

Die Regularisierung der Sans-Papiers im Kanton Genf

Giovanni Ferro-Luzzi^{1,2}, Jan-Erik Refle^{3,4}, Claudine Burton-Jeangros^{3,4,5} & Yves Jackson⁶

¹ Geneva School of Economics and Management, Universität Genf

² HES-SO/HEG Genf

³ LIVES, Swiss Centre of Expertise in life course research

⁴ Interfakultäres Zentrum für Gerontologie und Vulnerabilitätsstudien, Universität Genf

⁵ Institut für Soziologie, Universität Genf

⁶ Dienst für medizinische Grundversorgung, Universitätskrankenhaus Genf und Universität Genf

Social Change in Switzerland N°36

Dezember 2023

Die Schriftenreihe **Social Change in Switzerland** dokumentiert laufend die gesellschaftlichen Entwicklungen in der Schweiz. Die Reihe wird gemeinsam herausgegeben vom Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften FORS und vom Schweizer Kompetenzzentrum für Lebenslaufforschung LIVES an der Universität Lausanne. Ziel der Reihe ist es, Veränderungen bezüglich Arbeit, Familie, Einkommen, Mobilität, Stimmrecht oder Geschlechterverhältnissen aufzuzeigen. Die Beiträge beruhen auf wissenschaftlichen Untersuchungen und richten sich an ein breiteres Publikum.

Haupterausgeber

Daniel Oesch, LIVES, Universität Lausanne

Herausgeberrat

Felix Bühlmann, LIVES, Universität Lausanne

Dominique Joye, LIVES, Universität Lausanne

Gina-Julia Westenberger, LIVES, Universität Lausanne

Ursina Kuhn, FORS

Catia Luperto, LIVES

Monika Vettovaglia, FORS

Boris Wernli, FORS

FORS
Géopolis
1015 Lausanne
www.socialchangeswitzerland.ch
Contact : info@socialchangeswitzerland.ch

Elektronische Referenz

Ferro-Luzzi, G., Refle, J.-E., Burton-Jeangros, C. & Jackson, Y. (2023). Die Regularisierung der Sans-Papiers im Kanton Genf. *Social Change in Switzerland, N°36*. doi: 10.22019/SC-2023-00008

Copyright



Creative Commons: Attribution CC BY 4.0. Der Inhalt unter der Creative-Commons-Lizenz darf von Drittpersonen unter den folgenden, von den Autoren definierten Bedingungen verwendet werden: Sie dürfen das Material teilen, kopieren, frei nutzen und in jeder Form verbreiten, unter der Bedingung, dass die Urheberschaft dabei genannt wird.

Zusammenfassung

Die Operation Papyrus war ein einmaliges Instrument in Genf von 2017 bis 2018 zur Regularisierung eines Teils der Bevölkerung, der keine gültigen Aufenthaltspapiere besass («Sans-Papiers»). Es wurden strenge Kriterien aufgestellt, um eine transparente und gleiche Bearbeitung der eingereichten Dossiers sicherzustellen. Dieser Artikel befasst sich mit den Auswirkungen der Regularisierung auf die Integration von neu regularisierten Personen in den Arbeitsmarkt. Anhand von Längsschnittdaten, die unter den betroffenen Personen erhoben wurden, kann die Lebenswirklichkeit dieser Personen nach Änderung ihres Status erfasst werden. Unsere Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Situation von neu regularisierten Personen auf dem Arbeitsmarkt durch die Operation Papyrus nicht schnell geändert hat. Ihre Arbeitsbedingungen verbessern sich de facto nur geringfügig und sie sind vorwiegend weiterhin in denselben Branchen tätig, nämlich im Haushaltssektor und im Hotel- und Gaststättengewerbe. Trotz anhaltend niedriger Einkommen wird jedoch nur selten Sozialhilfe in Anspruch genommen.

Einleitung

Im Februar 2017 kündigte der Genfer Staatsrat die Operation Papyrus an. Ziel dieses Pilotprojekts war es, Personen ohne Aufenthaltstitel auf der Grundlage bestimmter objektiver Kriterien zu regularisieren: keine Vorstrafen, finanzielle Unabhängigkeit durch Erwerbstätigkeit, Aufenthaltsdauer in Genf von mindestens 10 Jahren für Einzelpersonen/5 Jahren für Familien, und Französischkenntnisse auf Niveau A2. Das Projekt wurde von 2017 bis 2018 in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) durchgeführt. In diesem Rahmen erhielten 2883 Personen eine B-Bewilligung, davon 1676 (58,1 %) im Rahmen eines Antrags als Familienangehörige (Bundesrat 2020).

Die Operation Papyrus hat viele Fragen auf rechtlicher, sozialer und wirtschaftlicher Ebene aufgeworfen. Die Schwarzarbeit stellt die staatliche Fähigkeit in Frage, Migrationsströme und Arbeitsverhältnisse zu kontrollieren, und bedeutet gleichzeitig einen erheblichen Verlust von Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen für den betroffenen Staat. Ausserdem wirft die Schwarzarbeit ethische Fragen im Hinblick auf den fehlenden Schutz gefährdeter Personen und auf skrupellose Arbeitgeber:innen auf, die sich nicht an die Gesetze über Arbeitsbedingungen halten.

Die Regularisierung von Arbeitsmigrant:innen ohne gültige Aufenthaltspapiere ist an sich nichts Neues. Viele Länder haben sich ihrer bedient, manchmal mehrfach und unter mehr oder weniger strengen Bedingungen. Solche Regularisierungsprogramme wurden vor allem in südeuropäischen Ländern eingeführt, insbesondere in Form von „Massenamnestien“ (Chauvin et al., 2013). Im Rahmen einer kürzlich in Irland durchgeführten Massnahme wurden im Jahr 2022 rund 5000 Personen regularisiert, wobei die Einmaligkeit und zeitliche Begrenzung der Massnahme hervorgehoben wurde. Insgesamt ist die Zahl der Regularisierungsprogramme, die dauerhafte und andere Ad-hoc-Mechanismen kombinieren, in Europa jedoch überschaubar (Heylin & Triandafyllidou, 2023).

Während in der Schweiz in der Vergangenheit bereits individuelle Regularisierungen durchgeführt wurden, besteht die Neuheit der Operation Papyrus darin, dass der Arbeitsmarkt sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite „bereinigt“ werden soll. Integrierten und finanziell unabhängigen Personen wird von Fall zu Fall ein legaler Aufenthaltsstatus zuerkannt, und Arbeitgeber:innen, die ihre Beschäftigten nicht der Sozialversicherung melden oder Löhne unter dem gesetzlichen Mindestlohn zahlen – vor allem in privaten Haushalten sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe – erhalten starke Anreize, die Vorschriften analog zu anderen Branchen einzuhalten. Aufgrund dieses Anwendungsrahmens unterscheidet sich die Operation Papyrus deutlich von Generalamnestien, die in anderen europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten praktiziert werden. Die Operation Papyrus zielte de facto auf Standardprofile ab, die eine Reihe von Kriterien erfüllten, wobei auf Fallbasis vorgegangen wurde. Dossiers, die die Kriterien nicht erfüllten, wurden abgelehnt, während gleichzeitig der willkürliche und undurchsichtige Charakter des vorhergehenden Regularisierungssystems eingeschränkt wurde. Die Operation Papyrus erforderte keine Gesetzesänderung, da der gesetzliche Rahmen (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG und Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE; SR 142.201) weiterhin zur Anwendung kam, jedoch mit einer einheitlichen und kohärenten Auslegung, die auf expliziten Kriterien im Kanton Genf beruhte¹.

Die Herausforderungen der Regularisierung

Um die Auswirkungen der Regularisierung auf den Genfer Arbeitsmarkt zu beschreiben, befassen wir uns mit zwei Fragen, die mit den politischen Debatten rund um die Operation Papyrus in Verbindung stehen:

1. Trägt die Regularisierung zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der regularisierten Personen bei?
2. Erhöht die Regularisierung das Risiko, dass regularisierte Personen Sozialhilfe beziehen?

¹ Die institutionelle Entwicklung im Hinblick auf das Thema Sans-Papiers in der Schweiz wird im ersten Teil des vom Staatsrat beauftragten Berichts detailliert beschrieben (Ferro-Luzzi, et al., 2019).

Die erste Frage betrifft den Effekt der erweiterten Möglichkeiten, die mit der Regularisierung in Zusammenhang stehen. Durch die Regularisierung unterliegen Personen, die eine B-Bewilligung erhalten haben, denselben Bedingungen wie alle anderen Personen, die dieselbe Bewilligung erhalten haben. Somit haben Arbeitgeber:innen weniger Möglichkeiten, deren prekäre Situation auszunutzen. Eine regulisierte Person, die mit ihren Arbeitsbedingungen nicht zufrieden ist, kann leichter eine andere Arbeitsstelle suchen oder ihre Beschäftigungsquote bei Arbeitgeber:innen erhöhen, die sich an die Regeln halten. Diese Veränderung wurde durch die Operation Papyrus begünstigt, um keine Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt zu verursachen. In Verbindung mit der Regularisierung der Arbeitsbedingungen ist zu erwarten, dass sich die wirtschaftliche Situation von neu regulisierten Personen verbessert. Eine politische Sorge in Bezug auf die Regularisierung von Personen ohne Aufenthaltsstatus betrifft jedoch eine mögliche *Sogwirkung*: Die Regularisierung könnte neue Sans-Papiers in die frei gewordenen Arbeitsplätze von regulisierten Personen locken (Boswell & Straubhaar 2004).

Bezüglich der zweiten Frage zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe wies die Operation Papyrus zwei Besonderheiten auf. Zum einen begegnen Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus aufgrund ihrer Rechtsstellung den staatlichen Einrichtungen in der Regel mit Misstrauen und Angst. Zum anderen sind die Erteilung einer auf ein oder zwei Jahre befristeten B-Bewilligung und deren regelmässige Verlängerung an die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe geknüpft. Es ist daher schwer vorstellbar, dass diese Personen sich nach der Regularisierung auf Sozialhilfe stürzen.

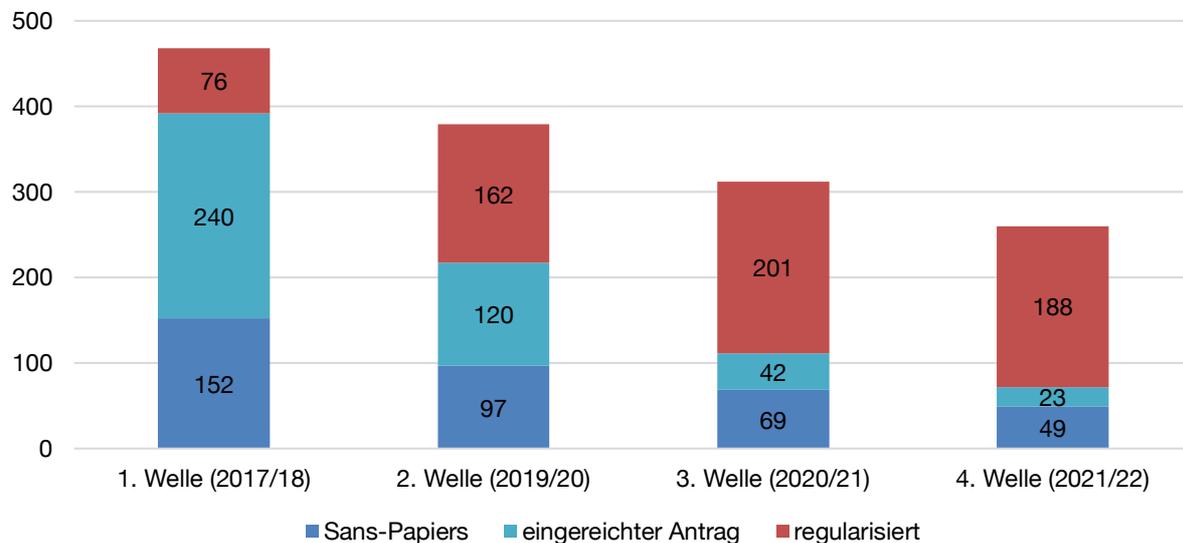
Die Operation Papyrus wurde mit dem ausdrücklichen Ziel der Normalisierung der Hauswirtschaftsbranche entwickelt, in der viele Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigt sind. Durch die Normalisierung sollte sichergestellt werden, dass die Beschäftigungsbedingungen dem Normalarbeitsvertrag, der Mindestvergütung und der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch die Arbeitgeber:innen entsprechen. Die Hauswirtschaftsbranche ist traditionell anfälliger für Verstösse gegen die gesetzlichen Vorgaben zu Arbeitsbeziehungen, da Arbeitgeber:innen (manchmal auch Arbeitnehmer:innen ohne gültige Aufenthaltspapiere) aufgrund der finanziellen Mehrkosten, aber auch aufgrund der Unkenntnis des gesetzlichen Rahmens die Meldung des Arbeitsverhältnisses und die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen scheuen. Darüber hinaus hat der Staat Schwierigkeiten, einen vorwiegend in privaten Haushalten angesiedelten Tätigkeitsbereich zu überwachen. Eine Informationskampagne mit abschreckenden Warnungen hat zahlreiche Privathaushalte während der Operation Papyrus dazu veranlasst, den Vorschriften nachzukommen. Das kantonale Arbeitsinspektorat (Office Cantonal de l'Inspection du Travail) hat im Jahr 2017 gegenüber 2016 einen Anstieg der Mitglieder von «Chèque Service» um 36 % festgestellt. Dieser Dienst erleichtert die Meldung eines Beschäftigungsverhältnisses im Haushalt und die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und der entsprechenden Steuern. Zudem wurde eine Jobbörse für die Hauswirtschaftsbranche eingerichtet, um regel- und gesetzeskonforme Arbeitsbeziehungen zu fördern.

Zwei Datenbanken zu Sans-Papiers und regulisierten Personen

Zur Beantwortung unserer Fragen nutzen wir zwei Datenbanken. Zum einen werden die Daten verwendet, die im Rahmen des Evaluationsauftrags des Departements für Wirtschaft und Sicherheit an das IREG genutzt wurden (Ferro-Luzzi et al. 2019). Diese Datenbank umfasst 543 Personen, davon 304 Sans-Papiers und 239 zwischen 2015 und 2019 regulisierte Personen, die einmalig im Zeitraum von 2017 bis 2019 befragt wurden. Zum anderen stammen die Daten aus der Parchemins-Studie, die die Auswirkungen der Regularisierung auf die Gesundheit und den Lebensverlauf von Arbeitsmigrant:innen ohne gültige Aufenthaltspapiere misst (Jackson et al. 2019, Refle et al., wird demnächst veröffentlicht). Die Parchemins-Studie wurde vom Schweizerischen Nationalfonds sowie verschiedenen öffentlichen und privaten Einrichtungen finanziert. Im Rahmen der Studie wurden Sans-Papiers und regulisierte Personen von

2017 bis 2022 in vier Wellen der Datenerhebung begleitet, wobei die Stichprobe in der ersten Welle 468 umfasste und in der letzten Welle 260 Personen² (Abbildung 1).

Abbildung 1: Parchemins-Studie: Status der Teilnehmenden



Daten: Parchemins-Studie

Da es sich um zwei verschiedene Datenbanken handelt, unterscheiden sich die befragten Personen geringfügig, insbesondere bezüglich der Tätigkeitsbereiche, wobei in der Parchemins-Studie mehr Personen in der Hauswirtschaft tätig waren (Ferro-Luzzi et al. 2019; Jackson et al. 2022). Diese beiden Stichproben decken nur die Teilgruppe der Personen ab, die dauerhaft in Genf ansässig sind. Schliesslich wurde eine „Kontrollgruppe“ durch die Einbeziehung von Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus gebildet, denen ein oder zwei Jahre Aufenthalt fehlten, um an der Operation Papyrus teilnehmen zu können.

Wer sind die Sans-Papiers, die dauerhaft im Kanton Genf leben?

Das typische Profil einer Person ohne legalen Aufenthaltsstatus, die sich dauerhaft in Genf niedergelassen hat, ist eine Frau um die vierzig aus Lateinamerika, die eine Sekundarbildung absolviert hat und in der Hauswirtschaftsbranche tätig ist. Fast drei Viertel der regulisierten Personen und mehr als zwei Drittel der Sans-Papiers sind Frauen (vgl. Tabelle 1).

Als Hauptgründe für ihre Migration gaben die meisten wirtschaftliche Gründe sowie den Wunsch einer besseren Zukunft für ihre Kinder an. Zwei Drittel der Personen stammen aus Lateinamerika (vorwiegend aus Brasilien und Bolivien), ein kleinerer Teil kommt aus Asien (20 %, hauptsächlich von den Philippinen) und eine kleine Minderheit aus Afrika und Europa ausserhalb der EU/EFTA. Oftmals senden die Teilnehmenden einen Teil ihres Einkommens in ihr Heimatland, in dem ihre Kinder verblieben sind. Mehr als die Hälfte der regulisierten Befragten hat mindestens einen Sekundarschulabschluss und ein Fünftel einen Tertiärabschluss (Universität oder Hochschule). Für die meisten Arbeitsstellen, die diese Personen in Genf ausüben, ist jedoch keine nachobligatorische Ausbildung erforderlich.

Zu Beginn der Operation Papyrus war der Hauptbeschäftigungssektor die Hausarbeit, in dem vor allem Frauen tätig sind (Haushalt, Kinderbetreuung und Seniorenbetreuung), gefolgt vom Bau- sowie Hotel- und Gaststättengewerbe, in dem vor allem Männer arbeiten (siehe Tabelle 1). Weitere Personen arbeiten in verschiedenen Dienstleistungsbereichen (Umzugsdienste, Industriereinigung, Verkauf, Gesundheit, Coiffure, Kosmetik usw.).

² Die Hilfsorganisationen für Migrant:innen, die an der Entwicklung der Operation Papyrus mitwirkten, leisteten wertvolle Hilfe bei der Rekrutierung der Teilnehmenden.

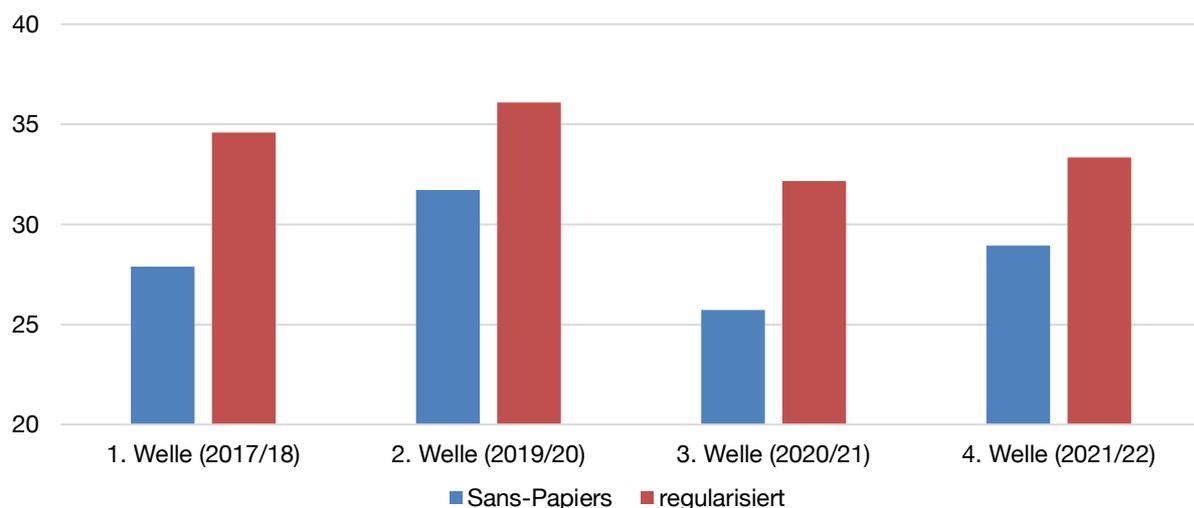
Tabelle 1: Profil der Teilnehmenden der Parchemins-Studie

	Alle	Frauen	Männer
Alter (Median, Standardabweichung, N)	44,1 (10,5) 468	45,4 (10,6) 337	40,8 (9,5) 131
In einer Partnerschaft lebend (% , N)	47 %, 468	41 %, 337	64 %, 131
<i>Herkunftsregion (% , N)</i>			
Osteuropa	9 %, 40	1 %, 3	29 %, 37
Lateinamerika	64 %, 299	72 %, 241	45 %, 58
Afrika	8 %, 35	5 %, 16	15 %, 19
Südostasien	20 %, 93	23 %, 77	12 %, 16
Aufenthaltsjahre in Genf (Median, Standardabweichung, N)	11,7 (5,4), 467	11,8 (5,2), 337	11,5 (5,8), 130
<i>Branche (% , N)</i>			
Hauswirtschaftsbranche	72 %, 297	90 %, 278	18 %, 19
Baugewerbe	7 %, 27	0,0 %, 0	26 %, 27
Hotel- und Gaststättengewerbe	9 %, 38	3 %, 8	29 %, 30
Sonstige Dienstleistungen	8 %, 31	4 %, 11	19 %, 20
Sonstige Branchen (Landwirtschaft, Industrie)	5 %, 20	4 %, 13	7 %, 7
Geldtransfer (% ja, N)	66 %, 463	70 %, 333	56 %, 130
Ist fähig, eine unvorhergesehene Rechnung von CHF 1500 zu bezahlen (% ja, N)	34 %, 466	31 %, 335	42 %, 131

Daten: Parchemins

Diese Personen sind häufig für mehrere Arbeitgeber:innen und unregelmässig tätig. Sie können teilweise oder vollständig auf Abruf stehen, wobei die variable Arbeitsbelastung durch Zeiten der Inaktivität unterbrochen werden kann. Laut den Beschäftigungsdaten der Parchemins-Studie arbeiten Männer durchschnittlich 38 Stunden pro Woche und Frauen durchschnittlich 32 Stunden. Regularisierte Personen arbeiten im Wochendurchschnitt 35 Stunden, Sans-Papiers hingegen weniger als 30 Stunden pro Woche (Abbildung 2). Im Vergleich zu Männern sind Frauen im Schnitt für mehr Arbeitgeber:innen tätig.

Abbildung 2: Arbeitsstunden pro Woche



Daten: Parchemins-Studie

Der Arbeitsumfang richtet sich nach der Branche. Ohne die während der COVID-19-Pandemie geleisteten Arbeitsstunden zu berücksichtigen, werden in der Hauswirtschaftsbranche durchschnittlich 32 Stunden

pro Woche, im Hotel- und Gaststättengewerbe 41 Stunden und im Baugewerbe 42 Stunden gearbeitet. Die COVID-19-Pandemie hatte besonders starke Auswirkungen auf das Hotel- und Gaststättengewerbe, wobei die Arbeitszeit durchschnittlich um zehn Stunden pro Woche reduziert wurde. Der Rechtsstatus ist entscheidend für die Meldung von Beschäftigungsverhältnissen bei der Sozialversicherung. Der Anteil der gemeldeten Beschäftigungsverhältnisse beträgt für Personen ohne gültigen Aufenthaltsstatus 41 %, während der Anteil sechs Monate nach der Regularisierung auf 85 % steigt.

Im Hinblick auf die berufliche Mobilität nach der Regularisierung zeigen die Daten, dass 95 % der Arbeitsbeziehungen nach sechs Monaten unverändert blieben und sich dieser Anteil anschliessend bei 79 % stabilisiert hat. Dies deutet darauf hin, dass etwa jede fünfte Person mittelfristig ihren Arbeitsplatz wechselt, was über den 9 % bei der Wohnbevölkerung liegt (BFS, 2019). Die Parchemins-Daten bestätigen, dass es auch Jahre nach der Regularisierung keine schnellen und massiven Veränderungen in den Beschäftigungssektoren gibt. Die Hauptmotivation für einen Arbeitsplatzwechsel ist der Wunsch, das eigene Einkommen (45 %), aber auch die Arbeitszeiten (21 %) zu erhöhen und die Branche (19 %) zu wechseln. Die Schwierigkeit, eine neue Arbeitsstelle zu finden, erklärt sich durch die oft enttäuschte Hoffnung von Menschen, die für ihre aktuelle Tätigkeit überqualifiziert sind, verbunden mit der Nichtanerkennung ausländischer Abschlüsse sowie begrenzter Französischkenntnisse. Der Anteil derjenigen, die bei der Arbeitssuche erfolglos sind, liegt bei den Sans-Papiers bei über 60 %, während er bei regularisierten Migrant:innen auf 40% sinkt, da sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben.

Eine Schätzung des mittleren Stundenlohns ergibt einen Nettolohn für Sans-Papiers von rund CHF 15 pro Stunde, während regularisierte Personen vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Kanton Genf im Jahr 2020 einen Netto-Stundenlohn von CHF 19 erhielten. Die Netto-Stundenlöhne betragen nach der Einführung des Mindestlohns 2020/2021 CHF 17 bzw. CHF 22. Auch wenn uns – insbesondere in Bezug auf die Sozialabgaben – nur teilweise Informationen vorliegen, zeigen die Daten, dass für die meisten regularisierten Personen der Mindestlohn (CHF 23 *brutto* pro Stunde im Jahr 2020) eingehalten wird. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns scheint jedoch sowohl zu einem Anstieg der Löhne der regularisierten Migrant:innen als auch der Löhne der Sans-Papiers geführt zu haben.

Wirtschaftliche Situation

Eines der Kriterien bei der Bewertung von Dossiers ist die wirtschaftliche Unabhängigkeit, um das Risiko der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu begrenzen. Einkommens- und Vermögensdaten lassen sich bekanntermassen nur schwer erfassen, insbesondere für diesen Teil der Bevölkerung.

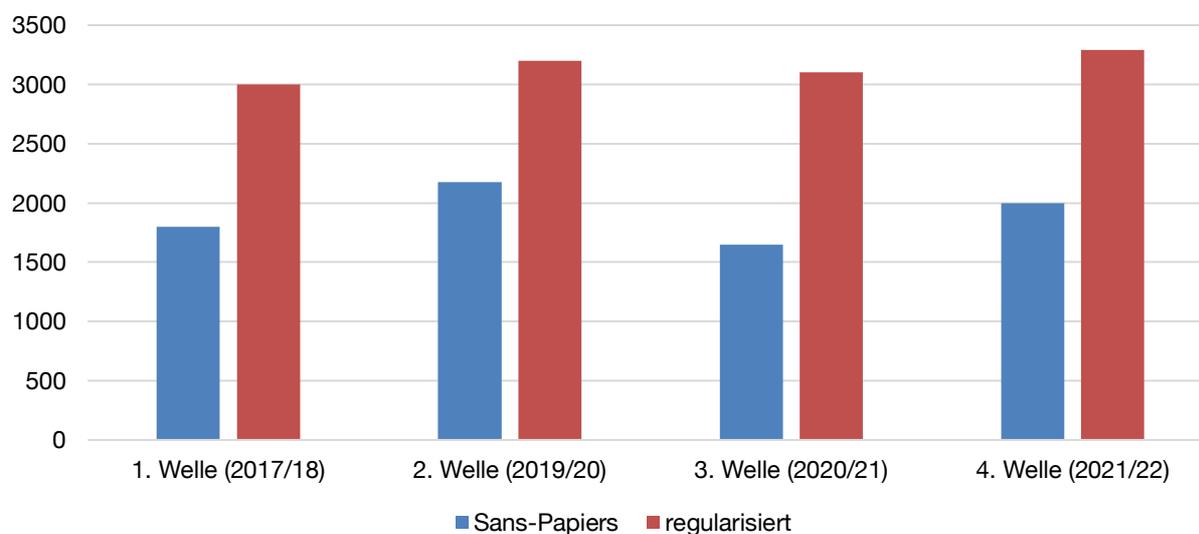
Wenig überraschend deuten die Daten auf ein recht niedriges Haushaltsnettoeinkommen hin, wobei das mittlere Nettoeinkommen pro Monat und regularisiertem Haushalt rund CHF 3000 beträgt (was einem Bruttoeinkommen von rund CHF 3500 pro Monat entspricht). Die finanzielle Prekarität ist bei Sans-Papiers grösser, die über ein mittleres Nettoeinkommen von CHF 1800 pro Monat verfügen (Abbildung 3). Der Vergleich der beiden Gruppen deutet nicht auf eine wesentliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Laufe der Zeit hin.

Um der Grösse des Haushalts Rechnung zu tragen, wird das Einkommen in der Regel „normalisiert“, indem man es dem Einkommen einer allein lebenden Person als *Äquivalenzeinkommen* gleichstellt. Für regularisierte Befragte beträgt das mittlere verfügbare monatliche *Äquivalenzeinkommen* rund CHF 2600, womit diese Personen am unteren Ende der Einkommensverteilung innerhalb der Wohnbevölkerung liegen³. Für die Sans-Papiers liegt der Medianwert bei rund CHF 1600 pro Monat. Basierend auf diesem Indikator beläuft sich die Armutsgefährdungsquote⁴ bei den Sans-Papiers auf über 70 %, während sie bei regularisierten Haushalten auf unter 50 % fällt. Ausserdem besteht ein bemerkenswerter Unterschied zwischen der Armutsgefährdung von Männern (40-50 %) und der Armutsgefährdung von Frauen (50-65 %).

³ In der Schweiz beläuft sich das mittlere verfügbare *Äquivalenzeinkommen* 2016 auf CHF 4121 (BFS).

⁴ Dieser Schwellenwert entspricht 60 % des Medians des *verfügbaren Äquivalenzeinkommens* in der Schweizer Wohnbevölkerung im Jahr 2021 (Bundesamt für Statistik, 2021). **Erreur ! Signet non défini.**

Abbildung 3: Nettohaushaltseinkommen



Daten: Parchemins-Studie

Wie sieht es mit der Sozialhilfe aus? Weniger als 1 % der Befragten der Parchemins-Studie hatten sich an das Hospice général gewandt. Während der COVID-19-Pandemie haben 5% der regularisierten Teilnehmenden vorübergehend Sozialhilfe in Anspruch genommen. Dieser Anteil liegt weiterhin unter dem Wert von 6,7%, der 2021 in der Wohnbevölkerung des Kantons Genf festgestellt wurde (Bundesamt für Statistik, 2022). Angesichts der Auswirkungen der Pandemie auf bestimmte Sektoren wie das Gastgewerbe ist diese Zahl weiterhin niedrig, sodass keine massive Inanspruchnahme von Sozialhilfe festgestellt wird.

Unsere Daten weisen darauf hin, dass die Pandemie die Entwicklung der positiven Effekte, die mit dem Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung einhergehen, verzögert hat und zu einer starken Instabilität bei Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere geführt hat (Burton-Jeangros et al. 2020). Letztere verloren unter anderem mehr Arbeitsstunden und ihr Einkommen ist somit stärker gesunken. Regularisierte Personen hingegen wurden durch eine Art „Sicherheitsnetz“ begünstigt, da sie Zugang zu Sozialleistungen hatten, auf die Sans-Papiers keinen vollen Anspruch haben.

Schlussfolgerung

Die im Kanton Genf durchgeführte Operation Papyrus liefert für die Migrationspolitik in der Schweiz wertvolle Erkenntnisse. Die gelernten Lektionen können für andere Kantone in mehrfacher Hinsicht von Interesse sein. Zunächst beruhte diese Regularisierungspolitik auf strengen Bedingungen der Integration und finanziellen Unabhängigkeit unter Einhaltung der bereits bestehenden Rechtsvorschriften. Sie hat zu einer Normalisierung der Arbeitsbeziehungen in Sektoren beigetragen, in denen es noch Schwarzarbeit gibt, insbesondere in der Hauswirtschaftsbranche. Die Analyse der Längsschnittdaten deutet nicht auf das Vorhandensein erheblicher Verzerrungen am Arbeitsmarkt hin, wie etwa die mögliche massive Abwanderung von regularisierten Personen in andere Branchen, deren danach unbesetzte Stellen andere Migrant:innen ohne gültige Aufenthaltspapiere anlocken könnten, um sie zu ersetzen. Auch wenn diese Annahme nicht direkt überprüft werden kann, scheint die relative Stabilität der Arbeitsbeziehungen vor und nach der Regularisierung nicht auf eine massive Abwanderung hinzudeuten (selbst wenn die regularisierten Personen versuchen, ihre berufliche Situation zu diversifizieren und zu verbessern). Aufgrund des hohen Risikos, bei der Beantragung von Sozialhilfe die Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, haben nur sehr wenige Personen Sozialhilfe in Anspruch genommen. Bei den neu regularisierten Personen ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu beobachten, die eher von kurzfristiger Dauer ist.

Die Operation Papyrus ermöglicht es den Behörden vor allem, eine als heuchlerisch empfundene Situation zu beenden, in der die Anwesenheit von Migrant:innen ohne Aufenthaltsbewilligung toleriert wird, um sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden, und gleichzeitig das Fortbestehen von strukturiertem Missbrauch akzeptiert wird. Die in Genf entwickelte Regularisierungspolitik trägt letztlich zu einer gerechteren und konsequenteren Anwendung des Ausländergesetzes bei, indem die bis dahin übliche Willkür bei der Beurteilung von Einzelfällen eingeschränkt wird. Dies erfordert natürlich Mittel durch den Staat, der aber auf verschiedenen Ebenen Vorteile dadurch erhält, insbesondere durch neue Sozialversicherungsbeiträge, und zwar ohne Anstieg der Sozialhilfeleistungen. Die Kampagne zur Sensibilisierung der Arbeitgeber:innen in der Hauswirtschaftsbranche bewirkte zudem, dass die Arbeitnehmer:innen, einschliesslich der Sans-Papiers, besser durch die Sozialversicherungen abgedeckt werden.

Danksagung

Wir danken Aline Duvoisin für ihre Arbeit mit den Daten.

Bibliographie

- Borjas, G.J. & Tienda, M. (1993). The Employment and Wages of Legalized Immigrants. *International Migration Review*, 27(4) : 712-47.
- Boswell, C. & Straubhaar, T. (2004). The illegal employment of foreign workers: An overview, *Intereconomics*, ISSN 0020-5346, Springer, Heidelberg, 39 (1): 4-7.
- Burton-Jeangros, C., Duvoisin, A., Lachat, S., Consoli, L., Fakhoury, J., & Jackson, Y. (2020). The impact of the Covid-19 pandemic and the lockdown on the health and living conditions of undocumented migrants and migrants undergoing legal status regularization. *Frontiers in Public Health*, 8, 596887.
- Bundesamt für Statistik (2019). Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, Bern, [online], <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/9008090/master> (24.8.2023)
- Bundesamt für Statistik (2021). *Armutgefährdung*, 9, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armutsgefaehrdung.html> (27.9.2023)
- Bundesamt für Statistik (2022). *Wirtschaftliche Sozialhilfe*, Neuchâtel, [online], <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html> (24.8.2023).
- Bundesrat (2020), *Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381)*, Bern, [online], <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2018/20183381/Bericht%20BR%20D.pdf> (24.8.2023).
- Chauvin, S., Garcés-Mascareñas, B., & Kraler, A. (2013). Working for legality: Employment and migrant regularization in Europe. *International Migration*, 51(6), 118-131.
- Ferro-Luzzi, G., Duvoisin, A., & Fakhoury, J. (2019). *Evaluation du projet pilote Papyrus relatif à la régularisation des travailleurs sans statut légal à Genève*.
- Heylin, R., & Triandafyllidou, A. (2023). Regularizations of migrants without status in Europe: Scope, impact and lessons learned. Canada Excellence Research Chair in Migration & Integration, *Policy Brief*. (24.8.2023) https://www.torontomu.ca/content/dam/cerc-migration/Policy/CERCMigration_PolicyBrief_11_FEB2023.pdf
- Jackson Y., Courvoisier D. S., Duvoisin A., Ferro-Luzzi G., Bodenmann P., Chauvin P., Guessous I., Wolff H., Cullati S. et Burton-Jeangros C. (2019). Impact of legal status change on undocumented migrants' health and well-being (Parchemins): protocol of a 4-year, prospective, mixed-methods study, *BMJ Open*,9(5).
- Jackson, Y., Burton-Jeangros, C., Duvoisin, A., Consoli, L. et al. (2022). Living and working without legal status in Geneva. First findings of the Parchemins study, *Sociograph 57 b - Sociological Research Studies*, (3.10.2023) https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/files/8216/6083/4918/Sociograph_57_b_open_access.pdf
- Refle, J.-E., Burton-Jeangros, C. et Jackson, Y. (demnächst erscheinend). *Sortir de la clandestinité. Les conséquences de la régularisation des travailleurs sans-papiers*, EPFL Press.
- République et canton de Genève (2020). *Opération Papyrus: bilan final*. <https://www.ge.ch/document/19690/telecharger> (24.8.2023).

Schriftenreihe *Social Change in Switzerland*: vorige Ausgaben

Der Wandel der Eliten in der Schweiz

Felix Bühlmann, Marion Beetschen, Thomas David, Stéphanie Ginalska & André Mach
N°1, Juli 2015

Die Entwicklung der Einkommensungleichheit in der Schweiz

Ursina Kuhn & Christian Suter
N°2, Oktober 2015

Berufswünsche der Jugendlichen in der Schweiz

Lavinia Gianettoni, Carolina Carvalho Arruda, Jacques-Antoine Gauthier, Dinah Gross & Dominique Joye
N°3, November 2015

Der Wahlentscheid der Arbeiter in der Schweiz, 1971-2011

Line Rennwald & Adrian Zimmermann
N°4, Februar 2016

Soziale Mobilität in der Schweiz im 20. Jahrhundert: zwischen Demokratisierung der Bildung und Fortbestand der Klassenungleichheiten

Julie Falcon
N°5, Mai 2016

Beschäftigungs- und Lohnperspektiven nach einer Berufslehre

Mailys Korber & Daniel Oesch
N°6, Juni 2016

Frauen an der Spitze schweizerischer Großunternehmen: Eine historische Analyse der Geschlechterungleichheiten

Stéphanie Ginalska
N°7, November 2016

Schulische Ungleichheit in der Schweiz

Georges Felouzis & Samuel Charmillot
N°8, April 2017

Vom Nachkriegsboom zum Jobwunder – der starke Rückgang der Arbeitszeit in der Schweiz seit 1950

Michael Siegenthaler
N°9, Juni 2017

Erwerbstätigkeit von Müttern in der Schweiz: Entwicklung und individuelle Faktoren

Francesco Giudici & Reto Schumacher
N°10, Oktober 2017

Die Topeinkommen in der Schweiz seit 1980: Verteilung und Mobilität

Isabel Martinez
N°11, November 2017

Keine Erosion, sondern Wachstum der Mittelklasse. Der Wandel der Schweizer Berufsstruktur seit 1970

Daniel Oesch & Emily Murphy
N°12, Dezember 2017

Von der Schule ins Erwachsenenleben: Ausbildungs- und Erwerbsverläufe in der Schweiz

Thomas Meyer
N°13, April 2018

Der Übergang in die Elternschaft reaktiviert die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern: eine Analyse der Lebensläufe von Männern und Frauen in der Schweiz

René Levy
N°14, Mai 2018

Working Poor in der Schweiz: Ausmass und Mechanismen

Eric Crettaz
N°15, September 2018

Ein spektakulärer Anstieg der hochqualifizierten Zuwanderung in die Schweiz

Philippe Wanner & Ilka Steiner
N°16, Oktober 2018

Gegensätze ziehen sich nicht an – die Rolle von Bildung und Einkommen bei der Paarbildung in der Schweiz

Laura Ravazzini, Ursina Kuhn & Christian Suter
N°17, März 2019

Löhne von jungen Frauen und Männern in der Schweiz: die Ungleichheit beginnt lange vor der Familiengründung

Benita Combet & Daniel Oesch
N°18, Juni 2019

Beziehungen im Lauf der Zeit: Kartografie der persönlichen Netzwerke in der Schweiz

Gaëlle Aeby, Jacques-Antoine Gauthier & Eric D. Widmer
N°19, September 2019

Erbschaften in der Schweiz: Entwicklung seit 1911 und Bedeutung für die Steuern

Marius Brühlhart
N°20, Dezember 2019

Die widersprüchlichen Absichten der Schweizer Bevölkerung in Bezug auf ihren Energieverbrauch

Mehdi Farsi, Laurent Ott & Sylvain Weber
N°21, März 2020

Die räumliche Verteilung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz

Jonathan Zufferey & Philippe Wanner
N°22, Juni 2020

Die Entwicklung der Berufswünsche von jungen Frauen und Männern in der Schweiz

Irene Kriesi & Ariane Basler
N°23, Oktober 2020

Die Nachfrage nach IT-Kenntnissen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt 1990-2019

Marlis Buchmann, Helen Buchs & Ann-Sophie Gnehm
N°24, November 2020

Einstellungen zur Geschlechtergleichstellung in der Schweiz (2000-2017)

Christina Bornatici, Jacques-Antoine Gauthier & Jean-Marie Le Goff
N°25, Februar 2021

Die Entwicklung von Stress in der Schweiz – die erste Welle der Pandemie verschafft gestressten Menschen eine Pause

Hannah S. Klaas, Ursina Kuhn, Jan-Erik Refle, Marieke Voorpostel, Valérie-Anne Ryser, Nora Dasoki & Robin Tillmann
N°26, Juli 2021

Generationen abnehmenden Glaubens: Religion und Säkularisierung in der Schweiz 1930-2020

Jörg Stolz & Jeremy Senn
N°27, November 2021

Umverteilung über Steuern und Sozialleistungen in der Schweiz

Oliver Hümbelin, Rudolf Farys, Ben Jann & Olivier Lehmann
N°28, Dezember 2021

Der Einfluss von Familien- und Berufsverläufen auf das Wohlbefinden von Frauen und Männern in der Schweiz

Chiara L. Comolli, Laura Bernardi & Marieke Voorpostel
N°29, Mai 2022

Die Bildungsmobilität der Secondos in der Schweiz

Philippe Wanner
N°30, Juli 2022

Ungleiche Lebenserwartungen bei guter Gesundheit in der Schweiz seit 1990

Adrien Remund & Stéphane Cullati
N°31, Oktober 2022

Kulturverhalten in der Schweiz: Dimensionen und Entwicklungen 1976-2019

Sebastian Weingartner & Jörg Rösset
N°32, Dezember 2022

Das Ansehen von Berufen in der Schweiz

Dominique Joye, Yannick Lemel & Christof Wolf
N°33, Februar 2023

Die Entwicklung der Parteibindungen in der Schweiz 1971-2019

Anke Tresch, Line Rennwald & Lukas Lauener
N°34, Juli 2023

Bildungsmobilität von Frauen und Männern in der Schweiz

Richard Nennstiel & Rolf Becker
N°35, November 2023