

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2485

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2485](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2485)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

---

BERICHT – 11.03.2020

---

# **Sans-Papiers im Kanton Zürich**

## Anzahl, Profile und Situation

Im Auftrag des Amts für Wirtschaft und Arbeit des Kantons  
Zürich und des Migrationsamts des Kantons Zürich

# Impressum

## Auftraggeber

Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Zürich  
Migrationsamt des Kantons Zürich

## Auftragnehmer

Ecoplan AG  
KEK-Beratung GmbH

Verantwortlich seitens Auftragnehmer:

Christof Rissi, Ecoplan AG  
Michael Marti, Ecoplan AG  
Martin Stalder, KEK Beratung GmbH

## Empfohlene Zitierweise

Autoren: Ecoplan, Christof Rissi  
KEK-Beratung, Martin Stalder  
Titel: Sans-Papiers im Kanton Zürich  
Sans-Papiers im Kanton Zürich  
Untertitel: Anzahl, Profile und Situation  
Auftraggeber: Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich und  
Migrationsamt des Kantons Zürich  
Ort: Bern  
Datum: 11. März 2020

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik  
[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

3011 Bern, Monbijoustrasse 14  
Tel +41 31 356 61 61

6460 Altdorf, Dätwylerstrasse 25  
Tel +41 41 870 90 60

## KEK BERATUNG

Gutstrasse 73, 8055 Zürich  
[www.kek-beratung.ch](http://www.kek-beratung.ch)

Korrespondenzadresse:  
Gutenbergstrasse 42, 3011 Bern  
Tel +41 76 322 56 48

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>1</b>
	<b>Management Summary</b> .....	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
1.1	Ausgangslage und Auftrag.....	5
1.2	Definition Sans-Papiers.....	5
1.3	Vorgehen.....	6
1.3.1	Überblick.....	6
1.3.2	Arbeitsschritte im Detail.....	7
<b>2</b>	<b>Anzahl und Herkunft der Sans-Papiers im Kanton Zürich</b> .....	<b>10</b>
2.1	Einleitung.....	10
2.2	Push- / Pullfaktoren.....	10
2.3	Primäre Sans-Papiers.....	11
2.4	Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung.....	12
2.4.1	Abschätzung der unteren Bandbreite auf Basis Wegweisungsverfügungen.....	12
2.4.2	Abschätzung der oberen Bandbreite auf Basis Ausländerstatistik SEM.....	14
2.5	Sans-Papiers aus dem Asylbereich.....	17
2.5.1	Nothilfebeziehende.....	17
2.5.2	Untergetauchte abgewiesene Asylsuchende.....	18
2.6	Gesamtübersicht Anzahl und Herkunft der Sans-Papiers.....	19
2.7	Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers mit Anerkennungsmöglichkeit als Härtefall.....	21
2.7.1	Härtefallregelung für abgewiesene Asylsuchende nach Art. 14 Abs. 2 AsylG.....	21
2.7.2	Härtefallregelung nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG.....	21
2.8	Alter und Familiensituation der Sans-Papiers.....	23
<b>3</b>	<b>Arbeitssituation und Branchenverteilung der Sans-Papiers</b> .....	<b>25</b>
3.1	Situation der Sans-Papiers auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Zürich.....	25
3.1.1	Einleitung.....	25
3.1.2	Die Nachfrage bestimmt den Arbeitsmarkt für Sans-Papiers.....	26
3.1.3	Branchen, in denen Sans-Papiers im Kanton Zürich hauptsächlich tätig sind.....	26
3.1.4	Arbeitssituation - Arbeitsbedingungen.....	31
3.1.5	Fazit zur Situation auf dem Arbeitsmarkt.....	32
3.2	Abschätzung der Branchenverteilung der Sans-Papiers.....	33
<b>4</b>	<b>Zugang der Sans-Papiers zur medizinischen Grundversorgung im Kanton Zürich</b> .....	<b>35</b>
4.1	Gesundheitliche Beeinträchtigungen durch die Arbeitsbedingungen.....	35

---

4.2	Medizinische Versorgung bei Notfällen.....	35
4.2.1	SRK-Meditrina .....	36
4.2.2	Ambulatorium Kanonengasse der Stadt Zürich .....	36
4.3	Medizinische Grundversorgung und Vorsorge.....	37
4.4	Fazit zum Zugang zur Gesundheitsversorgung .....	38
<b>5</b>	<b>Zugang minderjähriger Sans-Papiers zur Schule.....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse .....</b>	<b>40</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>41</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
AOZ	Asylorganisation Zürich
AsylG	Asylgesetz
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGSA	Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EU/EFTA	Europäische Union / Europäische Freihandelsassoziation
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
KAPO	Kantonspolizei
KOF-ETH	Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich
KSA	Kantonales Sozialamt
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SPAZ	Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UN	Vereinte Nationen
VA	Vorläufig Aufgenommene
VOSA	Verordnung gegen die Schwarzarbeit
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

## Management Summary

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie das Migrationsamt des Kantons Zürich haben EcoPlan und KEK-Beratung den **Auftrag** erteilt, mit einer Studie die Anzahl und Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich abzuklären. Dabei geht es insbesondere um eine bestmögliche Quantifizierung und Profilanalyse der Sans-Papiers im Kanton Zürich. Dadurch kann aufgezeigt werden, wie viele Sans-Papiers **möglicherweise als Härtefall** anerkannt werden können. Zudem geht es um eine qualitative Darstellung der Arbeitssituation und Branchenverteilung sowie der Gesundheitssituation der Sans-Papiers auf Basis der verfügbaren nationalen und kantonalen Daten sowie mittels Befragung von relevanten Fachstellen.

Für die vorliegende Studie gehen wir von folgender **Definition** und Gruppierung der Sans-Papiers aus: Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. Unterschieden werden drei Teilgruppen:

1. **Primäre Sans-Papiers**, sind Personen aus visumsbefreiten Ländern, die als Touristen ohne Visum in die Schweiz einreisen, sowie Personen aus visumpflichtigen Ländern, die illegal oder mit einem Schengen-Visum in die Schweiz einreisen. Primäre Sans-Papiers, welche die bundesgesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, können als Härtefall anerkannt werden. **Rund 2'000 bis 3'700 Sans-Papiers** erfüllen im Kanton Zürich zumindest die **zeitlichen Voraussetzungen zur Anerkennung als Härtefall**.
2. **Overstayer** sind Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt eine ausländerrechtliche Bewilligung hatten (C, B, L, ständige und nichtständige Wohnbevölkerung), diese zwischenzeitlich verloren haben, aber nicht ausgereist sind
3. Personen aus dem **Asylverfahren** mit rechtskräftiger Wegweisung und Ausreiseverpflichtung

Im Verlauf der Studie hat sich gezeigt, dass **EU/EFTA-Angehörige nicht** einzubeziehen sind, da sie aufgrund der rechtlichen Situation nur in seltenen Ausnahmefällen zu «echten» Sans-Papiers werden (z.B. bei Beanspruchung von Nothilfe infolge eines medizinischen Vorfalls). Ebenso sind die **Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter nicht** ohne weiteres den Sans-Papiers zuzurechnen, weil sie häufig über eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung verfügen.

Als **Datengrundlage** standen insbesondere die Ausländer- und Asylstatistik des SEM, Spezialauswertungen des Migrationsamts und des Kantonalen Sozialamtes sowie verschiedene weitere öffentliche Statistiken und Statistiken von Fachstellen zur Verfügung. Auf dieser Grundlage haben die Autoren provisorische Abschätzungen vorgenommen, die zunächst in insgesamt **12 Interviews** mit den relevanten Fachstellen und betroffenen kantonalen Stellen diskutiert wurden. Diese wurden dann in einem Zwischenbericht verarbeitet und im Rahmen eines **Fokusgruppengesprächs** validiert. Der gewählte Ansatz hat sich insofern bewährt, als dass in den Interviews die getroffenen Annahmen kritisch diskutiert werden konnten und damit insgesamt eine diskutierbare Abschätzung vorliegt.

Die Kernergebnisse zur **Anzahl und Herkunft** der Sans-Papiers sind in der folgenden Tabelle dargestellt und lassen sich wie folgt zusammenfassen: Mit den getroffenen Annahmen gehen

wir davon aus, dass derzeit zwischen **13'600 und 24'900 Sans-Papiers** (beste Schätzung rund **19'250 Sans-Papiers**) im Kanton Zürich leben. Davon dürften **2'000 bis max. rund 3'700 Sans-Papiers** zumindest die **zeitlichen Voraussetzungen** für eine **Härtefallregelung** erfüllen. Die grösste Gruppe dürfte aus **Lateinamerika**<sup>1</sup> stammen, gefolgt von Sans-Papiers aus europäischen Ländern ausserhalb der EU. Die **grösste Unsicherheit**, weil rein auf Experteneinschätzungen beruhend, liegt in der Abschätzung der **primären Sans-Papiers**, die aber die grösste Gruppe ausmachen (11'500 bis 19'500 Personen). Eine relativ grosse Spannbreite weist die Schätzung bei den Personen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung auf (1'100 bis 3'100 Personen). Nur eine relativ geringe Anzahl von Sans-Papiers dürfte aus dem Asylbereich stammen (1'100 bis 2'200 Personen), auch wenn die Nothilfebeziehenden zu dieser Gruppe hinzugezählt würden. Im Vergleich zur letzten grösseren nationalen Studie von 2015<sup>2</sup> (19'000 bis 37'000 Sans-Papiers) kommt die vorliegende Studie also auf tiefere Zahlen, insbesondere im Bereich von Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung und aus dem Asylbereich.

**Abbildung 1: Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers im Kanton Zürich insgesamt**

	Nothilfebeziehende	Asylbereich (ohne Nothilfe)		Personen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung		Primäre Sans-Papiers		Total Sans-Papiers (ohne Nothilfe)			
		min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Lateinamerika	-	10	30	200	400	6'000	10'000	6'200	46%	10'400	42%
Asien	220	130	250	200	700	1'500	2'500	1'800	13%	3'500	14%
Afrika	350	790	1'580	200	200	1'500	2'500	2'500	18%	4'300	17%
Europa (ohne EU/EFTA)	80	140	280	500	1'400	2'000	3'500	2'600	19%	5'200	21%
Rest	50	30	60	0	400	500	1'000	500	4%	1'500	6%
<b>Total</b>	<b>700*</b>	<b>1'100</b>	<b>2'200</b>	<b>1'100</b>	<b>3'100</b>	<b>11'500</b>	<b>19'500</b>	<b>13'600</b>	<b>100%</b>	<b>24'900</b>	<b>100%</b>

\* 635 Nothilfebeziehende per Ende Februar 2020.

In Bezug auf die **Härtefallregelung** zeigt sich, dass mit Stand 2019 ausserhalb des Asylbereichs kaum je Sans-Papiers ein entsprechendes Gesuch einreichen. Aufgrund der getroffenen Abschätzungen ist davon auszugehen, dass gut **2'000 bis max. rund 3'700 Sans-Papiers** seit mindestens 10 Jahren im Kanton Zürich leben dürften und damit **zumindest die zeitlichen Voraussetzungen für eine Härtefallregelung erfüllen**. Mit der Erfüllung des zeitlichen Kriteriums ist noch nicht gesagt, dass die übrigen Kriterien gemäss Art. 31 VZAE auch gegeben sind.

In Bezug auf die **Alterszusammensetzung** bestätigen sich die Erkenntnisse früherer Studien. Die grosse Mehrheit der Sans-Papiers dürfte im Alter zwischen 18 und 45 Jahren sein. Immerhin 20% der Sans-Papiers dürften über 45 Jahre alt sein. Der Anteil minderjähriger Sans-Papiers dürfte bei max. 10% liegen. Mindestens 70% bis gut 80% der Sans-Papiers dürften (in der Schweiz) **alleinstehend** sein, wobei sie häufig Kinder oder abhängige Familienmitglieder im Herkunftsland unterstützen dürften.

<sup>1</sup> Die Region Lateinamerika umfasst dabei alle Länder Zentral- und Südamerikas sowie Mexiko und die karibischen Inseln, deren Bevölkerung mehrheitlich eine romanische Sprache spricht.

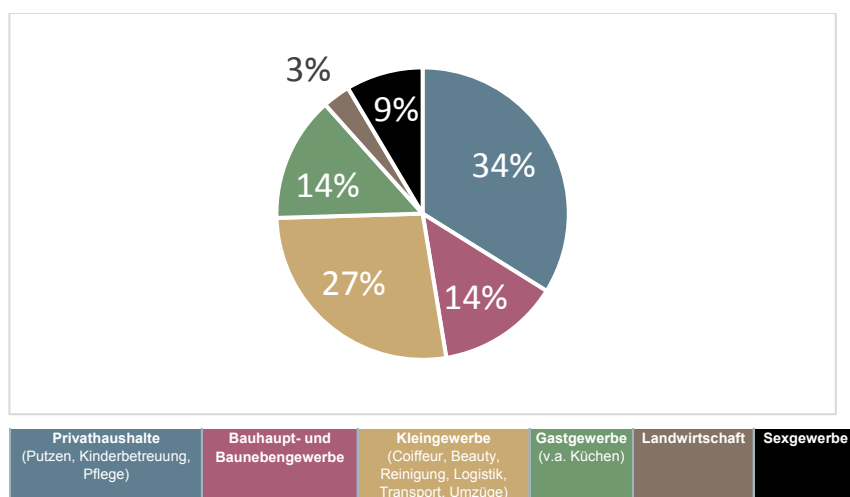
<sup>2</sup> B,S,S, et al. (2015), Sans-Papiers in der Schweiz 2015.



In Bezug auf die **Situation auf dem Arbeitsmarkt** haben sich die Erkenntnisse von früheren Studien bestätigt: Sans-Papiers gibt es im Kanton Zürich, weil hier ein Arbeitsmarkt für sie vorhanden ist. Ein Arbeitsmarkt, der aus Arbeiten besteht, die ortsgebunden sind und die möglichst wenig kosten sollen. Internationalität, Anonymität und bestehende Communities begünstigen die Situation für die Sans-Papiers. Die Arbeit der Sans-Papiers ist in aller Regel nur durch mündliche Absprachen geregelt, schlecht bezahlt und die Arbeitgebenden erwarten von ihnen eine hohe zeitliche und örtliche Flexibilität. Die Situation der Sans-Papiers auf dem Arbeitsmarkt entspricht nicht den orts- und branchenüblichen Anstellungsbedingungen. Konkret arbeiten sie ohne Sozialleistungen durch die Arbeitgebenden und sie werden nur selten vorschrittsgemäss versichert. Ihre Situation auf dem Zürcher Arbeitsmarkt ist deshalb im Vergleich zu aufenthaltsberechtigten Personen in der Schweiz als prekär zu bezeichnen.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Abschätzung der **Branchenzusammensetzung**:

**Abbildung 2: Grobe Abschätzung Branchenverteilung Sans-Papiers Total**



Der Zugang der Sans-Papiers zur **Gesundheitsversorgung** ist im Kanton Zürich besser gewährleistet als in den umliegenden Deutschschweizer Kantonen. Die beiden niederschweligen medizinischen Anlaufstellen des Ambulatoriums Kanonengasse der Stadt Zürich und Meditrina des SRK des Kantons Zürich leisten einen wesentlichen Beitrag dazu. Sie werden auch von Sans-Papiers der umliegenden Kantone regelmässig genutzt, weil es dort an entsprechenden Angeboten fehlt. Trotzdem bleibt auch für die Sans-Papiers im Kanton Zürich der Zugang zur Gesundheitsversorgung im Vergleich zur Situation von aufenthaltsberechtigten Personen schwierig. Sans-Papiers tendieren wegen der fehlenden Aufenthaltsbewilligung und der damit verbundenen Angst vor Entdeckung sowie wegen der meist fehlenden Krankenversicherung dazu, medizinische Leistungen erst in Anspruch zu nehmen, wenn Krankheiten einen schweren Verlauf nehmen.

Der Grundschulunterricht ist auch für Sans-Papiers-Kinder gewährleistet und obligatorisch. Die Schulen dürfen Personendaten nicht an Migrationsbehörden weitergeben.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Auftrag

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie das Migrationsamt des Kantons Zürich haben EcoPlan und KEK-Beratung den Auftrag erteilt, mit einer Studie die Anzahl und Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich abzuklären.

Die Ziele der Studie sind

1. Eine bestmögliche Quantifizierung und Profilanalyse der Sans-Papiers im Kanton Zürich auf der Basis der verfügbaren kantonalen Daten und mittels Befragung von relevanten Fachstellen, damit auch die Anzahl Personen, die eine Möglichkeit zur Anerkennung als Härtefall haben, quantifiziert werden kann
2. Eine differenzierte qualitative Darstellung der Situation von Sans-Papiers im Kanton Zürich auf der Basis von Interviews und Fokusgruppengesprächen mit den relevanten Fachstellen. Dabei ist wichtig zu erfahren, wie viele Sans-Papiers dauerhaft hier sind und die zeitlichen Voraussetzungen für einen Härtefall erfüllen, wie sich ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt und bezüglich der Gesundheitsversorgung darstellt.
3. Ein Schlussbericht, in welchem die quantitativen und qualitativen Elemente der Studie zu einer differenzierten Beschreibung und Analyse der Zielgruppe im Kanton Zürich integriert werden.

Die Studienresultate sollten genügend Informationen über die Situation der Sans-Papiers liefern, um Handlungsempfehlungen zuhanden des Kantons Zürich zu ermöglichen. Die Handlungsempfehlungen sind nicht Teil des Auftrags.

## 1.2 Definition Sans-Papiers

Für die vorliegende Studie gehen wir von folgender Definition und Gruppierung der Sans-Papiers aus:

Sans-Papiers sind Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung, mehr als einen Monat, und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten.

Unterschieden werden drei Teilgruppen:

1. **Primäre Sans-Papiers**, sind Personen aus visumsbefreiten Ländern, die als Touristen ohne Visum in die Schweiz einreisen, sowie Personen aus visumspflichtigen Ländern, die illegal oder mit einem Schengen-Visum in die Schweiz einreisen. Daraus kann abgeleitet werden, wie viele Sans-Papiers allenfalls eine Möglichkeit zur Anerkennung als Härtefall haben (dauerhafte Anwesenheit und zumindest Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen)

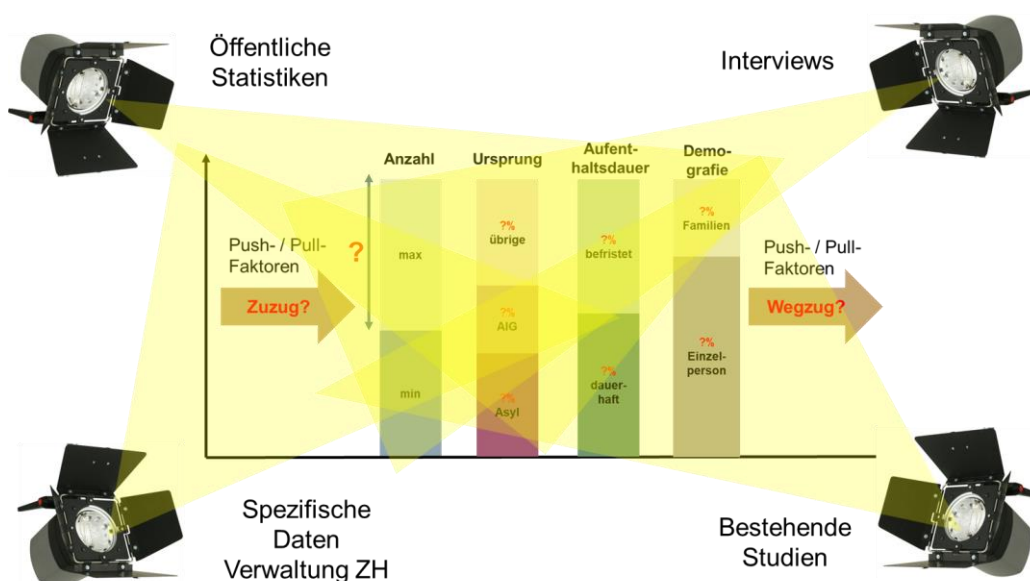
2. **Overstayer** sind Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt eine ausländerrechtliche Bewilligung und ev. eine Arbeitsbewilligung hatten (C, B, L, ständige und nichtständige Wohnbevölkerung), diese zwischenzeitlich verloren haben, aber nicht ausgereist sind
3. Personen aus dem **Asylverfahren** mit rechtskräftiger Wegweisung und Ausreiseverpflichtung

## 1.3 Vorgehen

### 1.3.1 Überblick

Bei den Sans-Papiers handelt es sich um eine Gruppe von Menschen, die sich aufgrund ihres nicht bewilligten Aufenthalts in der Schweiz i.d.R. unauffällig verhält und mit Ausnahme der Nothilfebeziehenden bei den Ausländerbehörden nicht registriert ist. Es bestehen daher weder zur Anzahl und Herkunft noch zu weiteren demografischen Aspekten dieser Gruppe gesicherte Daten. Es gibt allerdings bereits bestehende Studien und spezifische Anlaufstellen, private Organisationen und Behörden, die punktuell bzw. in spezifischen Situationen mit Sans-Papiers in Kontakt stehen. Auch aus einigen öffentlichen Statistiken bzw. Datensätzen der Verwaltung lassen sich gewisse Rückschlüsse auf die Anwesenheit von Sans-Papiers ziehen. Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, sollen die verschiedenen Quellen mit ihrem je spezifischen und entsprechend eingeschränkten Blick auf die Sans-Papiers genutzt werden, um ein möglichst vollständiges Bild der Anzahl, Profile und Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich zu erhalten. Dabei besteht die Studie aus einem quantitativen Teil, der im Lead durch Ecoplan und einem qualitativen Teil, der im Lead durch KEK-Beratung bearbeitet wurde.

Abbildung 3: Überblick über die Datenquellen für die Sans-Papiers Studie



Im Vorgehen wurden methodische Erkenntnisse der breit angelegten, primär auf Befragungen basierenden Studie von 2015 zu den Sans-Papiers in der Schweiz berücksichtigt.<sup>3</sup>

### 1.3.2 Arbeitsschritte im Detail

Nachfolgend wird näher auf das gewählte Vorgehen eingegangen:

#### a) Erste Grobschätzung der Anzahl und Profile der Sans-Papiers

Nach der Auftragsklärung und Diskussion zum methodischen Vorgehen wurde eine erste Grobschätzung der Anzahl und Profile der Sans-Papiers im Kanton Zürich vorgenommen. Mit der Begleitgruppe wurde hierfür zunächst das Schätzmodell diskutiert. Dieses legt dar, unter welchen Umständen Menschen zu Sans-Papiers gemäss Definition dieser Studie werden (können) und zeigt auf, welche öffentlichen Statistiken für eine erste Abschätzung nützlich sind.

Ausgehend von diesem Schätzmodell wurden vom SEM Spezialauswertungen der Ausländer- und Asylstatistik sowie der Statistik der Nothilfebeziehenden («Monitoring Sozialhilfestopp») bestellt. Anhand dieser Grunddaten wurde eine erste Schätzung vorgenommen. Dafür mussten Annahmen getroffen werden, welcher Anteil der Personen mit vorherigem Aufenthaltsrecht oder der abgewiesenen Asylsuchenden als Sans-Papiers in der Schweiz verbleibt. Diese Annahmen wurden von den Autoren getroffen, wobei die Resultate bisheriger Studien als Massstab mitberücksichtigt wurden. Die erste Schätzung wurde als Teil des Gesprächsleitfadens für die Interviews aufgearbeitet.

#### b) Leitfadenbasierte Experteninterviews

Gemeinsam mit der Begleitgruppe wurden die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner für insgesamt 12 leitfadengestützte Interviews definiert. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, Fachstellen zu berücksichtigen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit Sans-Papiers in Kontakt stehen.

Alle Interviewpartnerinnen und Interviewpartner haben betont, dass ihre Aussagen und Betrachtungen auf ihren jeweiligen Erfahrungen aus der Arbeit in den Fachstellen beruhen. Jede dieser Fachstellen hat einen spezifischen Zugang zu einer gewissen Gruppe von Sans-Papiers. Deshalb haben alle Interviewten die Gültigkeit ihrer Aussagen auf diese von der Fachstelle jeweils erreichten Sans-Papiers eingeschränkt. Das kann allenfalls zu einer durch die Selektion verfälschten Betrachtungsweise und Einschätzung führen. Keine der befragten Personen hat einen Gesamtüberblick oder eine Gesamtsicht über die ganze Zielgruppe der Studie. Nach Einschätzung der Interviewten hat die Mehrheit der Sans-Papiers auch zu den spezifischen Fachstellen keinen Kontakt.

---

<sup>3</sup> Vgl. B,S,S et al. (2015), S. 74/75.

**Abbildung 4: Übersicht über die befragten Institutionen**

Institution
Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ)
Kantonspolizei Zürich
Migrationsamt des Kantons Zürich
Kantonales Sozialamt des Kantons Zürich
Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
UNIA Sekretariat Zürich-Schaffhausen
SRK Meditrina
Med. Ambulatorium Kanonengasse, Gynäkologische Sprechstunde
Med. Ambulatorium Kanonengasse, Allgemeinmedizinische Sprechstunde
Asylorganisation Zürich (AOZ)
Offene Kirche St. Jakob Zürich
Colectivo sin papeles / Misionera católica española

Die Interviews wurden entlang eines Leitfadens geführt, der den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern vorgängig zur Verfügung gestellt wurde. Der Leitfaden enthielt einerseits die oben dargelegte erste Schätzung zu Anzahl und Profilen der Sans-Papiers. Mit den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern wurde diese Grobschätzung jeweils in Abhängigkeit ihres Kenntnisstands so detailliert als möglich diskutiert oder zumindest erfragt, inwiefern sich die Ergebnisse dieser Abschätzung mit ihren spezifischen Erfahrungen decken. Andererseits enthielt der Interviewleitfaden verschiedene qualitative Fragen, um die Situation auf dem Arbeitsmarkt, den Zugang zur Gesundheitsversorgung und Aspekte zur Härtefallregelung zu erfragen. Auch hier wurden je nach Kenntnisstand der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner alle oder nur ein Teil der Fragen eingehend diskutiert.

### c) Zwischenbericht

Anhand der Interviews wurden insbesondere die folgenden Anpassungen an der Grobschätzung vorgenommen:

- **Primäre Sans-Papiers:** Alle Interviewten, die sich spezifisch zur ersten Schätzung dieser Gruppe von Sans-Papiers geäußert haben, haben insbesondere die Anzahl Personen aus Lateinamerika als zu niedrig eingestuft. Die Schätzung für diese Gruppe wurde deshalb deutlich erhöht. Für die übrigen Herkunftsregionen wurden die Zahlen – wenn überhaupt quantitative Aussagen gemacht wurden – als plausibel eingestuft. Für den Zwischenbericht wurden für diese Gruppe Bandbreiten eingeführt.
- **Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung:** Aus den Interviews konnten insbesondere Informationen darüber gewonnen werden, welche Migrationsbiografien hinter dieser Personengruppe stecken könnten. Dadurch konnte die Methodik deutlich verfeinert und auf angepasste Datengrundlagen gestellt werden.

- **Sans-Papiers aus dem Asylbereich:** Die Annahmen der Grobschätzung wurden in den Interviews grösstenteils bestätigt.

Im **qualitativen Teil** wurden die Ergebnisse der Interviews durch uns ergänzt mit den Resultaten aus Studien und Berichten, welche in den letzten Jahren über die Situation der Sans-Papiers in Kanton Zürich und in der Schweiz publiziert wurden. Die Interviewergebnisse wurden für einen Zwischenbericht aufgearbeitet und der Begleitgruppe zur Diskussion vorgelegt.

#### **d) Fokusgruppengespräch**

Zur Validierung der Abschätzungen und Situationsbeschreibungen wurden sämtliche Interviewten eingeladen, an einem Fokusgruppengespräch teilzunehmen. Von dieser Möglichkeit haben insgesamt 10 Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, vorwiegend von verwaltungsexternen Fachstellen Gebrauch gemacht.

## 2 Anzahl und Herkunft der Sans-Papiers im Kanton Zürich

### 2.1 Einleitung

In den nachfolgenden Abschnitten wird auf jede der drei Gruppen von Sans-Papiers näher eingegangen und dabei basierend auf typischen Migrationsbiografien eine Abschätzung zu Anzahl und Herkunft der Sans-Papiers vorgenommen. Die wichtigsten Datenquellen je Gruppe sind wie folgt:

- Primäre Sans-Papiers: Einschätzungen der Interviewten, KOF-Studie<sup>4</sup> (vgl. S.11)
- Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung: Spezialauswertung des Migrationsamts zu den Wegweisungsverfügungen, Ausländerstatistik SEM (vgl. S.12)
- Sans-Papiers aus dem Asylbereich: Asylstatistik SEM, Monitoring Sozialhilfestopp, Bestand Nothilfebeziehende Kanton Zürich (vgl. S.17)

Generell ist zu beachten, dass die verschiedenen Datenquellen immer nur einen Teilaspekt zu beleuchten vermögen und deshalb immer Hochrechnungen und Analogieschlüsse getroffen werden müssen. Insbesondere kann bei den primären Sans-Papiers ausschliesslich auf Experteneinschätzungen abgestützt werden. Aber auch in den anderen Teilbereichen sind zwar Datengrundlagen von hoher Qualität vorhanden, die Abschätzung zur Anzahl und Eigenschaften der Sans-Papiers beruhen aber immer auf Expertise gestützten Annahmen. Um den mit den Abschätzungen verbundenen Unsicherheiten gerecht zu werden, wird jeweils mit Bandbreiten gearbeitet.

Im Verlauf der Arbeiten hat sich gezeigt, dass für die Einschätzung der Interviewten zur Plausibilität der Annahmen und Ergebnisse eine Kontextualisierung der Herkunft der Sans-Papiers wichtig ist. Die in den Interviews dargelegten Migrationsbiografien wurden daher systematisch erfasst und im Rahmen des Fokusgruppengesprächs als Grundlage für die Validierung diskutiert.

### 2.2 Push- / Pullfaktoren

In Übereinstimmung mit der Literatur (vgl. die Ausführungen ab S. 25) gehen die Interviewten davon aus, dass im Kanton Zürich der **Arbeitsmarkt** der wichtigste Pull-Faktor für Sans-Papiers ist. Insbesondere die **primären Sans-Papiers verlassen ihr Heimatland auf der Suche nach einer Arbeit**, mit der sie für sich ein Auskommen finden und gleichzeitig Angehörige im Herkunftsland unterstützen können. Gemäss Einschätzung der Interviewten kommen viele Sans-Papiers mit dem Plan in die Schweiz, dass es sich dabei um eine temporäre Situation handelt und nach Abschluss des «Projekts» wieder die Rückkehr folgt. Je nach Entwicklung der Lebensumstände wird aus diesem «Projekt» aber oft eine langfristige Perspektive. Die hohe Arbeitsnachfrage von Arbeitgebern in gewissen Branchen zu tieferen Löhnen als orts- und branchenüblich ist gemäss Aussagen der Interviewpartner/innen ein entscheidender Faktor für die Anziehung von Sans-Papiers.

---

<sup>4</sup> KOF (2010).

Die Interviewten gehen zudem – wiederum im Einklang mit den bisherigen Forschungsergebnissen – davon aus, dass die **grosstädtische Anonymität** und die **Internationalität** der Stadt Zürich es den Sans-Papiers einfacher machen, sich unerkant und anonym im öffentlichen Raum zu bewegen.

### 2.3 Primäre Sans-Papiers

Die Abschätzung der Anzahl primärer Sans-Papiers stützt sich vorwiegend auf die Interviewten der Fachstellen sowie auf die Validierung im Fokusgruppengespräch. Wie bereits oben dargelegt, kann sich die Abschätzung der Anzahl der primären Sans-Papiers nicht auf vorhandene Statistiken abstützen, weil die primären Sans-Papiers in der Regel sowohl bei der Einreise als auch bei der Ausreise keine auswertbaren «Spuren» hinterlassen. Es bestehen aber Statistiken von verschiedenen Beratungsstellen,<sup>5</sup> und aus der Asylstatistik ist die Anzahl der kontrollierten Ausreisen und zwangsweisen Vollzüge nach Nation bekannt, die für die Diskussion der Schätzergebnisse herangezogen werden können. In den Interviews hat sich gezeigt, dass frühere Studien als Ankerpunkt wirken (insbesondere B,S,S et al 2015 und KOF 2010). Auch jene Interviewten, die keine konkrete quantitative Abschätzung abgegeben haben, sind in der Regel der Auffassung, dass es sich bei den primären Sans-Papiers um die grösste Teilgruppe von Sans-Papiers im Kanton Zürich handelt.

Aus den Interviews haben sich folgende zwei Gruppen von primären Sans-Papiers herauskristallisiert:

In der einen Gruppe von primären Sans-Papiers handelt es sich vorwiegend um Frauen, die in Privathaushalten arbeiten. In diesen nehmen sie häufig (Kinder-)Betreuungsaufgaben wahr oder erledigen die Haushaltsarbeiten. Auch dürften in dieser Gruppe Sans-Papiers die Pflege von betagten Familienangehörigen übernehmen. Dies sei laut Aussagen der Interviewpartner/innen jedoch in den letzten Jahren seltener geworden. Die Frauen sind grossmehrheitlich in der Schweiz alleinstehend, haben aber nicht selten Kinder und Familienangehörige im Heimatland, für die sie finanziell aufkommen. Ein Grossteil dieser Frauen dürfte zwischen 30 und 50 Jahren alt sein. Die meisten von ihnen bleiben längerfristig in der Schweiz.

Bei den primären Sans-Papiers dürfte ein **grosser Teil aus Lateinamerika** stammen. Aber auch aus Asien und teilweise aus europäischen Ländern (ohne EU/EFTA) gibt es Sans-Papiers, die zu dieser Gruppe gehören. Geschildert werden insbesondere folgende Einreisebiografien:

- Frauen in schlechten finanziellen Verhältnissen, häufig bereits mit Familie, «hören» von Bekannten, dass sich in der Schweiz gutes Geld verdienen lässt. Um das eigene Überleben zu sichern und zur Unterstützung ihrer Familie im Herkunftsland entscheiden sie sich, ihr Glück in der Schweiz zu versuchen.

---

<sup>5</sup> Z.B. führt die SPAZ eine Statistik zur Anzahl der durchgeführten Beratungen und die SRK Meditrina sowie die gynäkologische Sprechstunde des Ambulatoriums an der Kanonengasse erheben den selbstdeklarierten Aufenthaltsstatus ihrer Patientinnen und Patienten.



- Eine bereits in der Schweiz wohnhafte Familie, bei der mindestens ein Elternteil ebenfalls aus Lateinamerika stammt, bringt eine Bekannte oder Verwandte quasi als Au-pair mit in die Schweiz.
- Illegaler Familiennachzug von (älteren) Kindern und betagten Eltern.

In der anderen Gruppe von primären Sans-Papiers handelt es sich vorwiegend um Männer, die im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, im Transport- und Umzugswesen, in der Reinigung und vereinzelt in der Landwirtschaft arbeiten. In Bezug auf die Familiensituation ist bei dieser Gruppe von einem hohen Anteil alleinstehender Männer auszugehen, wobei durchaus Familien im Herkunftsland existieren dürften, die finanziell unterstützt werden. In dieser Gruppe von Sans-Papiers dürften Männer aus europäischen Ländern (ohne EU/EFTA) relativ stark vertreten sein.

Insgesamt scheinen folgende Bandbreiten für die primären Sans-Papiers realistisch zu sein:

**Abbildung 5: Abschätzung der primären Sans-Papiers im Kanton Zürich**

Herkunft	Bandbreite
Lateinamerika	6'000 bis 10'000
Asien	1'500 bis 2'500
Afrika	1'500 bis 2'500
Europa (ohne EU/EFTA)	2'000 bis 3'500
Rest (USA, Kanada, Ozeanien)	500 bis 1'000
<b>Total</b>	<b>11'500 bis 19'500</b>

## 2.4 Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung

Im Gegensatz zu den primären Sans-Papiers stehen bei den Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung Datengrundlagen zur Verfügung, anhand welcher eine Abschätzung möglich ist.

### 2.4.1 Abschätzung der unteren Bandbreite auf Basis Wegweisungsverfügungen

Zur Abschätzung der unteren Bandbreite wird der Umstand genutzt, dass das Migrationsamt eine Statistik über die Anzahl der ausgestellten negativen Verfügungen führt. Ein Teil dieser negativen Verfügungen betrifft Wegweisungsverfügungen, die das Migrationsamt gegenüber Ausländern ausspricht, wenn ihnen die Bewilligung verweigert, ihr bewilligter Aufenthalt widerrufen oder nicht verlängert wird.<sup>6</sup> Personen, für welche eine solche Wegweisungsverfügung

<sup>6</sup> Vgl. für die Bestimmungen zu den Wegweisungsverfügungen Art. 64 folgende AIG. Wenn aufgegriffene Ausländer über keine Bewilligung verfügen, sie die Einreisevoraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllen, erfolgt i.a.R. ein zwangsweiser, d.h. kontrollierter Vollzug.

erstellt wird, weisen also in der Regel eine der genannten Migrationsbiografien von Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung auf.<sup>7</sup>

Allerdings ist der Kreis der potenziellen Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung deutlich grösser. Bei Personen mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung erlischt die Bewilligung gemäss Art. 61 Abs. 1 lit. c AIG von Gesetzes wegen mit Ablauf der Gültigkeitsdauer der Bewilligung, d.h. ohne dass das Migrationsamt eine entsprechende Verfügung erlässt.

Die genaue Betrachtung der Migrationsbiografien, die eine Wegweisungsverfügung nach sich ziehen (und daher in Abbildung 6 auf der folgenden Seite enthalten sind), ergibt folgendes Bild:

- **Scheidung nach weniger als 3 Jahren Ehe:** Es handelt sich um Drittstaatenangehörige, die aufgrund einer Ehe oder einer eingetragenen Partnerschaft eine Aufenthaltsbewilligung erhielten und diese infolge der Scheidung innerhalb von 3 Jahren wieder verloren haben. Sofern diese Menschen nicht ein anderweitig begründetes Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben und nicht ausreisen, sondern im Kanton Zürich bleiben, werden sie aufgrund des Verlusts ihres Aufenthaltsrechts zu Sans-Papiers.<sup>8</sup> Eine Auswertung der BFS-Bevölkerungsstatistik von 2014 bis 2018 zeigt, dass im Kanton Zürich jährlich etwas über 300 Scheidungen 0 bis 4 Jahre nach Eheschliessung mit Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern erfolgen.<sup>9</sup> Allerdings dürfte davon wiederum nur ein Teil für eine/n Widerruf/Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung in Frage kommen, denn es handelt sich bei dieser Statistik um alle Ausländerinnen und Ausländer, unabhängig davon, ob ihr Aufenthaltsrecht auf die Eheschliessung zurückzuführen ist.
- **Sozialhilfeempfänger:** Gemäss Statistik des Migrationsamts wurde im Zeitraum von 2012 bis 2018 insgesamt 459 Ausländerinnen und Ausländern die Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines anhaltenden Sozialhilfebezugs nicht verlängert oder widerrufen und 153 Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung widerrufen. Insbesondere bei den Niedergelassenen handelt es sich um Menschen, die bereits mehrere Jahre im Kanton Zürich leben und daher hier verankert sind. Dies könnte dafür sprechen, dass ein relativ grosser Teil dieser Menschen als Sans-Papiers im Kanton Zürich bleibt. Hingegen erfolgt bei einer Wegweisungsverfügung immer eine Ausreisekontrolle an der Wohnadresse durch die Polizei und gegebenenfalls ein zwangsweiser Vollzug. Zudem müssten diese Menschen nach langem Sozialhilfebezug wieder einer Beschäftigung nachgehen oder zumindest bei Bekannten unterkommen, um im Kanton Zürich zu bleiben. Diese Argumente sprechen dafür, dass wohl ein grosser Teil dieser Menschen ausreist.

---

<sup>7</sup> Enthalten sind aber auch Personen, die zwar nie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügten, aber sich in einer Gemeinde angemeldet haben und einen Antrag auf Erteilung der Aufenthaltsbewilligung gestellt haben, der mangels Mitwirkung (erforderliche Unterlagen wie Arbeitsvertrag etc. nicht eingereicht) abgelehnt und mit einer Wegweisungsverfügung beantwortet wurde.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Art. 50 AIG.

<sup>9</sup> Die verfügbare Auswertung des BFS wählt die Einheit von 0 bis 4 Jahren. Ausländerrechtlich relevant sind aber 3 Jahre.

- **Straffällige:** Ebenfalls im Zeitraum von 2012 bis 2018 wurden gemäss Migrationsamt 632 Aufenthaltstitel aufgrund von Straftaten nicht verlängert oder widerrufen (270 B-Bewilligung, 362 Niedergelassene). Nach Auskunft des Migrationsamts wird die Wegweisung i.d.R. direkt nach Ende der Gefängnisstrafe vollzogen. Deshalb ist keine namhafte Zahl von Sans-Papiers aus dieser Gruppe zu erwarten.

Abbildung 6 enthält die aufgrund einer Spezialauswertung des Migrationsamts des Kantons Zürich ermittelten Wegweisungsverfügungen von 2017.<sup>10</sup>

**Abbildung 6: Anzahl Wegweisungsverfügungen 2017**

Herkunftsregion	Anzahl
Lateinamerika	84
Asien	109
Afrika	82
Europa (ohne EU/EFTA)	234
Rest (USA, Kanada, Ozeanien)	21
EU/EFTA	417
<b>Total</b>	<b>947</b>

Gemäss Einschätzung des Migrationsamts sind Anzahl und Zusammensetzung der Wegweisungsverfügungen im Zeitverlauf mehr oder weniger stabil. Es wird davon ausgegangen, dass ein grosser Teil der Personen der Wegweisungsverfügung Folge leistet oder dass die Wegweisung im Rahmen der Ausreisekontrolle gegebenenfalls zwangsweise vollzogen wird. Für eine untere Bandbreite dürfte daher davon auszugehen sein, dass nicht mehr als 20% der weggewiesenen Personen längerfristig im Kanton Zürich verbleibt. Dies würde bedeuten, dass für die untere Bandbreite mit gut 100 Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung pro Jahr gerechnet werden kann. Diese Zahl von 1'100 Sans-Papiers (in elf Jahren) fliesst in die Gesamtübersicht in Abbildung 9, S. 19 ein.

#### 2.4.2 Abschätzung der oberen Bandbreite auf Basis Ausländerstatistik SEM

In der auf dem ZEMIS<sup>11</sup> basierenden Ausländerstatistik des SEM stehen für jeden Kanton nach Nationalitäten und zahlreichen weiteren Kategorien Angaben zu den Zu- und Abgängen der ausländischen Wohnbevölkerung zur Verfügung. Grundlage für eine Abschätzung der oberen Bandbreite von Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung bildet die Statistik zum

<sup>10</sup> Es handelt sich dabei um alle ausgestellten Wegweisungsverfügungen. Welcher Anteil davon in Rechtskraft erwachsen ist, wurde nicht ausgewertet.

<sup>11</sup> Zentrales Migrationsinformationssystem.

Wanderungssaldo der ständigen und nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung für den Kanton Zürich.<sup>12</sup>

Grundsätzlich kommen die folgenden Kategorien in Frage, aus denen potenziell Sans-Papiers resultieren können:

- **«Effektive Auswanderung»:** In dieser Kategorie sind Personen enthalten, die sich ordnungsgemäss abgemeldet haben, deren Ausreise aber nicht kontrolliert wurde. Wir gehen davon aus, dass nur in Ausnahmefällen abgemeldete Personen als Sans-Papiers im Kanton Zürich verbleiben.
- **«Automatisierter Abgang»:** In dieser Kategorie wird erfasst, wenn ein Aufenthaltstitel seit 6 Monaten abgelaufen ist, ohne verlängert worden zu sein. Bei dieser Kategorie ist ebenfalls unklar, in wie vielen Fällen eine Ausreise erfolgt ist. Sehr häufig handelt es sich – insbesondere bei Personen mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung – nur um eine versäumte Verlängerung. Da die Niederlassungsbewilligung unbefristet und ohne Bedingungen erteilt wird, geht das Aufenthaltsrecht bei Personen mit Niederlassungsbewilligung nicht unter, wenn sie ihren Ausweis nicht verlängern. Wir gehen daher davon aus, dass keine Niedergelassenen mit automatisiertem Abgang zu Sans-Papiers werden und dies dürfte auch bei Personen mit abgelaufener Aufenthaltsbewilligung selten der Fall sein. Bei Personen mit einer L-Bewilligung ist es zwar denkbar, dass ein (kleiner) Teil nach Ablauf der Bewilligung die Grundlagen für eine Verlängerung nicht mehr erfüllt, aber trotzdem im Kanton verbleiben möchte und sich deshalb bewusst nicht abmeldet – und daher zum Sans-Papiers wird. Die meisten Drittstaatsangehörigen mit Kurzaufenthaltsbewilligung gelangen zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz und erfüllen damit die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen. Einen grossen Teil der Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung bildet zudem der universitäre Bereich (Studium, Postdoktoranden etc.). Bei diesen Personengruppen besteht wenig Veranlassung, sich in die Illegalität zu begeben.
- **«Reaktivierung Aufenthalt»:** In dieser Kategorie werden Personen erfasst, wenn eine zuvor abgeschriebene Aufenthaltsbewilligung verlängert wurde. Sie sind also bei der Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung abzuziehen.

Die folgende Abbildung 7 enthält eine Abschätzung für die obere Bandbreite der Anzahl Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung aus den Jahren 2008 bis 2018. Es ist zu betonen, dass diese Abschätzung mit grossen Unsicherheiten behaftet ist, da keine Daten zur effektiven Ausreise dieser Personengruppen vorliegen und die Schätzung stark von den Annahmen zum Anteil der als Sans-Papiers in der Schweiz verbleibenden Personen und deren Aufenthaltsdauer abhängt.

Folgende Überlegungen liegen den Annahmen in Abbildung 7 zugrunde:

---

<sup>12</sup> Bei der ständigen Wohnbevölkerung handelt es sich gemäss der SEM-Definition, neben schweizerischen Staatsangehörigen, um Personen mit einer B oder C-Bewilligung sowie Personen mit einer L-Bewilligung über 12 Monate. Zur nichtständigen Wohnbevölkerung zählen Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung unter 12 Monaten. Diese Statistik ist auf der Website des SEM seit 2008 monatlich verfügbar. Vgl. bspw. für 2018 die Tabellen 4-40 und 4-41 abrufbar unter:

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/archiv/2018/12.html>

- Bei der nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist der Anteil der automatischen Abgänge im Vergleich zu den Abmeldungen generell recht hoch. Der Anteil automatischer Abgänge unterscheidet sich aber stark je nach Herkunftsregionen und ist bei Lateinamerika, Afrika und Europa (ohne EU/EFTA) besonders hoch (gilt etwas abgeschwächt auch für die ständige Wohnbevölkerung). Da in bisherigen Studien und auch von den Interviewpartnern davon ausgegangen wird, dass aus diesen Regionen ein Grossteil der Sans-Papiers stammt, wurde dort ein im Vergleich höherer Anteil Sans-Papiers unterstellt als in den übrigen Regionen.
- Es gibt Argumente dafür, dass bei der ständigen Wohnbevölkerung ein höherer Anteil der automatischen Abgänge zu Sans-Papiers wird (z.B. längerer Aufenthalt, höherer Anteil Reaktivierungen) und Argumente dagegen (z.B. häufiger auch bei nichtverlängerten Aufenthaltsbewilligung noch ein bestehendes Aufenthaltsrecht). Deshalb gehen wir für die Schätzung davon aus, dass sich der Anteil der Sans-Papiers nicht von der Gruppe der nichtständigen Wohnbevölkerung unterscheidet.

**Abbildung 7: Abschätzung obere Bandbreite Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich (2008 bis 2018)**

	Nichtständige ausländische Wohnbevölkerung			B-Bewilligungen und L-Bewilligungen >12 Monate			Total	
	Auto. Abg. - Reakt.	Anteil SPs	Sans-Papiers	Auto. Abg. - Reakt.	Anteil SPs	Sans-Papiers		
Lateinamerika	2'787	10%	279	1'205	10%	121	399	13%
Asien	12'351	5%	618	2'250	5%	113	730	24%
Afrika	1'150	10%	115	588	10%	59	174	6%
Europa (ohne EU/EFTA)	11'959	10%	1'196	1'734	10%	173	1'369	45%
Rest (USA, Kanada, Ozeanien)	7'708	5%	385	311	5%	16	459	13%
<b>Total</b>	<b>35'955</b>		<b>2'593</b>	<b>6'088</b>		<b>481</b>	<b>3'073</b>	<b>100%</b>

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Ausländerstatistik SEM (Tabellen 3-10, Kanton Zürich: Zu- und Abnahme ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe, Aufteilung nach Regionen auf Basis der Tabellen 4-40: Wanderungssaldo - Kanton Zürich: Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität).

Mit den getroffenen Annahmen gehen wir davon aus, dass sich maximal bis ca. 3'100 Menschen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung als Sans-Papiers im Kanton Zürich aufhalten dürften. Fast die Hälfte davon dürfte aus europäischen Ländern (ohne EU/EFTA) stammen. Dabei dürfte es sich vorwiegend um Menschen aus Südosteuropa und der Türkei handeln. Dies lässt sich unter anderem mit einer relativ grossen bereits ansässigen Bevölkerung aus diesen Ländern erklären. Rund ein Viertel der Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung dürfte aus Asien stammen.

Eine vergleichsweise geringere Anzahl an Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung ist für Menschen aus Lateinamerika sowie Afrika zu erwarten. Bei Lateinamerika dürfte ein grosser Teil der Sans-Papiers aufgrund der Visumsbefreiung ohne vorgängige Aufenthaltsbe-

willigung einreisen. Bei Menschen aus Afrika sind die Zahlen der automatischen Abgänge relativ klein, weshalb auch insgesamt mit wenigen Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung zu rechnen ist.

## 2.5 Sans-Papiers aus dem Asylbereich

Bei Asylsuchenden handelt es sich um Menschen, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben und im Asylverfahren stehen. Während des laufenden Asylverfahrens haben sie grundsätzlich ein Anwesenheitsrecht und werden während dieser Zeit in der Regel von der Asylfürsorge unterstützt. Sofern auf das Asylgesuch nicht eingetreten bzw. das Asylgesuch abgelehnt und eine Ausreisefrist gesetzt wird, verlieren diese Menschen ihr Anwesenheitsrecht und müssen ausreisen. Wenn sie dennoch nicht ausreisen und die Wegweisung auch nicht zwangsweise vollzogen werden kann, erhalten sie bei Bedarf Unterstützung im Rahmen der Nothilfeverordnung<sup>13</sup>. Zu Sans-Papiers aus dem Asylbereich werden folgende Personengruppen:

### 2.5.1 Nothilfebeziehende

Ein Teil der abgewiesenen, ausreisepflichtigen Asylsuchenden bezieht punktuell oder dauerhaft Nothilfe in den kantonalen Rückkehrzentren. Dabei handelt es sich nach Ansicht der meisten Interviewpartner aber um eine besondere Gruppe von Sans-Papiers. Denn erstens ist die Identität und der Aufenthaltsort der Nothilfebeziehenden bekannt und zweitens unterscheidet sich deren Problemlage bspw. in der Gesundheitsversorgung deutlich von den übrigen Sans-Papiers. Für Nothilfebeziehende besteht die Möglichkeit, ihren Aufenthalt mit einem Härtefallgesuch nach Art. 14 Abs. 2 AsylG nach mind. 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz zu regulieren. Ab Frühjahr 2017 prüfte das Migrationsamt von sich aus alle Dossiers der Nothilfebeziehenden, die die zeitlichen Voraussetzungen erfüllten, und konnte so über 100 Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Im Oktober 2019 hielten sich gemäss Angaben des Migrationsamts 671 Nothilfebeziehende in den kantonalen Strukturen auf. Davon hielten sich 178 (27%) weniger als 1 Jahr, 309 (46%) zwischen 1 bis 3 Jahren und 184 (27%) seit 4 und mehr Jahren im Kanton Zürich auf.

Für die Nothilfebeziehenden besteht mit dem «Monitoring Sozialhilfestopp» des SEM eine sehr detaillierte Datengrundlage. Daraus lassen sich für die Personen, die im Jahr 2018 im Kanton Zürich zu irgendeinem Zeitpunkt Nothilfe bezogen haben, präzise Aussagen treffen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Nothilfeverordnung 851.14

<sup>14</sup> Im Kanton Zürich ist die Anzahl der Nothilfebeziehenden in den letzten Jahren deutlich gesunken. Die Monitoring-Berichte finden sich unter:  
[https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring\\_sozialhilfestopp.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html)  
Es ist zu beachten, dass eine nothilfebeziehende Person, die bspw. im Jahr 2014 einen rechtskräftigen, negativen Asylentscheid erhalten hat und im Jahr 2018 Nothilfe bezogen hat, nicht durchgehend Nothilfe bezogen haben muss. Es ist möglich, dass diese Person während längerer Zeit im Kanton Zürich, in der übrigen Schweiz oder im Ausland untergetaucht war und sich anderweitig «über Wasser gehalten hat». Für die Aufnahme im Monitoring Sozialhilfestopp reicht es, wenn die jeweilige Person im relevanten Berichtsjahr einen einzigen Tag Nothilfe bezogen

- **Herkunft:** Die Hälfte aller Nothilfebeziehenden stammt aus Afrika. Dabei machen Nothilfebeziehende aus Nordafrika den grössten Anteil aus.
- **Geschlecht:** Gut drei Viertel der Nothilfebeziehenden sind männlichen Geschlechts.
- **Dossiergrösse:** Bei 69% der Nothilfedossiers handelt es sich um Einzelpersonen. Mindestens 24% der Dossiers betreffen Familien.
- **Alter:** Die meisten Nothilfebeziehenden sind im Alter von 18 bis 35 Jahren. 12% der Nothilfebeziehenden sind minderjährig.

### 2.5.2 Untergetauchte abgewiesene Asylsuchende

Ein grosser Teil der Personen mit einem ablehnenden Asylentscheid verlässt die Schweiz kontrolliert und selbständig oder wird zwangsweise in den Heimat-, einen Dritt- oder den zuständigen Dublin-Staat zurückgeführt. Bei diesen Personen ist mit grosser Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass diese sich nicht (mehr) als Sans-Papiers in der Schweiz aufhalten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Abschätzung der Anzahl untergetauchter abgewiesener Asylsuchender im Kanton Zürich. In der Tabelle wird zuerst berechnet, wie gross die maximale Anzahl aufgrund der rechtskräftigen, negativen Asylentscheide von 2008 bis 2018 überhaupt sein kann (blaugrauer Bereich). Von den 18'604 negativen Entscheidungen werden die kontrollierten, selbständigen Ausreisen sowie die kontrollierten Rückführungen und die registrierte Anzahl der Nothilfebeziehenden 2018 abgezogen. Es resultiert ein theoretisches Maximum von etwa 9'100 Sans-Papiers, wenn alle nicht kontrolliert ausgereisten, nicht ausgeschafften und nicht Nothilfe beziehenden weggewiesenen Asylsuchenden sich weiterhin im Kanton Zürich aufhalten würden. Ausgehend von dieser maximalen Anzahl Sans-Papiers wird eine untere und eine obere Bandbreite geschätzt, denen die folgenden Überlegungen zugrunde liegen:

- **Untere Bandbreite:** Die für die untere Bandbreite getroffenen Annahmen unterstellen, dass diejenigen abgewiesenen Asylsuchenden, die keine Nothilfe (mehr) beziehen und weder ausgeschafft oder kontrolliert ausgereist sind, zu einem grossen Teil weiterziehen. Nur ein relativ kleiner Teil taucht unter und verbleibt als Sans-Papiers im Kanton Zürich. Dies aufgrund der Überlegung, dass in diesem Bereich eine sehr hohe Kontrolldichte der Polizei besteht und dass während des Asylverfahrens in der Schweiz keine genügende Vernetzung erfolgte, um hier ein Auskommen zu finden. In Zukunft wäre deshalb infolge der Beschleunigung der Asylverfahren mit einem (weiteren) Rückgang dieser Sans-Papiers zu rechnen.
- **Obere Bandbreite:** Die für die obere Bandbreite getroffenen Annahmen betonen, dass es sich bei abgewiesenen Asylsuchenden in den meisten Fällen um Menschen handelt, für die in der persönlichen Wahrnehmung auch die schwierige Situation, als Sans-Papiers in der Schweiz zu bleiben, immer noch die bessere Option darstellt als eine Rückkehr in die Heimat oder für die aus anderen Gründen eine Rückkehr nicht in Frage kommt. Ein Teil mag in andere Länder weitergezogen sein, ein anderer Teil taucht aber unter und findet dennoch ein Auskommen hier. Insbesondere Sans-Papiers aus einem Herkunftsland mit einer relativ

---

hat. Die durchschnittliche Bezugsdauer von Nothilfebeziehenden im Kanton Zürich lag gemäss Monitoring Sozialhilfestopp in der Berichtsperiode 2018 bei 120 Tagen.

grossen und eng vernetzten Diaspora (Ostafrika, Sri Lanka, teilweise Länder aus dem Mittleren Osten) in der Schweiz dürften eher bleiben.

- Wir gehen bei den abgewiesenen Asylsuchenden aus Ostafrika (sowie bei den wenigen Fällen aus Lateinamerika) von einem vergleichsweise hohen Anteil an Sans-Papiers von 25% bis 50% aus, bei den Sans-Papiers aus Asien, Nordafrika, Subsahara Afrika und Europa von einem kleineren Anteil von 10% bis 20%. Bei den abgewiesenen Asylsuchenden aus Ostafrika zeigen sich im Quervergleich deutlich weniger Ausreisen und Rückführungen.

Mit den getroffenen Annahmen resultiert eine Bandbreite von gut 1'100 bis rund 2'200 untergetauchten abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton Zürich, dies zuzüglich zu den knapp 700 Nothilfebeziehenden (Ende Februar 2020: 635 Personen).

**Abbildung 8: Abschätzung der Anzahl untergetauchter abgewiesener Asylsuchender im Kanton Zürich, 2018** (Datenbasis 2008 bis 2018)

	Rechtskräftige negative Entscheide	Selbständige, kontrollierte Ausreisen (nur Asyl)	Rückführungen (nur Asyl)	Nothilfebeziehende 2018	max. Anzahl Sans Papiers	Anteil Sans Papiers untere Bandbreite	Sans Papiers untere Bandbreite	Anteil Sans Papiers obere Bandbreite	Sans Papiers obere Bandbreite
Lateinamerika	82	16	12	0	54	25%	14	50%	27
Asien	3'570	1'173	816	318	1'263	10%	126	20%	253
Nordafrika	3'501	531	855	207	1'908	10%	191	20%	382
Ostafrika	1'690	91	271	202	1'125	25%	281	50%	563
Subsahara Afrika	5'628	645	1'674	100	3'209	10%	321	20%	642
Europa (ohne EU/EFTA)	3'719	2'072	141	119	1'387	10%	139	20%	277
Rest	7	1	2	0	4	10%	0	20%	1
Staat unbekannt	407	60	144	80	123	25%	31	50%	62
<b>Total</b>	<b>18'604</b>	<b>4'589</b>	<b>3'915</b>	<b>1'026*</b>	<b>9'074</b>		<b>1'103</b>		<b>2'205</b>

Quellen: Rechtskräftige negative Entscheide Kanton Zürich 2008-2018 und Nothilfebeziehende 2018 gemäss Monitoring Sozialhilfestopp, Ausreisen und Rückführungen

\* 1'026 Personen insgesamt über das ganze Jahr, Bestand in den Unterkünften jeweils knapp 700 (Ende Februar 2020: 635).

## 2.6 Gesamtübersicht Anzahl und Herkunft der Sans-Papiers

Insgesamt gehen wir aufgrund der dargelegten Schätzungen davon aus, dass sich rund 13'600 bis 24'900 Sans-Papiers im Kanton Zürich aufhalten. Den kleinsten Teil der Sans-Papiers im Kanton Zürich dürften die abgewiesenen Asylsuchenden ausmachen (1'100 bis 2'200 Personen). Dabei handelt es sich gleichzeitig um jenen Bereich, in welchem die Schätzung gemäss unserer Einschätzung mit der geringsten Spannweite verbunden ist. Bei Personen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung sind immerhin noch verlässliche Grunddaten vorhanden, die Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers ist aber mit grossen Unsicherheiten verbunden (1'100 bis



3'100 Personen). Die **grösste Unsicherheit**, weil rein auf **Experteneinschätzungen** beruhend, liegt in der **Abschätzung der primären Sans-Papiers**, die aber die grösste Gruppe ausmachen (11'500 bis 19'500 Personen).

Im Fokusgruppengespräch gelangten die Teilnehmenden mehrheitlich zur Einschätzung, dass die untere Bandbreite gemäss Entwurf eher oder sogar viel zu tief geschätzt wurde. Die untere Bandbreite wurde entsprechend nach oben korrigiert. Bei der oberen Bandbreite erschienen den Teilnehmenden die Abschätzungen je Herkunftsregion mehrheitlich plausibel. Die obere Bandbreite wurde deshalb insgesamt beibehalten.

Bei den Interviewten dominiert die Einschätzung, dass Menschen aus Lateinamerika die klar grösste Gruppe von Sans-Papiers ausmachen. Dies würde bedeuten, dass fast die Hälfte aller Sans-Papiers im Kanton Zürich aus primären Sans-Papiers aus Lateinamerika besteht. Die zweitgrösste Gruppe dürften Menschen aus Europa (ohne EU/EFTA) stellen. Hier wird vermutet, dass sowohl eine namhafte Anzahl primäre Sans-Papiers als auch Personen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung in Zürich leben. Etwas weniger Sans-Papiers werden aus Afrika und Asien vermutet. Die kleinste Gruppe bilden die Sans-Papiers, die vorher erfolglos ein Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen haben.

**Abbildung 9: Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers im Kanton Zürich insgesamt**

	Nothilfe-beziehende	Asylbereich (ohne Nothilfe)		Personen mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung		Primäre Sans-Papiers		Total Sans-Papiers (ohne Nothilfe)			
		Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	%	Max	%
Lateinamerika	-	10	30	200	400	6'000	10'000	6'200	46%	10'400	42%
Asien	220	130	250	200	700	1'500	2'500	1'800	13%	3'500	14%
Afrika	350	790	1'580	200	200	1'500	2'500	2'500	18%	4'300	17%
Europa (ohne EU/EFTA)	80	140	280	500	1'400	2'000	3'500	2'600	19%	5'200	21%
Rest	50	30	60	0	400	500	1'000	500	4%	1'500	6%
<b>Total</b>	<b>700*</b>	<b>1'100</b>	<b>2'200</b>	<b>1'100</b>	<b>3'100</b>	<b>11'500</b>	<b>19'500</b>	<b>13'600</b>	<b>100%</b>	<b>24'900</b>	<b>100%</b>

\* 635 Nothilfebeziehende per Ende Februar 2020.

Die beste Schätzung (**best guess**) der Gesamtzahl, der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers dürfte in der Mitte der Bandbreite **bei rund 19'250 Personen** liegen.

## 2.7 Abschätzung der Anzahl Sans-Papiers mit Anerkennungsmöglichkeit als Härtefall

### 2.7.1 Härtefallregelung für abgewiesene Asylsuchende nach Art. 14 Abs. 2 AsylG

#### a) Art. 14 Abs. 2 Asylgesetz

Der Kanton kann mit Zustimmung des SEM einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält, der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war, wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und keine Widerrufsründe nach Artikel 62 Absatz 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) vorliegen.

#### b) Anwendung im Kanton Zürich

Die asylrechtliche Härtefallregelung betrifft nothilfebeziehende, abgewiesene Asylsuchende und wird im Kanton Zürich regelmässig angewandt.<sup>15</sup> Ab Frühling 2017 prüfte das kantonale Migrationsamt von sich aus alle Dossiers der Nothilfebeziehenden, welche die zeitlichen Voraussetzungen erfüllten und konnte so bis Ende 2019 über 100 Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen.

### 2.7.2 Härtefallregelung nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG

Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG ermöglicht es an Personen, welche sich ausserhalb des Asylbereichs rechtswidrig und ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

#### a) Voraussetzungen für die Gutheissung von Härtefallgesuchen im Kanton Zürich

Das Migrationsamt publiziert eine Weisung<sup>16</sup> zum Härtefallverfahren für Sans-Papiers gem. Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG (i.V.m. Art. 29 – 32 VZAE). In dieser Weisung werden die Kriterien für die Beurteilung eines Härtefallgesuchs in den folgenden Bereichen näher dargelegt:

- Integrationsgrad (Sprachniveau B1 und belegte gute soziale Integration)
- Straffälligkeit (tadelloser Leumund)
- Familienverhältnisse (alle Mitglieder der Kernfamilie müssen die Kriterien erfüllen)
- Finanzielle Verhältnisse (festes Arbeitsverhältnis mit genügendem Einkommen für finanzielle Selbständigkeit)

---

<sup>15</sup> Ausführungen auf der Website des Migrationsamtes:  
<https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/asyl/haertefaelle.html>

<sup>16</sup> [https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/rechtliche\\_grundlagen/bewilligungen\\_einreiseund-aufenthalt/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_12/downloaditems/1182\\_1295621644048.spooler.download.1494407911794.pdf/Haertefaelle\\_IW.pdf](https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/rechtliche_grundlagen/bewilligungen_einreiseund-aufenthalt/_jcr_content/contentPar/downloadlist_12/downloaditems/1182_1295621644048.spooler.download.1494407911794.pdf/Haertefaelle_IW.pdf)

- Anwesenheitsdauer (10 Jahre ununterbrochen für Einzelpersonen, 5 Jahre für Familien)<sup>17</sup>
- Unzumutbarkeit der Rückkehr ins Heimatland (abhängig von Aufenthaltsdauer in der Schweiz, Gesundheitszustand, Beziehung zu nahen Verwandten, Eigentum/Besitz im Heimatland, Sprachkenntnisse, Freundeskreis, berufliche Fähigkeiten)

Sans-Papiers, welche für die oben aufgezählten Voraussetzungen die nötigen Nachweise erbringen können, müssen bei der Einreichung des Gesuchs ihre Identität offenlegen. Für Sans-Papiers ausserhalb des Asylbereichs stellt dieser Schritt im Gegensatz zu Nothilfebeziehenden, deren Identität den Behörden bereits bekannt ist, ein Risiko dar. Bei einer negativen Beurteilung des Gesuchs ist nämlich nicht nur die Regularisierung der Aufenthaltssituation misslungen, sondern es droht zusätzlich die zwangsweise Ausschaffung aus der Schweiz.

### **b) Abschätzung der Anzahl Personen, die die zeitlichen Voraussetzungen erfüllen**

Ausgehend von der sehr tiefen Anzahl Härtefallgesuche im Kanton Zürich stellt sich die Frage, wie viele Personen zumindest die zeitlichen Voraussetzungen für eine Härtefallregelung erfüllen würden. Dies erfordert eine Abschätzung zur zeitlichen Verteilung der anwesenden Sans-Papiers. Dazu wurde im Fokusgruppengespräch auf die folgenden Überlegungen abgestützt:

- Relevant sind nur die primären Sans-Papiers.
- Mehrere Interviewte haben die Einschätzung geäussert, dass Sans-Papiers aus Lateinamerika und Asien kaum je als temporär anwesende Arbeitskräfte oder Wanderarbeiter einzustufen sind. Zudem würden diese Sans-Papiers – sofern sie den Einstieg finden – sehr lange in der Schweiz bleiben und ihre Anzahl sei mehr oder weniger stabil.
- Bei den Sans-Papiers aus Afrika zeigen sich relativ hohe Zahlen von kontrollierten Wegweisungsvollzügen, was dafür spricht, dass sie sich weniger häufig längerfristig etablieren können. Bei den Sans-Papiers aus Europa (ohne EU/EFTA) erfolgen zwar verhältnismässig weniger Wegweisungsvollzüge, bei dieser Gruppe ist aber plausibel, dass es sich relativ häufig doch um temporär anwesende Arbeitskräfte oder Wanderarbeiter handelt. Entsprechend kann bei diesen beiden Herkunftsregionen von einer vergleichsweise tieferen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer ausgegangen werden.

---

<sup>17</sup> Ab einer ununterbrochenen Anwesenheitsdauer von über zehn Jahren wird jedoch in der Regel angenommen, dass die Beziehungen zur Schweiz derart eng sind, dass ein Härtefall angenommen werden könnte. Voraussetzung ist aber auch dann ein tadelloses Verhalten, finanzielle Unabhängigkeit sowie eine gute soziale und berufliche Integration (BGE 124 II 110, E. 3). Von dieser «10-Jahres-Grenze» kann abgewichen werden, bspw. wenn es sich um eine Familie mit Kindern handelt, die ihre gesamte oder einen grossen Teil der Kindheit in der Schweiz verbracht haben und die übrigen Kriterien erfüllen. Ebenfalls eine Ausnahme wird für Personen in beruflicher Grundbildung gemacht. Diese dürfen eine begonnene Ausbildung in der Regel abschliessen.

**Abbildung 10: Abschätzung der Anzahl Personen mit Erfüllung zeitliche Voraussetzungen**

	Basis: Anzahl primäre Sans-Papiers		Anteil temp. anw. Ar- beitskräfte / Wanderar- beiter	Aufenthaltsdauer in der Schweiz				Anzahl Personen mit Erfüllung zeitliche Voraussetzungen			
	Min	Max		< 1 Jahr	1 bis 5 Jahre	5 bis 10 Jahre	> 10 Jahre	> 5 Jahre		> 10 Jahre	
								Min	Max	Min	Max
Lateinamerika	6'000	10'000	selten: <5%	25%	25%	25%	25%	3'000	5'000	1'500	2'500
Asien	1'500	2'500	selten: <5%	25%	25%	25%	25%	750	1'250	375	625
Afrika	1'500	2'500	kommt vor: 5-10%	40%	30%	20%	10%	450	750	150	250
Europa (ohne EU/EFTA)	2'000	3'500	häufig: 10-25%	40%	30%	20%	10%	600	1'200	200	350
<b>Total</b>	<b>11'000</b>	<b>18'500</b>						<b>4'800</b>	<b>8'200</b>	<b>2'225</b>	<b>3'725</b>

Insgesamt ist mit den gewählten Annahmen davon auszugehen, dass rund 4'800 bis 8'200 Sans-Papiers schon mindestens 5 Jahre im Kanton Zürich leben. Gut **2'000 bis max. rund 3'700** Sans-Papiers dürften sich schon mindestens 10 Jahre im Kanton Zürich aufhalten und damit zumindest theoretisch das **zeitliche Kriterium für eine Härtefallbewilligung erfüllen**. Mit der Erfüllung des zeitlichen Kriteriums ist noch nicht gesagt, dass die übrigen Kriterien gemäss Art. 31 VZAE auch gegeben sind.

## 2.8 Alter und Familiensituation der Sans-Papiers

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner vermochten kaum Aussagen über Alter und Familiensituation der Sans-Papiers im Kanton Zürich zu treffen. Wir stützen uns deshalb für eine Abschätzung auf Spezialauswertungen der Ausländerstatistik und das Monitoring Sozialhilfestopp ab und ziehen für eine Einordnung die Beratungsstatistik der SPAZ sowie die Studie von B,S,S et al. 2015 bei.

Die folgende Tabelle zeigt die **Alterszusammensetzung** der automatisierten Abgänge, der unkontrollierten Abreisen und der Nothilfebeziehenden im Jahr 2018. Wir gehen davon aus, dass die automatisierten Abgänge ein gutes Bild davon abgeben, wie sich die Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung in Bezug auf das Alter zusammensetzen. Auch in Bezug auf die primären Sans-Papiers dürften diese Werte nicht unrealistisch sein. Demnach wäre die grosse Mehrheit der Sans-Papiers im Alter zwischen 18 und 45 Jahren. Immerhin 20% der Sans-Papiers wären über 45 Jahre alt. Dies deckt sich auch mit verschiedenen Interviewaussagen, die von Sans-Papiers berichten, die sich dem Pensionsalter nähern.

Bei Personen aus dem Asylbereich zeigt sich eine etwas andere Altersverteilung: Während die Alterszusammensetzung der Nothilfebeziehenden bekannt ist, muss diejenige der Sans-Papiers aus dem Asylbereich abgeschätzt werden. Wir gehen davon aus, dass die Altersverteilung in der Kategorie der «Unkontrollierten Abreisen» die Altersverteilung bei den Sans-Papiers aus dem Asylbereich relativ gut abbildet und daher Sans-Papiers aus dem Asylbereich im Quervergleich jünger sind als andere Sans-Papiers.

**Abbildung 11: Alterszusammensetzung der Sans-Papiers im Kanton Zürich, 2018**

Alter	Primäre Sans-Papiers und Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung		Sans-Papiers aus dem Asylbereich	
	Automatisierte Abgänge ständige Wohnbevölkerung	Automatisierte Abgänge nichtständige Wohnbevölkerung	Unkontrollierte Abreisen	Nothilfebeziehende
0-17 Jahre	7%	0%	13%	12%
18-25 Jahre	14%	11%	41%	29%
26-35 Jahre	35%	36%	32%	34%
36-45 Jahre	25%	27%	10%	18%
> 45 Jahre	20%	25%	4%	7%
Total	100%	100%	100%	100%

Quellen: Ausländerstatistik SEM 2018, Asylstatistik SEM 2018, Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsjahr 2018

Die folgende Tabelle zeigt als Indikator für die **Familiengrösse** die **Dossiergrösse** der unkontrollierten Abreisen und Nothilfebeziehenden im Jahr 2018. Es liegen uns also nur Daten aus dem Asylbereich vor. Während die Dossiergrösse der Nothilfebeziehenden bekannt ist, muss diejenige der Sans-Papiers aus dem Asylbereich abgeschätzt werden. Wir gehen davon aus, dass die Dossiergrösse in der Kategorie der «Unkontrollierten Abreisen» die Geschlechterverteilung bei den Sans-Papiers relativ gut abbildet. Im Vergleich zur Nothilfe wären demnach Alleinstehende stärker vertreten als Paare und Familien. Diese Abschätzung ist auch konsistent mit der Studie von B,S,S et al. 2015, in der für die Deutschschweiz der Anteil der Alleinstehenden auf 80% geschätzt wird.

**Abbildung 12: Dossiergrösse der Sans-Papiers im Kanton Zürich, 2018**

Dossiergrösse	Primäre Sans-Papiers und Sans-Papier mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung	Sans-Papiers aus dem Asylbereich
	Unkontrollierte Abreisen	Nothilfebeziehende
1	83%	69%
2*	4%	7%
3	3%	8%
4	3%	9%
5+	5%	7%

Quellen: Ausländerstatistik SEM 2018, Asylstatistik SEM 2018, Monitoring Sozialhilfestopp Berichtsjahr 2018

\* = Bei der Dossiergrösse 2 ist unklar, ob es sich um ein Paar oder ein Elternteil mit Kind handelt

### 3 Arbeitssituation und Branchenverteilung der Sans-Papiers

Die nachfolgenden Aussagen über die Arbeitssituation der Sans-Papiers im Kanton Zürich und über ihre Verteilung auf die Branchen beruhen hauptsächlich auf den Aussagen unserer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Dabei ist zu beachten, dass sich nicht alle Interviewten zu unseren Fragen bezüglich der Arbeitssituation geäußert haben, sondern nur diejenigen, die dazu aufgrund ihrer Erfahrung eine Einschätzung vornehmen konnten. Wenn also im folgenden Kapitel von Einschätzungen und Erfahrungen der Interviewten geschrieben wird, sind damit immer die Aussagen derjenigen gemeint, die sich zum Thema geäußert haben.

#### 3.1 Situation der Sans-Papiers auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Zürich

##### 3.1.1 Einleitung

Die grosse Mehrheit der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers sind erwerbstätig, das legen die Ergebnisse aller in der Schweiz verfassten Studien über die Zielgruppe dar<sup>18</sup> und dies bestätigen auch unsere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Allerdings werde diese Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Erwerbstätigkeit der schweizerischen Bevölkerung meist unter prekären Bedingungen geleistet. Das heisst, dass der Lohn unter dem orts- und branchenüblichen Rahmen liegt, sowie keine Versicherungen und kein Kündigungsschutz in Anspruch genommen werden kann. Zudem sind die Arbeitswege lang. Die Arbeitsstellen würden sich hauptsächlich in den grossen städtischen Agglomerationen des Kantons Zürich befinden, die Wohnungen dagegen eher ausserhalb, wo die Mietpreise resp. die Kosten für die Untermiete, etwas tiefer ausfallen als in der Stadt. Wegen der ständigen Angst vor Entdeckung und Ausschaffung bewegten sich Sans-Papiers in der Öffentlichkeit möglichst unauffällig. Sie verhielten sich äusserst angepasst und würden Orte vermeiden, an denen häufig polizeiliche Kontrollen stattfinden.

Nicht erwerbstätig sind lediglich die Nothilfebeziehenden sowie «Sans-Papiers-Kinder» und «Sans-Papier-Betagte», die durch einen nicht bewilligten Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind.<sup>19</sup> Sans-Papiers haben aufgrund ihres illegalen Aufenthalts in der Schweiz nur einen sehr eingeschränkten Zugang zu staatlichen Sozialleistungen. Deshalb müssen sie in jedem Fall ihren Lebensunterhalt selbst verdienen. Gegebenenfalls können sie von ortsansässigen Familienangehörigen oder Landsleuten im Notfall auf finanzielle Unterstützung hoffen, beispielsweise wenn sie wegen eines Unfalls oder krankheitsbedingt für einige Zeit arbeitsunfähig sein sollten.

---

<sup>18</sup> gfs.bern (2005); S. 39, EKM (2010), S. 52; B,S,S (2015), S. 45; KOF-ETH (2010), S.4.

<sup>19</sup> Vgl. die Voraussetzungen für einen Familiennachzug von Personen mit Aufenthaltsbewilligung in Kapitel 7 AIG.

### 3.1.2 Die Nachfrage bestimmt den Arbeitsmarkt für Sans-Papiers

Gleich wie bei der Frage nach dem Grad der Erwerbstätigkeit der Sans-Papiers decken sich die bisherigen Studienresultate und die Aussagen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner der vorliegenden Studie darin, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften zu Löhnen unter dem orts- und branchenüblichen Niveau die Arbeitsmöglichkeiten der Sans-Papiers stark bestimmt. Die Arbeitsnachfrage existiere nicht etwa, weil Menschen ohne Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz sind und es also ein Angebot an «billigen» Arbeitskräften gibt, die nahezu ohne rechtlichen Schutz, zu fast beliebigen Arbeitsbedingungen bereit sind in der Schweiz zu arbeiten. Die Nachfrage nach irregulären Arbeitskräften gäbe es, weil Arbeitgeber gewisse Arbeitsplätze nicht zu orts- und branchenüblichen Bedingungen und damit nicht mit aufenthaltsberechtigten Personen aus der Schweiz oder aus der regulären Arbeitsmigration besetzen wollen oder können.

In den nachfolgenden Ausführungen über die Branchen, in welchen Sans-Papiers im Kanton Zürich tätig sind, wird sich zeigen, dass alle Arbeitsbereiche die nachfolgenden strukturellen Merkmale erfüllen:

1. Es handelt sich um Arbeit, die vor Ort erledigt werden muss und deshalb nicht in Länder mit tieferen Lohnkosten ausgelagert werden kann. Zusätzlich ist es aufgrund der auf die EU/EFTA-Länder einerseits und auf qualifizierte Fachpersonen andererseits ausgerichtete Migrationspolitik der Schweiz kaum möglich, dafür Arbeitskräfte aus Drittländern zu gewinnen.  
  
und
2. es handelt sich um produktive Arbeit im Tieflohnbereich, für welche keine speziellen beruflichen Qualifikationen nötig sind (Hilfsarbeiten, Angelernte).  
  
oder
3. es handelt sich um reproduktive (nicht-produktive) Arbeit, die meist von Frauen im Haushalt und in der Pflege von Familienangehörigen ohne formalen Arbeitsvertrag und ohne Entlohnung erledigt wird und daher wenig sichtbar ist.

### 3.1.3 Branchen, in denen Sans-Papiers im Kanton Zürich hauptsächlich tätig sind

#### a) Privathaushalte

Es ist möglich, dass in den privaten Haushalten in den letzten Jahren eine zunehmend grössere Versorgungslücke entstanden ist. Autoren wie Knoll et al. erkennen eine Versorgungslücke, da die Erwerbstätigkeit der Frauen in der Schweiz stark zugenommen hat und die öffentlichen Betreuungsleistungen (z.B. Kindertagesstätten) nicht in gleichem Mass ausgebaut worden seien. Zudem hätten auch die Männer nicht im gleichen Umfang zusätzliche Hausarbeit übernommen. So sei es denn auch nicht überraschend, dass eine grosse und in den letzten Jahren

stets grösser werdende Nachfrage nach Arbeitskräften in privaten Haushalten entstanden ist.<sup>20</sup> Eine verlässliche Abklärung der Plausibilität dieser Hypothese sowie des Ausmasses einer solchen Versorgungslücke im Kanton Zürich sprengt den Rahmen dieser Studie und kann daher nicht abschliessend geklärt werden.

Unabhängig vom Ausmass einer solchen Versorgungslücke bei der Hausarbeit wird gemäss den Aussagen der in dieser Studie interviewten Personen ein namhafter Teil dieser anstehenden Hausarbeiten durch Sans-Papiers-Frauen aus Lateinamerika geleistet, die als Touristinnen visumsfrei in die Schweiz eingereist sind. Die KOF-ETH schätzt in ihrer Studie von 2010 über «die quantitative Bedeutung der Sans-Papiers für die externe Hausarbeit in Privathaushalten im Kanton Zürich, dass die Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen 25% und 50% des gesamten Volumens an bezahlter, extern vergebener Hausarbeit im Kanton Zürich verrichten, wobei die wahrscheinlichste Schätzung bei 30% des gesamten Volumens liegt. In knapp 6% aller Haushalte im Kanton Zürich arbeitet gemäss dieser Studie eine geschätzte Zahl von 8'000 Frauen ohne regulären Aufenthaltsstatus als Hausarbeiterin.<sup>21</sup> Auch wenn in den letzten 10 Jahren die Zahl der Haushalte im Kanton Zürich erheblich zugenommen hat, während die Zahl der Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen gemäss den Aussagen der von uns interviewten Personen mehr oder weniger stabil geblieben ist, würden demnach auch heute noch in vielen Zürcher Haushalten Sans-Papiers beschäftigt.

Diese Schätzung von 8'000 Frauen, welche als Hausarbeiterinnen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Zürich arbeiten sollen, wird von unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für realistisch gehalten. Einig sind sich alle interviewten Personen, dass es bei den Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen um die grösste Gruppe der Sans-Papiers im Kanton Zürich handelt.

In den letzten Jahren hätten sich immer wieder Verschiebungen in diesem Arbeitsmarkt ergeben. So seien die Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen während der wirtschaftlichen Krise in Südeuropa (Spanien, Portugal) durch Frauen aus diesen Ländern, welche über eine EU-Bürgerschaft verfügen, teilweise verdrängt worden. Dieser Effekt sei in den letzten Jahren wieder verpufft und die Gesamtzahl der Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen dürfte wieder etwa gleich gross sein.

Auch die Kampagne des SECO im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA) sowie die dazugehörige Verordnung (VOSA) in den Jahren 2006-2008 hätten sich vorübergehend auf den Arbeitsmarkt der Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen ausgewirkt. Obwohl das SECO ein vereinfachtes Anmeldeverfahren zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern bei geringfügigen unselbständigen Erwerbstätigkeiten eingeführt hat, seien deswegen nicht etwa mehr Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen versichert worden. Im Gegenteil hätten etliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Angst bekommen, erwischt zu werden und hätten deshalb Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen kurzfristig entlassen und ihnen damit die Lebensgrundlage in der Schweiz entzogen.

---

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich dazu Knoll et. al. 2012, S.53 ff.

<sup>21</sup> KOF (2010), S.6.



Die Arbeit in den Privathaushalten werde gemäss den Erfahrungen unserer Interviewpartner/innen vorwiegend über die Vermittlung von bereits anwesenden Landesfrauen gefunden. Die Empfehlung dieser Landesfrauen sei auch deshalb entscheidend, weil die Arbeit in den Privaträumen der Auftraggeber/innen ausgeführt wird und eine gute Vertrauensbasis dafür vorhanden sein müsse.

Neben den Hausarbeiten würden die Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen auch zum Hüten von Kindern eingesetzt. Dann seien die Arbeitszeiten in der Regel länger und regelmässiger, dafür sei der Stundenlohn wesentlich tiefer.

Auch für die Betreuung von betagten Familienangehörigen würden vereinzelt Sans-Papiers-Frauen aus Lateinamerika und Asien eingesetzt, wenn dafür nicht vertiefte Pflegekenntnisse nötig seien. Da die Möglichkeit zur Verständigung über die Sprache eine wichtige Voraussetzung sei, kommen vorwiegend Landsleute in Frage. Diese Sans-Papiers-Frauen würden dann meist im Haushalt der Betreuten als sogenannte «live-ins» leben und müssten oft während 24 Stunden am Tag und 7 Tage die Woche zur Verfügung stehen. Allerdings würden die Sans-Papiers-Frauen in diesem Bereich seit der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf Ost- und Südosteuropa zunehmend von Frauen aus diesen Ländern verdrängt. Diese seien oft spezifisch qualifiziert und verfügten meist über bessere Sprachkenntnisse. Der Vorteil der Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen sei aber, dass zu einem deutlich geringeren Lohn arbeiten würden, als die Frauen aus Südosteuropa.

#### **b) Bauhaupt- und Nebengewerbe**

Das Baugewerbe zählt zu den vergleichsweise am stärksten wegen Schwarzarbeit kontrollierten Branchen.<sup>22</sup>

Auch einige von uns befragte Interviewpartner/innen kennen die Situation, dass bei Kontrollen auf Grossbaustellen, vor allem im Grossraum Zürich, häufig Arbeiter anzutreffen sind, welche entweder viel weniger verdienen, als ihnen gemäss dem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag zustünde, oder die als Arbeiter in der Schweiz nicht regulär angemeldet sind. Allerdings sei es schwierig festzustellen, ob es unter diesen Arbeitern, die nicht zu regulären Bedingungen auf Grossbaustellen arbeiten, auch Sans-Papiers gebe.

Die meisten unserer Interviewpartner/innen vermuten, dass der Anteil der Sans-Papiers auf den Grossbaustellen wegen der vergleichsweise starken Kontrolltätigkeit eher klein sein dürfte. Zu gross sei das Risiko, entdeckt zu werden. Am ehesten seien Sans-Papiers in kleineren, gewerblichen Bauunternehmen zu finden, wenn ein Landsmann mit Aufenthaltsbewilligung und einem eigenen kleinen Baugeschäft auch noch einen Verwandten oder Bekannten beschäftigt, obwohl die nötigen Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen fehlen. Auch unter den Gelegenheitsarbeitern seien regelmässig Sans-Papiers zu finden. Diese seien in besonderem Ausmass von Ausbeutung betroffen und würden nicht nur zu sehr geringen Löhnen, sondern auch unter oft gefährlichen und körperlich sehr belastenden Bedingungen arbeiten.

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu SECO, BGSA-Bericht 2018, S.21.

### c) Reinigung

Neben der Arbeit in Privathaushalten sind auch Einsätze im Reinigungsgewerbe für Sans-Papiers relativ sicher. Aufgrund der ständig wechselnden Arbeitsorte sind kaum Kontrollen der Arbeitsmarktkontrolle zu befürchten und die Anreise zu den Arbeitsorten wird meist mit betriebseigenen Fahrzeugen bewerkstelligt. Unsere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner haben beobachtet, dass beispielsweise Hotelreinigungen und die Reinigung von Restaurants vermehrt an externe Klein-Unternehmen vergeben würden. Auch für grosse Reinigungsaktionen, beispielsweise für eine Baureinigung eines neuen grossen Gebäudes, würden für kurze Zeit eine grosse Zahl von Reinigungskräften benötigt. Dies sei auch für Sans-Papiers eine Möglichkeit, zu einer temporären Arbeit zu kommen.

### d) Kleingewerbe wie Coiffeure, Kosmetik, Nagelstudios etc.

Immer wieder haben unsere Interviewpartnerinnen und Interviewpartner berichtet, dass Sans-Papiers auch in kleingewerblichen Familienunternehmen von in der Schweiz niedergelassenen Migranten/innen tätig sind. Oft bestünden familiäre Beziehungen zwischen Arbeitgebenden und Sans-Papiers oder die Betroffenen stammen aus derselben Region, demselben Ort im Herkunftsland.

Oft hätten die Betroffenen bei der Einreise in die Schweiz vielleicht gar nicht die Absicht, hier erwerbstätig zu sein, sondern es handle sich bloss um einen Besuch bei Familienmitgliedern. Wenn sich dann eine Möglichkeit ergebe, während des Aufenthalts in der Schweiz etwas dazuzuverdienen, werde die Erwerbstätigkeit aufgenommen und allenfalls für längere Zeit fortgesetzt. Da solche Sans-Papiers auf ein gutes, bestehendes Netzwerk in der Schweiz zurückgreifen können, seien sie völlig unauffällig und würden kaum je bemerkt.

So seien etwa Coiffeur-Betriebe und Salons für Naildesign und Kosmetik, oft mit einer entsprechend ethnischen Ausrichtung resp. Spezialisierung, bekannte Beispiele für solche Arrangements zwischen ortsansässigen Migrantinnen/Migranten und Sans-Papiers.

### e) Gastronomie

In der Gastronomie seien Sans-Papiers vor allem als Küchenhilfen anzutreffen, oft in Betrieben mit saisonal stark schwankenden Auslastungen, wo sie zur Bewältigung von Belastungsspitzen eingesetzt werden. In solchen Betrieben würden die Sans-Papiers kaum auffallen, da sie mit Landsleuten zusammenarbeiten, die über reguläre Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen verfügten.

In der Gastronomie gebe es öfters auch Sans-Papiers, welche in der Schweiz erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen haben und die zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet wären. Über ein bestehendes Netzwerk von regulär anwesenden Landsleuten würden sie dann Zugang zu den Hilfsjobs in Küchen finden.

#### **f) Transport, Logistik, Umzüge**

Auch in diesem Bereich des Arbeitsmarktes werden nach Auskunft der von uns interviewten Personen Sans-Papiers eingesetzt. Wie bei den Reinigungsunternehmen und im Schönheitsgewerbe handle es sich bei den Unternehmen oft um kleine Firmen von ortsansässigen Landsleuten, welche zusätzlich zu den regulär angemeldeten Arbeitskräften auch noch Sans-Papiers beschäftigten, die deshalb nicht auffallen würden. So könnten diese Unternehmen mit billigen Preisen zu Aufträgen kommen. Für die schweren Arbeiten würden vorwiegend Männer aus Südosteuropa eingesetzt, für Wohnungsreinigungen nach einem Umzug mehrheitlich Frauen.

#### **g) Landwirtschaft**

In der Landwirtschaft werden aufgrund der saisonal stark schwankenden Arbeitsbelastungen immer wieder Hilfskräfte beispielsweise für Erntearbeiten benötigt. Grundsätzlich haben die Landwirte die Möglichkeit, für die saisonal benötigten Hilfskräfte eine Kurzaufenthaltsbewilligung L für EU/EFTA-Angehörige zu bekommen. Allerdings habe in den letzten Jahren das Interesse von Personen aus Osteuropa stark nachgelassen, solche Arbeitsstellen in der Landwirtschaft zu übernehmen.

Als Ersatz würden in der Landwirtschaft für die saisonalen Arbeitseinsätze Sans-Papiers aus Drittländern rekrutiert, welche aufgrund der gesetzlichen Regelungen keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung bekommen können. Die Interviewten sind sich aber einig, dass in Südeuropa (insbesondere in Spanien und Italien) sehr viel mehr Sans-Papiers als Erntearbeiter/innen in der Landwirtschaft tätig seien als in der Schweiz.

#### **h) Sexgewerbe**

Einige der befragten Fachstellen haben Kontakt zu Migrantinnen und Migranten, die im Zürcher Sexgewerbe arbeiten. Dabei handle es sich in erster Linie um Frauen aus Osteuropa (Rumänien, Ungarn, Bulgarien), aus Nigeria, Lateinamerika sowie aus Südeuropa. Aus Nord- und Ostafrika, sowie Asien und Europa gebe es auch männliche Sexarbeiter, welche allerdings im Vergleich zu den Frauen eine kleine Minderheit darstellten. Stark zurückgegangen sei in den letzten Jahren im Zürcher Sexgewerbe die Zahl der Frauen aus Asien, insbesondere aus Thailand.

Bei den meisten Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter dürfte es sich nach Einschätzung der Interviewten nicht um Sans-Papiers im Sinne der Definition der vorliegenden Studie handeln. Die meisten von ihnen verfügten über eine 90 Tage Arbeitsbewilligung oder reisten als Touristen/innen ein und blieben nur für kurze Zeit in Zürich. Ganz allgemein sei festzustellen, dass es im Sexgewerbe eine zunehmend hohe Mobilität gebe: Die Sexarbeiter/innen würden von den Zuhältern schon nach kurzer Zeit und systematisch innerhalb der Schweiz und Europas an neue Orte verlegt, um den Freiern immer wieder neue «Angebote» präsentieren zu können.

Das Sexgewerbe eigne sich insgesamt wenig als Arbeitsort für Sans-Papiers, weil die Polizei dort vergleichsweise stark präsent und die Kontrolldichte recht hoch sei. Am ehesten gebe es im Sexgewerbe Frauen, welche als Sans-Papiers zu bezeichnen sind, wenn diese von in der

Schweiz ansässigen Männern mit dem Versprechen einer Partnerschaft/Ehe in die Schweiz geholt, aber nicht angemeldet würden. Solche Frauen würden manchmal auch sexuell ausgebeutet und beispielsweise an andere Männer «ausgeliehen». Insgesamt dürfte es sich hier aber um eine eher kleine Zahl von Betroffenen handeln.

Wenn es sich um Opfer von Menschenhandel handelt, die sich an die entsprechende Fachstelle der KAPO wenden, erhalten sie eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung, solange dies für die Durchführung des Strafverfahrens notwendig ist. Anschliessend kehren sie in der Regel aus eigenem Wunsch in ihr Heimatland zurück.

### **3.1.4 Arbeitssituation - Arbeitsbedingungen**

Alle Sans-Papiers seien auf dem Arbeitsmarkt hohen Risiken der Ausbeutung ausgesetzt, weil sie sich aufgrund ihres illegalen Aufenthalts in der Schweiz nicht auf offiziellem Weg gegen willkürliche Behandlung und rechtswidrige Anstellungsbedingungen wehren könnten, ohne ihren Status preiszugeben. Ihr Zugang zum Rechtssystem ist dadurch eingeschränkt. Auch in Bereichen, in denen es verbindliche Regelungen von Lohn und Arbeitsbedingungen gibt, haben sie nicht die Mittel, diese gerichtlich durchzusetzen, ohne ihren Aufenthalt in der Schweiz zu gefährden.

Die Beschäftigung der Sans-Papiers sei in der Regel vertraglich nicht geregelt und erfolge häufig auf Abruf, d.h. Arbeit und Entschädigung gebe es nur, wenn Arbeit vorhanden sei, oder wenn in privaten Haushalten die Arbeitgeber nicht gerade in den Ferien weilten. So müssten Sans-Papiers immer wieder mit unerwarteten Verdienstaufschlägen rechnen.

Nur ganz selten würden die Arbeitgeber der Sans-Papiers die Leistungen der Sozialversicherungen bezahlen, sodass sie nicht gegen Berufsunfälle versichert sind und nicht für ihr Alter vorgesorgt würde. Sans-Papiers versichern sich zudem in der Regel nicht gegen Krankheit oder Unfall. Deshalb komme es häufig vor, dass Sans-Papiers auch dann arbeiten gingen, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen eigentlich einen Arzt aufsuchen sollten.

#### **a) Privathaushalte**

Die Interviewten haben übereinstimmend berichtet, dass die Arbeit der Sans-Papiers-Hausarbeiter/innen in aller Regel durch mündliche Absprachen geregelt werde. Sozialversicherungsleistungen würden trotz des vereinfachten Anmeldeverfahrens nur selten bezahlt.

Die meisten Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen seien in der Regel gezwungen, mehrere Jobs in verschiedenen Haushalten zu kombinieren und zu koordinieren, um ein Einkommen zu erzielen, das ihnen einerseits das Überleben in der Schweiz und gleichzeitig die finanzielle Unterstützung der im Herkunftsland zurückgebliebenen Familienangehörigen ermögliche. Nach Auskunft der interviewten Fachleute liegen die tiefsten so erzielten Einkommen bei ca. 600 CHF monatlich. Ganz selten würden höchste Einkommen von über 2'000 CHF im Monat erreicht.

Die Kombination mehrerer Jobs führe bei den Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen nicht selten zu Terminkollisionen, weil die Arbeitgeber/innen totale Flexibilität erwarteten, die vereinbarten Arbeitszeiten kurzfristig absagten, verschoben, verlängerten oder verkürzten. Das führe dann immer wieder zu Lohnausfällen.

Besonders stark ausgebeutet würden Sans-Papiers-Hausarbeiter/innen, wenn sie als sogenannte «live ins» im Haushalt der Auftraggebenden wohnten. Dies sei vor allem bei der Betreuung von Kindern und von betagten Familienangehörigen der Fall. Die Arbeitszeit der «live in»-Sans-Papiers sei übermässig lang und der Stundenlohn entsprechend tief. Nicht selten komme es vor, dass solche Sans-Papiers quasi rund um die Uhr zur Verfügung stehen müssten. In solchen «geschlossenen» Situationen komme es immer wieder auch zu sexuellem Missbrauch der Betroffenen oder zu körperlichen Misshandlungen. Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen würden eher zu Beginn ihrer Karriere in der Schweiz als «live in» arbeiten, solange sie noch kein ausreichendes Beziehungsnetz hätten.

#### **b) Taglöhnerei**

In gewissen Bereichen des Baugewerbes würden die meisten der dort beschäftigten Sans-Papiers als Tagelöhner beschäftigt. An bestimmten Treffpunkten in Kanton Zürich würden jeweils am frühen Morgen Bauunternehmen mit Transportern vorfahren und die für den Tag benötigten Arbeitskräfte unter denjenigen auswählen, die dort darauf warten. Rekrutiert würden sie in der Regel für körperlich anstrengende Arbeiten, für die praktisch ausschliesslich gesunde, kräftige Männer in Frage kämen. Dies treffe zum Teil auch auf die Branchen Logistik, Transport und Umzüge zu.

Auf diese Weise könnten Sans-Papiers kein sicheres Einkommen erzielen. Ihre Existenzsicherung über die Taglöhnerei bleibe schwierig und sei zudem saisonal starken Schwankungen unterlegen.

### **3.1.5 Fazit zur Situation auf dem Arbeitsmarkt**

Sans-Papiers gibt es im Kanton Zürich gemäss den vorliegenden Untersuchungsergebnissen, weil es eine Nachfrage nach ihrem Arbeitsangebot zu von ihnen akzeptierten Bedingungen gibt. Ein Arbeitsmarkt, der aus Angebot und Nachfrage nach Tätigkeiten besteht, die ortsgebunden sind und zu schlechteren Arbeitsbedingungen als ort- und branchenüblich vereinbart werden. Begünstigt wird der Zugang zu diesem Arbeitsmarkt für Sans-Papiers durch die Internationalität Zürichs und die hier schon ortsansässigen Communities von Migranten/innen. Die Anonymität der grossen Städte und Agglomerationen erleichtert es den Sans-Papiers, sich möglichst unerkannt im öffentlichen Raum zu bewegen, soweit dies nötig ist.

Die Studienresultate bestätigen, dass die Arbeit der Sans-Papiers in aller Regel nur durch mündliche Absprachen geregelt ist und die Arbeitgebenden von ihnen eine hohe zeitliche und örtliche Flexibilität erwarten. Deswegen und aufgrund des illegalen Aufenthalts in der Schweiz können sich Sans-Papiers nicht auf den Schutz durch die Arbeitsgesetzgebung, durch Gesamt-

arbeitsverträge und Normalarbeitsverträge, wie er beispielsweise für die Hauswirtschaft existiert, berufen. Zusätzlich geniessen Sans-Papiers in aller Regel keinen Versicherungsschutz (Unfall- und Erwerbsausfallversicherung) und sie bekommen keine Zahlungen für Ferien und für die Altersvorsorge. Die Situation der Sans-Papiers auf dem Zürcher Arbeitsmarkt entspricht daher nicht den orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen und ist im Vergleich zu aufenthaltsberechtigten Personen in jeder Hinsicht als prekär zu bezeichnen.

Auch wenn dieser versteckte Arbeitsmarkt irregulär ist, unterliegt er doch einer ähnlichen wirtschaftlichen Logik wie der reguläre Arbeitsmarkt. In ihm bilden sich offenbar wirtschaftliche Krisen einzelner Länder ebenso ab wie konjunkturelle und gesellschaftlich-soziale Entwicklungen in der Schweiz. Insgesamt sind sich die von uns interviewten Personen einig, dass der Arbeitsmarkt für Sans-Papiers im Kanton Zürich in den letzten Jahren mehr oder weniger stabil geblieben ist und deshalb auch die Zahl der Sans-Papiers relativ stabil ist.

### 3.2 Abschätzung der Branchenverteilung der Sans-Papiers

Ausgehend von den oben dargelegten qualitativen Erkenntnissen zur Situation der Sans-Papiers auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Zürich wurde eine grobe Abschätzung der Branchenverteilung entwickelt und im Fokusgruppengespräch zur Diskussion gestellt. Um eine quantitative Abschätzung über die Verteilung der Sans-Papiers auf Branchen vornehmen zu können, wurden die Branchenanteile sowohl nach Herkunft als auch nach Geschlecht differenziert.

Als Vergleichswert steht die Beratungsstatistik der SPAZ für 2018 zur Verfügung. Gemäss der SPAZ-Statistik wurden etwa gleich viele Beratungen für Männer wie für Frauen durchgeführt.

**Abbildung 13: Abschätzung der Geschlechterverteilung der Sans-Papiers**

	Frauen			Männer			SPAZ Beratungsstatistik	
	Anteil	Min	Max	Anteil	Min	Max	Frauen	Männer
Lateinamerika	80%	4'960	8'320	20%	1'240	2'080	66%	34%
Asien	80%	1'440	2'800	20%	360	700	45%	55%
Afrika	40%	1'000	1'720	60%	1'500	2'580	36%	64%
Europa (ohne EU/EFTA)	40%	1'040	2'080	60%	1'560	3'120	62%	38%
<b>Total</b>	<b>64%</b>	<b>8'440</b>	<b>14'920</b>	<b>36%</b>	<b>4'660</b>	<b>8'480</b>	<b>51%</b>	<b>49%</b>

Hinweis: Die Summen weichen vom Gesamttotal der Sans-Papiers im Kanton Zürich ab, weil hier die Kategorie «Rest» nicht miteinbezogen wurde.

Unter Berücksichtigung des Fokusgruppengesprächs gehen wir von folgender Branchenverteilung bei den Sans-Papiers Frauen aus:

**Abbildung 14: Abschätzung Branchenverteilung Sans-Papiers Frauen**

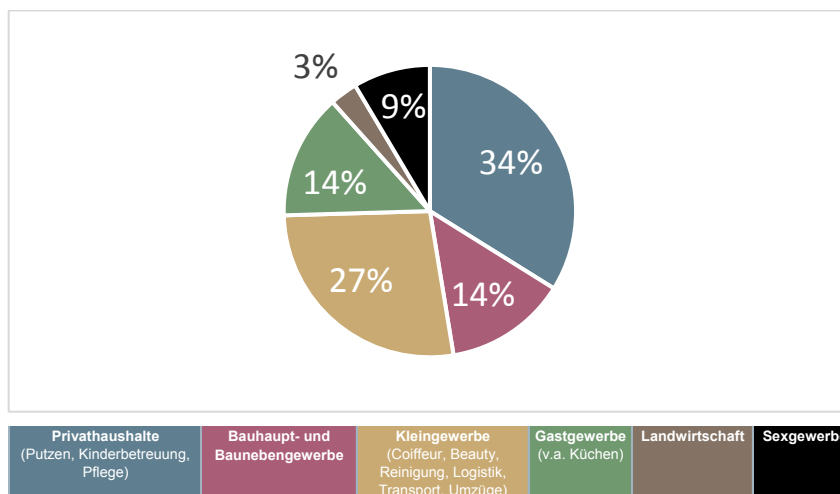
	Privathaushalte (Haushaltsarbeiten, Kinderbetreuung, Pflege)	Kleingewerbe (Coiffeur, Beauty, Reinigung, Logistik, Transport, Umzüge)	Gastgewerbe (v.a. Küchen)	Sexgewerbe
Lateinamerika	60%	20%	10%	10%
Asien	50%	20%	20%	10%
Afrika	25%	50%	5%	20%
Europa (ohne EU/EFTA)	50%	25%	5%	20%

Unter Berücksichtigung des Fokusgruppengesprächs gehen wir von folgender Branchenverteilung bei den Sans-Papiers Männern aus:

**Abbildung 15: Abschätzung Branchenverteilung Sans-Papiers Männer**

	Privathaushalte (Haushaltsarbeiten, Kinderbetreuung)	Bauhaupt- und Baunebengewerbe	Kleingewerbe (Coiffeur, Beauty, Reinigung, Logistik, Transport, Umzüge)	Gastgewerbe (v.a. Küchen)	Landwirtschaft	Sexgewerbe
Lateinamerika	2.5%	26%	30%	30%	10%	1.5%
Asien	2.5%	26%	30%	30%	10%	1.5%
Afrika		24%	50%	20%	5%	1.5%
Europa (ohne EU/EFTA)		58.5%	20%	10%	10%	1.5%

Insgesamt ergibt sich damit die folgende grobe Abschätzung zur Verteilung nach Branchen im Total aller Sans-Papiers im Kanton Zürich.

**Abbildung 16: Grobe Abschätzung Branchenverteilung Sans-Papiers Total**

## 4 Zugang der Sans-Papiers zur medizinischen Grundversorgung im Kanton Zürich

Das Menschenrecht auf den «höchsten erreichbaren Stand an körperlicher und geistiger Gesundheit» gehört zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, wie sie von der UN im Sozialpakt 1966 (Art. 12) formuliert und von der grossen Mehrheit der Staaten, unter anderem auch der Schweiz, verabschiedet wurden. Dazu gehört zwingend auch ein einfacher Zugang zur Gesundheitsversorgung. In der Schweiz gilt zudem für alle in der Schweiz wohnhaften Personen das Krankenversicherungspflichtgesetz, also auch für die Sans-Papiers.

### 4.1 Gesundheitliche Beeinträchtigungen durch die Arbeitsbedingungen

Die Situation der Sans-Papiers birgt Gesundheitsrisiken, welche Personen mit einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung nicht kennen. Dazu gehören die weiter oben beschriebenen, schwierigen Arbeitsbedingungen sowie der Stress, der mit der ständigen Angst vor Entdeckung und Ausschaffung verbunden ist.

Da Sans-Papiers in aller Regel nicht gegen Krankheit und Unfälle versichert sind, bedeutet jeder Arbeitsausfall auch einen entsprechenden Verdienstaustausfall. Dies führe nach Beobachtungen der Interviewten dazu, dass Sans-Papiers auch dann arbeiten gingen, wenn sie krank oder verletzt seien. Dies führe oft zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Situation und zu potenziell hohen nachfolgenden Behandlungskosten.

Da Sans-Papiers zudem die Entdeckung ihrer nicht legalen Aufenthaltssituation befürchten müssen, würden sie häufig nur im Notfall überhaupt ärztliche Unterstützung in Anspruch nehmen. So würden sowohl in Notfallstationen wie auch in den medizinischen Anlaufstellen, die für Sans-Papiers offen stehen, oft schwerwiegende Erkrankungen festgestellt, welche sich über längere Zeit verschlimmert hätten. Entsprechend aufwändig und lange gestalte sich dann eine adäquate Behandlung. Diese werde zusätzlich dadurch erschwert, dass Sans-Papiers wegen kurzfristiger Arbeitseinsätze die vereinbarten Arzttermine nicht einhalten könnten und deshalb eine konsequente Therapie oder Behandlung erschwert werde.

### 4.2 Medizinische Versorgung bei Notfällen

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind».<sup>23</sup> Dieses Recht gilt auch für Sans-Papiers und umfasst unter anderem auch die Pflicht aller Spitäler, Ärzte und Ärztinnen in der Schweiz, im Notfall unabhängig vom Aufenthaltsstatus und vom Versicherungsschutz Hilfe zu leisten.

Nach übereinstimmenden Aussagen der Interviewten gibt es für Sans-Papiers im Kanton Zürich wegen der fehlenden Krankenversicherung und dem Leben in der Klandestinität einige

---

<sup>23</sup> Art. 12 BV.



administrative Hindernisse zu überwinden, wenn sie im Notfall die medizinische Hilfe in Anspruch nehmen möchten.

Grosse finanzielle Schwierigkeiten würden für die Sans-Papiers in der Regel nach der Notfallbehandlung beginnen, wenn es um die Bezahlung der Leistungen und um die fehlende Krankenversicherung gehe. Zwar gebe es eine Absprache zwischen den Notfallabteilungen der öffentlichen Spitäler im Kanton Zürich und der Sans-Papiers-Anlaufstelle SPAZ, wonach Sans-Papiers nach einem Notfall über die Anlaufstelle krankenversichert werden könnten (häufig mit Korrespondenzadresse bei der Beratungsstelle, um die Anonymität zu wahren) und damit die Kosten der Spitäler gedeckt würden. Dies funktioniere aber nur, wenn die in den Notfallstationen zuständigen Personen über diese Möglichkeit informiert sind, was aufgrund von Personalwechseln nicht immer der Fall sei.

Insgesamt sei die medizinische Versorgung von Sans-Papiers im Notfall im Kanton Zürich nicht schlecht gewährleistet und meist sei es auch möglich, eine Lösung für die Übernahme der Kosten zu finden. Diese Situation im Kanton Zürich ist insbesondere auf zwei Institutionen zurückzuführen, die als walk-in Praxen unter anderem für Sans-Papiers offenstehen oder gar als Hausarztpraxis für Sans-Papiers funktionieren.

#### 4.2.1 SRK-Meditrina

Die spezialisierte Institution für Sans-Papiers im Kanton Zürich ist Meditrina<sup>24</sup>, die medizinische Anlaufstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes des Kantons Zürich. Diese Anlaufstelle hat sich als Hausarztpraxis für Sans-Papiers spezialisiert, die keine Krankenversicherung und somit einen erschwerten Zugang zur üblichen medizinischen Versorgung haben. Sie wird ausschliesslich privat finanziert und funktioniert ohne staatliche Subventionen.

Meditrina bietet für Sans-Papiers eine umfassende primäre Gesundheitsversorgung an und ist in der Lage, zusammen mit einem Netzwerk von verbundenen Ärzten/innen, erweiterte und längerdauernde medizinische Behandlungen zu übernehmen. Dazu zählen bei Bedarf auch die psychiatrische Unterstützung von traumatisierten oder psychisch erkrankten Sans-Papiers, sowie präventive Massnahmen und Abklärungen.

Meditrina funktioniert als «Walk-in»-Praxis, was bedeutet, dass die Sans-Papiers jederzeit und ohne vorherige Terminvereinbarung medizinische Versorgung in Anspruch nehmen können. Damit reagiert Meditrina auf die Tatsache, dass Terminvereinbarungen aufgrund der von den Sans-Papiers verlangten zeitlichen Flexibilität bei der Arbeit ohnehin kaum möglich sind.

#### 4.2.2 Ambulatorium Kanonengasse der Stadt Zürich

Als zweite medizinische Praxis für Sans-Papiers gibt es das medizinisch-soziale Ambulatorium Kanonengasse der Stadt Zürich<sup>25</sup>, welches für Menschen offensteht, die aus unterschiedlichen

---

<sup>24</sup> Für weitere Information vgl. <https://www.srk-zuerich.ch/medizinische-anlaufstelle-sans-papiers>

<sup>25</sup> Für weitere Information vgl. [https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/gesundheitsversorgung/medizin/sozialmedizin/medizinisch\\_soziale\\_ambulatorien/AMB.html](https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/gesundheitsversorgung/medizin/sozialmedizin/medizinisch_soziale_ambulatorien/AMB.html)

Gründen keinen oder einen eingeschränkten Zugang zu den üblichen medizinischen Versorgungsstrukturen haben. Das Ambulatorium funktioniert als niederschwellige Anlaufstelle, die sich primär am Versorgungsbedarf der Patient/innen orientiert, ohne nach deren Aufenthaltsstatus zu fragen. Mit einem differenzierten medizinischen Angebot (Gynäkologie, Allgemeinmedizin, Zahnarzt) soll verhindert werden, dass gewisse Bevölkerungsgruppen, darunter auch Sans-Papiers, medizinisch unterversorgt bleiben und daraus teure Folgekosten entstehen.

Neben der medizinischen Versorgung übernimmt es das Ambulatorium im Bedarfsfall auch, für Sans-Papiers eine Krankenversicherung abzuschliessen und so zu gewährleisten, dass die Kosten für die nötigen Behandlungen bezahlt werden. Darüber hinaus leiste das Ambulatorium weitere sozialarbeiterische Aufgaben gegenüber den Patienten/innen und vermittele diese an kompetente Beratungsstellen weiter.

### **4.3 Medizinische Grundversorgung und Vorsorge**

Anders als die medizinische Notfallversorgung funktioniert die hausärztliche Versorgung und die Gesundheitsvorsorge für Sans-Papiers im Kanton Zürich nur sehr eingeschränkt.

Die medizinische Anlaufstelle Meditrina erreicht einige hundert Sans-Papiers jährlich, von denen ein Teil auch längerfristig medizinisch begleitet wird.

Die Interviewten haben übereinstimmend festgestellt, dass die grosse Mehrheit der Sans-Papiers aufgrund ihrer schwierigen Arbeits- und Aufenthaltssituation erst dann medizinische Hilfe in Anspruch nehmen würden, wenn sie ihre gesundheitliche Situation als unerträglich einschätzten. Sie seien für die Angebote der Gesundheitsprävention praktisch gar nicht, für eine regelmässige medizinische Versorgung durch eine Hausarztpraxis, wie sie für die Wohnbevölkerung der Schweiz sonst selbstverständlich ist, kaum zugänglich. Eine Ausnahme bildeten hier lediglich diejenigen Sans-Papiers, welche regelmässig durch Meditrina betreut würden.

Wegen dieser medizinischen Unterversorgung verfügten Sans-Papiers häufig nicht über die in der Schweiz üblichen Impfungen. Sie würden deshalb vergleichsweise häufiger an übertragbaren Krankheiten leiden, welche sie allenfalls verbreiteten, weil sie eine medizinische Behandlung der Krankheiten erst sehr spät in Anspruch nehmen würden. So könnten medizinisch unterversorgte Sans-Papiers, ähnlich wie andere in unserer Gesellschaft randständige Personen, zu einem Risiko für die öffentliche Gesundheit (public health) werden. Wie bei Obdachlosen, Suchtkranken und anderen sozial ausgegrenzten Menschen seien auch Sans-Papiers für frühzeitige medizinische Beratungen und für (regelmässige) medizinische Vorsorgeuntersuchungen schwierig erreichbar. So würden bei ihnen Krankheiten auftreten, die in der Schweiz sonst kaum mehr vorkommen. Allerdings gibt es keine gesicherten Daten zu diesen Annahmen der interviewten Fachpersonen.

Einzig die gynäkologische Sprechstunde des Ambulatoriums Kanonengasse der Stadt Zürich hat einen public-health-Auftrag. Sie ist für die Prävention von sexuell übertragbaren Krankhei-

ten bei Sexworker/innen zuständig und wird dafür vom Kanton Zürich finanziell unterstützt. Meditrina funktioniert als Hausarztpraxis für Sans-Papiers und stellt so eine regelmässige medizinische Versorgung sicher.

#### 4.4 Fazit zum Zugang zur Gesundheitsversorgung

Der Zugang der Sans-Papiers zur Gesundheitsversorgung ist im Kanton Zürich besser gewährleistet als in den meisten Deutschschweizer Kantonen<sup>26</sup>. Die beiden niederschweligen medizinischen Anlaufstellen des Ambulatoriums Kanonengasse der Stadt Zürich und Meditrina des SRK des Kantons Zürich leisten einen wesentlichen Beitrag dazu. Sie werden auch von Sans-Papiers der umliegenden Kantone regelmässig genutzt, weil es dort an entsprechenden Angeboten fehlt.

Trotzdem bleibt auch für die Sans-Papiers im Kanton Zürich der Zugang zur Gesundheitsversorgung im Vergleich zur Situation von aufenthaltsberechtigten Personen schwierig. Sans-Papiers tendieren wegen der fehlenden Aufenthaltsbewilligung und der damit verbundenen Angst vor Entdeckung dazu, medizinische Leistungen erst in Anspruch zu nehmen, wenn Krankheiten einen schweren Verlauf nehmen. Dies dürfte sich nach Ansicht der von uns interviewten Personen erst dann ändern, wenn Sans-Papiers ihre Aufenthaltssituation regularisieren und einer Krankenkasse beitreten könnten. Letzteres ist für Sans-Papiers zwar grundsätzlich heute schon möglich, wird aber aus Angst vor Entdeckung und wegen den hohen Kosten für die Prämien meist unterlassen.

---

<sup>26</sup> In einigen Kantonen stehen den Sans-Papiers spezialisierte Angebote zur Verfügung, die von unterschiedlichen Trägerschaften geführt und finanziert werden. Eine Übersicht über diese Angebote ist zu finden unter: <http://www.sante-sans-papiers.ch/>

## 5 Zugang minderjähriger Sans-Papiers zur Schule

Alle Kinder und Jugendlichen verfügen über einen völkerrechtlich und verfassungsmässig garantierten Anspruch auf Zugang zum Grundschulunterricht (Art. 2 und Art. 28 der für die Schweiz rechtlich bindenden Kinderrechtskonvention; Art. 19 und 62 BV; Art. 14 der Zürcher Kantonsverfassung). Damit ist der Grundschulunterricht auch für Sans-Papiers-Kinder obligatorisch und die öffentlichen Schulen müssen sie aufnehmen. Die Schulen dürfen Personendaten nicht an die Migrationsbehörden weitergeben.

## 6 Diskussion der Ergebnisse

Es gibt nicht den oder die Sans-Papiers – neben der allen Sans-Papiers gemeinsamen irregulären Aufenthaltssituation in der Schweiz haben diese Personen darüber hinaus nicht zwingend viele Gemeinsamkeiten.

Auch Fachleute, die schon viele Jahre mit Sans-Papiers arbeiten, haben nicht eine Gesamtschau der Zielgruppe. Sie kennen einzelne Personen, die sich mit einem konkreten Anliegen oder Problem an eine Beratungs- oder Anlaufstelle wenden. Diese erzählen manchmal noch von Landsleuten, die in ähnlichen Umständen leben. Aber selbst so sehen auch die spezialisierten Fachstellen sozusagen nur «die Spitze des Eisberges». Die meisten nicht spezialisierten Fachstellen, welche mit Sans-Papiers in Kontakt kommen, wie beispielsweise die Gewerkschaften und die Kirchen, interessieren sich nicht für den Aufenthaltsstatus der Menschen, für die und mit denen sie arbeiten. Deshalb konnten sie nur Vermutungen anstellen.

Die Validität resp. Belastbarkeit der Einschätzungen der von uns interviewten Fachleute ist deswegen aber nicht grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Die Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner über die Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich basieren auf meist langjähriger Erfahrung und sind richtig, aber keine beschreibt die gesamte Zielgruppe.

Angesichts der je eingeschränkten Kenntnisse der Interviewten auf die Gesamtheit der Sans-Papiers und im Lichte der methodischen Erkenntnisse aus früheren Studien ist es wichtig, dass sich die Abschätzung der Anzahl und Profile der Sans-Papiers nicht nur auf Interviews, sondern mindestens ebenso auf statistische Grundlagen abstützt. Nach unserer Einschätzung hat es sich bewährt, soweit als möglich Daten der Ausländer- und Asylstatistik, des Monitorings Sozialhilfestopp und soweit vorhanden der kantonalen Behörden und Fachstellen einzubeziehen. Dadurch werden sowohl die Datengrundlagen als auch die für die Abschätzung getroffenen Annahmen diskutierbar.

Es hat sich aber gezeigt, dass darüber hinaus die nackten Zahlen mittels Migrationsbiografien kontextualisiert werden müssen, damit sich die Interviewten wirklich zur Plausibilität der Daten und Abschätzungen äussern konnten. Damit werden zwar die Einschätzungen der Interviewten bis zu einem gewissen Grad durch die provisorischen Abschätzungen der Autoren gelenkt. Nach unserer Einschätzung ist dies aufgrund der beschränkten Kenntnisse jeglicher Expertinnen und Experten dennoch dem umgekehrten Ansatz einer vorangehenden Expertenschätzung mit nachgelagerter Plausibilisierung der aus den Interviews gewonnenen Daten vorzuziehen. Dies gilt für die beiden Gruppen von Sans-Papiers mit vorheriger Aufenthaltsbewilligung und aus dem Asylbereich. Bei der vermutlich grössten Gruppe – den primären Sans-Papiers – konnte sich auch diese Studie nicht auf statistische Grundlagen abstützen. Hier stützt sich die Abschätzung auf die Einschätzungen der Interviewten, die sich wiederum auf bestehende Studien als Ankerpunkt beziehen. Für die Interviewten herausfordernd war auch die Abschätzung von weiteren demografischen Merkmalen der Sans-Papiers, zu der nur wenige explizite Aussagen getroffen wurden.

## Literaturverzeichnis

### a) Literatur

B,S,S, (2015) Michael Morlok, Harald Meier und Andrea Oswald (B,S,S.), Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin und Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (Universität Genf) Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Basel.

EKM, Efonayi-Mäder Denise, Schönenberger Silvia, Steiner Ilka (2010) Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010. Bern.

gfs.bern (2005)

Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration. Bern.

Knoll Alex, Schilliger Sarah, Schwager Bea (2012)

Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung. Zürich.

KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich, Andres Frick (2010)

Quantitative Bedeutung der "Sans-Papiers" für die externe Hausarbeit in Privathaushalten im Kanton Zürich. Studie im Auftrag der Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ) und des Denknetzes Schweiz. Zürich.

SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2018)

BGSA-Bericht 2018. Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Bern.

Wicker Hans-Rudolf (Hrsg.) (2004)

Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen. Zürich.

SECO FLAM BERICHT (2018)

Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union Vollzugsbericht.

### b) Datenquellen

SEM Ausländerstatistik, 2008 bis 2018 (jeweils Laufjahr Dezember), 4-40: Wanderungssaldo: Ständige ausländische Wohnbevölkerung und 4-41: Wanderungssaldo: Nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung. Quelle: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/auslaenderstatistik.html>

SEM Asylstatistik, 2008 bis 2018 (jeweils Laufjahr Dezember), 7-30: Asylbereich und Vollzugsunterstützung: Eintritte und Austritte. Quelle: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>

SEM Härtefälle, 2009 bis 2019, Personen ohne Anwesenheitsregelung (Art. 30 Abs. 1 lit. b AuG). Quelle: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/haer-tefaelle.html>

**c) Gesetze und Verordnungen**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20 vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Dezember 2019)

Asylgesetz (AsylG), SR 142.31, vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Juni 2019)

Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA), SR 822.41 vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2018)

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA), SR 822.411 vom 6. September 2006 (Stand am 1. Januar 2008)

Weisung Härtefälle, Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Migrationsamt, Mai 2017. Quelle: [https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/rechtliche\\_grundlagen/bewilligungen\\_einreiseundaufenthalt/\\_jcr\\_content/contentPar/downloadlist\\_12/downloaditems/1182\\_1295621644048.spooler.download.1494407911794.pdf/Härtefälle\\_IW.pdf](https://ma.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/migrationsamt/de/rechtliche_grundlagen/bewilligungen_einreiseundaufenthalt/_jcr_content/contentPar/downloadlist_12/downloaditems/1182_1295621644048.spooler.download.1494407911794.pdf/Härtefälle_IW.pdf)

Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung) vom 24. Oktober 2007. Quelle: [https://www.zh.ch/internet/de/rechtliche\\_grundlagen/gesetze/erlass.html?Open&Ordnr=851.14](https://www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/gesetze/erlass.html?Open&Ordnr=851.14)