

5.2. Herkunft, Geschlecht und Alter der Sans-Papiers

Herkunft

Gesamtschweizerisch wird geschätzt, dass Sans-Papiers aus Zentral- oder Südamerika am häufigsten vertreten sind (43 %, siehe Tabelle 11), gefolgt von Sans-Papiers aus Europa (Staaten ausserhalb EU/EFTA Raum, 24 %), Afrika (19 %) und schliesslich Asien (11 %). Die Schätzungen der Sans-Papiers in den Tourisuskantonen weichen stark von diesem Durchschnittsmuster ab: In Graubünden und Wallis schätzen die Fachpersonen, dass rund 70 % der Sans-Papiers aus Europa (ausserhalb EU/EFTA Raum) stammen.

Ähnlich wie Flüchtlinge aus Sri Lanka in den Neunzigerjahren die Saisoniers im Gastgewerbe ablösten (Piguet und Wimmer 2000), sind infolge der Wirtschafts- und Finanzkrisen⁴⁶ in Lateinamerika Migrantinnen aus Ecuador, Bolivien, Peru, später Brasilien usw. emigriert, um sich in der Privatwirtschaft oder im Care-Bereich zu betätigen, wo die Nachfrage aus verschiedenen sozio-ökonomischen oder demografischen Gründen ständig wuchs (steigende Erwerbstätigkeit der Mütter, Mangel an Krippenplätzen, Privatbetreuung von mehr alten Menschen, Rationalisierung bei Pflegeleistungen usw.). In Westschweizer Kantonen sind teilweise

⁴⁵ Es ist zu berücksichtigen, dass nur die Hälfte der Befragten hierzu Stellung nahmen und die Angaben innerhalb der Kantone stark variieren. Ausserdem könnte die Verteilung auch mit gesteigerter internationaler Mobilität erklärt werden.

⁴⁶ Eines der Hauptherkunftsländer von Frauen als Lateinamerika Anfang der Nullerjahre war Ecuador, das 1999 von einer schweren Banken- und Währungskrise geschüttelt wurde, was zur Verarmung eines Teils der Mittelschicht führte. Zwischen 1999 und 2004 emigrierten netto rund eine Million Personen.

auch Migrantinnen aus den Philippinen oder anderen asiatischen Staaten in diesen Nischen tätig.

Bei einer Mehrheit afrikanischer und asiatischer Sans-Papiers dürfte es sich um untergetauchte Asylsuchende handeln. Männer sind klar in der Überzahl; sie haben erfahrungsgemäss wesentlich grössere Schwierigkeiten eine Stelle zu finden. Demgegenüber finden Lateinamerikanerinnen Beschäftigungsmöglichkeiten meist über bestehende soziale Netzwerke (Carreras 2014; Knoll et al.). Auch bei Sans-Papiers aus Europa (ausserhalb der EU/EFTA) dürfte es sich mehrheitlich um Männer handeln, aus dem Ausländer- wie auch Asylbereich, die auf dem Bau, im Gastgewerbe und auch in der Landwirtschaft beschäftigt sind. Diese drei Sektoren dürften auch erklären, weshalb gemäss den Fachpersonen in den Tourismuskantonen über zwei Drittel der Sans-Papiers aus (Süd-)Osteuropa stammen (vgl. Tabelle 11) und in der überwiegenden Mehrheit Männer sind: Saisonarbeiten sind für Menschen aus anderen Kontinenten weniger praktikabel als für solche, die zwischen dem Herkunfts- und Arbeitsland hin und her reisen können.

Tabelle 11 Herkunft

	Afrika	Asien	Europa (ex. EU)	Nordam. / Australien	Zentral- / Südamerika	Anzahl Antworten
Durchschnitt	19 %	11 %	24 %	2 %	43 %	28
<i>Streuung (+/-)</i>	68 %	45 %	48 %	70 %	47 %	
Deutscheschweiz	25 %	12 %	20 %	2 %	41 %	16
Lateinische Schweiz	11 %	11 %	31 %	1 %	46 %	12
Urbane Kantone	20 %	13 %	19 %	2 %	47 %	9
Tourismuskantone	12 %	8 %	69 %	0 %	11 %	5

Quelle: Kantonale Fachgespräche.

Bemerkungen: „Europa (ex. EU)“ beinhaltet nur Länder ausserhalb des EU/EFTA-Raums.
Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Familienstand und Geschlecht

Gemäss Expertenschätzungen leben rund zwei Drittel der Sans-Papiers in der Schweiz ohne Kinder oder Ehepartner/in (vgl. Tabelle 12). Diese Personen werden im Folgenden als „alleinstehend“ bezeichnet (wobei sie im Herkunftsland durchaus Familie haben können). In den Tourismuskantonen und der Deutscheschweiz liegt der entsprechende Anteil etwas höher (84 % bzw. 80 %) und in der lateinischen

Schweiz vergleichsweise tiefer (51 %). Grössere Unterschiede zwischen den Teilregionen der Schweiz sind auch hinsichtlich des Anteils Frauen resp. Männer zu beobachten: Gemäss Expertenschätzungen sind in den Tourismuskantonen nur 17 % der Sans-Papiers Frauen, wobei sich die Anteile Frauen/Männer gesamtschweizerisch die Waage halten (51 % Frauen).

Tabelle 12 Familienstand und Geschlecht

	Alleinstehend	<i>Anzahl Antworten</i>	Frauen	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	68 %	26	51 %	31
<i>Streuung (+/-)</i>	12 %		32 %	
Deutschschweiz	80 %	16	44 %	16
Lateinische Schweiz	51 %	10	62 %	15
Urbane Kantone	72 %	9	50 %	11
Tourismuskantone	84 %	7	17 %	7

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: Alleinstehend wurde definiert als Person ohne Kinder oder Ehepartner/in, die in der Schweiz wohnen. Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Wie bereits angedeutet, lassen sich die Unterschiede weitgehend durch die Arbeitsmarktstruktur erklären: Auf dem Bau, in der Landwirtschaft und auch im Gastgewerbe⁴⁷ werden männliche Arbeitskräfte bevorzugt. Ausserdem kommen Saisonarbeiten am ehesten für mobile Migranten aus Europa in Frage. Umgekehrt arbeiten in städtischen Privathaushalten und Dienstleistungen mehrheitlich Frauen. Wenn von Careworkerinnen in der *global city* (Sassen 2001) die Rede ist, denkt man zunächst an New York, London oder Tokio; internationale Vergleiche zeigen aber, dass auch Zürich, Genf und möglicherweise Basel in dieser Hinsicht als globalisiert gelten können (Kearney 2014). Bei einem Aufenthalt über mehrere Jahre bringen diese meist jungen Frauen Kinder zur Welt oder holen den Partner oder die Kinder, die bei Verwandten leben, nach; dies geschieht entweder aus eigener Motivation oder infolge eines Sachzwangs (Krankheit oder Tod der Eltern). Im Ver-

⁴⁷ Auch im Gastgewerbe führen Sans-Papiers tendenziell körperlich schwere Arbeiten durch (in erster Linie in den Küchen), für die Frauen seltener eingestellt werden, obwohl es natürlich auch typische „Frauenberufe“ in Hotels gibt (Zimmerservice).

gleich bleiben Männer, die oft auch saisonale Arbeiten verrichten, tendenziell länger von ihren Familien getrennt.

Alter

Die kantonalen Fachpersonen gehen im Durchschnitt davon aus, dass 12 % der Sans-Papiers minderjährig⁴⁸ und 60 % zwischen 18 und 40 Jahre alt sind (vgl. Tabelle 13). Weitere 28 % der Sans-Papiers, die in den 12 untersuchten Kantonen wohnen, sind folglich über 40 Jahre alt. Einen auffallend höheren Anteil an Sans-Papiers zwischen 18 und 40 Jahren (80 %) weisen die beiden Tourismuskantone Wallis und Graubünden aus; dies passt zu den Ausführungen zur Geschlechterverteilung.

Tabelle 13 Alter

	Minderjährig	<i>Anzahl Antworten</i>	18 bis 40 Jahre	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	12 %	22	60 %	24
<i>Streuung (+/-)</i>	<i>57 %</i>		<i>10 %</i>	
Deutschschweiz	11 %	13	68 %	14
Lateinische Schweiz	14 %	9	48 %	10
Urbane Kantone	13 %	7	57 %	6
Tourismuskantone	7 %	3	80 %	6

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Im Vergleich zur Altersverteilung der ständigen Wohnbevölkerung sind weitaus mehr Sans-Papiers in der „mittleren“ Alterskategorie zwischen 18 bis 40 Jahre zu finden, während es weniger Kinder und ältere Personen unter den Sans-Papiers gibt.⁴⁹ Es ist kein Zufall, dass die grosse Mehrheit der Sans-Papiers im Erwerbsalter ist: einerseits kommen beziehungsweise bleiben nach der Ansicht der Fachpersonen die meisten Sans-Papiers um zu arbeiten, andererseits ist ohne Arbeit ein Aufenthalt in der Schweiz langfristig kaum möglich. Zudem ist aus der einschlägi-

⁴⁸ Die Antworten in Bezug auf den Anteil minderjähriger Sans-Papiers weist eine besonders hohe Streuung auf und muss mit grosser Vorsicht interpretiert werden.

⁴⁹ Bei der ständigen Wohnbevölkerung umfasst der Anteil Minderjähriger 18 %, derjenigen der Über-40-Jährigen 52 %. Vgl. BFS (2014): Bevölkerung nach Alter, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/alter/gesamt

gen Forschung bekannt, dass Populationen neuer Migrationsbewegungen mit wenig gesichertem Aufenthalt generell jünger sind als die Wohnbevölkerung oder bereits etablierte Migrantengruppen. Allerdings verbleiben zunehmend auch ältere Menschen in der Schweiz, die wenig Aussicht haben, ihre Situation zu legalisieren. Dieser Trend ist in der Romandie bereits weiter fortgeschritten als in der Deutschschweiz, weil er vermutlich früher eingesetzt hat. Immer häufiger werden zudem Fälle der dritten Migrationsgeneration ohne Aufenthaltsberechtigung bekannt.

5.3. Ausbildung

Die Angaben der Fachpersonen in Bezug auf den Bildungsstand der Sans-Papiers ist mit einer hohen Unsicherheit gekennzeichnet; die Meinungen gehen weit auseinander, auch innerhalb der Kantone. Durchschnittlich geht man davon aus, dass 22 % der Sans-Papiers einen Hochschulabschluss aufweisen (vgl. Tabelle 14). Weitere 41 % haben nur einen obligatorischen Schulabschluss und weisen keine weiterführende Ausbildung aus (Geringqualifizierte).

Tabelle 14 *Ausbildung*

	Hochschule (Tertiär)	Berufsausbildung (Sek. II)	Obligator. Schule	Anzahl Ant- worten
Durchschnitt	22 %	37 %	41 %	<i>17</i>
<i>Streuung (+/-)</i>	<i>66 %</i>	<i>86 %</i>	<i>22 %</i>	
Deutschschweiz	22 %	27 %	51 %	<i>15</i>
Lateinische Schweiz	23 %	61 %	16 %	<i>2</i>
Urbane Kantone	24 %	39 %	37 %	<i>7</i>
Tourismuskantone	0 %	9 %	91 %	<i>4</i>

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Der Anteil der Geringqualifizierten wird in der Deutschschweiz als viel höher eingeschätzt als in der lateinischen Schweiz. Ob dieser Umstand auf ein unterschiedliches Profil der Sans-Papiers oder ihre Wahrnehmung durch die Befragten zurückzuführen ist, kann nicht beantwortet werden. Er könnte aber damit zusammenhängen, dass in der Romandie ein grösserer Anteil der Betroffenen mit dem Motiv einreist, eine Arbeit aufzunehmen (siehe Migrationsbiographie, Tabelle 9), wodurch die Darstellung einer adäquaten Qualifikation an Bedeutung gewinnt. In

den Tourismuskantonen geht man gar davon aus, dass fast alle Sans-Papiers zu dieser Gruppe zählen. Beim Anteil der Sans-Papiers mit einer Hochschulbildung ist zwischen den verschiedenen Untersuchungsregionen hingegen nur geringe Varianz auszuweisen (mit Ausnahme der Tourismuskantone): gemäss Expertenschätzungen hat einer von vier oder fünf Sans-Papiers eine tertiäre Ausbildung.

Die hohe Unsicherheit bezüglich der Ausbildung von Sans-Papiers hängt teilweise auch damit zusammen, dass viele von ihnen Tätigkeiten ausüben, für die sie nach gängigen Vorstellungen überqualifiziert sind, während ihre Berufsausbildungen den Beratenden oder Arbeitgebenden kaum bekannt sind. So kommt es ab und zu vor, dass Frauen mit Hochschulabschluss in Haushalten tätig sind. Eine Fachperson stellt fest, dass angesichts des höheren Konkurrenzkampfes auch im formell unqualifizierten Arbeitsmarkt immer mehr Anforderungen, beispielsweise für Hausangestellte oder Pflegende gestellt werden (Sprachkenntnisse, Führerschein usw.). Unter den meist jungen Asylsuchenden und den Saisonarbeitenden haben viele bloss eine obligatorische Schulbildung hinter sich, weil sie sich auf die Flucht machten oder bereits früh Geld verdienen mussten.

6. Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen

Den Fachpersonen wurde eine Reihe spezifischer Fragen zur Erwerbstätigkeit, inklusive den Sozialversicherungen gestellt; im folgenden Kapitel 6.1 werden die entsprechenden Auswertungen dargestellt. Bei den Sozialversicherungen fokussieren wir auf die Beitragszahlungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV, Invalidenversicherung IV, Erwerbsausfallentschädigung EO sowie an die Arbeitslosenversicherung ALV, die gemeinsam entrichtet werden (zu gleichen Teilen durch den Arbeitgeber sowie den Arbeitnehmer), sofern der oder die Erwerbstätige regulär versichert ist.⁵⁰ In Kapitel 6.2 werden die Daten der individuellen AHV-Konten (IK) mit den Daten des Einwohnerregisters verknüpft und ausgewertet, mit dem Ziel, die Zahl jener Personen zu schätzen, die nach Einwohnerregister die Schweiz verlassen haben oder gar nie erst in der Schweiz wohnhaft waren, gemäss den im IK eingetragenen Erwerbseinkommen aber weiterhin einer Arbeit in der Schweiz nachgehen

6.1. Auswertung der kantonalen Gespräche

Die arbeitsmarktliche Situation sowie der Zugang zu den Sozialversicherungen ist erneut ein Thema, das in den kantonalen Fachgesprächen zwar qualitativ intensiv diskutiert wurde, aber als schwierig zu quantifizieren galt. Entsprechend basieren viele der folgenden Aussagen auf nur 15-20 Antworten (aus insgesamt 61 Gesprächen).

Erwerbstätigenquote

Der Anteil der erwerbstätigen (erwachsenen) Sans-Papiers wird gesamtschweizerisch auf 86 % geschätzt (vgl. Tabelle 15). Dieser hohe Anteil der Erwerbstätigkeit unterscheidet sich zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz praktisch nicht. Auch in den drei urbanen Kantonen sind – gemäss den Fachgesprächen – 85 % der Sans-Papiers in einer Form erwerbstätig. Da nur eine Expertenschätzung für die beiden Tourismuskantone vorliegt, haben wir verzichtet, diese in der Tabelle aufzuführen.⁵¹

⁵⁰ Zu den Auszahlungen an Sans-Papiers, die das Land verlassen ist wenig bekannt; es kann aber festgehalten werden, dass die Auszahlungen jedenfalls die Einzahlungen unterschreiten.

⁵¹ Die entsprechende Angabe (5 % Erwerbstätigkeit) wurde im Lichte der Angaben anderer Fachpersonen vom Projektteam zudem als zu tiefe Zahl eingeschätzt.

Praktisch alle bisherigen Studien belegen, dass sich Sans-Papiers längerfristig nur mit eigener Erwerbstätigkeit durchschlagen können, zumindest wenn man von Langzeitbeziehenden in der Nothilfe absieht (Bolliger und Féraud 2010).

Tabelle 15 Erwerbstätigkeit erwachsener Sans-Papiers

	Erwerbstätigkeit	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	86 %	20
<i>Streuung (+/-)</i>	10 %	
Deutschschweiz	85 %	12
Lateinische Schweiz	90 %	8
Urbane Kantone	85 %	5
Tourismuskantone	-	1

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Einzahlungen Sozialversicherungen

Gemäss Fachpersonen weist rund ein Viertel der Sans-Papiers eine AHV-Nummer auf. Dieser überraschend hohe Anteil ist insbesondere durch die lateinischen Kantone getrieben, in denen nach gewichteten Aussagen von Fachleuten jede zweite Person eine AHV-Nummer hat. In der Deutschschweiz ist es nur jede fünfte Person, und in den Tourismuskantonen weist laut den befragten Fachpersonen kaum ein Sans-Papiers eine AHV-Nummer auf. Die Uneinigkeit hinsichtlich des Anteils ist mit einer Streuung von +/- 37 % um den jeweiligen kantonalen Mittelwert hoch (vgl. zweite Spalte Tabelle 16).⁵²

Seit der Einführung der neuen AHV-Nummer (2012) müssen Sans-Papiers, die eine Krankenversicherung abschliessen, eine entsprechende Personnummer vorweisen; und seit Januar 2014 ist dies auch notwendig, um die Familienzulagen beziehen zu können. Da jene Personen, die Kinder haben, länger in der Schweiz leben und von Fachleuten beraten werden, dürften sie bemüht sein, eine AHV-Nummer einzufordern. Ferner ist eine solche für die erleichterte Sozialversiche-

⁵² Auch die Schätzung für die Romandie basiert nur auf einigen wenigen Schätzungen und wird insbesondere durch eine hohe Schätzung im Kanton Genf (50 %) beeinflusst.

rungs- und Steuerabrechnung notwendig, die insbesondere in der Haushaltswirtschaft zur Anwendung kommt (vgl. quitt.ch und cheques-emploi.ch).

Während gemäss Expertenaussagen landesweit viele (Familien)Ausgleichskassen Arbeitnehmende ohne Aufenthaltstitel problemlos registrieren, sind bei anderen jeweils mehrere Vorstösse notwendig, damit die Anmeldung einer Person ohne Aufenthaltstitel ermöglicht wird. Nach Aussagen einzelner Behördenvertreter geben in bestimmten Kantonen oder Kleinstädten die AHV-Ausgleichskassen unaufgefordert Informationen an die Migrationsbehörden weiter. Es erstaunt vor diesem Hintergrund nicht, dass Sans-Papiers bzw. ihre Arbeitgebenden an diesen Standorten auf eine Meldung verzichten. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberschaft geben mehrheitlich an, dass sämtliche Arbeitskräfte, die ihren eigenen Kassen unterstellt sind, mindestens auf Ende Jahr bei den Kontrollen sozialrechtlich gemeldet werden.⁵³

Auf die Hintergründe der beobachteten Unterschiede bezüglich des Versichertenanteils zwischen den Sprachregionen konnte nicht im Detail eingegangen werden. Bekannt ist, dass im Kanton Genf Schulkinder obligatorisch eine Krankenversicherung benötigen (was wiederum eine AHV-Nummer voraussetzt). Ferner werden Neugeborene in der Regel krankenversichert, allerdings trifft das auch auf Spitäler der Deutschschweiz zu (Wyssmüller und Efonayi-Mäder 2011). Die Tatsache, dass die Aufenthaltsdauer in der Romandie höher und ein relativ hoher Anteil der Erwerbstätigen in der Haushaltswirtschaft beschäftigt ist, dürften ebenso wie die Unterstützung durch spezialisierte Beratungsstellen eine Rolle spielen.

Der Anteil an Personen, die Eintragungen auf dem IK aufweisen, wird auf 18 % geschätzt. Die Unterschiede zwischen den Regionen sind geringer: Die Fachpersonen gehen davon aus, dass in der Deutschschweiz bei Personen, die ein IK aufweisen, vom Arbeitgeber auch entsprechende Abzüge respektive Einzahlungen vorgenommen werden, während es in der lateinischen Schweiz weniger als die Hälfte ist.

Mehrere Fachpersonen berichteten, dass in vielen Fällen nur ein Teilpensum der geleisteten Arbeit sozialrechtlich abgerechnet wird. Frauen, die in Privathaushalten tätig sind, haben vielfach mehrere Arbeitgebende, die nicht alle bereit sind, die Angestellten zu deklarieren. Gleichzeitig weisen Befragte von Arbeitgeberseite mehrfach darauf hin, dass sich Haushaltshilfen oftmals weigern, ihre Arbeit zu

⁵³ Hingegen können sie sich zum ausländerrechtlichen Status nicht äussern, da dies ausserhalb des Kompetenzbereichs der Ausgleichskassen. Vereinzelt gehen sie auch davon aus, dass der ausländerrechtliche Abgleich auf Kantonsebene erfolgt.

deklarieren, was allerdings keineswegs nur Personen ohne Aufenthaltsberechtigung betrifft.⁵⁴ Auch im Baugewerbe werden nach übereinstimmenden Aussagen immer häufiger nur Teilzeitpensen gemeldet, selbst wenn die betreffenden Personen Vollzeit erwerbstätig sind. Das Arbeitspensum ist gemäss der Befragung der Kontrollbehörden sehr schwer zu überprüfen, so dass es vergleichsweise selten zu Sanktionen kommt.

Tabelle 16 *Einzahlung Sozialversicherungen*

	AHV- Nummer	<i>Anzahl Antworten</i>	Einzahlung Sozial- versicherungen	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	27 %	14	18 %	19
<i>Streuung (+/-)</i>	37 %		59 %	
Deutschschweiz	19 %	10	18 %	13
Lateinische Schweiz	49 %	4	17 %	6
Urbane Kantone	27 %	4	16 %	6
Tourismuskantone	5 %	3	3 %	4

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: „Einzahlungen Sozialversicherungen“ bezieht sich nur auf jene Personen, die erwerbstätig sind. Bemerkung: Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Branchen, in denen Sans-Papiers tätig sind

Was die Gründe für die Beschäftigung von Sans-Papiers betrifft, werden an erster Stelle der (kurzfristige) Bedarf an flexibel einsetzbaren Arbeitskräften und die Kosten bzw. der Kostendruck genannt, insbesondere in wenig profitablen Branchen oder Erwerbszweigen gewisser Branchen. Angesprochen sind insbesondere das Bau- und Gastgewerbe sowie die Landwirtschaft. Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist, dass die vergleichsweise geringe Zahl von Sans-Papiers im Tessin damit erklärt wird, dass infolge der Krise in Norditalien ausreichend auf dienstbereite Grenzgängerinnen und Grenzgängern zurückgegriffen werden könne.

Was speziell die Anstellung von Sans-Papiers in Privathaushalten angeht, wird vor allem auf den Mangel an Tagesschulen und Krippenplätzen – insbesondere auch für Alleinerziehende oder Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten (Bonoli und

⁵⁴ Wie Beratungsstellen betonen, sind die Sans-Papiers in einer schwächeren Verhandlungsposition als die Arbeitgebenden und richten sich letztlich nach deren Wünschen.

Champion 2014) – und die zunehmende Auslagerung von Pflegeleistungen für kranke Menschen hingewiesen. Weniger systematisch werden auch Goodwill oder humanitäre Absichten erwähnt, insbesondere wenn es um abgewiesene Asylsuchende geht. Ein Befragter meint, dass sich aus Sicht der Arbeitgeberschaft gelegentlich das Gute (Hilfe für die Sans-Papiers) mit dem Nützlichen (günstige Arbeitskraft) verbinden lässt. Dies mag auch auf Kleinunternehmen zutreffen, die trotz tiefer Löhne im Vergleich zum Herkunftsland interessante Arbeitsbedingungen bieten, wodurch der Eindruck eines Gewinns für beide Seiten entsteht.

In Bezug auf die Branchenverteilung nehmen insbesondere die Privathaushalte eine bedeutende Rolle ein: gemäss Fachpersonen arbeitet insgesamt jede oder jeder zweite Sans-Papiers in einem Privathaushalt. Die meisten anderen Sans-Papiers sind im Bau- und Gastgewerbe tätig. Die Sprachregionen unterscheiden sich dahingehend, dass die Beschäftigung in Privathaushalten in der Romandie und im Tessin eine weit grössere Bedeutung einnimmt als in der Deutschschweiz. In den Tourismuskantonen ist laut Befragung die Mehrheit der Sans-Papiers in der Landwirtschaft tätig – es ist allerdings zu beachten, dass diese Aussage nur auf zwei Interviews beruht.

Tabelle 17 Branche

	Privat- haushalt	Bauge- werbe	Gastge- werbe	Landw.- schaft	Andere	<i>Anzahl Antworten</i>
Durchschnitt	53 %	18 %	16 %	5 %	8 %	17
<i>Streuung (+/-)</i>	20 %	38 %	27 %	87 %	90 %	
Deutschschweiz	47 %	22 %	18 %	5 %	8 %	13
Lat. Schweiz	71%	5 %	10 %	5 %	9 %	4
Urbane Kantone	55 %	16 %	16 %	4 %	8 %	7
Tourismuskantone	k.A.	k.A.	k.A.	85 %	k.A.	2

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Bemerkung: „k.A.“ = keine Angaben. Gewichteter Durchschnitt der Schätzungen (Gewicht: Anzahl Sans-Papiers im Kanton). Rundungsdifferenzen möglich. Als Indikator für die Streuung dient die Standardabweichung, ausgedrückt als Anteil des kantonalen Mittelwerts.

Dass Privathaushalte einen Grossteil der erwerbstätigen Sans-Papiers in der Schweiz beschäftigen, wird durch die Fachliteratur bestätigt (Flückiger et al. 2012; Knoll et al. 2012; Longchamp et al. 2005; Valli 2003). Dieser Umstand erschwert die Erfassung der Arbeitsverhältnisse von Frauen ohne Aufenthaltstitel insofern, als weder die Arbeitsmarkt- noch Migrationsbehörden oder Sozialpartner einen

optimalen Einblick in diesen Erwerbszweig haben.⁵⁵ Aus den Rückmeldungen der Befragten lässt sich immerhin die Tendenz ableiten, dass die Lage in Privathaushalten ausgesprochen vielfältig ist; die Arbeits- und Lohnbedingungen sind sehr unterschiedlich und heben sich diesbezüglich von der Situation im Bau- oder Gastgewerbe ab. So spielt der grundsätzliche Arbeitskräftemangel eine wichtigere Rolle als der Spardruck an sich (auch wenn sich beide Dimensionen gegenseitig beeinflussen). Aus der Haushaltswirtschaft wird häufiger als in anderen Erwerbszweigen über korrekte bis gute Anstellungsbedingungen berichtet. Allerdings gilt es nach Wohnsituationen zu unterscheiden: *Live-in* Anstellungsverhältnisse mit Kost und Logis in einem einzigen Haushalt, wo die Angestellten leben und potentiell auf 24 Stunden auf Abruf tätig sind, gelten als wesentlich problematischer als sogenannte *Live-out*-Situationen: Bei diesen sind die Migrantinnen in mehreren Haushalten angestellt, haben eine eigene Wohnmöglichkeit und eine stärkere Verhandlungsposition. Sie werden tendenziell besser bezahlt, etwa gemäss Normalarbeitsverträgen in der Hauswirtschaft.⁵⁶ Manche Frauen verfügen über eine breite Auftraggeber-schaft, mit der sie ein gutes Vertrauensverhältnis pflegen, und wissen gegebenenfalls, wie sie ihre Rechte einfordern können.

Was das Bau- und Gastgewerbe sowie die Landwirtschaft angeht, so wird übereinstimmend von mehrheitlich prekären Arbeitsverhältnissen berichtet, bei welchen der Kostenaspekt im Vordergrund steht und die Beziehung zur Arbeitgeberschaft gespannter ist. Umgekehrt sind gemäss Aussagen der Fachpersonen in gewissen Kantonen beispielsweise die Mindestlöhne in der Landwirtschaft so tief, dass sich die Beschäftigung von Sans-Papiers erübrigt, solange ausreichend willige Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten zur Verfügung stehen. Auf Drittstaatenangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung wird allenfalls noch temporär, etwa während der Erntezeit, zurückgegriffen. Selbstverständlich gibt es auch in diesen Branchen angemessene Arbeitsverhältnisse, die möglicherweise bei den Gewerkschaften und Beratenden weniger in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken.

Auf alle Branchen gleichermaßen trifft die Beobachtung zu, dass sich die Erwerbslage für Drittstaatenangehörige ohne Aufenthaltstitel im letzten Jahrzehnt tendenziell verschlechtert hat, weil die Konkurrenz – unter anderem mit EU/EFTA-Staatsangehörigen – gestiegen ist.

⁵⁵ Im Kanton Genf hat sich seit einigen Jahren das Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) der Situation von Erwerbstätigen in der Haushaltswirtschaft näher angenommen und stellte eine wertvolle Informationsquelle dar.

⁵⁶ Vgl. news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32677.pdf. Neben dem Normalarbeitsvertrag des Bundes gibt es in der Romandie kantonale Vorkehrungen.

Stellenbesetzung nach Kündigung

Die Frage, ob Sans-Papiers nach einem Abgang oder einer Kündigung durch andere Arbeitnehmende ohne Aufenthaltsberechtigung ersetzt werden, wurde durch eine knappe Mehrheit der Antwortenden, die dazu Stellung beziehen, bejaht (12 von 21 Personen, die die Frage beantwortet haben).

Fachpersonen, welche die Frage bejahen, verweisen darauf, dass es sich bei den Arbeitgebenden um eine immer „gleiche Minderheit von schwarzen Schafen“ handelt. Gemäss Aussagen überwiegen die Einsparungen bei der Einstellung von Sans-Papiers die Kosten allfälliger Bussen; dies fällt insbesondere dann ins Gewicht, wenn das Unternehmen wenig Reputationsschaden zu befürchten hat.

Jene Personen, die die Frage verneinen (9 von 21) und damit indirekt auch die These eines arbeitsmarktlichen Substitutionseffekts der Regularisierungen (These, dass regularisierte Sans-Papiers durch neu einreisende ersetzt werden, woraus ein „Pull-Effekt“ entstehen könnte) zurückweisen, beziehen sich auf den Haushalts- oder Betreuungsbereich, wo die Qualitäten der beschäftigten Person und die Beziehung ausschlaggebender sind als die Lohnfrage (Knoll et al. 2012). Mehrere Fachpersonen berichten von Angestellten, die nach einer Legalisierung beim/bei der gleichen Arbeitgeber/in weiter beschäftigt sind, insbesondere wenn diese/r die Härtefallregelung unterstützt hat (siehe Kapitel 7).⁵⁷

6.2. Auswertungen zu Sans-Papiers mit Einzahlungen an die Sozialversicherungen

Die folgende quantitative Analyse vergleicht die Informationen der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) mit den bei der zentralen AHV-Ausgleichsstelle (ZAS)⁵⁸ vorhandenen IK-Daten für das Jahr 2010. Ein Abgleich

⁵⁷ Unseres Wissens wurde in der Schweiz bisher keine Studie über die Auswirkungen der Härtefallpolitik durchgeführt, während die Erkenntnisse aus anderen Ländern in der Regel schlecht auf die Schweiz übertragbar sind, da es sich meist um kollektive Regularisierungs-Aktionen unter wenig vergleichbaren Umständen handelt (Finotelli 2011; Finotelli und Sciortino 2006; Kraler 2009)

⁵⁸ Die IK enthalten die Eintragungen über sämtliche der AHV-Pflicht unterstellten Einkommen einer beitragspflichtigen, erwerbstätigen Person. Die IK werden durch die AHV-Kassen gestützt auf Informationen von Arbeitgebern geführt. Die Ausgleichskassen übermitteln die IK-Daten zu statistischen Zwecken der ZAS. Unter Vorbehalt einer vollständigen Meldung durch die Unternehmen umfassen also die IK alle beitragspflichtigen Löhne in der Schweiz. Es ist zu bemerken, dass die individuellen Konten bei der Qualität ihrer Daten gewisse Grenzen haben. Insbesondere wird die Nationalität der beitragszahlenden Person nicht systematisch aktualisiert, was bedeutet, dass in diesen Daten Personen aus nicht mehr existierenden Nationen auftauchen (beispielsweise Jugoslawien und UdSSR). Aus diesem Grund ist es auch möglich, dass Personen, die unter einer ausländischen Nationalität figurieren, inzwischen eingebürgert sind, ohne dass der Nationalitätenwechsel vermerkt wurde.

der beiden Datenbanken mittels der AHV-Nummer ermöglicht die Schätzung der Anzahl Personen, die in der Schweiz in einem bestimmten Jahr eine Tätigkeit ausgeübt haben, ohne am 31. Dezember in der STATPOP-Statistik aufgeführt zu sein. Die fehlende Erwähnung in der STATPOP-Statistik kann drei Gründe haben:

1. Der Arbeitnehmer / die Arbeitnehmerin weist eine Grenzgängerbewilligung auf;
2. Er / sie hat in der Schweiz während des Jahres eine bewilligte Berufstätigkeit ausgeübt, aber die Schweiz vor dem Jahresende verlassen;
3. Er / sie hat eine gemeldete Erwerbstätigkeit ausgeübt, ohne über einen Aufenthaltsstatus zu verfügen (Sans-Papiers).

Die Zahl der Personen in der dritten Gruppe wurde wie folgt ermittelt: vom Bestand an Personen, die im Register der IK, nicht aber in der STATPOP Statistik aufgeführt sind, wurde die Anzahl Grenzgänger (ermittelt mit der Ausländerstatistik) sowie die Anzahl Personen abgezogen, welche die Schweiz im Lauf des Jahres verlassen haben – letztere Zahl wird gewichtet mit dem geschätzten Anteil jener, die erwerbstätig waren und deshalb in die 1. Säule einbezahlt haben. Ein hypothetisches Rechenbeispiel ist in Tabelle 18 dargestellt:

Tabelle 18 *Fiktives Rechenbeispiel*

	Anzahl
1 Personen im Register der IK	20'000
2 In STATPOP aufgeführte Personen	15'000
3 Nicht in STATPOP aufgeführte Personen (1-2)	5'000
4 Grenzgänger	1'000
5 Nicht dokumentierte Restzahl (3-4)	4'000
Personen, die die Schweiz im Lauf des Jahres verlassen haben, davon...	4'000
6a Hypothese 1: 100 % erwerbstätig	4'000
6b Hypothese 2: 80 % erwerbstätig	3'200
6c Hypothese 3: 60 % erwerbstätig	2'400
Anzahl Personen im Register der IK ohne Aufenthaltsbewilligung	
7a Hypothese 1 (5-6a)	0
7b Hypothese 2 (5-6b)	800
7c Hypothese 3 (5-6c)	1'600

Ergebnisse

Die Schätzungen wurden separat für die verschiedenen Nationalitätsgruppen vorgenommen. Alle Analysen beziehen sich auf die 15- bis 64-Jährigen. Es wurde eine Erwerbstätigkeit von 80 % bei den Männern und 60 % bei den Frauen angenommen.

Die Analysen zeigen für die Mehrheit der Nationalitäten eine Übereinstimmung zwischen dem Einwohnerregister und dem Register der individuellen Konten, nach Berücksichtigung der Grenzgänger und der Personen, welche die Schweiz im Lauf des Jahres verlassen haben. Bei einigen Nationalitäten gibt es jedoch Abweichungen (siehe Tabelle 19); es ist eine Erwerbstätigkeit bei der 1. Säule angemeldet, ohne dass die Erwerbstätigen eine Aufenthaltsbewilligung haben. Die wichtigsten davon betroffenen Nationalitäten sind Kosovaren (nur Männer) sowie Bolivierinnen, Brasilianerinnen und Philippininnen. Insgesamt befinden sich rund 2'300 Personen in dieser Situation.

Tabelle 19 Personen mit AHV-Einzahlungen, aber ohne Aufenthaltsbewilligung (Nationalitäten mit mindestens einer entsprechenden Person)

	Total	Männer	Frauen
Kosovo	536	536	0
Bolivien	494	134	360
Brasilien	341	182	159
Philippinen	295	12	283
Ecuador	208	84	124
Ukraine	193	33	160
Eritrea	74	23	51
Äthiopien	68	30	38
Dominikanische Republik	63	0	63
Total	2'273	1'035	1'238

Quellen: BFS, STATPOP; ZAS, Register der Beitragszahlenden.

Bemerkung: Anzahl der Personen aus Nicht-EU-/EFTA-Mitgliedstaaten, die in der ZAS registriert sind und nicht in STATPOP erscheinen, nach Berücksichtigung der Grenzgänger und Emigranten und unter Annahme eines Beschäftigungsgrads von 80 % bei den Männern und 60 % bei den Frauen.

Aus der Befragung wurde ermittelt, dass im Durchschnitt rund 86 % der erwachsenen Sans-Papiers erwerbstätig sind und etwa 18 % der erwerbstätigen Sans-Papiers in die Sozialversicherungen einzahlen. Kombiniert man diese beiden Informatio-

nen mit den obenstehend ermittelten 2'300 Personen, würde man von lediglich 14'700 erwachsenen Sans-Papiers ausgehen, oder von 18'000 Sans-Papiers insgesamt.⁵⁹ Diese Zahl ist deutlich tiefer als die Schätzungen in Kapitel 4, was bedeutet, dass entweder die Zahl der Sans-Papiers überschätzt wurde, oder aber der Anteil der Sans-Papiers, der Sozialversicherungsbeiträge leistet. Letzteres scheint uns wahrscheinlicher. Bei einer geschätzten Zahl von insgesamt 76'000 Sans-Papiers (siehe Hochrechnung Kapitel 4.3) und 2'200 Sans-Papiers, die Sozialversicherungsbeiträge geleistet haben, würde man von einer Einzahlungsrate von ca. 2 % ausgehen, d.h. rund zehn Mal weniger häufig als von den Gesprächspartnerinnen und -partnern geschätzt.⁶⁰ Diese grosse Diskrepanz zeigt auf, wie schwierig gerade die Einzahlungsrate einzuschätzen ist, und mahnt zur Vorsicht bei der Interpretation der entsprechenden Kennzahlen.

⁵⁹ Siehe Umrechnung der 15-65-Jährigen auf alle Sans-Papiers in Kapitel 4.4

⁶⁰ Unter Berücksichtigung des Anteils der 15-65-Jährigen (siehe Kapitel 4.4) und dem geschätzten Anteil Erwerbstätiger (18 %).

7. Härtefallregelungen für Sans-Papiers

Im Folgenden wird die Legalisierung von Sans-Papiers mittels verschiedener Härtefallregelungen beschrieben, zunächst anhand der Rechtsgrundlagen (7.1) und anschliessend hinsichtlich ihrer Zahl und Entwicklung in den letzten Jahren (7.2). Abschliessend wird mit einer Verknüpfung von AHV- und ZEMIS-Daten untersucht, welche Arbeitsmarktintegration die neu regularisierten Sans-Papiers aufweisen (7.3).

7.1. Rechtsgrundlagen

Das geltende Ausländer- und Asylrecht sieht in der Praxis Möglichkeiten zur Legalisierung des Aufenthalts von Sans-Papiers vor. Es handelt sich dabei um Einzelfallprüfungen, bei welchen den besonderen Umständen umfassend Rechnung getragen wird:⁶¹

- Nach Art. 30 Abs. 1 Buchstabe b AuG kann Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Für dessen Beurteilung sind unter anderem die Integration, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse, die Anwesenheitsdauer in der Schweiz und die Möglichkeit der Wiedereingliederung im Herkunftsstaat relevant.⁶² Zudem hat die ausländische Person ihre Identität offenzulegen. Die Anerkennung eines Härtefalls setzt nicht zwingend eine Erwerbstätigkeit voraus, d.h. auch hilfs- und unterstützungsbedürftige Personen, die nicht (mehr) in der Lage sind, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, können einen Antrag stellen.
- Im Zuge der Umsetzung der Motion Barthassat (08.3616, „Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen“) kann seit 1. Februar 2013 Jugendlichen ohne rechtmässigen Aufenthaltsstatus eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Art. 30a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)), mit der Absicht, ihnen eine berufliche Grundausbildung zu ermöglichen. Dazu müssen sie die obligatorische Schule (inkl. allfälliger Brückenangebote) während mindestens fünf Jahren in der Schweiz besucht und das Gesuch innerhalb von 12 Monaten nach Schulabschluss eingereicht haben. Weitere Voraus-

⁶¹ Wir danken dem SEM für die Beschreibung der Rechtslage, die wir als Grundlage für das Kapitel verwendet haben.

⁶² In Art. 31 VZAE hat der Bundesrat die dafür massgebenden Kriterien näher umschrieben.

setzungen sind u.a. ein Gesuch des Arbeitgebers sowie die Offenlegung der Identität.

- Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) sieht schliesslich vor, dass Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, auf Antrag des Kantons eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und wegen fortgeschrittener Integration ein schwerwiegender Härtefall vorliegt. Weiter muss der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Migrationsbehörden immer bekannt gewesen sein; sie dürfen also nie untergetaucht sein. Diese Regelung gilt unabhängig vom Stand des Asylverfahrens und damit auch für Personen, deren Asylgesuche rechtskräftig abgelehnt wurden, deren Ausreisefrist abgelaufen ist und die sich entsprechend als Sans-Papiers in der Schweiz aufhalten.
- Seltener kommt es zu einer Legalisierung des Aufenthalts direkt gestützt auf Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine lange Anwesenheitsdauer in Ausnahmefällen zu einer Verwurzelung oder dem Schutz des Privatlebens führen, die einen anspruchsberechtigten Aufenthalt im Sinne von Art. 8 EMRK begründen kann.⁶³ Dies könnte in analoger Weise auch bei Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt der Fall sein, insbesondere bei Familien mit Kindern, die aufgrund ihrer langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz verwurzelt sind.

Es liegt im Ermessen der Kantone zu entscheiden, ob ein Härtefallgesuch geprüft wird und wie die einzelnen Kriterien interpretiert oder gewichtet werden. Falls kein Anspruch auf eine Härtefallbewilligung gemäss EMRK (Schutz des Familien- und Privatlebens) besteht, kann der Kanton die Antragsstellenden verpflichten, das Land zu verlassen und ein Härtefallgesuch im Ausland auf einer Schweizer Vertretung einzureichen. Ist der Kanton hingegen bereit, eine Härtefallbewilligung zu

⁶³ Vgl. Urteil 2C_989/2014 vom 18. März 2015 E. 1.3: „Unter besonderen Umständen kann sich aus dem in Art. 8 Ziff. 1 EMRK verankerten Anspruch auf Schutz des Privatlebens ein Recht auf Verbleib im Land ergeben (Urteil 2C_838/2013 vom 23. September 2013 E. 2.2.3; vgl. auch Urteile des EGMR Vasquez gegen Schweiz vom 26. November 2013 [1785/08] § 37 sowie Gezginci gegen Schweiz vom 9. Dezember 2010 [16327/05] § 56 ff.). Eine lange Anwesenheit und die damit verbundene normale Integration genügen hierzu jedoch nicht. Nach der Rechtsprechung erfordert der Schutzbereich des Rechts auf Privatleben besonders intensive, über eine normale Integration hinausgehende private Bindungen gesellschaftlicher oder beruflicher Natur bzw. entsprechende vertiefte soziale Beziehungen zum ausserfamiliären Bereich (BGE 130 II 281 E. 3.2.1 S. 286; Urteile 2C_517/2014 vom 15. Februar 2015 E. 1.3; 2C_654/2013 vom 12. Februar 2014 E. 2.1).“ Das Urteil findet sich unter www.servat.unibe.ch/dfr/bger/150318_2C_989-2014.html.

erteilen, muss das Gesuch dem SEM zur Zustimmung unterbreitet werden. Ein etwaiger negativer Entscheid des SEM kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Gegen den negativen Entscheid der kantonalen Behörde stehen grundsätzlich nur die kantonalen Rechtsmittel zur Verfügung.

7.2. Zahlen und Entwicklung

Härtefallregelungen nach Art. 30 Abs. 1b AuG und Art. 14 Abs. 2 AsylG

Das SEM publiziert eine Jahresstatistik über die Anträge zu Härtefall-Regelungen für Sans-Papiers, die dem Bund von den Kantonen zur abschliessenden Prüfung übermittelt werden, wobei nach ausländerrechtlichen (Art. 30. Abs.1 b AuG) und asylrechtlichen Gesuchen (Art. 14 Abs. 2 AsylG) unterschieden wird. Neben der Zahl der Gesuchseingänge werden die im gleichen Jahr gefällten Entscheide – d.h. Gutheissungen und Ablehnungen – ausgewiesen. Da es sich aber nicht um fallbezogene Kohortenangaben, sondern um Administrativdaten für eine Entscheidungsperiode handelt, erlauben sie keine präzisen Rückschlüsse auf die Annahmquoten.⁶⁴

Die vorhandenen Statistiken wie auch verschiedene Expertenaussagen lassen trotzdem darauf schliessen, dass eine grosse Mehrheit der kantonalen Anträge vom SEM gutgeheissen wird (vgl. Wichmann et al. 2011: 44). Was die Entwicklung betrifft, so ist zunächst festzustellen, dass die bewilligten Härtefälle im Asylbereich seit 2008 (845)⁶⁵ schweizweit sinken (2014: 97), während sie im Ausländerbereich seit 2009 (88)⁶⁶ eher zunehmen, allerdings von einem wesentlich tieferen Niveau ausgehend (2014: 294). Dass die Gutheissungen in den beiden letzten Jahren im Ausländerbereich doppelt so zahlreich waren wie im Asylbereich stellt einen klaren Trendwechsel dar.

Auf Kantonsebene werden genaue Angaben zu Härtefällen selten veröffentlicht und eine vollständige Datenerhebung war aus vielfältigen Gründen nur in vier Kantonen möglich.⁶⁷ Die in Tabelle 20 und Tabelle 21 präsentierten Kennzahlen für das Jahr 2014 sollen deshalb als grobe Anhaltspunkte dienen und nicht als ge-

⁶⁴ So kann es durchaus vorkommen, dass infolge einer hohen Zahl von Entscheidungen und rückläufiger Eingänge, die Gutheissungen zahlreicher sind als die Neuanträge.

⁶⁵ Bereits im Jahr 2009 betragen die bewilligten Härtefälle im Asylbereich nur noch 181.

⁶⁶ 2008 kann nicht gesondert ausgewiesen werden, da für die Periode 2001-2008 nur eine Gesamtstatistik besteht.

⁶⁷ Als Gründe zu nennen u.a. sind unterschiedliche Zuständigkeiten nach Ämtern oder einzelnen Städten (Kanton Bern), abweichende Kategorisierungen, fehlende Ressourcen zur Erhebung oder lückenhafte Datenqualität.

sicherte Daten gelten (Kennzahlen für das Jahr 2013 sind in Anhang 4 aufgeführt). Sie machen zumindest deutlich, dass die Mehrheit der Härtefallgesuche auch auf kantonaler Ebene angenommen wird, was insbesondere für den Asylbereich gilt. Allerdings orientieren sich Gesuchstellende wie Beratende gemäss Aussagen stark an Erfahrungswerten und sehen wegen der Identitätsoffenlegung⁶⁸ von einer Dossiereinreichung ab, wenn sie mit geringen Erfolgchancen rechnen. Dies erklärt auch die erheblichen Differenzen zwischen Kantonen hinsichtlich der eingereichten Zahl von Gesuchen (siehe Tabelle 20 und Tabelle 21).

Tabelle 20 Kennzahlen zu Härtefallregelungen nach Art. 14 Abs.2 AsylG (2014)

	Kanton		SEM	
	Anträge	Annahmen	Guth.+Ableh.	Gutheissung
Aargau	23	16	10	10
Basel-Stadt	2	0	0	0
Bern	44	43	12	11
Freiburg	k.A.	5	5	5
Genf	1	1	1	1
Graubünden	5	5	2	2
St. Gallen	4	3	3	3
Thurgau	0	0	2	2
Tessin	k.A.	k.A.	14	11
Waadt	k.A.	9	16	9
Wallis	10	4	12	12
Zürich	26	12	11	11
12 Kt.	115	98	88	77
CH			116	97

Quellen: kantonale Fachgespräche und Statistik des SEM (www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/haertefaele.html).

Hinweis: Die Angaben aus den Kantonen sind als indikative Angaben zu verstehen. Die Angaben aus Basel-Stadt beispielsweise beziehen sich auf eine Vierjahresperiode, wobei die in der Tabelle dokumentierte Kennzahl ein Viertel der Gesamtzahl darstellt.

⁶⁸ Nur in vereinzelten Kantonen ist eine anonyme Vorprüfung des Dossiers möglich.

Tabelle 21 Kennzahlen zu Härtefallregelungen nach Art. 30 Abs.1 b AuG (2014)

	Kanton		SEM	
	Anträge	Annahmen	Guth.+Ableh.	Gutheissung
Aargau	k.A.	k.A.	1	1
Basel-Stadt	2	0	1	1
Bern	19	11	7	7
Freiburg	k.A.	5	7	7
Genf	146	94	181	176
Graubünden	k.A.	k.A.	0	0
St. Gallen	0	0	0	0
Thurgau	0	0	0	0
Tessin	0	0	0	0
Waadt	118	99	105	99
Wallis	0	0	0	0
Zürich	1	1	1	1
12 Kt.	286	210	303	292
CH			305	294

Quellen und Hinweis: Siehe Tabelle 20.

Die Abweichung zwischen kantonalen Gutheissungen und Eingängen beim SEM lässt sich durch verschiedene Umstände erklären: Da unsere Studie die Situation von Sans-Papiers untersucht, führten die meisten Kantone nur die abgewiesenen Asylsuchenden unter den Regularisierungen nach Art. 14 Abs. 2 AsylG auf, während die SEM-Statistik eine Minderheit von Personen im laufenden Verfahren einschliesst. Ferner können die Entscheidungszeiträume zwischen Kantonen und Bund voneinander abweichen, d.h. die gefällten Entscheide betreffen nur teilweise die Eingänge im gleichen Zeitraum. Schliesslich kann nicht ausgeschlossen werden, dass in gewissen Fällen Dossiers anstelle von Personen gezählt wurden.

Während einzelne Fachpersonen bemerken, dass sich die Kantonsbehörden ausschliesslich an der Rechtsprechung des Bundes orientieren, betonen andere Befragte, wie unterschiedlich die kantonalen Anwendungen und Auslegungen von Härtefallkriterien ausfallen. Im Ausländerbereich stammen praktisch alle Härtefallgesuche aus Genf und Waadt, gefolgt mit Abstand von Bern, Freiburg und Basel-Stadt. Die Kantone Genf und Waadt haben in der Sans-Papiers-Frage seit Anfang der Nullerjahre eine spezifische Migrationspolicy verfolgt. Inwiefern diese mit sozio-ökonomischen Gegebenheiten, einer politischen Grundhaltung hinsichtlich sozialen Rechten, dem Staatsverständnis, dem Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Einstellung einer breiteren Bevölkerung in diesen Kantonen in Ver-

bindung, wurde verschiedentlich wenn auch nicht abschliessend diskutiert (Achermann und Efonyi-Mäder 2003; Laubenthal 2007).⁶⁹ Vermutlich spielte auch die französische Sans-Papiers-Debatte eine Rolle. Dass wesentlich mehr Kantone Härtefälle aus dem Asylbereich einreichen, dürfte sich dadurch erklären, dass der Handlungsdruck höher ist, wenn die Personen den Behörden bekannt sind, was prinzipiell eine Voraussetzung für eine asylrechtliche Härtefallregelung ist (siehe 7.1.).

Zahl und Profil der betreffenden Personen in den Kantonen sind mit ein Grund für die aufgezeigten Unterschiede, aber darüber hinaus spielt zweifellos die Lageeinschätzung der politischen und behördlichen Akteure eine wichtige Rolle: Aus den Voten der Befragten geht hervor, dass die Perspektiven der kantonalen Behörden und Entscheidungsinstanzen auseinanderklaffen, je nachdem ob die Einzelfall-Legalisierung primär als falscher Anreiz für illegale Migration oder als eine soziale Schadensbegrenzung betrachtet wird. Mit der Forderung der Genfer Regierung 2005 nach einer kollektiven Teilregularisierung von Sans-Papiers, die in der Hauswirtschaft tätig sind, lässt sich Genf der zweiten Perspektive zuordnen. Umgekehrt wird in Kantonen, die eine restriktivere Praxis verfolgen, die relativ liberale Härtefallpraxis von Waadt und Genf (im Ausländerbereich) teilweise als wenig regelkonform betrachtet.

Rückmeldungen aus den Gesprächen sowie die vorliegenden Daten weisen darauf hin, dass die Praxis im Asylbereich in den vergangenen Jahren strikter geworden ist. Andererseits wird angemerkt, dass sich insbesondere in den Kantonen, die ausländerrechtliche Härtefälle bewilligen, ein gutes Einvernehmen zwischen beteiligten kantonalen Akteuren entwickelt hat, das zu einem konstruktiven Dialog mit dem SEM beiträgt. Weitgehend einig sind sich die Befragten ferner, dass infolge der Rechtssprechung praktisch nur Familien mit jugendlichen Kindern Erfolgchancen haben, sofern sie auch die anderen Kriterien erfüllen (Aufenthaltsdauer, Strafflosigkeit, finanzielle Selbständigkeit usw.). Besonders kontrovers diskutiert werden in diesem Zusammenhang die mutmassliche „Wiedereingliederung“ im Herkunftsland und die Aufenthaltsdauer, die einzelne Behördenvertreter wie auch NGOs als problematisch erachten, weil eine Härtefallregelung erst spät erfolgen kann.

⁶⁹ Gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik betrug der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im Kanton Genf 60.5 %, im Kanton Waadt 45.1 %; deutlich über dem Schweizer Durchschnitt (34.8 %). Auch Basel-Stadt (50.5 %) und das Tessin (47.1 %) weisen hohe Anteile auf. Siehe www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/key/04/03.html.

Härtefallregelungen nach Art. 30a VZAE

Ebenfalls kontrastiert sind die Meinungen über die im Februar 2013 eingeführte Möglichkeit, jugendlichen Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung für eine Berufslehre zu erteilen. Diese Verordnungsänderung infolge der Motion Barthassat kam bisher nur in zehn Fällen zur Anwendung (sieben davon in 2013 und 2014, siehe Tabelle 22), was einen Befragten zum Kommentar veranlasst, dass die Wirkung dieser Motion symbolisch bleibe.⁷⁰ Kritisch äussern sich auch jene Antwortenden, welche das bestehende Instrumentarium als ausreichend und daher die neue Vorkehrung als unnötig erachten. Gemäss diesen Aussagen genügen die bestehenden Grundlagen, um ganze Familien zu legalisieren, da die Jugendlichen meist nicht alleine in der Schweiz verbleiben können. Tatsächlich geben mehrere Fachpersonen an, dass sie die entsprechenden Gesuche in „reguläre“ Härtefall-Regelungen ummünzen, die angesichts ähnlicher Kriterien (Schulzeitdauer, Offenlegung Identität der Familie) zumindest den Vorteil haben, dass nach Abschluss der Lehre nicht erneut eine Regelung gesucht werden muss.⁷¹

Tabelle 22 Härtefallregelungen nach Art. 30 VZAE

	2014	2013
Aargau	0	1
Basel-Stadt	1	0
Genf	0	3
St. Gallen	1	0
Waadt	1	0
12 Kt.	3	4
CH	3	4

Quelle: Kantonale Fachgespräche

Aus den SEM-Statistiken geht hervor, dass von Januar 2008 bis August 2015 Härtefallanträge von Familien bewilligt wurden, in deren Rahmen auch der Aufenthalt von 215 jugendlichen Sans-Papiers im Alter von 14 bis 17 Jahren regularisiert wurde (im Rahmen der herkömmlichen Vorkehrungen, d.h. Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG i.V. mit Art. 31 VZAE und Art. 14 Abs. 2 AsylG.⁷²

⁷⁰ Im Jahr 2015 wurden bis November drei Härtefallregelungen nach Art. 30a VZAE vorgenommen.

⁷¹ Einzelne Befragte stellen zudem fest, dass infolge der öffentlichen Diskussion um die Motion Barthassat Sans-Papiers an die Beratungsstellen gelangten, die nicht an eine Härtefallregelung für die ganze Familie gedacht hätten. So wurden einige zusätzliche Familien legalisiert, allerdings nur in jenen Kantonen, die bereits eine gangbare Regularisierungspraxis kennen (GE, VD).

⁷² Damit sieht die Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Dezember 2008 zur Motion Barthassat bestätigt, dass die bestehende Härtefallregelung genügend Spielraum offen lässt, um in begründete

Anderswo tendieren Anlaufstellen von einer Gesuchseinreichung weiterhin abzu-
sehen, da bei einem wahrscheinlichen negativen Entscheid die Gefahr besteht, dass
die ganze Familie das Land verlassen muss. Aus diesem Grund fordert die Natio-
nale Plattform zu den Sans-Papiers in einer Medienmitteilung vom 26.08.2014
eine Erweiterung der Kriterien und eine erneute Modifikation der Verordnung, die
den Jugendlichen eine anonymen Gesuchstellung ermöglichen soll.⁷³

Schliesslich ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass es bei den verschie-
denen parlamentarischen Vorstössen rund um die Motion Barthassat (u.a. auch die
Motionen von Perrinjacquet (2010) und Hodgers (2009)) insbesondere darum ging,
die Diskriminierung von Lehrlingen gegenüber Mittelschüler/innen aufzuheben.
Zahlreiche Kantone ermöglichen es Sans-Papiers, Gymnasien oder Vollzeitlehren,
wie sie im Kanton Genf bestehen, zu besuchen bzw. sich an einer Fachhochschule
oder Universität einzuschreiben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass den einen die Neuregelung unnötig er-
scheint, den anderen zu wenig weit geht. In der Praxis bleibt der Effekt relativ
beschränkt, während die Symbolwirkung unterschiedlich bewertet wird. Belegt ist
hingegen, dass neben den zehn Fällen seit 2013 im Rahmen der herkömmlichen
Härtefallregelungen durchschnittlich 27 Jugendliche im Alter zwischen 14 und 17
Jahren (Lehrlinge oder Schüler/innen) pro Jahr ihren Aufenthalt legalisieren konn-
ten.

Integration nach Regularisierung

Was die weiteren Werdegänge von Sans-Papiers nach einer Legalisierung des Auf-
enthalts angeht, so waren neben internen jährlichen Erhebungen einer Migrations-
behörde, die über ausgezeichnete Erfahrungen bezüglich finanzieller Unabhängig-
keit berichtet, keine systematischen Rückmeldungen auszumachen. Ein beträchtl-
icher Teil der Befragten verfügt über zu wenig Erfahrungswerte, um sich zu einer
entsprechenden Frage zu äussern. Bemerkenswert ist jedoch, dass sich die Aussa-
gen der 15 Fachleute, welche die Frage beantworteten, weitgehend decken (sowohl
von Behörden- als auch von Beratungsseite, von einem Gegenbeispiel absehend):

ten Fällen Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen. Sie räumt ein, dass jugendliche Sans-Papiers,
welche ein Gesuch gestützt auf Art. 30a VZAE einreichen wollen, verpflichtet sind, ihre Identität
offenzulegen. Damit riskieren sie, dass bei einem negativen Entscheid die ganze Familie die
Schweiz verlassen muss. Dieses Risiko liesse sich allerdings nur vermeiden, wenn auf die Offen-
legung der Identität bei der Gesuchseinreichung verzichtet würde. Dies wiederum würde eine An-
passung bzw. Änderung von Art. 30a VZAE bedingen.

⁷³ Vgl. www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/auslaender/sans-papiers/zugang-berufslehre-sans-papiers, abgerufen am 02.09.2015.

In der Regel sind die ehemaligen Sans-Papiers beruflich und sozial so gut aufgestellt – Integration als Legalisierungskriterium – und auf finanzielle Unabhängigkeit bedacht, dass sie oft dieselbe Stelle behalten und sich in der Folge gut zurecht finden. Über steile Karrieren dieser Menschen, meist schon im mittleren Alter, wird ebenso selten berichtet wie über schwerwiegende Probleme, auch wenn die Regularisierung manchmal nicht sämtliche Hoffnungen erfüllt.

7.3. Arbeitsmarktintegration regularisierter Sans-Papiers

Um die Erwerbstätigkeit von Personen, die entweder nach Art. 30 Abs. 1 b AuG oder nach Art. 14 Abs. 2 AsylG regularisiert wurden, zu untersuchen, werden die Daten der individuellen AHV-Konten (siehe Kapitel 6.2) mit den ZEMIS Daten des SEM verknüpft. Mit den uns vorliegenden Daten, die sich auf den Zeitraum 2007 bis 2013⁷⁴ beziehen, kann die Erwerbstätigkeit bis fünf Jahre nach Regularisierung untersucht werden; zudem analysieren wir auch die beiden Jahre vor der Regularisierung.

In die Analyse fliessen nur die Daten jener Personen ein, die bei der Regularisierung ein Alter zwischen 25 und 50 Jahre aufwiesen; bei den anderen Alterskohorten kann die Analyse durch Ausbildungsjahre und Frühpensionierungen verzerrt werden.⁷⁵ Es ist auch zu beachten, dass nicht alle nach Art. 14 Abs. 2 AsylG regularisierten Personen auch Sans-Papiers sind, sondern nur etwa 90 %; eine weitere Unterteilung nach Sans-Papiers und anderen Personen ist mit den vorliegenden Daten hingegen nicht möglich.

In Abbildung 4 ist der durchschnittliche Verlauf der Erwerbstätigenquote vor und nach Regularisierung dargestellt.⁷⁶ Die Quote stellt den Anteil jener Personen, die einer unselbständigen oder selbständigen Arbeit nachgehen, an der Gesamtgruppe der regularisierten Personen dar. Es fällt zunächst auf, dass sich die beiden Gruppen (Regularisierung nach Art. 30 AuG Abs. 1 Bst. b resp. nach Art. 14 Abs. 2 AsylG) nur wenig voneinander unterscheiden: die Quoten wachsen in den Jahren

⁷⁴ Die Daten zu den Regularisierungen liegen im ZEMIS ab 2007 (Art. 14 Abs. 2 AsylG) resp. 2012 (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG) vor; die uns vorliegenden AHV-Daten decken den Zeitraum 2007 bis 2013 ab. Insgesamt können wir die Daten von 2'071 Personen auswerten, die im Zeitraum 2007 bis 2014 regularisiert wurden. Von diesen Personen weisen fast alle (99.5 %) eine AHV-Nummer auf, was eine Voraussetzung dafür ist, dass wir sie hinsichtlich ihrer AHV-Einzahlungen untersuchen können.

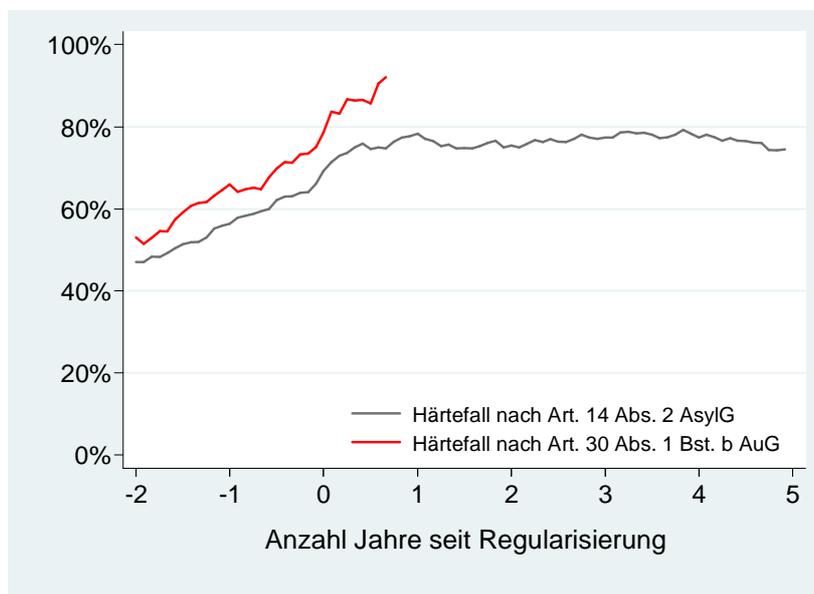
⁷⁵ Die Methode der Datenverknüpfung und -auswertung wird in Spadarotto et al. 2014 ausführlich beschrieben. Wir möchten Patrick Arni vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit danken, der uns seine Programmierung zur Aufbereitung von AHV-Daten zur Verfügung stellte.

⁷⁶ Weitere nach Einreisekohorten differenzierte Darstellungen sind im Anhang 3 aufgeführt.

vor und nach der Regularisierung schnell an. Dies könnte daran liegen, dass die Erwerbstätigkeit vermehrt deklariert, oder dass tatsächlich mehr gearbeitet wird. Aufgrund des Risikos wegen Schwarzarbeit sanktioniert zu werden (und die Bewilligung zu verlieren), dürften neu regularisierte Personen auf eine Deklaration ihrer Tätigkeit drängen.

Die Erwerbstätigenquote von Personen, die nach Art. 14 Abs. 2 AsylG regularisiert wurden (ein halbes Jahr nach der Regularisierung rund 90 %), liegt höher als derjenigen Personen mit einer Regularisierung nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG (rund 75 %). Im Vergleich zur Erwerbstätigenquote der Schweizerinnen und Schweizer (90 %), der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (82 %) und der Quote jener Personen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung, die aus einem Drittstaat stammen (d.h. ausserhalb des EU/EFTA Raums, 71 %), sind beide Quoten aber als hoch einzuschätzen.⁷⁷ Dies ist insofern nicht überraschend, als die Erwerbstätigkeit zwar kein zwingendes Kriterium für die Regularisierung darstellt, aber stark mit den weiteren Kriterien für eine erfolgreiche Integration korreliert.

Abbildung 4 Erwerbstätigenquote regularisierter Sans-Papiers

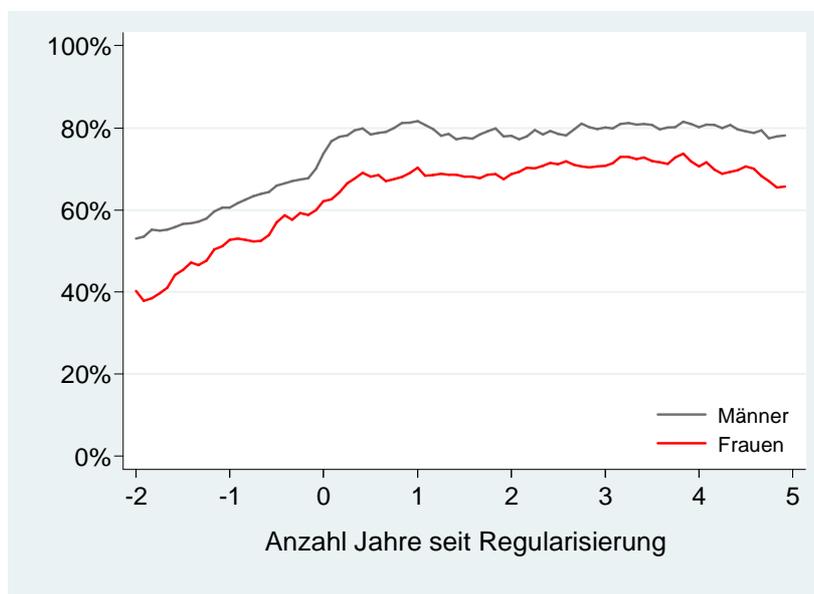


Quellen: ZEMIS (SEM), individuelle AHV-Konten (ZAS).

⁷⁷ Jeweils Erwerbsbeteiligung von Personen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren (die Quoten wurden über die Altersgruppen 25-39 und 40-54 Jahre gemittelt; dadurch können sich kleinere Abweichungen ergeben, wenn die Altersgruppen nicht gleich gross sind. Vgl. BFS (2015): Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppe und Familientyp. Download: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html.

Untersucht man die Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, zeigt sich der zu erwartende Unterschied: vier Jahre nach Regularisierung liegt die Erwerbsquote von Frauen bei rund 70 % und für Männer bei rund 80 %. Der Unterschied ist ähnlich gross ist wie jener zwischen Schweizerinnen und Schweizern (86 % resp. 94 %) aber deutlich kleiner als zwischen Ausländerinnen und Ausländern (72 % resp. 90 %; bei Personen aus Drittstaaten sogar 58 % zu 86 %). Ein Grund für den geringen Unterschied könnte der hohe Anteil an alleinstehenden Personen sein.

Abbildung 5 Erwerbstätigenquote, getrennt nach Geschlecht (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG resp. nach Art. 14 Abs. 2 AsylG)



Quellen: ZEMIS (SEM), individuelle AHV-Konten (ZAS).

8. EU/EFTA Sans-Papiers

Im Fokus der vorliegenden Studie stehen Zahl und Situation der Sans-Papiers aus Drittstaaten. Die Befragung wurde aber auch dazu genutzt, um die Situation der EU/EFTA-Staatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel zu diskutieren. Nach einem kurzen Überblick über die Rechtsgrundlagen im Rahmen des Personenfreizügigkeits-Abkommens im ersten Unterkapitel (8.1) ist das zweite der vergangenen Entwicklung dieser Personenkategorie und Einschätzung der Zukunftsperspektiven angesichts der Umsetzung des neuen Verfassungsartikels zur Beschränkung der Zuwanderung und Einführung von jährlichen Höchstzahlen gewidmet (8.2).

8.1. Rechtliche Situation

Die Einführung respektive progressive Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ab 2002, und mit voller Wirkung ab Juni 2007 (für EU-17/EFTA), kam einer Art kollektiver Regularisierung der anwesenden Sans-Papiers aus diesen Ländern – insbesondere Portugal, Osteuropa – gleich, wie in zahlreichen Gesprächen unterstrichen wurde. Die Rechtslage der EU/EFTA-Staatsangehörigen, mit oder ohne Aufenthaltsberechtigung, hat sich insofern grundsätzlich geändert, als sie fortan nur noch subsidiär dem Ausländergesetz unterstellt sind und generell über wesentlich mehr Rechte als Drittstaatenangehörige verfügen (Recht auf Aufenthalt, Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, sozialer Schutz usw.). Das duale Zulassungssystem begründet somit unterschiedliche Rahmenbedingungen des Aufenthalts für EU/EFTA- und für Drittstaatenangehörige.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass in den Gesprächen mit den Fachpersonen die Diskussion über die Frage, ob EU-Bürgerinnen und –Bürger unter gewissen Umständen als Sans-Papiers zu bezeichnen seien, besonders kontrovers ausfiel. Diese Meinungsdivergenzen erklären sich dadurch, dass sich alle Staatsangehörigen der EU-27/EFTA-Staaten drei Monate bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten und – sofern sie nicht aus Bulgarien und Rumänien stammen – mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung weitere drei Monate lang eine Stelle suchen können (SEM 2015b).⁷⁸ Somit können sie prinzipiell den Aufenthalt auch nachträglich

⁷⁸ „Für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten benötigen sie keine Bewilligung. Dauert die Stellensuche länger, so erhalten EU/EFTA-Staatsangehörige zusätzlich eine Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten im Kalenderjahr (Gesamtaufenthalt = sechs Monate), sofern sie über die für ihren Lebensunterhalt erforderlichen finanziellen Mittel verfügen (Art. 18 Abs. 2 der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP; SR 142.203)). Haben sie nach Ablauf dieser Bewilligung immer noch keine Stelle gefunden, kann ihnen auf Gesuch hin ohne Rechtsanspruch die Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA bis zu einem Jahr verlängert werden, wenn sie konkrete Suchbemühungen nachweisen können und be-

legalisieren, wobei die Sanktionen bei Vernachlässigung der Fristen gering sind. Ein Gesprächspartner markiert den Unterschied zwischen „echten“ Sans-Papiers aus Drittstaaten und EU-Staatsangehörigen mit den Worten: „ein Sans-Papiers ist jemand, der keine Chance hat, aufenthaltsrechtlich in der Schweiz Fuss zu fassen“. EU-Staatsangehörige können demnach höchstens vorübergehend als Sans-Papiers bezeichnet werden.

Strengere Auflagen bezüglich der Anwesenheit und der Erteilung eines Aufenthaltstitels beschränken sich prinzipiell auf Personen, die nicht als erwerbstätig gelten (Pensionierte, Studentinnen und Studenten usw.). Sie müssen nachweisen können, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen und krankenversichert sind. Die Beurteilung der Arbeitnehmereigenschaft⁷⁹ ist insofern zentral, als Erwerbstätige ebenso wenig wie Schweizerinnen und Schweizer über ihr Einkommen Rechenschaft abzulegen haben,⁸⁰ soweit man von den Bestimmungen im Rahmen der flankierenden Massnahmen absieht (die einer arbeitsmarktlichen und nicht aufenthaltsrechtlichen Kontrolle unterstehen).

Fachpersonen aus Sans-Papiers-Beratungsstellen oder Gesundheitsambulatorien weisen darauf hin, dass sich vermehrt Zugewanderte aus der EU, die über keine formelle Aufenthaltsberechtigung verfügen, an sie wenden. Dabei kann es sich u.a. um Personen handeln, welche die Zulassungskriterien für Personen, die nicht als erwerbstätig (oder stellensuchend) gelten, nicht erfüllen und deshalb das Land verlassen müssten. Einzelne Befragte monieren ferner, dass die Migrationsbehörden eigentlich nicht berechtigt sind, Auflagen betreffend Mindestlohn für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu machen, wie das offenbar in mehreren Kantonen üblich ist. Solche Auflagen verletzen gemäss neuester bundesgerichtlicher Rechtsprechung das Freizügigkeitsabkommen.⁸¹

Generell kann festgestellt werden, dass die kantonalen Vorkehrungen und Praktiken gemäss den Expertenaussagen sehr unterschiedlich sind, was damit erklärt wird, dass das Freizügigkeitsabkommen kein Umsetzungsgesetz kennt. Mehrere

gründete Aussicht besteht, dass sie innerhalb dieser Frist eine Stelle finden werden“ (Art. 18 Abs. 3 VEP). (SEM 2015; 106). Seit dem 1. Juni 2016 können die Bürgerinnen und Bürger der EU-2 Staaten wie jene der EU-25 von der vollen Personenfreizügigkeit Gebrauch machen.

⁷⁹ Damit jemand als Arbeitnehmer/in betrachtet werden kann, darf es sich gemäss EU-Recht bei dieser Arbeit nicht um einen marginalen Nebenerwerb handeln (SEM 2015; 50).

⁸⁰ Insbesondere dürfen ausländische Arbeitnehmende nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmende (Art. 1 lit. d des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681)) im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung usw.

⁸¹ Siehe Urteil 2C_1061/2013 vom 14. Juli 2015 (vgl. ferner Krauss und Köppel 2015: 33).

Gesprächspartner und -partnerinnen aus Behörden räumen ein, dass sie in der Umsetzung gelegentlich unsicher (gewesen) seien oder die Praxis im Verlauf der Zeit geändert haben. Generell wird eher von einer restriktiveren Handhabung der Bewilligungspraxis und Gewährung von Sozialhilfe für Stellensuchende berichtet, vor allem im Verlauf des Sommers 2013 und im Vorfeld der Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die sogenannte „Masseneinwanderungs-Initiative“.

8.2. Entwicklung der Zahl der EU/EFTA Sans-Papiers

Über die ungefähre Zahl der Sans-Papiers ohne Aufenthaltstitel, welche die Frist zur Stellensuche bereits ausgeschöpft haben bzw. die Aufenthaltsbedingungen als Nichterwerbstätige nicht erfüllen, besteht bei den Befragten eine noch wesentlich grössere Unsicherheit als hinsichtlich der Sans-Papiers aus Drittstaaten: Die Spannweite der Aussagen reicht von „praktisch null“ bis zu einer „sehr bedeutenden Anzahl“, resp. von 20 bis 10'000 im Kanton der befragten Person. Da nur wenige Fachpersonen (insgesamt 8 der 60 befragten Personen) überhaupt eine Anzahl nennen und das Konzept der EU/EFTA Sans-Papiers sowie deren Identifikation besonders strittig sind, kann kein sinnvoller Mittelwert berechnet werden.

Viele Befragte äussern sich zögernd zu dieser Personenkategorie und betonen, dass es keine Priorität der Behörden sei, die betreffenden Personen zu kontrollieren. Beispielsweise verhängen nur wenige Kantone Bussen, wenn etwa die Meldefristen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder des Wohnsitzes nicht eingehalten werden. Ein Gesprächspartner mutmasst, dass vermutlich ebenso viele Zugewanderte aus der EU mit Fünfjahresbewilligungen das Land unabgemeldet verlassen, wie umgekehrt andere ihre Anwesenheit vorläufig nicht registrieren.

Was die Entwicklung angeht, so beobachtet eine Mehrheit der Antwortenden eine leichte bis starke Zunahme der EU/EFTA Sans-Papiers seit 2009-2011, während umgekehrt nur eine Minderheit von einem Rückgang ausgeht. Bei vielen unbestritten bleibt die Feststellung, dass die wachsende Mobilität zu einem grösseren Graubereich von Personen führt, deren Aufenthalt womöglich den Vorschriften nicht (ganz) entspricht.

Auf Folgen der „Masseneinwanderungsinitiative“ angesprochen, sind die Befragten mehrheitlich (17 von 26 Personen, die diese Frage beantwortet haben) der Ansicht, dass sich bisher keine eindeutigen Auswirkungen ausmachen lassen. Sie erklären dies damit, dass noch keine konkreten Umsetzungsschritte unternommen worden sind. Einzelne Antwortende sind allerdings der Ansicht, dass die Migrationsämter die Erteilung von Aufenthaltstiteln restriktiver handhaben.

Was die antizipierten Effekte einer allfälligen „spürbaren“ Kontingentierung der Arbeitskräfte (in den Gesprächen wurde das Szenario einer Reduktion der Zulassung um 20 % oder mehr diskutiert) betrifft, so geht eine deutliche Mehrheit der Antwortenden (19 von 26) davon aus, dass die Zahl der Sans-Papiers aus der EU erneut zunehmen wird. Ein Vertreter der Arbeitgeberschaft gibt zu bedenken, dass im Baugewerbe demnächst zahlreiche Fachleute aus der Babyboomgeneration in Pension gehen, die trotz verschiedener Initiativen kaum durch einheimische Frauen, Senioren oder gar Arbeitnehmenden mit Behinderungen ersetzt werden können. Auch in der Landwirtschaft würde es gemäss den Expertenaussagen problematisch. Mehrere Antwortende gehen davon aus, dass die benötigten Arbeitskräfte trotzdem kämen, wobei sich der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen zusätzlich verschärfen würde.

Andere Fachpersonen meinen, dass es einerseits auf die Umsetzungsmodalitäten ankommen wird, insbesondere auf die zukünftige Rechtsstellung der EU/EFTA Bürgerinnen und Bürger. Andererseits dürfte vieles von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz abhängen, die durch die Einführung der Kontingente womöglich abgeschwächt würde, was zu einer rückgängigen Nachfrage nach Arbeitskräften führen dürfte. Es gilt zu beachten, dass die Einschätzungen in diesem Bereich einen stark spekulativen Charakter aufweisen.

9. Zusammenfassung der Erkenntnisse

Das abschliessende Kapitel 9 fasst die inhaltlichen und methodischen Erkenntnisse zusammen, die im Verlauf des Projekts gewonnen wurden.

Es soll einleitend nochmals erwähnt werden, dass Informationen von kantonalen Fachpersonen weiterhin die zentrale Informationsquelle zu Sans-Papiers darstellen, trotz verschiedener Neuerungen im Bereich der Registerdaten. Die Fachpersonen greifen auf Erfahrungswerte aus der eigenen Tätigkeit zurück, sie sind sich aber auch der Grenzen dieser Grundlagen bewusst und verweisen auf Dunkelziffern, Verzerrungen und Sans-Papiers-Gruppen, mit denen sie nie in Berührung kommen. Es ist daher nachvollziehbar, dass letztlich nur 28 von insgesamt 60 kantonalen Gesprächspartnerinnen und -partnern bereit waren, eine Schätzung zur Zahl der Sans-Papiers in ihrem Kanton vorzunehmen. Die selbstkritische Einschätzung der Fachleute ist bei der Interpretation der quantitativen Rückmeldungen, die den Ausgangspunkt für unsere Angaben und Hochrechnungen darstellen, ständig im Auge zu behalten. Weder ein kritischer Umgang, noch eine sorgfältige Methoden- und Quellen-Triangulation vermag die grundlegende Unsicherheit, die sich aus der Natur eines grossenteils verborgenen Phänomens ergibt, aus dem Weg zu räumen. Um eine sachliche Diskussion zu ermöglichen, wurden die Limiten und Mängel des Vorgehens so transparent wie möglich offengelegt, damit sich die Leserinnen und Leser ein eigenes Bild machen können.

Wichtigste inhaltliche Erkenntnisse

Basierend auf den Angaben aus Gesprächen mit Fachpersonen in zwölf Kantonen und einer anschliessenden statistischen Hochrechnung für die gesamte Schweiz kann zunächst davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Sans-Papiers zwischen 50'000 und 99'000 liegt. Die beste Schätzung der Fachpersonen liegt bei 76'000 Personen.

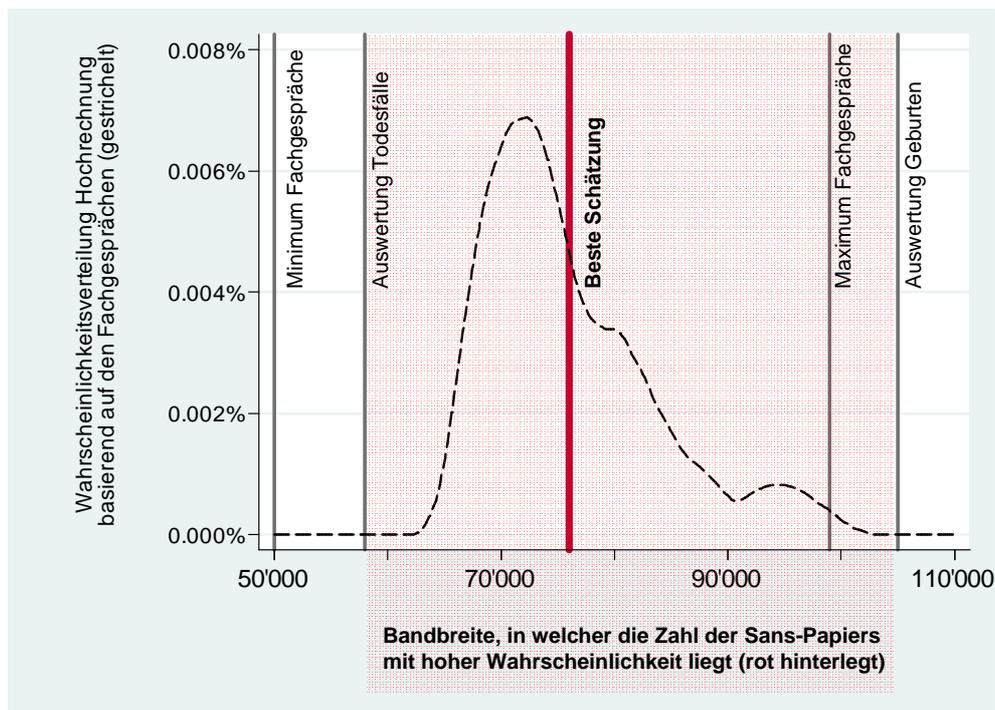
Eine alternative Schätzung über die in der Zivilstandsstatistik erfassten Todesfälle von ausländischen Personen ermittelt eine Zahl von 58'000 Personen – aus verschiedenen Gründen ist anzunehmen, dass diese Schätzung eher eine Mindestzahl als eine beste Schätzung darstellt. Eine weitere Schätzung wurde anhand der Geburtenstatistik getätigt; diese resultiert in 105'000 Sans-Papiers. Auf Basis dieser Auswertungen wird die Bandbreite auf 58'000 bis 105'000 Sans-Papiers angepasst.

Der Vergleich der Daten der individuellen AHV-Konten mit jenen der Einwohnerstatistik schliesslich resultiert in 18'000 Sans-Papiers.⁸² In diesem Fall gehen wir davon aus, dass der Anteil Sans-Papiers, welcher Sozialversicherungsbeiträge entrichtet hat, deutlich überschätzt und damit die Zahl der Sans-Papiers unterschätzt wurde.

Basierend auf den verschiedenen Analysen erachten wir insgesamt die folgenden Angaben als die zurzeit wahrscheinlichsten (siehe Abbildung 6):

- *Mindestzahl:* 58'000 Sans-Papiers
- *Beste Schätzung:* 76'000 Sans-Papiers
- *Maximalzahl:* 105'000 Sans-Papiers

Abbildung 6 Schätzungen zur Zahl der Sans-Papiers in der Schweiz



Hinweis: Die Verteilung der Hochrechnung (gestrichelt) bildet ab, wie häufig eine bestimmte Zahl Sans-Papiers geschätzt wurde (Wahrscheinlichkeitsverteilung).

⁸² In Kombination mit Angaben der Gesprächspartnern zum Anteil der Sans-Papiers mit AHV-Einzahlungen.

Diese Schätzung ist tiefer als jene, die Longchamp et al. (2005) vor zehn Jahren ausgewiesen haben (90'000 Sans-Papiers). Da die Fachpersonen nur von einem schwachen Rückgang in den letzten zehn Jahr ausgehen (die gemittelte Schätzung zur Entwicklung beträgt -0.4 %), ist der Unterschied zwischen den Schätzungen insbesondere durch methodische Anpassungen zu erklären. Insbesondere die Tatsache, dass 2005 vor allem Kantone gewählt wurden, die einen hohen Anteil Sans-Papiers an der Bevölkerung aufweisen, spielt eine entscheidende Rolle. Zudem wurden in einem Teil der Kantone die damaligen Schätzungen revidiert (siehe Fussnote 35 für weitere Ausführungen). Schliesslich werden in der vorliegenden Studie die EU/EFTA Sans-Papiers separat diskutiert, während sie früher gemeinsam mit den Sans-Papiers aus Drittstaaten ausgewiesen wurden.

Hinsichtlich der Charakteristika der Sans-Papiers sind die bestehenden Registerdaten wenig aussagekräftig; die Aussagen von Fachpersonen stellen daher die wichtigste Informationsbasis dar. Die Schätzungen sind allerdings auch für Fachpersonen sehr schwierig und beträchtlicher Unschärfe unterworfen. Die folgenden Aussagen entsprechen jeweils einem Durchschnitt der verschiedenen Informationen (wobei die quantitativen Angaben jeweils mit der geschätzten Zahl der Sans-Papiers im Kanton gewichtet wurde, um so die Gesamtgruppe der Sans-Papiers zu beschreiben):

- *Migrationsbiographie:* Beinahe zwei Drittel der Sans-Papiers reisten als *Clandestins* oder Touristen ein. Zusätzlich hat etwa je ein Fünftel der Sans-Papiers einen Asylantrag gestellt, der abschlägig beantwortet wurde, oder ist nach einer Nichterneuerung einer B- oder C-Bewilligung in der Schweiz geblieben. Ein Grossteil der Sans-Papiers hält sich schon seit mehreren Jahren in der Schweiz auf.
- *Herkunft:* Personen aus Zentral- und Südamerika stellen die grösste Gruppe, gefolgt von Personen aus Osteuropa (Nicht-EU/EFTA Staaten). Eine Minderheit der Sans-Papiers kommt aus Afrika und Asien, und praktisch keine aus Nordamerika resp. Australien.
- *Familienstruktur:* Die meisten Sans-Papiers sind alleinstehend oder halten sich zumindest ohne ihre Familie in der Schweiz auf (rund zwei Drittel). Die Fachpersonen schätzen, dass etwa ein Zehntel der Sans-Papiers minderjährig sind. Aufgrund der Schätzungen auf Basis der Geburtenstatistik gehen wir davon aus, dass sich rund 2'800 Sans-Papiers Familien mit Kindern, die in der Schweiz geboren wurden, in der Schweiz aufhalten.

- *Geschlecht*: Gemäss den Expertenschätzungen halten sich Frauen und Männer analog zur ständigen Wohnbevölkerung etwa die Waage.
- *Alter*: Der Anteil jener Sans-Papiers, die zwischen 18 und 40 Jahre alt sind, wird auf etwas mehr als die Hälfte geschätzt. Insgesamt befindet sich die grosse Mehrheit der Sans-Papiers im Erwerbsalter, was damit erklärt werden kann, dass die meisten Sans-Papiers einreisen resp. bleiben, weil sie einer Arbeit nachgehen wollen; zudem ist ohne Arbeit ein Aufenthalt in der Schweiz langfristig kaum möglich.
- *Ausbildung*: Man geht davon aus, dass fast die Hälfte Sans-Papiers keine nachobligatorische Bildung aufweist. Kleinere Gruppen haben eine Berufsausbildung (rund ein Drittel) oder eine Tertiärausbildung (rund ein Fünftel) abgeschlossen. Die Fachpersonen fanden es schwierig das Ausbildungsniveau der Sans-Papiers einzuschätzen.
- *Erwerbstätigkeit*: Gemäss den Expertenaussagen arbeiten rund neun von zehn erwachsenen Sans-Papiers. Etwa die Hälfte arbeitet in Privathaushalten. Das Bau- und Gastgewerbe sind zwei weitere wichtige Arbeitsgeber. In der Landwirtschaft wurden in den vergangenen Jahren Sans-Papiers grösstenteils mit Arbeitskräften aus Osteuropa ersetzt. Was der Anteil jener erwerbstätiger Sans-Papiers betrifft, die in die Sozialversicherungen einzahlen, gehen die Schätzungen aus den Gesprächen und der Schätzung über einen Abgleich der AHV- und Einwohnerregisterdaten stark auseinander.

Die Auswertungen zu den Härtefallregelungen haben grosse Differenzen zwischen den Kantonen aufgezeigt, was die Fallzahlen der Gesuche betrifft, die an das SEM weitergeleitet werden (insbesondere bei den Härtefallregelungen nach Art. 30 Abs. 1 b AuG; weniger bei jenen nach Art. 14 Abs. 2 AsylG). Es ist zu beachten, dass die kantonalen Daten aus verschiedenen Gründen nur einen indikativen Charakter haben, und dass die Zahl der Gesuche sich an der Härtefallpraxis im Kanton anpasst⁸³ (Gesuche ohne Erfolgchancen werden aufgrund des Risikos einer anschliessenden Identifikation nicht eingereicht). Während ein starker Rückgang bei den Härtefällen nach Art. 14 Abs. 2 AsylG zu beobachten ist, haben die Regularisierungen nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG zugenommen; gesamtschweizerisch sind die Regularisierungen rückläufig. Die neue Regularisierungsmöglichkeit für Ju-

⁸³ Vermutlich umgekehrt auch die Härtefallpraxis an die Zahl der Gesuche.

gendliche, die eine Berufslehre absolvieren wollen, wurde bisher lediglich in 10 Fällen genutzt. Die Fachpersonen beurteilen die Gründe dafür unterschiedlich (die einen erachten die Neuregelung als unnötig, den anderen geht sie zu wenig weit).

Wie die Ausführungen schliesslich zu „EU/EFTA Sans-Papiers“ betrifft, so haben die Gespräche gezeigt, dass es zunächst sehr umstritten ist, ob es überhaupt derartige Sans-Papiers gibt. Die Zahl wird entsprechend auch sehr unterschiedlich eingeschätzt; dies sowie der Umstand, dass kaum Angaben vorliegen, verunmöglicht eine verlässliche Schätzung. Die befragten Fachpersonen waren sich hingehend einig, dass es sich um eine andere Kategorie von Personen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen handelt als bei den Sans-Papiers aus Drittstaaten.

Wichtigste methodische Erkenntnisse

Analog zu früheren Studien hat sich gezeigt, dass Sans-Papiers eine statistisch schwer zu erfassende Gruppe darstellen. Es ist zwar möglich, Informationen über die Gruppe zu erheben und auszuwerten; diese sind aber Unschärfen und Verzerrungen unterlegen, die bei der Interpretation berücksichtigt werden müssen. Um solche Ungenauigkeiten bei zukünftigen Forschungsprojekten weiter zu reduzieren, mögen folgende methodische Erkenntnisse aus der Studie dienlich sein:

- Es hat sich als wertvoll erwiesen, die Gespräche auch in Kantonen durchzuführen, die eine geringe Anzahl von Sans-Papiers aufweisen; die Schätzung der Zahl der Sans-Papiers wird dadurch robuster. Bei einer vorgegebenen Anzahl Gespräche bedeutet diese Ausdehnung hingegen, dass weniger Gespräche in Kantonen mit vielen Sans-Papiers durchgeführt werden; die Charakterisierung des Profils der Sans-Papiers wird schwieriger. Möglicherweise wäre eine gleitende Verteilung der Gespräche am besten geeignet: Je grösser die vermutete Zahl an Sans-Papiers im Kanton, desto mehr Gespräche werden geführt.
- Die Gruppe der Sans-Papiers ist heterogen zusammengesetzt. Möglicherweise wäre es daher dienlich, noch mehr Informationen getrennt für Sans-Papiers mit Asylbiographie resp. Overstay B/C-Bewilligung resp. *Clandestins* / Overstay Tourismusvisum zu erfassen.
- Es war schwierig, Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen zu gewinnen, insbesondere in kleineren, ländlichen Kantonen. Dennoch ist zu überlegen, ob diese noch stärker selektioniert werden sollten, in erster Linie basierend auf ihrer eigenen Einschätzung zum Wissensstand. Ein nachträg-

liches Einschätzen der Qualität einzelner Informationen (resp. deren Ausschluss oder Gewichtung) ist schwierig, systematisch und transparent umzusetzen. Wir haben daher bewusst darauf verzichtet; mit Ausnahme einiger weniger quantitativer Angaben, die im Text erwähnt wurden.

- In der Forschungsliteratur ist die Technik bekannt, Daten zu einer Teilgruppe mit Hilfe eines „Multiplikators“ auf die Gesamtgruppe hochzurechnen. Der Multiplikator wird in Gesprächen geschätzt. Wir haben diesen Ansatz getestet (z.B. beim Anteil Sans-Papiers mit AHV-Einzahlungen), aber festgestellt, dass es für die Gesprächspartnerinnen und -partnern schwieriger ist, den Multiplikator zu schätzen, als die Gesamtzahl selbst.
- Die Triangulation über verschiedene Statistiken hat sich bewährt. Bei allfälligen Diskrepanzen ist es zwar schwierig abzuschätzen, welche Schätzung nun die bessere darstellt (siehe die Diskussion dazu auch in Kapitel 6.2); die Unschärfen lassen sich durch eine Kombination verschiedener Methoden aber besser diskutieren. In diesem Sinne ist zu hoffen, dass in Zukunft weitere Statistiken erschlossen und miteinbezogen werden können. Zurzeit werden noch viele Geschäftstätigkeiten im Zusammenhang mit Sans-Papiers (u.a. Regularisierungen) zu wenig standardisiert erfasst, als dass sie eine detaillierte Analyse erlauben. Weitere Daten sollten in Zukunft robustere Schätzungen ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Achermann, Alberto, Hg. (2015). *Jahrbuch für Migrationsrecht 2014/2015*. Bern: Stämpfli.
- Achermann, Christin und Denise Efionayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.
- Albrecht, Peter (2014). "Illegaler Aufenthalt: Das Leben als Dauerdelikt?" *Asyl Zeitschrift für Asylrecht und -praxis*, (04/2013): 3 ff.
- Amarelle, Cesla (2010). "Les migrations économiques sans statut légal : l'environnement normatif des sans-papiers", in Amarelle, Cesla. - und Minh Son. - Nguyen (Hg.), *Migrations et économie : l'accès des étrangers à la vie économique : les normes et leur application*. Berne: Stämpfli Editions SA, S. 125-180.
- Arbenz, Peter (1995). *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*. Bern: EJPD.
- BMJ, Bundesamt für Justiz (2012). *Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012*. Bern Bundesamt für Justiz.
- Bolliger, Christian und Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende*. Bern: Büro Vatter.
- Bolliger, Christian und Marius Féraud (2012). *Evaluation des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA)* Bern: Büro Vatter
- Bonoli, Giuliano und Cyrielle Champion (2014). *L'accès des familles migrantes défavorisées à l'accueil collectif préscolaire: Où et comment investir?* IDHEAP: Lausanne.
- Carreras, Laetitia (2014). *Travailleuses domestiques sans autorisations de séjour*. Paris: Editions universitaires européennes.
- D'Amato, Gianni (2008). "Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz." *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, 27(2): 177-195.
- Efionayi-Mäder, Denise und Sandro Cattacin (2002). "Illegal in der Schweiz : eine Übersicht zum Wissensstand." *Asyl*, 17(1): 3-15.
- Efionayi Mäder, Denise, Silvia Schönenberger und Ilka Steiner (2010). *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz : Entwicklungen 2000-2010*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Finotelli, Claudia (2011). "Regularisation of immigrants in Southern Europe: What can be learned from Spain?", in Bommers, Michael und Giuseppe Sciortino (Hg.), *Foggy Social Structures: Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 189.

- Finotelli, Claudia und Giuseppe Sciortino (2006). "Looking for the European soft underbelly: Visa policies and amnesties for irregular migrants in Germany and Italy", in Baringhorst, Sigrid, James Hollifield und Uwe Hunger (Hg.), *Herausforderung Migration: Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*. Münster, Berlin, Wien: LIT, S. 249-280.
- Flückiger, Yves, Giovanni Ferro-Luzzi und Wiktoria Urantowka (2012). *Analyse du travail clandestin et de son évolution à Genève*. Genève: Université de Genève.
- Heiniger, Marcel und Werner Haug (1998). "Statistics on foreign population in Switzerland.", in Luxemburg: Rapport des experts, Eurostat
- Jandl, Michael (2008). *Methods for estimating stocks and flows of irregular migrants*.
- Kearney, AT (2014). *Global cities, present and future - Global cities index*. Ko: AT Kearney.
- Kiener, Regina und Gabriela Medici (2014). "Die Arbeitssituation von Sans-Papiers in der Schweiz: Grundrechtliche und menschenrechtliche Perspektive." *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* (133/2014): 133 ff.
- Knoll, Alex, Sarah Schilliger und Bea Schwager, Hg. (2012). *Wisch und weg ! : Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung*. Zürich: Seismo.
- Kraler, Albert (2009). *Regularisation—A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration*. Vienna: ICMPD.
- Krauss, Carolin und Hugo Köppel (2015). *Wanderarbeit in der Schweiz - Die Lebenssituation von EU-Staatsangehörigen in einer Notlage*. Bern: SRK.
- Laubenthal, Barbara (2007). *Der Kampf um Legalisierung : soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt a.M. [etc.]: Campus Verlag.
- Lee, June J.H. (Hrsg., 2017): *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. Genf: IOM.
- Longchamp, Claude et al. (2005). *Sans Papiers in der Schweiz –Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern: gfs.
- Petry, Roswitha (2013). *La situation juridique des migrants sans statut légal: entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*. Zürich: Schulthess.
- Petry, Roswitha (2015). "Die rechtliche Bewältigung irregulärer Migration: Die Situation der "Sans-Papiers"", in Achermann, Alberto et al. (Hg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2014/2015*. Bern: Stämpfli.
- Piguet, Etienne (2006). *Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*. Haupt.
- Piguet, Etienne und Stefano Losa (2002). *Travailleurs de l'ombre ? : demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*. Zurich: Seismo.

- Piguet, Etienne und Andreas Wimmer (2000). "Les nouveaux «Gastarbeiter»? Les réfugiés sur le marché du travail suisse." *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 1(2): 233-257.
- Portes, Alejandro und Josh DeWind (2008). *Rethinking migration: New theoretical and empirical perspectives*. Berghahn Books.
- Rérat, Patrick et al. (2008). "Les âges de la ville–mobilité résidentielle, parcours de vie et attractivité des villes suisses." *Geographica helvetica*, 4: 261-271.
- Rüefli, Christian und Eveline Huegli (2011). *Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung von Sans Papiers - Bericht zur Beantwortung des Postulats Heim.* . Bern: Büro Vatter.
- Sanchez-Mazas, Margarita et al. (2011). *La construction de l'invisibilité : suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève: IES éd.
- Sassen, Saskia (2001). *The global city: new york, london, tokyo*. Princeton University Press.
- SECO (2015). *Revision Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) - Erläuternder Bericht*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Arbeit.
- SEM (2015a). *Bericht Monitoring Sozialhilfestopp - Berichtsperiode 2014*. Bern: Staatssekretariat für Migration.
- SEM (2015b). *Weisungen VEP - Weisungen und Erläuterungen zur Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs*. Bern: Staatssekretariat für Migration.
- Spadarotto, Claudio et al. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Basel, Zürich: BSS, KEK.
- Valli, Marcello (2003). *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*.
- Wanner, Philippe (2004). *Migration et intégration: populations étrangères en Suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsräume im Förderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.
- Wyssmüller, Chantal und Denise Efonayi-Mäder (2011). *Undocumented Migrants: their needs and strategies for accessing health care in Switzerland Country Report on People & Practices*.

Anhang 1: Liste der befragten Institutionen

Kantonale Fachgespräche

Aargau: Amt für Migration und Integration (inkl. Abteilung Erwerbstätigkeit), HEKS Spagat AG/SO, GastroAargau

Basel-Stadt: Migrationsamt, Verein Anlaufstelle für Sans-Papiers BS, Arbeitgeberverband Basel, Basler Gewerkschaftsbund, Amt für Wirtschaft und Arbeit (Missbrauchs- und Schwarzarbeitsbekämpfung)

Bern: Amt für Migration und Personenstand, Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) Stadt Bern, Beratungsstelle SansPapiers Bern, Unia Sektion Berner Oberland, Arbeitsmarktkontrolle Bern

Genf: Office cantonal de la population et des migrations, Centre contact suisses immigrés, Centre social protestant, Programme santé migrants, Département de l'instruction publique, Fédération genevoise des métiers du bâtiment, Syndicat interprofessionnel des travailleurs

Graubünden: Amt für Migration und Zivilrecht, Verein Mitenand Valzeina, hôtellerie suisse Graubünden, Kaufmännischer Verband Südostschweiz/FL, Unia Graubünden, Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit Graubünden (Abteilung Arbeitsbedingungen)

St. Gallen: Migrationsamt St.Gallen, Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz, SYNA SG, Arbeitsbedingungen des Amts für Wirtschaft und Arbeit

Tessin: Ufficio della migrazione (Sezione della popolazione), Casa Astra, centro di prima accoglienza, Unia, Ufficio dell'ispettorato del lavoro, Instruction publique

Thurgau: Migrationsamt, Solidaritätsnetz Thurgau, Industrie- und Handelskammer Thurgau, Arbeitsinspektorat des Amts für Wirtschaft und Arbeit

Waadt: Service de la population (division étrangers), centre social protestant, Fraternité consultations et permanence pour les migrant/e/s, centre patronal Vaudois, L'autre syndicat, Service de l'emploi (contrôle du marché du travail)

Wallis: Dienststelle für Bevölkerung und Migration, Centres suisses-immigrés, Bureau des Métiers, Unia Sion, Dienststelle für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsverhältnisse (Beschäftigungsinspektion)

Zürich: Migrationsamt, Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ), Unia Zürich, Arbeitsbedingungen / Arbeitsmarktaufsicht des Amts für Wirtschaft und Arbeit; Volksschulamt

Nationale / interkantonale Fachgespräche

- Staatssekretariat für Migration SEM
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
- Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
- Bundesamt für Statistik BFS
- Zentrale Ausgleichsstelle ZAS
- Akademische Experten zu Migrationsrecht (Universität Bern, Zentrum für Migrationsrecht; Bundesgericht)
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
- Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM

Anhang 2: Fragebogen kantonale Fachgespräche

*Einleitung: Ziel Studie, Anonymität, **Definition** Sans-Papiers (mehr als ein Monat in der Schweiz; ohne Aufenthaltsberechtigung; für eine nicht absehbare Zeit). Alle Fragen beziehen sich auf **Sans-Papiers aus Drittstaaten** (Ausnahme: Fragen EU/EFTA Sans-Papiers).*

Rechtssituation und Praxis

1. Gibt es kantonale Besonderheiten (Rechtsslage; Institutionen; Praktiken), die es zu berücksichtigen gibt? (*Themen: Einreise, Aufenthalt, Zugang Sozialversicherungen, Arbeitsmarkt, Möglichkeiten Regularisierung*)
2. Ist diesbezüglich seit 2004 eine Entwicklung zu beobachten?

Arbeitsmarktliche Situation

3. In welchen Berufen / Branchen werden Sans-Papiers beschäftigt? (in %)
(*getrennt abgefragt für: Baugewerbe, Gastgewerbe, Landwirtschaft, Privathaushalte, andere*)
4. Welche Anstellungsbedingungen sind zu beobachten? (*Themen: Lohn, atypisch-prekäre Arbeitsverhältnisse*)
5. Was sind Gründe für die Beschäftigung?
6. Ersetzen die Arbeitgeber von Sans-Papiers nach einer Kündigung den/die Sans-Papiers mit einer/m anderen Sans-Papiers?
7. Wie viele der erwachsenen Sans-Papiers sind erwerbstätig? (%)
8. Wie viele Sans-Papiers zahlen in die Sozialversicherungen ein (% der erwerbstätigen Sans-Papiers)?
9. Wie viele Sans-Papiers weisen eine AHV-Nummer auf (insgesamt, inkl. Kinder)? (%)

Zahl der Sans- Papiers

Hinweis: Fragen beziehen sich weiterhin nur auf Sans-Papiers aus Drittstaaten

10. Schätzung Zahl (inkl. Kinder, nicht erwerbstätige Personen etc.)
Minimum, Maximum, beste Schätzung
11. Worauf basieren Sie Ihre Schätzung?
12. In welchem Umfang hat sich die Zahl der Sans-Papiers seit 2004 verändert? (%)

13. Welche Gründe sind für die Entwicklung verantwortlich?

Profil der Sans-Papiers

14. Dauer der Anwesenheit (in %)

(getrennt abgefragt für: weniger als 1 Jahr, 1 bis 5 Jahre, 5 bis 10 Jahre, mehr als 10 Jahre; Anwesenheit seit Einreise, nicht seit Beginn illegalem Aufenthalt)

15. Migrationsbiographie (in %)

(getrennt abgefragt für: Asyl abgelehnt / vorl. Aufnahme beendet, Overstay B- / C-Bewilligung, Restliche Personen (Overstay Touristenvisum / Clandestine))

16. Was sind die dominierenden Motive, sich in der Schweiz als Sans-Papiers aufzuhalten?

17. Merkmale (in %)

(getrennt abgefragt für: Alleinstehend (keine Kinder / Ehepartner/in, die in der Schweiz wohnen), Frau, Minderjährig, 18 bis 40 Jahre)

18. Herkunft (in %)

(getrennt abgefragt für: Afrika, Asien, Europa (ausserhalb EU/EFTA), Nordamerika / Australien, Zentral- und Südamerika)

19. Allfällige Ergänzungen hinsichtlich (Sub-)Regionen (optional):

20. Ausbildung (in %)

(getrennt abgefragt für: Hochschule (Tertiär), Berufsausbildung (Sek. II), nur obligatorische Schule)

EU/EFTA Sans-Papiers

Hinweis: EU/EFTA Sans-Papiers sind EU/EFTA Bürger/innen, die sich länger als drei Monate, ohne Aufenthaltsberechtigung und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten.

Auf Nachfrage: Diese Gruppe umfasst folgende Personengruppen:

- **EU-2 Staatsangehörige ohne Aufenthaltsberechtigung**
- **EU-25/EFTA Angestellte**, die keine gültige Aufenthaltsberechtigung besitzen und deren bestehender Arbeitsvertrag die orts- und branchenüblichen Löhnen oder gesetzlich vorgesehenen Arbeitsbedingungen verletzt
- **EU-25/EFTA Selbständige** ohne Berechtigung
- **EU-25/EFTA Erwerbslose und Nichterwerbstätige**, die nicht die Bedingungen eines Aufenthalts erfüllen (genügende finanzielle Mittel sowie Versicherung für Unfall/Krankheit)

21. Auf wie hoch schätzen Sie die Zahl der EU/EFTA Sans-Papiers?

22. Wie hat sich die Zahl der EU/EFTA Sans-Papiers seit 2004 verändert?

23. Sind seit Annahme der Masseneinwanderungsinitiative Veränderungen in der Zahl oder den Profilen der EU/EFTA Sans-Papiers zu beobachten?

24. Rechnen Sie mit zukünftigen Veränderungen, falls wieder Kontingente eingeführt werden? (bei einer massgeblichen Reduktion gegenüber heute, mehr als 20 %)

Härtefallregelung (nur Migrationsbehörden / Anlaufstellen)

25. Wie ist die Praxis des Kantons bei den Härtefällen?

26. Wie viele Anträge wurden 2014 gestellt, wie viele 2013?

27. Wie viele dieser Anträge wurden vom Kanton angenommen resp. dem BFM/SEM weitergeleitet (differenziert nach Anträgen aus dem Jahr 2014 und aus dem Jahr 2013)?

28. Was ist nach der Regularisierung zu beobachten (Integration, Arbeitsmarkt etc.)?

29. Wie viele Anträge im Zusammenhang mit Lehrstellen wurden 2014 gestellt, wie viele 2013? (VZAE Art. 30a)?

Weitere Bemerkungen

30. Weitere Bemerkungen seitens Interviewpartner/in? (optional)

31. Weitere Bemerkungen seitens Interviewer/in? (Haben sich die Antworten nur auf eine Subgruppe von Sans-Papiers bezogen?)

Anhang 3: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 4

Abbildung 7 Anteil Sans-Papiers und Anteil Erwerbstätige in Bau- und Gastgewerbe

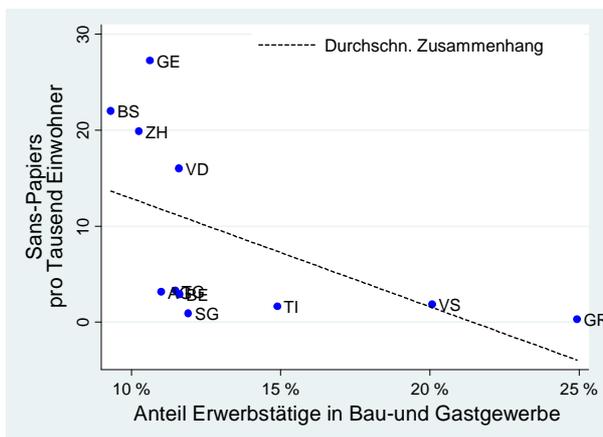


Abbildung 8 Anteil Sans-Papiers und BIP pro Kopf (in Tausend)

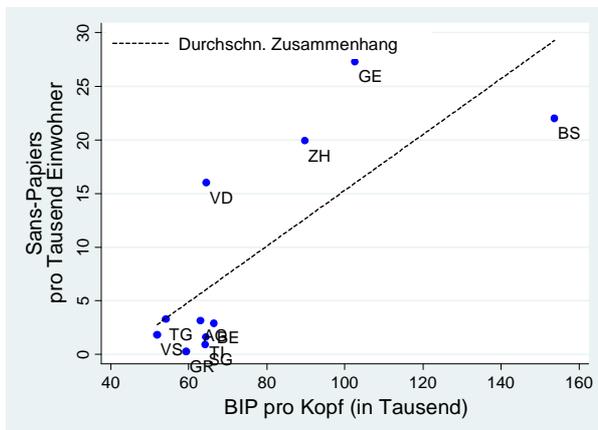


Abbildung 9 Anteil Sans-Papiers und Arbeitslosenquote Ausländer

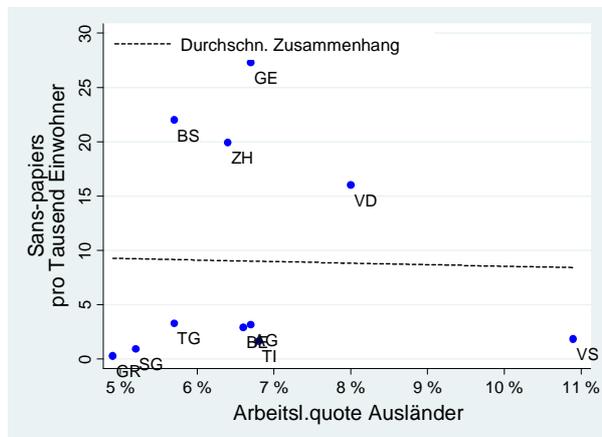


Abbildung 10 Anteil Sans-Papiers und Anteil Ausländer

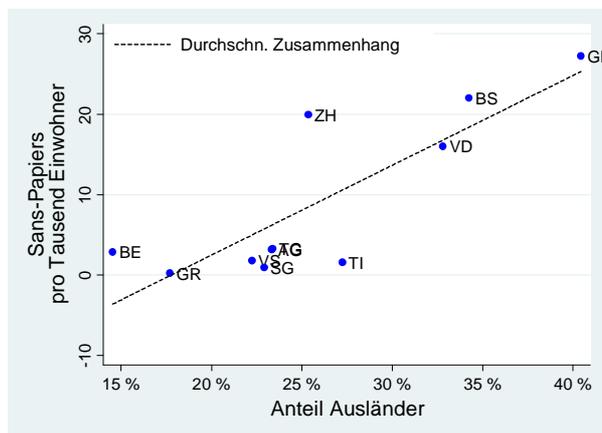
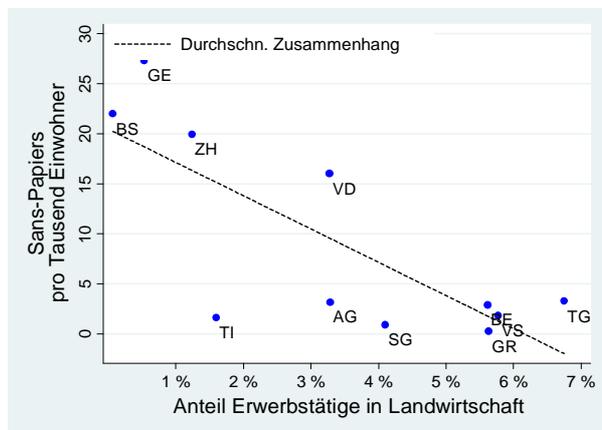


Abbildung 11 Anteil Sans-Papiers und Anteil Erwerbstätige in Landwirtschaft



Anhang 4: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 6

Abbildung 12 *Erwerbstätigenquote nach Regularisierungsjahr (Art. 14 Abs.2 AsylG)*

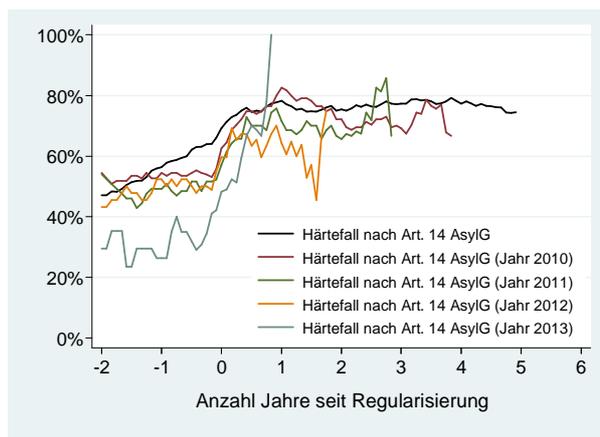
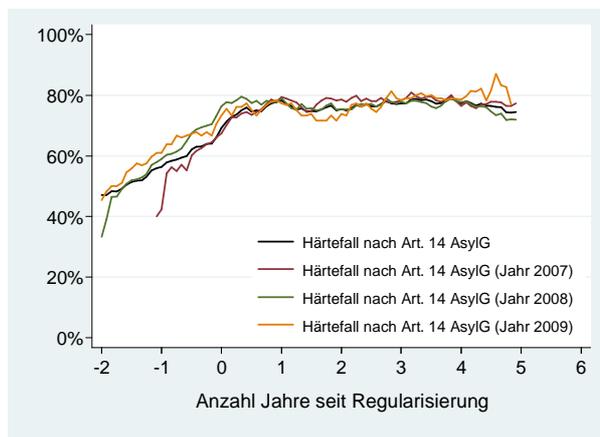
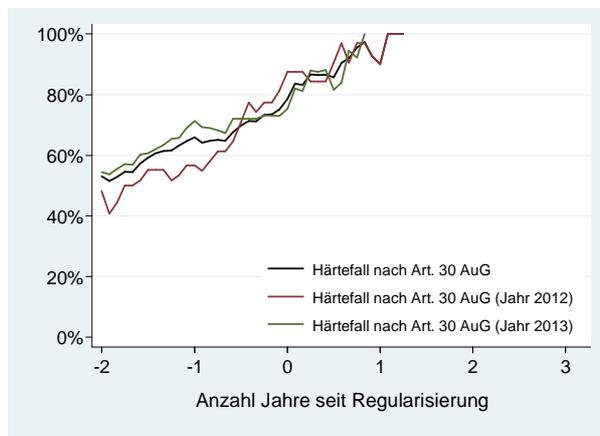


Abbildung 13 *Erwerbstätigenquote nach Regularisierungsjahr (Art. 30 Abs.1 Bst. b AuG)*



Anhang 5: Weitere Ergebnisse zu Kapitel 7

Tabelle 23 Kennzahlen zu Härtefallregelungen nach Art. 14 Abs.2 AsylG (2013)

	Kanton		SEM	
	Anträge	Annahmen	Eingänge	Gutheissung
Aargau	22	16	22	20
Basel-Stadt	22	22	16	16
Bern	5	1	0	0
Freiburg	k.A.	11	18	12
Genf	23	19	18	19
Graubünden	7	1	0	0
St. Gallen	0	0	0	0
Thurgau	0	0	0	0
Tessin	k.A.	k.A.	13	5
Waadt	k.A.	31	31	11
Wallis	k.A.	3	13	5
Zürich	44	13	28	29
12 Kt.	123	117	159	117
CH			195	148

Quellen: kantonale Fachgespräche und Statistik des SEM (www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/haertefaelle.html).

Hinweis: Die Angaben aus den Kantonen sind als indikative Angaben zu verstehen.

Tabelle 24 Kennzahlen zu Härtefallregelungen nach Art. 30 Abs.1 b AuG (2013)

	Kanton		SEM	
	Anträge	Annahmen	Eingänge	Gutheissung
Aargau	k.A.	k.A.	0	0
Basel-Stadt	11	8	7	4
Bern	5	1	3	3
Freiburg	k.A.	k.A.	4	4
Genf	134	110	164	146
Graubünden	k.A.	k.A.	0	0
St. Gallen	0	0	5	0
Thurgau	0	0	0	0
Tessin	0	0	0	0
Waadt	153	130	130	123
Wallis	0	0	0	0
Zürich	0	0	0	0
12 Kt.	303	249	313	280
CH			313	280

Quellen und Hinweis: Siehe

Tabelle 23.