

des Beirates eingesetzt von den Landeskirchen und den Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zum Thema «Sans Papiers – Humanisierung des Alltags»

Eine Erklärung

«...dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen»:

Menschen, die sich in Situationen besonderer Verletzlichkeit befinden und sich deshalb gegen Unrecht schlecht zur Wehr setzen können, sind ein Testfall unserer Humanität. Dies hält die Präambel unserer Bundesverfassung fest. Dies haben aber auch die Religionen im Blick, denen aufgetragen ist, sich für Bedrängte – die Bibel zum Beispiel erwähnt ausdrücklich immer wieder die Fremden – einzusetzen und den Staat wenn nötig an seine Verantwortung zu erinnern.



¹ Sans-Papiers werden definiert als Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben, ohne eine fremdenpolizeiliche Bewilligung zu besitzen.

² Die Beispiele basieren auf Tatsachen, mit denen Berner Hilfswerke konfrontiert sind, sowie auf Interviews mit Sans-Papiers aus verschiedenen Diplomarbeiten, die bei der Fachstelle Migration der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn eingesehen werden können.

Die Kirchen sind auf vielfältige Weise mit der Situation von Sans-Papiers konfrontiert. Angesichts der Probleme und Nöte dieser Menschen ohne Aufenthaltsbewilligung¹ und angesichts des polarisierten ausländerpolitischen Umfelds suchte die Interkonfessionelle Konferenz der Landeskirchen und der jüdischen Gemeinden im Kanton Bern neue Wege. Sie hat uns, einige mit dem Kanton Bern vertraute Personen aus verschiedensten gesellschaftlichen Kreisen, um Rat und Begleitung gebeten, um realisierbare Möglichkeiten ausfindig zu machen, den Alltag von Sans-Papiers erträglicher zu gestalten.

In den letzten Monaten sind wir regelmässig zusammengekommen, um die Situation der Sans-Papiers im Kanton Bern zu besprechen. Wir verstehen uns nicht als Expertengremium und sind mit der konkreten Alltagsarbeit zum Thema Sans-Papiers nicht direkt befasst. Aus Sorge über die heutige und zukünftige Situation stellen wir fest, dass dringender Handlungsbedarf besteht: Die Erfahrung zeigt, dass jede Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts zu zusätzlichen Sans-Papiers führt. So klar es einerseits ist, dass auch Sans-Papiers Träger von Menschen- und Grundrechten sind, so schwierig und oft unmöglich ist es für sie, diese Rechte auch durchzusetzen, denn sie haben Angst vor Ausschaffung. Deshalb leben sie ihren Alltag oft in Verhältnissen, die unwürdig sind – für sie als Betroffene² und für die Gesellschaft als Ganze. Unser Augenmerk galt daher besonders den Menschenrechten für Sans-Papiers.

Papa ist weg – dafür schickt er Geld

Herr B. arbeitete von 1990–1996 als Saisonier aus dem Balkan zuerst auf einem Bauernhof, danach bei einem Bauunternehmen. 1996 verlor er die Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung und kehrte pflichtgemäss in seine Heimat zurück. Nach rund drei Monaten kamen er, seine Frau und sechs Kinder wieder in die Schweiz und stellten ein Asylgesuch. 2000 reisten sie, der Wegweisung gehorchend, wieder heim. Da dort der ganze Hof zerstört war, kehrte Herr B. einige Zeit später wieder in die Schweiz zurück und arbeitet seither als Sans-Papiers. Dank vielen Freunden und Verwandten findet er immer wieder eine Arbeitsstelle. Auf dem Bau verdient er zwischen 15.– und 20.– Franken, im Gastgewerbe unter 10.– Franken pro Stunde. Da er nicht immer Arbeit hat, beträgt sein Monatseinkommen zwischen 1000.– und 2000.– Franken. Davon schickt er zirka die Hälfte nach Hause.



Eine globale Tatsache – und die Schwierigkeit grundsätzlicher Lösungen

Krisen und Armut in vielen Regionen der Welt, das grosse Gefälle zwischen armen und reichen Ländern, aber auch die Propagierung eines westlichen Lebensmodells durch Tourismus und Massenmedien: Dies alles führt zu Migrationen. Durch nationalstaatliche Regelungen sind sie kaum zu steuern. Je mehr der Zutritt in die Schweiz und nach Europa begrenzt wird, desto grösser wird die Zahl derer sein, die ohne Aufenthaltsbewilligung hier ein Überleben suchen. Repression und Ausschaffungen ändern daran wenig.

Wünschbar wäre eine grundsätzliche Lösung des Problems, eine Welt, in der Migration nicht eine harte Notwendigkeit ist und eine Schweiz, in der niemand gezwungen ist, als Sans-Papiers zu leben. Dem ersten Ziel kommt man allenfalls durch Bemühungen für eine weltweite, gerechte Entwicklung nahe. Was die Schweiz betrifft, sind im neuen Ausländergesetz Mechanismen zu beseitigen, die besonders geeignet sind, Sans-Papiers zu «schaffen». So sollte z.B. eine Aufenthaltsbewilligung auch erhalten bleiben, wenn sich der ursprüngliche Aufenthaltszweck ändert. Der Trend, bloss befristete Aufenthalte zu gewähren, kann ebenfalls Sans-Papiers entstehen lassen, denn die strikte Befristung eines Aufenthalts ist eher eine gesetzgeberische Fiktion als Realität.

Für die Tausende von Sans-Papiers³, die z.T. schon längere Zeit in der Schweiz leben, sollte der Gedanke einer «Amnestie» im Sinne einer Regelung des Aufenthaltes für gewisse Kategorien von Sans-Papiers weiter verfolgt werden. Dabei geht es nicht darum, generell allen Ausländerinnen und Ausländern, die sich ohne Berechtigung in der Schweiz befinden, eine Aufenthaltsbewilligung zu geben. Kirchliche Kreise, Hilfswerke u. a. haben vorgeschlagen, gruppenbezogene Kriterien bzw. einige wenige möglichst klare Kriterien zu bilden. Mindestens aber muss die heute bestehende Härtefallregelung konsequent, weiterhin und überall zur Anwendung kommen und zugunsten der Gesuchstellenden extensiv ausgelegt werden.

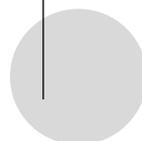
*
³ Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien kommt in einer Untersuchung aus dem Jahr 2001 auf eine Zahl zwischen 70 000 und 180 000 Sans-Papiers.

Das Ausmass der Migration ist gross – und der politische Wille, grundsätzliche Lösungen zu finden, ist oft klein. Als Voraussetzung jeglicher Verbesserung des heutigen Zustands wäre es aber bestimmt schon ein Fortschritt, von Stereotypen und Illusionen Abschied zu nehmen. Zu den Stereotypen gehört, dass man Sans-Papiers entweder als Opfer darstellt oder als Täterinnen und Täter, die das Gesetz übertreten. Uns scheint dagegen, dass weder die eine noch die andere Sicht der Lebenswirklichkeit von Sans-Papiers gerecht wird. Näher kommen wir dieser Wirklichkeit, wenn wir die Überlebensanstrengungen würdigen, die dazu führen, dass Sans Papiers überhaupt hier sind (vgl. die Fallbeispiele). Diese nötigen uns in vielen Fällen Respekt ab. Sie sind insofern legitim (ethisch berechtigt), auch wenn sie nicht legal (gesetzlich zulässig) sind. Zu den Illusionen gehört eine Schweiz ohne Sans-Papiers: Die Erfahrung zeigt nämlich, dass, wo Migration stattfindet, immer auch ein gewisses Ausmass unregelter Migration geschieht.

Der Abschied von Vereinfachungen und Illusionen macht eine realistischere Sicht der Dinge möglich und öffnet den Blick auf die Betroffenen und ihre Probleme.

Studierter, billiger Knecht

Herr S., ledig und ohne Kinder, reiste 1996 aus Osteuropa in die Schweiz ein und lebt seither als Sans-Papiers. Von Beruf Landwirtschaftsingenieur, arbeitete er bisher hauptsächlich in der Landwirtschaft, z.T. 12–14 Stunden täglich, zu einem Monatslohn von 1200 Franken. Er hat ein Zimmer im Estrich des Hauses des Patrons. Die Freizeit verbringt er praktisch immer auf dem Bauernhof. Er achtet sehr darauf, dass ihm nichts zustösst, da er bei Krankheit und Unfall nicht wüsste, was tun, und die Stelle verlieren würde.



Probleme im Alltag der Sans-Papiers

Viele Sans-Papiers haben ähnliche Überlebensprobleme wie andere Personen am Rande der Gesellschaft. Ihre spezifische Situation zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass sie ihnen zustehende Rechte nicht einfordern, da sie damit rechnen müssen oder zumindest Angst davor haben, ausgeschafft zu werden. Fehlendes Vertrauen in Behörden, gesteigerte Gefahr der Ausbeutung und Erpressung durch Private wie auch ein mögliches Abgleiten in die Kriminalität sind die Folgen.

Die typischen Probleme im Alltag von Sans-Papiers sind schon oft genannt worden: Der Zugang zu Spitälern bei Krankheit und Unfall, bei Schwangerschaft und Geburt ist schwierig und teuer. Von den Krankenkassen wird der Abschluss einer Krankenversicherung oft abgelehnt. Die Aufnahme einer Arbeit ist rechtlich nicht zulässig; die Gefahr der Ausbeutung ist deshalb gross, zumal arbeitsvertragliche Rechte kaum einforderbar sind. Die finanzielle Lage von Sans-Papiers ist oft prekär. Sie kommen bei Verwandten und Freunden unter, haben kaum eigene Wohnungen oder Zimmer. Für Sans-Papiers ist es schwierig, im Kanton Bern zu heiraten. Die elementare Schulung ihrer Kinder ist zwar rechtlich garantiert, praktisch aber nicht immer möglich; eine weiter gehende Ausbildung ist kaum möglich.

Sans-Papiers haben Rechte

Menschen, die sich in der Schweiz aufhalten, obwohl sie juristisch kein Anwesenheitsrecht besitzen, sind nicht ohne Rechte. Aufgrund ihrer spezifischen Lage sind für sie vor allem folgende Grundrechte der Bundesverfassung (BV) von Bedeutung:

- Garantie der Menschenwürde, Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art.7 und 10 BV)
- Diskriminierungsverbot (Art.8 Abs.2 BV)
- Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art.11 BV)
- Recht auf Hilfe in Notlagen (Art.12 BV)
- Schutz der Privatsphäre (Art.13 BV)
- Recht auf Ehe und Familie (Art.14 BV)
- Anspruch auf Grundschulunterricht (Art.19 BV)
- Schutz vor Auslieferung und Ausschaffung (Art.25 Abs.2 und 3 BV)
- Koalitionsfreiheit (Art.28 BV)
- Anspruch auf faire Rechtsverfahren (Art.29 BV)

Art.36 Abs.4 BV bezeichnet den Kerngehalt dieser Grundrechte jedes Menschen als unantastbar.

Ähnlich werden die Grundrechte auch durch die Verfassung des Kantons Bern garantiert. Weitere wichtige Rechte (und Pflichten) finden sich in der Gesundheitsgesetzgebung (z.B. das Obligatorium der Krankenversicherung) oder in der Arbeitsgesetzgebung (z.B. Gesundheitsschutz, Höchstarbeitszeiten, Ruhezeiten oder der Anspruch auf Lohn).

Leben auf Zusehen hin

Frau C. und ihr Freund stammen aus Südamerika. Beide arbeiten unregelmässig im Putzbereich im Stundenlohn. Da sie nur Spanisch sprechen, ist es schwierig, eine Arbeit zu finden. Andererseits werden sie von Haushalt zu Haushalt weiterempfohlen und lernen an kirchlichen Anlässen mögliche Arbeitgeber kennen. Sie stellten beide ein Asylgesuch, das abgelehnt wurde. Im Moment ziehen sie es vor, ohne Bewilligung hier zu leben. Sie haben eine Wohnung und ihre kleine Tochter geht in eine Spielgruppe. Mit Hilfe einer Beratungsstelle konnte die Tochter krankenversichert werden. Eine Krankenkasse für die Eltern ist, mangels geregelterm Einkommen, nicht möglich. Ihre grösste Angst ist, von der Polizei «erwischt» und ausgeschafft zu werden, weshalb sie möglichst unauffällig leben. Sie wissen nicht, was die Zukunft bringen wird. Sie ohne juristischen Schutz durchzuschlagen, mussten sie allerdings schon in ihrem Heimatland lernen.



Der pragmatische Weg: Grundrechte im Alltag zum Tragen bringen

Die Weltlage wie auch die innenpolitischen Verhältnisse der Schweiz lassen eine allseitig befriedigende Lösung in absehbarer Zeit wohl nicht zu. Deshalb fordern wir pragmatische Schritte, die wenigstens den Alltag von Sans-Papiers menschlich erträglicher machen.

Wir wünschen uns für die typischen Probleme in den verschiedenen Lebensbereichen von Sans-Papiers grundsätzliche und einfache Lösungen, die Transparenz schaffen und allen Beteiligten kommuniziert werden können und denen auch effektiv nachgelebt wird. Wo nötig, haben die Verantwortlichen innovative und praktikable Lösungen, z.B. für den Nachweis des Wohnsitzes, zu finden. Wo die Behörden über einen Entscheidungsspielraum (Ermessen) verfügen, wird häufig ein Interessenkonflikt zu lösen sein zwischen Anliegen von Sans-Papiers bzw. den Aufgaben des einzelnen Verwaltungszweiges einerseits und der Durchsetzung der Ausländergesetzgebung andererseits. Wir fordern für diese Interessenabwägung von den Behörden eine verfassungskonforme Auslegung, die die Grundrechte von Sans-Papiers auch effektiv im Alltag gewährleistet. Auch auf gesetzgeberischer Ebene müssen die Grundrechte und die dahinter stehende Wertschätzung des Menschen ein stärkeres Gewicht gegenüber fremdenpolizeilichen Entfernungsmassnahmen erhalten.

Wir bitten die Behörden des Kantons und der Gemeinden wie auch weitere Verantwortungsträger, ihre Aufgaben, z.B. im Gesundheitsbereich, auch in Bezug auf Sans-Papiers wahrzunehmen. Sie müssen Rahmenbedingungen schaffen, damit Sans-Papiers ihre verfassungsmässig gewährten Rechte auch effektiv beanspruchen können. Der Datenschutz ist dabei von zentraler Bedeutung. Ohne Vertrauen darauf, dass ihre Daten nicht zur Fremdenpolizei gelangen, wenden sich keine Sans-Papiers an Behörden. Generelle Weisungen sind auch deshalb wichtig, damit die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die spezifische Rechtslage kennen und ihre Entscheide nicht aufgrund persönlicher Einstellungen fällen. Erfahrungen im Schulbereich zeigen, dass angepasste Lösungen möglich sind.



⁴ Anne-Marie Saxer-Steinlin, Eva Schär, Jacob Schädelin, Benz H.R. Schär, Kurt Dreher

Konkrete Massnahmen: **Beratungsstelle und weitere Handlungsvorschläge**

Wir haben einige Lebensbereiche, die für Sans-Papiers besonders drängende Probleme stellen, durch eine Arbeitsgruppe⁴ untersuchen und Handlungsvorschläge zusammenstellen lassen. Wir nehmen diese Vorschläge, die in der Beilage zu finden sind, auf und bitten die angesprochenen Behörden und Institutionen, sie zu prüfen und weiter zu bearbeiten.

Als wichtigen ersten Schritt zur Verbesserung der Lage von Sans-Papiers empfehlen und unterstützen wir die Schaffung einer privaten, vertrauenswürdigen Beratungsstelle für Sans-Papiers im Kanton Bern mit entsprechendem Know-how. Diese Stelle soll Sans-Papiers individuell beraten und begleiten, aber auch mithelfen, die aufgeworfenen Fragen einer Lösung auf praktischer Ebene zuzuführen. Wir stellen uns die Anstellung von einer oder von zwei qualifizierten Personen mit einem angemessenen Pensum vor.

Wir sind uns bewusst, dass mit diesen Überlegungen erst ein Anfang gemacht ist. Wir wünschen, dass in ein bis zwei Jahren die von uns vorgeschlagene Beratungsstelle und weitere Fachkreise beurteilen, wie weit die Handlungsvorschläge umgesetzt sind und wie sich die Situation der Sans-Papiers bis dahin entwickelt hat.

Falsche Versprechen

Frau T. wurde mit dem Versprechen, in kürzester Zeit viel Geld zu verdienen, als Cabaret-Tänzerin aus Asien in die Schweiz vermittelt. Am Flugplatz wurde sie von einer Kontaktperson abgeholt. Pass und Ticket wurden ihr weggenommen. Sie arbeitet seither in immer wechselnden Salons gegen ihren Willen als Prostituierte, steht unter Zwang, Alkohol zu konsumieren und die Gäste zu animieren. Bis 80% ihres Verdienstes muss sie dem Arbeitgeber für Kost und Logis etc. abgeben. Den Rest verwendet sie, um ihre Vermittlungsschuld abzuführen und um die Familie zu Hause zu unterstützen. Da sie keine Krankenversicherung hat, verhalf ihr eine Beratungsstelle zu einem Schwangerschaftsabbruch in einer anderen Schweizer Stadt. Frau T. übernahm selber einen Teil der Kosten.



Rolf Bloch, Unternehmer, Muri

Ueli Friederich, Fürsprecher, Bern

Claudia Kaufmann, Juristin, Bern

Bernhard Kobel, Leiter Marketing und Unternehmens-
entwicklung, Stämpfli AG, Bolligen

Johannes Matyassy, Volkswirtschaftler, Gümligen

Jörg Paul Müller, em. Prof. für Völkerrecht und Staatsrecht
an der Universität Bern, Hinterkappelen

Dori Schaer-Born, alt Regierungsrätin, Bern

Franziska Teuscher, Nationalrätin, Bern

Beilage:

Handlungsvorschläge der Arbeitsgruppe

Bern, Oktober 2004