



SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers: Evaluation der Pilotphase

Der Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (VBBS) liess die Pilotphase der Beratungsstelle (2005–2007) extern evaluieren, um Bedarf, Nutzen und Wirkung sowie notwendige Anpassungen abzuklären.

Ziel des Vereins und der Beratungsstelle sind die „Humanisierung des Alltags“ und die Respektierung der Grundrechte von Sans-Papiers. Konkret soll die soziale und rechtliche Situation von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung durch folgende Aktivitäten verbessert werden: Individuelle Beratung und Begleitung, Dokumentation der Alltagsprobleme von Sans-Papiers, Vernetzungsarbeit unter und zu Sans-Papiers, Informationsarbeit sowie Lobbying und politische Arbeit.

Der vorliegende Evaluationsbericht fasst die bisherigen Tätigkeiten von Verein und Beratungsstelle zusammen und gibt ausgehend von einer Dokumentenanalyse und Interviews mit Fachpersonen Antwort auf folgende Fragen: Gibt es in der Region einen Bedarf für eine Beratungsstelle für Sans-Papiers? Ist das Angebot den KlientInnen und ihren Bedürfnissen angemessen? Welchen Nutzen hat die Beratungsstelle für die KlientInnen und welche Wirkung hat die Arbeit des VBBS in Öffentlichkeit und Politik? Ausgehend davon werden Vorschläge für Anpassungen formuliert.

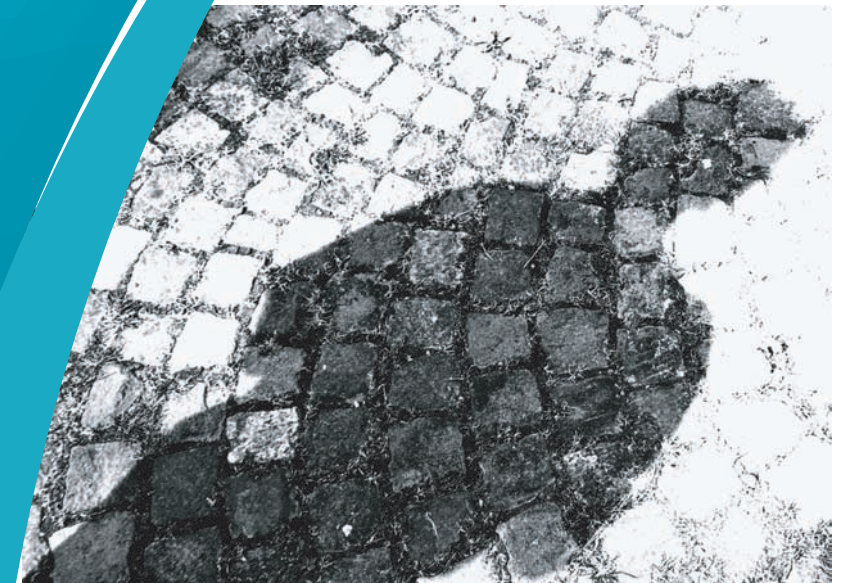
Autorin:

Christin Achermann ist Sozialanthropologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM.

ISBN : 978-2-940379-12-5



SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES



Christin Achermann

SFM-Studien 54

Christin Achermann

**Berner Beratungsstelle für
Sans-Papiers: Evaluation der
Pilotphase**



**Verein Berner Beratungsstelle
für Sans-Papiers**

Schwarztorstrasse 124
3007 Bern

Tel. 031 385 18 27

beratung@sans-papiers-contact.ch

www.sans-papiers-contact.ch

PC 30-586909-1

Diese Studie wurde in Auftrag gegeben und finanziert durch den Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers.

© 2008 SFM

Umschlagfoto: © VPOD 2008

ISBN : 978-2-940379-12-5

SFM - Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Rue St-Honoré 2 • CH-2000 Neuchâtel

Tél.: +41 32 718 39 20 • Fax: +41 32 718 39 21 • secretariat.sfm@unine.ch • www.migration-population.ch

L'institut SFM est associé à l'Observatoire d'analyse des processus sociaux (MAPS) • www.unine.ch/maps

Zusammenfassung

Der Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (VBBS) liess die Ende 2007 abgeschlossene Pilotphase der Beratungsstelle (BBS) extern evaluieren. Im Zentrum des Auftrags standen vier Evaluationsbereiche:

- Welche *Tätigkeiten* von Vorstand und Beratungsstelle sind in der Pilotphase zu verzeichnen?
- Gibt es einen *Bedarf* nach einer Beratungsstelle für Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung im Kanton Bern?
- Sind die Tätigkeiten und das Angebot den KlientInnen und ihren Bedürfnissen *angemessen*?
- Welchen *Nutzen* hat die Beratungsstelle für die KlientInnen und welche *Wirkung* hat die Arbeit des VBBS in Öffentlichkeit und Politik?
- Wo gibt es *Anpassungsbedarf*?

Diese Fragen wurden im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation auf der Grundlage von *Dokumenten* des Vorstands und der Beratungsstelle sowie von 15 *Interviews* mit VertreterInnen des VBBS und der Beratungsstelle, mit ExpertInnen von Behörden und andern Fachorganisationen sowie mit KlientInnen beantwortet.

Das übergeordnete *Ziel* des VBBS ist die „Humanisierung des Alltags“ und die Respektierung der Grundrechte von Sans-Papiers. Konkret soll die soziale und rechtliche Situation von Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung durch folgende Aktivitäten verbessert werden: Individuelle Beratung und Begleitung, Dokumentation der Alltagsprobleme von Sans-Papiers, Vernetzungsarbeit unter und zu Sans-Papiers, Informationsarbeit sowie Lobbying und politische Arbeit.

Bisherige Tätigkeiten

Während der Pilotphase sind in allen vorgesehenen Bereichen Aktivitäten zu verzeichnen. Im Zuge der Aufbauarbeit wurden die einzelnen Aspekte jedoch unterschiedlich gewichtet. Dabei standen die individuelle Beratung und Begleitung als „Kerngeschäft“ der Beratungsstelle sowie der Aufbau eines breiten Kontaktnetzes zu KlientInnen, Fachorganisationen und Behörden eindeutig im Vordergrund. Noch wenig ausgebaut sind insbesondere die Bereiche Lobbying und politische Arbeit, die Vernetzung zu und unter den Sans-Papiers sowie zu MigrantInnenorganisationen.

Hinsichtlich der Tätigkeiten der Beratungsstelle fällt die breite Palette von Themenbereichen und Fragen auf, mit der sich die Stellenleiterin beschäftigt. Der Aufbau der entsprechenden Kenntnisse brauchte einige Zeit und dürfte

eine Daueraufgabe sein. Zusehends können jedoch die Früchte dieser Arbeit geerntet werden. Die Beratungsstelle war von Beginn weg gut besucht und scheint unter den potentiellen KlientInnen eine gewisse Bekanntheit erlangt zu haben.

Die relevanten Akteure (Behörden, KlientInnen, Fachstellen und Fachorganisationen) drücken gegenüber der Beratungsstelle im Allgemeinen viel Respekt und Anerkennung aus. Die Stelle konnte sich in der Pilotphase etablieren und ist heute als ein festes Angebot und eine wichtige Akteurin im Berner Migrationsbereich bekannt und anerkannt. Hierzu war und ist es jedoch auch nötig, mit bereits früher existierenden PartnerInnen die Zuständigkeiten, Rollen, Modi der Zusammenarbeit und Koordination auszuhandeln.

Bedarf

Aufgrund der bisherigen Nutzung der Beratungsstelle sowie der Einschätzungen verschiedener Akteure wird deutlich, dass ein klarer *Bedarf* nach einer Beratungsstelle für Sans-Papiers in der Region Bern besteht. Sans-Papiers und Personen, die mit ihnen zu tun haben, sind zur Lösung verschiedener Alltagsfragen und spezifischer Probleme auf Angebote für die Beratung, die Vermittlung und für konkrete Dienstleistungen angewiesen, die auf ihre spezifische Situation – charakterisiert durch die fehlende Aufenthaltsberechtigung – ausgerichtet sind. Vonseiten von Behördenstellen oder Fachorganisationen besteht im Kontakt mit Sans-Papiers insbesondere Informationsbedarf. Da gemäss Einschätzungen von Fachpersonen sowohl von NGOs wie von Behörden davon auszugehen ist, dass die Zahl der in der Schweiz lebenden Menschen mit unregelter Aufenthaltssituation in Zukunft tendenziell zunehmen wird, wird diese Bedarfslage mittelfristig bestehen bleiben.

Angemessenheit

Die Tätigkeiten, die Arbeitsweise und die allgemeine Ausrichtung der Beratungsstelle ebenso wie die Arbeitsweise des Vorstandes sind als der Situation der Zielgruppe grundsätzlich angemessen einzuschätzen und werden von Dritten grösstenteils positiv beurteilt. Am wichtigsten scheint dabei, dass diejenigen Personen, die als KlientInnen oder PartnerInnen mit der BBS in Kontakt waren oder sind, ihr eine hohe Vertrauenswürdigkeit zugestehen und sich sehr zufrieden zeigen. Auch die allgemeine pragmatische Herangehensweise des VBBS ist als der Situation und den Bedürfnissen angemessen zu betrachten.

Hinsichtlich der Art der Beratung, des Angebots der Beratungsstelle, der Ausrichtung der Vereinstätigkeit oder der noch unbearbeiteten Tätigkeitsbereiche gibt es allerdings unterschiedliche Ansichten und gewisse Verbesserungsvorschläge. Als Herausforderung mit Verbesserungspotenzial ist zudem die breite Ausrichtung bezüglich Themen und Zielgruppen zu betrachten: Die unterschiedlichen Fragen und Ansprüche verschiedener Personen (direkt Be-

troffene, Angehörige, Arbeitgebende, VertreterInnen von Behörden und Fachstellen) machen angepasste Vorgehensweisen erforderlich.

Nutzen und Wirkung

Der Nutzen und die Bedeutung der Beratungsstelle sind unbestritten. Zwar fällt es verschiedenen Akteuren schwer, die konkreten Folgen der Arbeit von Vorstand und Beratungsstelle zu benennen. Dennoch wird von allen Seiten anerkannt, dass sie in der Pilotphase viel erreicht haben. Der VBBS und die Beratungsstelle leisten damit einen Beitrag für die „Humanisierung des Alltags“ und die „Respektierung der Grundrechte von Sans-Papiers“. Besonders wichtig ist ihre Rolle als Anlauf- und Informationsstelle für all jene Personen (Sans-Papiers selbst, Arbeitgebende und Bekannte von Sans-Papiers), die sich mit ihren Fragen, Anliegen und Unterstützungsbegehren an keine andere Organisation zu wenden wagen, da sie sich vor negativen Konsequenzen fürchten. Die Stellenleiterin informiert diese direkt und indirekt Betroffenen über Rechte sowie Möglichkeiten zu deren Einforderung, funktioniert als Vermittlungsinstanz zu staatlichen oder privaten Einrichtungen und ermöglicht dadurch den Bezug von Leistungen. In dieser Funktion entlastet sie auch andere Fachstellen im Migrationsbereich, welche Sans-Papiers an die BBS verweisen können. Konkret leistet die Stelle etwa einen Beitrag dazu, dass einige Sans-Papiers krankenversichert sind, dass sie Zugang zu medizinischer Versorgung erhalten, dass sie sozialversichert sind, dass sie heiraten können, dass Kinder durch ihren Vater anerkannt werden, dass sie an Stellen vermittelt werden, wo sie vorübergehend Unterkunft finden etc. Indem die KlientInnen über ihre Rechte informiert und in einem geschützten Rahmen bei der Analyse ihrer Situation beraten werden, schafft die Arbeit der Beratungsstelle eine Basis, die weitere Verbesserungen der sozialen und rechtlichen Situation ermöglichen kann.

Sämtliche Interviewte sind sich einig, dass der grösste Nutzen der Beratungsstelle darin liegt, dass mit ihr ein vertrauensvoller Ort existiert, der für Sans-Papiers und ihre Unterstützenden da ist, wo eine Person zuhört und sich Zeit nimmt. Auch die symbolische Bedeutung der Stelle als Ort, der für jene Menschen da ist, die für die meisten andern Organisationen unsichtbar sind oder die ihnen gegenüber unsichtbar bleiben wollen, ist wesentlich. Dass es eine solche Einrichtung gibt und dass sich dort jemand für die Situation dieser Menschen interessiert und ihre Existenz und spezifischen Probleme anerkennt, ist für die direkt Betroffenen wertvoll und verleiht ihnen eine gewisse geschützte gesellschaftliche Sichtbarkeit.

Geringer, aber dennoch in einzelnen Fällen vorhanden, ist die Wirkung für finanzielle Überlebenshilfe und hinsichtlich der Regularisierung des Aufenthaltsstatus. Der eingeschränkte Handlungsspielraum und die hohen Hürden

für die Anerkennung als schwerwiegender persönlicher Härtefall durch die zuständigen Behörden sind dafür ein grosses Hindernis.

Anpassungsbedarf

Die breit gefächerten Änderungsvorschläge der Interviewten zielen allesamt auf Verbesserungen des bisher eingeschlagenen Weges hinsichtlich einer Konsolidierung des VBBS und der Beratungsstelle. Eine grundsätzliche Neuorientierung wird von keiner Seite vorgeschlagen. Die zu klärenden Fragen betreffen vorwiegend die Ausdehnung und Vertiefung der bisherigen Tätigkeiten und die für die Zielerreichung geeignete Arbeitsteilung innerhalb des VBBS sowie in Zusammenarbeit mit Dritten. Eine Daueraufgabe dürfte die Verbesserung der Bekanntheit der Beratungsstelle gegenüber der Zielgruppe sein.

Als hauptsächliche Schwachpunkte der bisherigen Tätigkeiten haben sich die geringe öffentliche und politische Sichtbarkeit und der kleine entsprechende Einfluss des VBBS sowie die fehlende Vernetzung zu den Sans-Papiers und MigrantInnenorganisationen herauskristallisiert. Dass der Aspekt der politischen Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit von verschiedener Seite besonders hervorgehoben wird, dürfte wesentlich damit zu tun, dass in der Region Bern ein gewisses Vakuum vorhanden ist hinsichtlich des öffentlichen und politischen Engagements für Sans-Papiers. Die Existenz und Sichtbarkeit des VBBS weckt damit auch Erwartungen, die nach einer Positionierung verlangen.

Wie die aktuellen Arbeiten und die Planung der weiteren Tätigkeiten zeigen, sind den Verantwortlichen des VBBS Lücken, Schwächen sowie Pendenzen weitgehend bewusst. Diese werden innerhalb der vorhandenen Möglichkeiten angegangen. Bereits während der Pilotphase wurde so die Etappe der reinen Aufbauarbeit überwunden und die Ausdehnung und Weiterentwicklung des Angebotes haben eingesetzt oder wurden in die Wege geleitet.

Dank

Der vorliegende Bericht stützt sich wesentlich auf Informationen aus Interviews. Ich danke allen Interviewten herzlich für ihre spontane Bereitschaft zu einem Gespräch und für ihre offenen Antworten. Mein Dank geht zudem an Marianne Kilchenmann, Anne-Marie Saxer-Steinlin und Jacob Schädelin, die mir für verschiedene Fragen und Anliegen stets zur Verfügung standen. Denise Efonayi-Mäder hat eine erste Version dieses Berichts gelesen und kommentiert. Vielen Dank an sie für die rasche Arbeit und die hilfreichen Anregungen.

Neuchâtel, 31. März 2008

Christin Achermann

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	11
1.1	Inhaltsübersicht	12
1.2	Auftrag und Fragestellung	13
1.3	Vorgehensweise und Methode	14
1.3.1	Grenzen	16
2	Der Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (VBBS)	16
2.1	Zielsetzungen, Zweck, Aufgaben	16
2.2	Struktur und Organisation	18
3	Ergebnisse	20
3.1	Rückblick auf die bisherigen Tätigkeiten	20
3.1.1	Individuelle Beratung und Begleitung	20
3.1.2	Vernetzung und Bekanntheit	22
3.1.3	Dokumentation	26
3.1.4	Öffentlichkeitsarbeit und Information	28
3.1.5	Lobbying und politische Arbeit	28
3.1.6	Fazit	29
3.2	Bedarf	30
3.2.1	Wer nutzt die Stelle?	30
3.2.2	Gründe für die Nutzung der Beratungsstelle	31
3.2.3	Fazit	32
3.3	Angemessenheit	33
3.3.1	Wird die Zielgruppe erreicht?	33
3.3.2	Zufriedenheit der KlientInnen mit der Beratung	33
3.3.3	Ist die Beratungsstelle niederschwellig erreichbar, vertrauenswürdig und kompetent?	34
3.3.4	Ist die Ausrichtung richtig?	35
3.3.5	Angemessenheit der weiteren Tätigkeiten von Verein und Beratungsstelle	36
3.3.6	Fazit	37
3.4	Nutzen und Wirkung	37
3.4.1	Nutzen für die Sans-Papiers und andere KlientInnen	37
3.4.2	Wirkung in Öffentlichkeit, Politik und bei Behörden	40
3.4.3	Fazit	41

3.5	Verbesserungen und Anpassungsbedarf	42
3.5.1	Bekanntheit der BBS und Zugang zur Zielgruppe	42
3.5.2	Angebot und Aufgaben der Beratungsstelle	43
3.5.3	Politische Arbeit und Lobbying	44
3.5.4	Interne Organisation und Zusammenarbeit mit Dritten	45
3.5.5	Fazit	46
4	Schlussfolgerungen	46
4.1	Beurteilung von Bedarf, Nutzen, Angemessenheit und Zielerreichung	46
4.2	Ausblick und künftige Herausforderungen	49
5	Bibliographie	51
6	Anhang	53

1 Einleitung

Als „Sans-Papiers“ werden Menschen bezeichnet, die ohne gültige Aufenthaltsberechtigung in einem Land ausserhalb ihres Herkunftsstaates leben. In der Schweiz traten sie erstmals im Jahr 2001 mit Kirchenbesetzungen in der West- und Deutschschweiz an die breite Öffentlichkeit. Auch wenn davon auszugehen ist, dass jede legale bzw. bewilligte Migration von illegaler/unbewilligter Migration begleitet ist (Wihtol de Wenden 1999), waren die Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung vor diesen medienwirksamen Aktionen kaum je ins Bewusstsein der schweizerischen Öffentlichkeit getreten. In der Folge kam nicht nur eine politische und schliesslich parlamentarische Debatte zur Frage des Umgangs mit dem unbewilligten Aufenthalt von geschätzten Zehn- oder gar Hunderttausenden von Menschen in Gang, sondern es wuchs auch eine breite Solidaritätsbewegung heran, die in den sogenannten „Sans-Papiers Kollektiven“ sichtbar wurde (vgl. Laubenthal 2007; Nellen-Stucky 2004). Diese Gruppierungen unterstützten und unterstützen teilweise bis heute auf meist freiwilliger Basis die betroffenen Menschen ohne Aufenthaltspapiere und setzen sich für politische Lösungen für ihre Situation und Probleme ein. Das Thema der Sans-Papiers war damit aufs mediale und politische Tapet der Schweiz gebracht und auch das breitere wissenschaftliche Interesse an der Frage und den Auswirkungen war geweckt (vgl. Achermann und Chimienti 2006a).

Seither ist der Begriff „Sans-Papiers“ allgemein bekannt und nach einer im Auftrag des Bundesamts für Migration (BFM) entstandenen Studie (Longchamp et al. 2005) ist auch anerkannt, dass von mindestens 90'000 Personen auszugehen ist, die ohne gültige Bewilligung in der Schweiz leben und arbeiten. Überdies wurden die spezifischen Lebensumstände, Probleme und Bewältigungsstrategien der Sans-Papiers ebenso wie ihre rechtliche Situation in verschiedenen Studien untersucht. Ihre Hauptprobleme liegen demnach in den Bereichen Gesundheit/medizinische Versorgung, Arbeit, Wohnsituation, Bildung und Überlebenshilfe. Ursächlich für die meisten Schwierigkeiten ist jedoch der unbewilligte Aufenthalt. Weiter ist deutlich, dass die meisten Rechte im Bereich des sozialen Schutzes unabhängig vom ausländerrechtlichen Status einer Person gelten. Infolge mangelnder Kenntnis, weil sie sich davor fürchten, dass ihr illegaler Aufenthalt entdeckt und sie weggewiesen werden oder aus andern Gründen fordern jedoch nur wenige Sans-Papiers diese Rechte ein (Achermann und Efonayi-Mäder 2003). Die Einforderung der Rechte kann jedoch auch dadurch erschwert werden, dass die zuständigen Behörden und Stellen über die geltenden Bedingungen nicht informiert sind.

Die Solidaritätsbewegung hat sich seit ihren Anfängen transformiert: Waren es zu Beginn Freiwillige vorwiegend aus dem kirchlichen und gewerkschaftlichen Umfeld, die sich für die Sans-Papiers engagierten und sie unterstützen, wurde immer deutlicher, dass ein Bedarf an dauerhaften und professionellen Angeboten bestand. In der Deutschschweiz wurde das erste spezifische Beratungsangebot mit der „Anlaufstelle für Sans-Papiers“ Ende 2002 in Basel gegründet. Ähnliche Stellen wurden im Jahr 2005 in Bern (Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers) und Zürich (Sans-Papiers Anlaufstelle Zürich) eröffnet.¹ Diese Stellen unterstützen die MigrantInnen ohne Aufenthaltsberechtigung dabei, die ihnen zustehenden Rechte insbesondere im Bereich Soziales, Gesundheit und Arbeit einzufordern und stehen ihnen bei Bestrebungen nach der Regularisierung ihres Aufenthalts zur Seite. Als ein weiterer Ausdruck dieses Transformationsprozesses von freiwilliger zu professioneller Unterstützung ist die Auflösung des Sans-Papiers-Kollektivs Bern im Sommer 2007 zu verstehen.

Verschiedene Studien belegen allerdings, dass neben diesen sichtbaren Angeboten die unsichtbare Hilfe an Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung weiterhin eine sehr grosse Rolle spielt. Diese Unterstützung, die vorwiegend von Privatpersonen (oftmals aus den Herkunftsregionen der Sans-Papiers) oder durch Personen aus dem kirchlichen Umfeld geleistet wird, dürfte für die überwiegende Mehrheit der Sans-Papiers in der Schweiz den ersten Kontakt und die hauptsächliche Quelle von finanzieller, materieller und psychischer Hilfestellung sein (Achermann und Chimienti 2006b; Departement Migration 2006).

1.1 Inhaltsübersicht

Im Folgenden werden der Auftrag und das Vorgehen der vorliegenden Evaluation ausgeführt. Anschliessend werden im Kapitel 2 der Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (VBBS), sein Zweck resp. die Zielsetzung und seine Struktur dargestellt. Im Hauptteil stehen im Kapitel 3.1 die bisherigen Tätigkeiten (bezogen auf den Vereinszweck) im Mittelpunkt. In den Kapiteln 3.2 bis 3.4 geht es um die Beantwortung der einzelnen Evaluationsfragen. Das abschliessende Kapitel 4 enthält schliesslich Schlussfolgerungen sowie Anregungen für die weiteren Tätigkeiten.

¹ Mit MeBiF, der medizinischen Beratungsstelle für illegalisierte Frauen, gab es in Bern bereits seit 2001 ein auf Gesundheitsfragen von Frauen spezialisiertes Angebot (vgl. Bahnan Buechi und Sieber 2004).

1.2 Auftrag und Fragestellung

Der Vorstand des Vereins Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers hat am 22. März 2007 entschieden, eine externe Evaluation in Auftrag zu geben, welche die 3-jährige Pilotphase der Beratungsstelle (BBS) evaluieren soll, die per 31.12.2007 zu Ende ging. Als Argumente für eine externe (gegenüber einer internen) Evaluation wurden einerseits die fehlenden personellen Kapazitäten angeführt, andererseits wurde auf die Gefahren einer „Betriebsblindheit“ und auf den Vorteil der grösseren Glaubwürdigkeit einer externen Auswertung hingewiesen. Mit der Evaluation sollen gemäss dem Grundlagenkonzept für die Offerte² folgende vier *Zwecke* erfüllt werden:

- (a) „Weiterführungsentscheid durch die Verantwortlichen (Vorstand, Mitgliederversammlung)“
- (b) „Schlussauswertung für die Geldgeber der Pilotphase“
- (c) „Suche neuer Geldgeber“³
- (d) „Verbesserung der Tätigkeiten“

Daraus ergeben sich folgende vier Evaluationsbereiche mit je konkreter *Fragestellung*:

- (1) *Tätigkeiten*: Was haben der Vorstand und die Beratungsstelle in der Pilotphase geleistet?
- (2) *Bedarf*: „Braucht es eine Beratungsstelle für Sans-Papiers im Kanton Bern?“
- (3) *Angemessenheit*: Sind die KlientInnen zufrieden mit der Beratung? „Entspricht unsere Arbeit den Bedürfnissen?“ Gibt es Lücken? Ist die Ausrichtung richtig?
- (4) *Nutzen und Wirkung* der Arbeit der Beratungsstelle und des VBBS: „Was bringt die Einzelberatung den Sans-Papiers? Sind sie zufrieden damit?“ „Welche Wirkungen hat diese Arbeit in der Öffentlichkeit, bei Behörden im Kanton Bern?“
- (5) *Folgerungen und Anpassungsbedarf*: „Muss etwas geändert werden?“

Die Bereiche „Art der Aufgabenerfüllung“ und „Qualität“ der Arbeit der Stellenleiterin sollen nicht im Rahmen der vorliegenden Evaluation unter-

² „Evaluation der Pilotphase der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers“, undatiertes Dokument.

³ Der Punkt (c) bezeichnet ein Ziel, das sich auf den Zeitpunkt nach dem Evaluationsbericht bezieht. Er spielt deshalb für den vorliegenden Auftrag keine Rolle und wird im Folgenden nicht mehr erwähnt.

sucht werden. Diese zwei Fragen beziehen sich im Gegensatz zu den oben genannten Aspekten nicht auf den „Output“ der Beratungsstelle und des Vereins im engeren Sinne, sondern betreffen die interne Organisation und das interne Qualitätsmanagement. Gegenstand der Evaluation sind sowohl die Beratungsstelle wie auch der Vereinsvorstand, wobei erstere aufgrund ihrer Aufgaben im Vordergrund steht (vgl. 2.2). Nicht berücksichtigt – und höchstens beiläufig erwähnt – werden zudem Projekte oder neue Tätigkeiten, die am Ende der Evaluationsphase (Ende Dezember 2007) noch nicht umgesetzt waren.

1.3 Vorgehensweise und Methode

Aufgrund des kurzen zeitlichen und knappen finanziellen Rahmens konnte lediglich eine Kurzevaluation durchgeführt werden.⁴ Der Fokus sollte gemäss Auftrag auf dem Rückblick auf die bisherigen Tätigkeiten und der Umsetzung liegen, d.h. es wird in erster Linie eine summative Evaluation gewünscht. Die formative Evaluation hinsichtlich Verbesserungen für die Weiterführung stand an zweiter Stelle und wird vor allem in den empfehlenden Schlussfolgerungen berücksichtigt.

Als Datenquellen standen einerseits Dokumente des Vorstandes und der Beratungsstelle zur Verfügung, andererseits wurden Interviews mit verschiedenen beteiligten Akteuren geführt. Die *Dokumente* können unterteilt werden in die Statuten, Konzepte und Grundlagenpapiere, welche die Arbeit der Beratungsstelle und des Vereins definieren. Sie geben den „Soll-Zustand“ vor, an dem die Erfüllung der Ziele gemessen werden kann. Andererseits wurden während der Pilotphase Dokumente produziert, die Aufschluss über die Tätigkeiten der Beratungsstelle (z.B. Dossiers) und des Vorstandes (z.B. Protokolle der Vorstandssitzungen) geben („Output“). Die Dokumente wurden gesichtet und in einem Raster mit Indikatoren zur Erfassung des Vereinszwecks und der Zielsetzung der Beratungsstelle erfasst und ausgewertet.⁵ Konkret wurden zum einen elektronische und Originaldokumente, die durch das Vorstandspräsidium zur Verfügung gestellt wurden, gesichtet und aufgenommen. Zum andern wurden während eines Tages KlientInnen-Dossiers und die Dokumentation bei der Beratungsstelle gesichtet und erhoben. Dabei standen eine Übersicht über die Tätigkeitsbereiche sowie Hinweise auf die Folgen (Nutzen und Wirkung) der Interventionen im Mittelpunkt.

⁴ Vgl. zum Begriff und der verschiedenen Formen von „Evaluation“ auch die Offerte „Evaluation der Pilotphase der Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers“ des SFM zuhanden des VBBS vom 31. Juli 2007.

⁵ Vgl. dafür den Anhang.

Die *Interviews* als zweite Informationsquelle lieferten Auskünfte über die Tätigkeit der Beratungsstelle und des Vereins, die Einschätzung ihres Nutzens und ihrer Angemessenheit und zur Frage, ob für die Beratungsstelle ein Bedarf besteht. Um eine möglichst breite Palette an Ansichten und Einschätzungen zu erlangen, wurden Gespräche mit drei Gruppen von InformantInnen⁶ geführt:

- *Intern*: Mit dem Vorstand, der Stellenleiterin und dem nahen Umfeld der Beratungsstelle.
- *Extern*: ExpertInnen von lokalen Behörden, NGOs, Gewerkschaften und Kirchen, die mit dem Thema Sans-Papiers zu tun haben.
- *KlientInnen*: Sans-Papiers, Unterstützungspersonen und ArbeitgeberInnen von Sans-Papiers.

Bei der Auswahl der InterviewpartnerInnen wurde nach der Methode des theoretischen Samplings (vgl. Flick et al. 2005) darauf geachtet, dass die Interviewten ein möglichst breites Spektrum von Sichtweisen, Erfahrungen und Profilen (z.B. bezüglich Organisation, Geschlecht, Alter, Herkunftsländern, Migrationsverlauf) abdecken. Hierzu wurde eng mit dem Vorstandspräsidium und der Stellenleiterin zusammengearbeitet. Die Kontakte zu den KlientInnen wurden – ausgehend von Vorgaben der Evaluatorin betreffend ihr Profil – durch die Stellenleiterin hergestellt.

Die Interviews folgten einem für jede Gruppe spezifischen halbstrukturierten Leitfaden. Die Interviews mit den Gruppen „intern“ und „extern“ wurden elektronisch aufgezeichnet, jene mit den KlientInnen wurden im Interesse an einem möglichst offenen und vertrauensvollen Gespräch lediglich schriftlich protokolliert.

Alle angefragten ExpertInnen und KlientInnen waren sofort bereit, Auskunft zu geben. Vonseiten der externen ExpertInnen wurde das Evaluationsvorhaben positiv aufgenommen und Interesse an den Ergebnissen bekundet.

In der folgenden Darstellung und Analyse wurden in einer Triangulation (vgl. Flick et al. 2005) die verschiedenen Perspektiven der Akteure (Stelle und nahes Umfeld, Behörden und NGOs/Kirchen, KlientInnen) und Datenquellen (Interviews und Dokumente) kombiniert und einander gegenübergestellt, um damit die Evaluationsfragen möglichst fundiert, ausgewogen und breit abgestützt zu beantworten.⁷

⁶ Vgl. für eine Übersicht über die interviewten Personen und die Anzahl Gespräche pro Gruppe den Anhang.

⁷ Da den Interviewten grösstmögliche Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden die Aussagen meist nur Akteursgruppen zugeordnet.

1.3.1 Grenzen

Die Kurzevaluation impliziert eine Reihe von Einschränkungen. So konnte nur eine kleine Anzahl von Personen interviewt werden (N=15) und bei ihrer Auswahl musste nach pragmatischen Kriterien wie der Verfügbarkeit und bereits bestehenden Kontakten (v.a. bezüglich KlientInnen) vorgegangen werden. Während den Interviews zeigte sich, dass die KlientInnen und die externen ExpertInnen keinen gesamtheitlichen, sondern einen je spezifischen Blick auf die Tätigkeiten des Vereins und der Beratungsstelle haben, der entweder von ihrem professionellen Hintergrund (d.h. des Rahmens einer Behörde, einer Organisation) geprägt ist oder stark vom Zeitpunkt des Kontakts mit der Beratungsstelle abhängt. Für letzteren Punkt bedeutet dies, dass die Kontextualisierung innerhalb der Aufbauphase, in der Kontakte geknüpft, Wissen erworben und Erfahrungen gesammelt werden mussten, für die Evaluation wichtig ist.

Bezüglich der Dokumente und der Rekonstruktion der bisherigen Tätigkeiten musste von den vorhandenen Daten ausgegangen werden und es konnten beispielsweise keine zusätzlichen Statistiken (etwa zu den Folgen der Beratung) erstellt werden. Ebenso wenig war eine detaillierte Rekonstruktion der Tätigkeiten und ihrer Entwicklung während der Pilotphase möglich.

2 Der Verein Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers (VBBS)

2.1 Zielsetzungen, Zweck, Aufgaben

Die Gründung des VBBS im Frühjahr 2005 war das Ergebnis intensiver Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe und eines Beirates der Interkonfessionellen Konferenz der Landeskirchen und der jüdischen Gemeinden im Kanton Bern (IKK). Diese hatten sich im Anschluss an die öffentlichen Aktionen und politischen Debatten rund um das Thema Sans-Papiers von 2001 zum Ziel gesetzt, das Thema und die betroffenen Menschen (Sans-Papiers wie ihre Unterstützenden) trotz der schwindenden öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit präsent zu halten. Von Beginn weg stand ein pragmatisches Vorgehen im Zentrum, das sich nicht in erster Linie mit der – übergeordnet jedoch als zentral erachteten – Frage der Regularisierung des unbewilligten Aufenthalts beschäftigen, sondern das Augenmerk auf den Alltag und die Menschenrechte von Sans-Papiers richten sollte, um „wenigstens den Alltag von Sans-Papiers menschlich erträglicher [zu] machen“ (Bloch et al. 2004). Die Vorarbeiten mündeten in zwei Publikationen: Eine „Erklärung“ und „Handlungsvorschläge“, in welchen das Anliegen, die spezifischen Problemlagen, die rechtliche Ausgangslage sowie konkrete Vorschläge zum Umgang damit

präsentiert wurden (Bloch et al. 2004; Saxer-Steinlin et al. 2004). Diese Arbeiten standen unter dem Motto „Humanisierung des Alltags – Grundrechte der Sans-Papiers respektieren“, was zugleich als übergeordnetes Ziel zu verstehen ist. Im Verlauf der Abklärungen über den Status quo wurde unter anderem Bedarf nach einer Beratungsstelle für Sans-Papiers in der Region Bern festgestellt, um ihre Menschenrechte und -würde zu schützen.

Aus diesen Grundlagendokumenten, den Statuten, dem Beratungskonzept und andern internen Dokumenten können im Sinne einer Operationalisierung folgende zentrale Zielsetzungen des Vereins und der Beratungsstelle abgelesen werden. Sie legen damit die „Soll-Werte“ fest, an der die bisherigen Tätigkeiten gemessen werden können.

Gemäss Artikel 2 der Statuten vom 23. Mai 2006 ist der Zweck des Vereins „die Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation der Sans-Papiers“. Dies soll durch

- (a) individuelle Beratung und Begleitung,
- (b) die Dokumentation der Alltagsprobleme der Sans-Papiers,
- (c) Vernetzungsarbeit unter und zu Sans-Papiers,
- (d) Informationsarbeit und
- (e) Lobbying und politische Arbeit

erreicht werden. Zuständig für die operative Umsetzung dieser Ziele ist einerseits der Vereinsvorstand, andererseits und wesentlich die Beratungsstelle (Art. 8 Statuten VBBS) (vgl. zur Aufgabenteilung 2.2). Als *Zielgruppe* der Beratungsstelle gelten gemäss Beratungskonzept Personen, die ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung in der Schweiz leben (hier „Sans-Papiers“ genannt) sowie Personen und Organisationen, die in Kontakt zu ihnen stehen. Die einzelnen Zielsetzungen werden im Artikel 8 der Statuten, im Beratungskonzept, in der Stellenbeschreibung für die Stellenleiterin sowie in den Interviews mit dem Vorstand wie folgt konkretisiert:

(a) *Individuelle Beratungen und Begleitungen*: Im Zentrum steht die Beratung bei Alltagsproblemen und zur Aufenthaltssituation. Neben spezifischen Sachfragen soll allgemeine Beratung hinsichtlich einer Analyse der gegenwärtigen Aufenthaltssituation und möglicher Zukunftsperspektiven geleistet werden. In Notsituationen wird in einem kleinen Rahmen finanzielle Unterstützung geboten oder die Person wird an andere Stellen verwiesen. Explizit ausgeschlossen sind die Vermittlung von Arbeit und von Wohnungen, die Hilfe bei Partnersuche sowie längerfristige finanzielle Unterstützung resp. Unterstützung mit grösseren Beträgen. Überdies wird bei Bedarf Begleitung im Kontakt mit Behörden, ÄrztInnen oder anderen Stellen wie Krankenkassen etc. angeboten. In der Beratung soll Zeit vorhanden sein, um zuzuhören und Vertrauen zu schaffen. Die Beratungsstelle soll niederschwellig erreich-

bar und vertrauenswürdig für die Sans-Papiers selbst, ihre Unterstützenden, aber auch für Behörden und Organisationen sein.

(b) *Dokumentation*: Hierzu gehört das Dokumentieren der Alltagsprobleme und -situationen von Sans-Papiers. Zu diesem Zweck soll die Beratungsstelle einfache Dossiers und Statistiken der KlientInnen führen. Diese können nicht nur hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden, sondern dienen gegebenenfalls auch als Grundlage für ein Härtefallgesuch, indem die Anwesenheit der betreffenden Person dokumentiert wird. Zudem soll eine eigentliche Dokumentation zum Thema Sans-Papiers aufgebaut werden, mit dem Ziel, im Sinne eines Kompetenzzentrums Informationen an Dritte zur Verfügung zu stellen.

(c) *Vernetzung*: Anders als in den Statuten wird dieser Punkt in den übrigen Dokumenten nicht nur als Vernetzung unter und zu Sans-Papiers, sondern breiter verstanden. Er umfasst ferner die Herstellung und Pflege von Kontakten zu spezialisierten Stellen, Fachleuten, andern Beratungsstellen für Sans-Papiers sowie Behörden. Die Kontakte dienen dem Erfahrungsaustausch, der Sensibilisierung sowie der Beratungsarbeit. Der VBBS möchte dabei die Rolle eines „Brückenbauers“ zwischen verschiedenen Akteuren einnehmen.

(d) *Informations- und Öffentlichkeitsarbeit*: Die Öffentlichkeit soll über die Situation und die Rechte der Sans-Papiers informiert werden. Hierzu sollen einerseits direkt durch den Vorstand und die Beratungsstelle Veranstaltungen organisiert werden, andererseits sollen sie gegenüber Medienleuten oder im Rahmen von öffentlichen Auftritten Auskunft geben.

(e) *Lobbying und politische Arbeit*: In Zusammenarbeit mit und durch Kontakte zu andern Gruppierungen sowie PolitikerInnen vertritt der Verein die Interessen der Sans-Papiers und trägt dazu bei, dass sie und ihre spezifische Situation in politischen Prozessen und durch verschiedenste Akteure mitgedacht werden (im Sinne eines „Mainstreamings“ der Thematik).

Diese übergeordneten Ziele werden in den Jahreszielen des Vorstands in einzelne konkrete Aufgaben und Massnahmen übersetzt.

Im Kapitel 3 werden die bisherigen Tätigkeiten des VBBS hinsichtlich der Umsetzung dieser Ziele dargestellt und eingeschätzt.

2.2 Struktur und Organisation⁸

Dem VBBS gehören Ende 2007 117 Einzelmitglieder und 30 Organisationen an. Der *Vorstand* des VBBS besteht am Ende der Pilotphase aus 8 Mitglie-

⁸ Vgl. dazu die Rubrik „über uns“ auf der Homepage der Beratungsstelle www.sans-papiers-contact.ch.

dern, die grösstenteils Kirchen, NGOs oder Gewerkschaften vertreten. Ihnen sind die Ressorts Präsidium, Öffentlichkeitsarbeit, fachliche Begleitung und Finanzen zugeteilt. Der Vorstand ist zuständig für die Anstellung der Stellenleitung, die Prioritätensetzung für die Arbeit der Beratungsstelle sowie in Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle für die Vernetzung mit relevanten Organisationen und Institutionen, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die politische Arbeit und das Lobbying.

Der Verein hat weiter einen *Beirat*, dem 16 Personen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur angehören, die ihre Sympathie mit den Anliegen des Vereins ausdrücken und ihn unterstützen. Er befasst sich nicht mit operationellen Aufgaben.

Die Stellenleiterin der *Beratungsstelle* ist verantwortlich für die Umsetzung der Vereinsziele. In der Beratungsstelle ist die Stellenleiterin tätig, die in den Jahren 2005 und 2006 in einem 50%-Pensum, im Jahr 2007 zu 60% angestellt war. Die Stelle ist am Ende der Pilotphase jeweils montags und freitags von 15h bis 20h geöffnet. Die KlientInnen müssen sich nicht anmelden. Der Stellenleiterin steht eine freiwillige Mitarbeiterin für gewisse Sekretariatsarbeiten zur Verfügung.

Zur fachlichen Unterstützung der Beratungsstelle wurden der Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende / Beratungsstelle für Menschen in Not (RBS) und der medizinischen Beratungsstelle für illegalisierte Frauen (MeBiF) Mandate erteilt. Die RBS unterstützt die Stellenleiterin einerseits punktuell bei juristischen Fragen in ihrer laufenden Arbeit, verfasst andererseits auf Auftrag hin Rechtsschriften. MeBiF führt die Sprechstunde „Beratung der Sans-Papiers in medizinischen Fragen“ für Frauen und Männer.⁹ Sie leistet Beratung, Triage und Vermittlung an ÄrztInnen, kümmert sich um den Abschluss von Krankenversicherungen und die Beantragung von Prämienverbilligungen und unterstützt die Beratungsstelle bei Fachfragen. Die Beratungsstelle und MeBiF sind in den Lokalen der RBS eingemietet, was eine enge und unkomplizierte Zusammenarbeit ermöglicht.

Die Beratungsstelle wird hauptsächlich über Spenden, Beiträge („Subventionen“) der Gründerorganisationen (insbesondere der Landeskirchen) sowie Mitgliederbeiträge finanziert. Sowohl Ausgaben wie Einnahmen sind seit der Gründung von Jahr zu Jahr gestiegen. Für das Jahr 2007 verzeichnet der Jahresbericht Ausgaben von 148'180 CHF und Einnahmen von 167'791 CHF (vgl. dazu auch 3.3.5).

⁹ MeBiF stellte ihre Arbeiten per Ende März 2008 ein. Neu besteht für Gesundheitsfragen ein Leistungsvertrag zwischen dem VBBS mit der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des SRK. Vgl. dazu Kap. 3.5.4.

3 Ergebnisse

Die folgende Darstellung orientiert sich im ersten Teil (3.1) an den in den Statuten und Konzepten genannten Aufgaben und Tätigkeiten des VBBS und der Beratungsstelle, für die übrigen Kapitel (3.2–3.4) an den Evaluationsfragen.

3.1 Rückblick auf die bisherigen Tätigkeiten

In einem ersten Schritt wird in einem summarischen Rückblick dargestellt, was der VBBS und die Beratungsstelle seit ihrer Gründung und Eröffnung geleistet haben. Im Vergleich zu den in Kapitel 2.1 genannten Zielen, die den „Soll-Zustand“ vermitteln, gibt diese Tätigkeitsübersicht eine Zusammenfassung des „Ist-Zustandes“ wieder.

Die Zusammenstellung stützt sich einerseits auf schriftliche Unterlagen (Jahresberichte, Dokumentation des Vorstandes, Dokumentation und Dossiers der Beratungsstelle), andererseits auf die Interviews. Die GesprächspartnerInnen aus dem internen Kreis konnten einen breiten Überblick geben, die KlientInnen und die externen Personen gaben eher zu Einzelfällen oder spezifischen Bereichen Auskunft.

3.1.1 Individuelle Beratung und Begleitung

Dieser als Kerntätigkeit der Beratungsstelle zu betrachtende Bereich kann in drei Hauptbereiche (Aufenthaltsstatus, Grundrechte respektieren, Standortbestimmung) und einen Bereich „Divers“ unterteilt werden. Wie die Jahresberichte der Jahre 2006 und 2007 zeigen, betreffen die meisten Beratungen Fragen zum Aufenthaltsstatus, danach folgen die Themen Sozial- und Krankenversicherung, anschliessend Fragen zur Heirat und schliesslich diverse andere Themen. Daneben zeugen die internen Statistiken und die Dossiers von der grossen Vielfalt und der Breite an Fragestellungen, mit der sich die Beratungsstelle zu beschäftigen hat. Entsprechend der Zielsetzung, die sich umfassend auf den Alltag der Sans-Papiers bezieht, werden Anliegen aus beinahe allen Lebensbereichen an die Stellenleiterin herangetragen. Wie ebenfalls den Jahresstatistiken zu entnehmen ist, erfolgt die Beratung mehrheitlich in persönlichen Gesprächen oder – allerdings weniger häufig – per Telefon. Beratungen per E-Mail kommen vor, machen allerdings einen kleinen Anteil aus.

Aufenthaltsstatus

Zu Fragen der Regelung des Aufenthaltsstatus gibt die Stellenleiterin den KlientInnen einerseits Auskunft über die jeweiligen Möglichkeiten, wobei sie diese je nach Situation mit der RBS abklärt. Einige Personen entscheiden sich aufgrund solcher Informationen, sich mit Hilfe eines Anwaltes um eine Be-

willigung zu bemühen. Bei der Vermittlung einer solchen Fachperson kann die Stellenleiterin behilflich sein.

Andererseits geht es um die tatsächliche Beantragung einer Bewilligung. Für diesen zweiten Punkt stehen Gesuche zur Anerkennung als persönlicher Härtefall im Vordergrund, sofern nicht über andere Möglichkeiten eine Bewilligung erreicht werden kann (z.B. über eine Vaterschaftsanerkennung, Familienzusammenführung, Rekurs gegen Nicht-Verlängerung einer früheren Bewilligung). Hierzu klärt die Stellenleiterin stellvertretend für die Betroffenen mit den zuständigen städtischen¹⁰ oder kantonalen Migrationsbehörden die Chancen ab und verfasst gegebenenfalls das Gesuch, das jeweils für eine (unverbindliche) Empfehlung an die Arbeitsgruppe Sans-Papiers der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) eingereicht wurde, solange es diese noch gab. In diesem Bereich und mit den verschiedenen zuständigen Stellen wurde gemäss Auskunft verschiedener Personen eine heute funktionierende und eingespielte Zusammenarbeit aufgebaut.

Dem anhaltend grossen Interesse an der Regelung der unbewilligten Aufenthaltssituation vonseiten der betroffenen KlientInnen stehen die grossen Hürden gegenüber, die für eine tatsächliche Anerkennung als Härtefall durch das BFM bestehen. Diesbezüglich wurde die Situation seit Bestehen der Beratungsstelle zunehmend schwieriger. Die Stellenleiterin begleitet die KlientInnen während den oftmals langen Verfahren.

Grundrechte im Alltag

Thematisch geht es im – breit verstandenen – Bereich Grundrechte vorwiegend um Fragen im Bereich Gesundheit, soziale Sicherheit sowie Heirat. Daneben sind jedoch auch Anliegen aus dem Bereich materielle Hilfe, Wohnen, Arbeit, Bildung (z.B. Sprachkurse), Kinderanerkennung oder diverse Fragen zum Leben in der Schweiz wichtig. Die Tätigkeiten der Beratungsstelle können in drei Bereiche unterteilt werden:

Sie gibt erstens *Auskunft* über die Rechte und Möglichkeiten, die Sans-Papiers oder Personen, die mit ihnen zu tun haben, zustehen und wie diese geltend gemacht werden können. In diesem Bereich war vor allem in der Anfangsphase eine grosse Aufbauarbeit zu leisten, bis die notwendigen Kenntnisse erworben waren. Der Zusammenarbeit mit der RBS und andern Stellen (z.B. Gewerkschaften, Fachstellen) kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Abklärungen sind jedoch fortlaufend wichtig und das entsprechende Wissen – und dessen Aktualisierung – sind ein Bestandteil der Arbeit der Stellenleiterin. Zweitens wirkt die Beratungsstelle als *Vermittlerin* im Kontakt zu Drit-

¹⁰ Gemäss Auskunft des Leiters der städtischen Fremdenpolizei gingen im Jahr 2007 50 solche Anfragen ein. Vgl. auch Kap. 3.4.1.

ten, indem etwa bei Bedarf KlientInnen zu den zuständigen (öffentlichen oder privaten) Stellen *begleitet* oder an weitere Personen (z.B. ÄrztInnen, AnwältInnen, Fachstellen, Hilfsorganisationen) weitergeleitet werden. Drittens *hilft* die Stellenleiterin den KlientInnen *direkt* bei der Einforderung ihrer Rechte. Dazu gehört einerseits, dass etwa im Bereich Heiraten, Abschluss einer Krankenversicherung oder des Bezugs von Prämienverbilligungen ein allgemeines Vorgehen etabliert wurde¹¹, so dass die Stellenleiterin oder die KlientInnen selbst relativ einfach vorgehen können. Andererseits sorgt die Stelle in Einzelfällen direkt dafür, dass die Sans-Papiers eine bestimmte Möglichkeit nutzen können oder Unterstützung erhalten, indem sie etwa als Kontaktstelle für Korrespondenz oder in Einzelfällen sogar für Zahlungen wirkt, indem sie im kleinen Rahmen materielle Hilfe leistet oder indem sie eine Bescheinigung abgibt, auf der für den Fall von Baustellenkontrollen die BBS als Kontaktadresse angegeben wird. Neue Projekte, die für das Jahr 2008 vorgesehen sind, zielen auf einen Ausbau der Leistungen in diesem dritten Bereich vor allem im Bezug auf die materielle/finanzielle Unterstützung.

Standortbestimmung

Für eine Standortbestimmung sind zum einen die bereits genannten Informationen über Rechte, Möglichkeiten, aber auch Risiken wesentlich. Sans-Papiers oder Personen, die mit ihnen zu tun haben, erhalten Antworten auf Fragen, für die sie oftmals keine andere Ansprechperson kennen. Auf dieser Grundlage können die KlientInnen (Sans-Papiers ebenso wie SchweizerInnen oder AusländerInnen mit legalem Aufenthalt) alleine oder gemeinsam mit der Stellenleitung über weitere Schritte – etwa bezüglich Heirat, eines Härtefallgesuchs oder der Zukunftsplanung – nachdenken. Zum andern spielt dafür die persönliche Beratung eine wichtige Rolle: Die Stellenleiterin nimmt sich Zeit, bietet ein offenes Ohr, zeigt Interesse, hört sich Sorgen und Ängste an, bietet Entscheidungshilfe und versucht auf diese Weise umfassend zu beraten.

3.1.2 Vernetzung und Bekanntheit

Im Bereich der Vernetzung, der auch Aufschluss darüber gibt, wie bekannt der Verein und die Beratungsstelle sind, sind folgende Gruppen zu unterscheiden: Die KlientInnen, Fachorganisationen sowie Vereinigungen und Behörden. Die Vernetzung zu und unter den Sans-Papiers, die in den Statuten als eigener Punkt formuliert ist, wird am Ende des Kapitels separat behandelt. Neben diesen vier Gruppen bestehen zudem verschiedenartige Kontakte zu weiteren Personengruppen, wobei insbesondere Spitäler, medizinische Fach-

¹¹ Im Bereich Krankenversicherung, Prämienverbilligung oder auch Kontakt zu ÄrztInnen hat MeBiF einen wesentlichen Teil dieser Aufbauarbeit geleistet.

personen oder Privatpersonen zu nennen sind. Zu letzteren sind der Beirat ebenso wie die Vereinsmitglieder zu zählen.

Die KlientInnen

Wie die Jahresberichte und Jahresstatistiken zeigen, war die Beratungsstelle seit ihrer Eröffnung im August 2005 gut frequentiert. Im ersten Halbjahr wurden wöchentlich 5-6 neue KlientInnen verzeichnet, von März bis Dezember 2006 wurden 372 Beratungen durchgeführt. Im ganzen Jahr 2007 erfolgten 522 Beratungen, wovon ein gutes Drittel Erstberatungen waren, der Rest betraf Folgeberatungen.

Die Mehrheit der KlientInnen sind Sans-Papiers. Diese kommen aus zahlreichen Ländern Ost- und Südosteuropas, Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. Es handelt sich ungefähr zur Hälfte um Frauen und Männer. Ein Drittel der KlientInnen hatte ein Asylgesuch gestellt, die übrigen sind dem so genannten Ausländerbereich zuzuordnen (2007). Die Dossiers zeigen, dass sich nicht nur die enge Zielgruppe an die Beratungsstelle wendet, sondern dass auch Personen, die ihre Bewilligung zu verlieren drohen, Auskunft suchen. In der Beratungspraxis wird die Zielgruppe demnach breiter verstanden als in den Statuten.

Die KlientInnen gelangen hauptsächlich aus Eigeninitiative an die Beratungsstelle. Teilweise werden sie durch Privatpersonen oder durch Fach- oder andere Beratungsstellen zugewiesen. Zuweisungen über öffentliche Stellen sind selten. Dies zeigt, dass die Mund-zu-Mund-Propaganda funktioniert, vermutlich unterstützt durch die Flyer und die Homepage der Beratungsstelle als Informationsquellen. Interviewte KlientInnen sind der Ansicht, dass man früher oder später auf die Beratungsstelle stösst, wenn man nach ihr sucht. Die meisten von ihnen wurden durch Bekannte auf das Angebot aufmerksam gemacht.¹² Dass die Adresse weitergegeben wird, werten VertreterInnen von Fachorganisationen als positives Zeichen und Qualitätsausweis. Weiter beobachten andere Beratungsstellen einen Rückgang von Anfragen von Sans-Papiers, was ebenfalls ein Hinweis darauf ist, dass die Stelle eine gewisse Bekanntheit erlangt hat. Die Interviews mit den KlientInnen zeigten, dass die Beratungsstelle bei den MigrantInnen weniger unter ihrer offiziellen Bezeichnung, sondern vor allem durch den Namen und die Person der Stellenleiterin bekannt ist.

Neben den MigrantInnen suchen gelegentlich auch SchweizerInnen Rat bei der Beratungsstelle. Dabei handelt es sich etwa um FreundInnen, Bekannte

¹² Vgl. die Jahresberichte für genauere Angaben. Da das Jahr 2007 das einzige Jahr ist, in dem die Tätigkeiten der Beratungsstelle vollständig und detailliert erhoben wurden, wird hier auf eine genauere Übersicht über die Entwicklung in der Pilotphase verzichtet.

oder Arbeitgebende von Sans-Papiers. Überdies finden sich unter den KlientInnen der Beratungsstelle auch offizielle Stellen wie Sozialdienste von Gemeinden, Spitälern, Strafanstalten oder Kirchgemeinden sowie VertreterInnen der Bewährungshilfe.

Bezüglich des Einzugsgebiets zeigen die Unterlagen der Beratungsstelle, dass die KlientInnen hauptsächlich aus dem Kanton Bern kommen, doch gehen Anfragen von Personen aus der ganzen Schweiz ein.¹³

Fachorganisationen und Vereinigungen

Zahlreiche Kontakte zu nicht-staatlichen Organisationen und Stellen bestanden bereits bei der Gründung des VBBS. Unter den Gründerorganisationen und den heutigen Mitgliederorganisationen finden sich hauptsächlich kirchliche oder kirchennahe Organisationen sowie verschiedene Hilfswerke, Gewerkschaften und Fachstellen im Migrationsbereich. Dabei handelt es sich grösstenteils um Organisationen aus der Stadt und der näheren Region Bern. Die Vernetzung auf dieser Ebene liegt vor allem in der Zuständigkeit des Vorstands.

Die Stellenleiterin ist durch und für die Beratungsarbeit gemäss Informationen von Interviewten aus dem internen und externen Kreis in Kontakt mit zahlreichen weiteren Organisationen und Stellen, die mit MigrantInnen zu tun haben oder die – wie insbesondere Gewerkschaften – auf spezifische Fachfragen spezialisiert sind. Sie sei in diesen Kreisen und an entsprechenden Anlässen präsent und bekannt. Die Kontakte bestehen einerseits in fachlichem Austausch. Dabei war die Stellenleiterin während der Aufbauphase vor allem auf Auskünfte von Dritten angewiesen, mit wachsender Erfahrung wurde sie jedoch zusehends selbst zur Auskunftsstelle für andere. Ein engerer und regelmässiger Austausch hat sich im Verlauf der Pilotphase einerseits mit den andern Deutschschweizer Beratungsstellen für Sans-Papiers etabliert.¹⁴ Diese Kooperation wurde im Jahr 2006 in einem Leitbild festgehalten. Andererseits gibt es einen regelmässigen Austausch mit den andern Stellen, die in Bern für die Betreuung von Sans-Papiers zuständig sind (Fachstelle Sozialarbeit der Katholischen Kirche, Passantenhilfe der Heilsarmee, Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers des SRK). Die Treffen mit dieser zwei-

¹³ Eine detaillierte Erhebung der Dossiers der Beratungsstelle könnte diesen Aspekt präzisieren. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass ein Teil der Klientel – insbesondere die Personen aus dem Asylbereich – sehr mobil und darum nur schwer regional zuzuordnen sein dürfte.

Die für 2008 geplante Sprechstunde in der Stadt Biel dürfte das Einzugsgebiet zusätzlich vergrössern, da die geografische Distanz vor allem für persönliche Beratungen eine Hürde ist.

¹⁴ Die gemeinsame Homepage www.sans-papiers.ch ist Ausdruck dieser Zusammenarbeit.

ten Gruppe dienen neben einem Wissensaustausch und einer Art von Intervention vor allem der Koordination. Dadurch soll verhindert werden, dass sich mehrere Stellen parallel und ohne gegenseitige Kenntnis um die gleichen Personen kümmern. Dieser Austausch wird von den Beteiligten als sinnvoll und wichtig erachtet, nicht zuletzt um die verschiedenen Ausrichtungen, Möglichkeiten und institutionellen Hintergründe der PartnerInnen untereinander abzustimmen. Eine – in Form eines Mandats – formell geregelte Zusammenarbeit besteht einzig mit MeBiF und der RBS.

Sowohl aus der Dokumentation wie aus den Interviews geht hervor, dass kaum Kontakte zu MigrantInnenorganisationen, sogenannten Migrationskirchen und nichtchristlichen Religionsgemeinschaften bestehen. Vonseiten anderer Fachorganisationen wird angebracht, dass die Zusammenarbeit mit Fachstellen im Migrationsbereich noch vertieft werden könnte. Zudem wird von dieser Seite vermutet, dass sich gewisse Kontakte noch zu sehr auf die Leitungsebene (d.h. zwischen dem Vorstand des VBBS und den Leitungen verschiedener Organisationen) beschränken und dass der direkte Kontakt zwischen der Stellenleiterin und ihren „KollegInnen“ auf gleicher Ebene bei den Partnerorganisationen noch wenig ausgebaut sei. Der Grund dafür wird unter anderem in den beschränkten Ressourcen der Stellenleiterin geortet.

Behörden und öffentliche Stellen

Bei der Vernetzung zu Behörden und öffentlichen Stellen ging es in einem ersten Schritt darum, den Verein und die Beratungsstelle bekannt zu machen und Vertrauen für eine künftige Zusammenarbeit oder Koexistenz aufzubauen. Dabei standen die Kontakte des Vorstandes zu den kantonalen und stadtberner Behörden im Migrations- und Sozialbereich im Vordergrund. Wie aus den Interviews ebenso wie der Dokumentation hervor geht, konnte dieses Ziel erreicht werden, so dass heute eine gegenseitige Anerkennung besteht, die Existenz und Arbeit der Beratungsstelle nicht in Frage gestellt werden und über mögliche Zusammenarbeit diskutiert werden kann. Die Stellenleiterin hat im Verlauf ihrer Arbeit die Kontakte mit ihren direkten AnsprechpartnerInnen bei den verschiedenen Behörden vertieft und etabliert. Im Verlauf der Aufbauphase wurden so Regeln und Bedingungen einer funktionierenden Zusammenarbeit ausgehandelt, die aktuell zu funktionieren scheinen. Aus den Unterlagen der Beratungsstelle gehen weitere Kontakte mit verschiedenen BehördenvertreterInnen (z.B. aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Asyl, Bürgerrecht und Zivilstand oder Datenschutz) von Stadt oder Kanton Bern hervor, die sich während der Arbeit der Stellenleiterin oder durch Kontakte des Vorstandes ergeben. Die Vernetzung mit Behörden anderer Berner Städte fehlt bisher weitgehend.

Vernetzung unter und zu Sans-Papiers

Für die Vernetzung unter und zu den Sans-Papiers selbst, die über die Kontakte zu den KlientInnen hinausgeht, ist gemäss Ressortzuteilung des Vorstandes das Ressort Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Aus den gesichteten Unterlagen sind kaum entsprechende Aktivitäten sichtbar. Allerdings wird auch wenig klar, was damit konkret gemeint ist und damit beabsichtigt wird.

Der Kontakt zu den Sans-Papiers war bis zu dessen Auflösung im Sommer 2007 hauptsächlich über das Sans-Papiers-Kollektiv gegeben. Die Stellenleiterin nahm verschiedentlich an dessen Sitzungen teil und mit dem Vorstand gab es einen Austausch über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der politischen Ziele und des entsprechenden Vorgehens. Die Auflösung des Kollektivs mangels aktiver Mitglieder hinterlässt nicht nur für die KlientInnen, sondern auch für den Verein und die Beratungsstelle eine Lücke (vgl. 3.5.3). Aktuell beschränkt sich die Vernetzung zu den Sans-Papiers auf einzelne ehemalige Mitglieder des Kollektivs. Sowohl die Interviewten aus dem internen wie aus dem externen Bereich geben an, dass kaum direkte Kontakte zu Gruppierungen von Sans-Papiers oder solchen aus dem alternativen Umfeld bestehen, die sich möglicherweise mit ihren politischen Anliegen beschäftigen.

Weder in den Interviews mit den KlientInnen noch in den gesichteten Unterlagen der Beratungsstelle oder des Vorstandes finden sich Hinweise darauf, dass der Verein oder die Beratungsstelle die Vernetzung unter den Sans-Papiers fördert. Es wird auch nicht klar, wie und mit welchem Ziel dies geschehen sollte.

3.1.3 Dokumentation

Im Tätigkeitsbereich der Dokumentation sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Einerseits die *intern gesammelten* Informationen und Dokumente, die grösstenteils als Nebenprodukt der Beratungsarbeit entstehen und gesammelt werden. Hierzu zählen die Dossiers der Beratungen mit Angaben über die KlientInnen und ihre Lebenssituationen, die gesammelten Unterlagen über rechtliche und politische Entwicklungen, journalistische und wissenschaftliche Berichte, Unterlagen von Tagungen, die im Sinne von Weiterbildungen besucht werden, sowie die Ergebnisse von Abklärungen bei Behörden und Stellen. Letzteres ist oftmals nicht in offizieller und schriftlicher Form vorhanden, sondern ist als offizielles Wissen zum Erfahrungsschatz der Stellenleiterin zu zählen. Ausgenommen vertrauliche Informationen können diese Kenntnisse Dritten auf Anfrage hin zugänglich gemacht werden, was etwa bei Anfragen von Medienschaffenden, von Studierenden oder Forschenden regelmässig geschieht.

Davon ist die *aktiv veröffentlichte* Dokumentation zu unterscheiden, die sich mit dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Kap. 3.1.4) überschneidet und sich auf die im ersten Punkt genannten Quellen stützt. Hierzu zählen die in den Jahresberichten und im Bulletin veröffentlichten Statistiken über das Profil der KlientInnen, die Illustrationen von Lebenssituationen von Sans-Papiers, Informationen über laufende Entwicklungen etwa im Bereich Härtefallregelungen oder Hinweise auf Publikationen.

Bislang stand die Dokumentationsarbeit als solche nicht im Zentrum der Tätigkeit der Stellenleiterin, sondern entstand wie erwähnt hauptsächlich nebenbei. Folge davon ist, dass die Dossierführung kaum standardisiert und teilweise lückenhaft ist. Angaben zu den Folgen der Beratung oder von Interventionen sind beispielsweise kaum vermerkt.¹⁵ Weiter ist ein wesentlicher Teil des für die Beratung notwendigen Wissens an die Stellenleiterin gebunden und kaum systematisch festgehalten. Dies kann hinsichtlich der Nachhaltigkeit oder im Hinblick auf eine Stellvertretung oder Nachfolge problematisch werden. Schliesslich existiert kein eigentliches Medienarchiv von allen Artikeln, die im Zusammenhang mit dem VBBS oder durch Vorstandsmitglieder oder die Stellenleiterin veröffentlicht wurden.

Verschiedene Initiativen und Veränderungen vonseiten des Vorstandes zeigen, dass diese Schwachpunkte erkannt wurden und dass dieser Aufgabenbereich verstärkt bearbeitet werden soll. So wurde das Erfassungssystem für die Jahresstatistiken im Jahr 2007 verbessert, es wurde im Rahmen eines Qualifizierungsprojektes für Stellenlose eine Stelle für den Aufbau der Dokumentation ausgeschrieben und die Erarbeitung eines Handbuchs zum Wissensmanagement eingeleitet.

Der Dokumentationsbereich der Beratungsstelle ist mit einer grundsätzlichen Schwierigkeit konfrontiert, die einer der Gründe für seine bisher geringe Entwicklung sein dürfte: Die Arbeit sowohl mit den KlientInnen wie oftmals auch mit den Behörden und andern Stellen basiert auf Vertrauen und Vertraulichkeit. Dies kann im Widerspruch stehen zu Fragen nach Personalien für die Erstellung von Statistiken oder auch dem Wunsch, offiziöse Vorgehensweisen und Möglichkeiten in der Zusammenarbeit mit Behörden schriftlich festzuhalten. In einem Bereich, wo viele Beteiligte die Unsichtbarkeit suchen und diese auch eine Ressource sein kann, können der Dokumentation im Sinne von Sichtbarmachen Grenzen gesetzt sein. Im Verlauf der weiteren Arbeit

¹⁵ Dies hat die vorliegende Evaluationsarbeit insofern eingeschränkt, als eine systematische und quantifizierbare Analyse der Tätigkeiten sowie der erzielten Erfolge und Wirkungen nur unter sehr grossem Aufwand hätte gemacht werden können. Für das interne Qualitätsmanagement und künftige Evaluationen wäre ein solches Reporting wichtig und nützlich.

sollte mit diesen verschiedenen Aufgaben und Bedingungen ein Umgang gefunden werden.

3.1.4 Öffentlichkeitsarbeit und Information

Die Öffentlichkeitsarbeit liegt sowohl im Aufgabenbereich der Stellenleiterin wie auch des Vorstands (Präsidium und Ressort Öffentlichkeitsarbeit). Die Informationen zuhanden der Öffentlichkeit beziehen sich zum einen auf allgemeine Fragen zu Sans-Papiers, ihren Lebenssituationen, Rechten etc., zum andern auf die Arbeit des Vereins und vor allem das Angebot der Beratungsstelle. Hierzu wurden in der Pilotphase verschiedene eigene Mittel entwickelt und eingesetzt: Mehrsprachige Flyer mit der Adresse und den Öffnungszeiten der Beratungsstelle, eine Homepage in mehreren Sprachen¹⁶, Medienmitteilungen (bei der Eröffnung und hinsichtlich von Anlässen) und ab dem Jahr 2007 ein „Bulletin“, in dem regelmässig über die Arbeit der Stelle und verschiedene Themen informiert werden soll. Mit dem Beirat ist ebenfalls ein Gremium geschaffen, das auf die öffentliche Sichtbarkeit und Akzeptanz zielt. Die Stellungnahmen seiner Mitglieder finden sich auf der Homepage und im ersten Bulletin kommen zwei VertreterInnen zu Wort. Weiter wurden bisher jährlich ein bis zwei öffentliche Anlässe wie Vorträge, Ausstellungen und eine Tagung (mit-)organisiert. Schliesslich äusserten sich Mitglieder des Vorstandes und die Stellenleiterin in Medienberichten, Zeitschriftenartikeln, Radio-Interviews oder im Rahmen von Veranstaltungen öffentlich über die Arbeit der Stelle und zu Fragen zu Sans-Papiers.

Ein grosser Teil der Öffentlichkeitsarbeit fand bisher im Migrations- und Kirchenbereich statt. Ausnahmen davon sind die Homepage, die Beiträge in der Tagespresse und in Radiosendungen sowie in einem gewissen Masse das Bulletin, mit dessen erster Auflage auch Behörden und PolitikerInnen bedient wurden.

3.1.5 Lobbying und politische Arbeit

Zu diesem Bereich, der gemäss internen Unterlagen in den Zuständigkeitsbereich des Vorstandes gehört, sind sämtliche Aktivitäten zu zählen, die sich öffentlich und politisch für die Sans-Papiers einsetzen. Dies kann sowohl durch politische Vorstösse und Aktionen als auch durch weniger öffentlichkeitswirksame Kontakte mit EntscheidungsträgerInnen erreicht werden. In diesem Sinne zählt auch die Sensibilisierung der relevanten Akteure für das Thema dazu. In der Pilotphase wurden in diesem Bereich der Kontakt zu den für Migrationsfragen zuständigen Direktionsvorstehenden bei Kanton und in

¹⁶ www.sans-papiers-contact.ch. Leider sind keine Angaben über die Anzahl der BesucherInnen auf der Seite verfügbar.

der Stadt Bern sowie mit den Leitenden der jeweiligen Verwaltungsstellen hergestellt, denen die Arbeit und Anliegen des Vereins vorgestellt wurden. Mit der Aufnahme der Beratungsarbeit setzten regelmässige Kontakte zu diversen Behörden und Stellen ein, die durch die Anfragen und die Suche nach institutionalisierten Vorgehensweisen im Kontakt mit Sans-Papiers eine Bewusstwerdung der Fragen und Anliegen auslöste. Überdies wurden PolitikerInnen über das Thema Sans-Papiers informiert. Ob erfolgte Vorstösse (z.B. für eine kollektive Regularisierung von Sans-Papiers) in den städtischen und kantonalen Parlamenten mit diesen Interventionen des Vorstandes zusammenhängen, lässt sich nicht beurteilen.

Weiter ist die Beratungsstelle in der schweizerischen Plattform zu den Sans-Papiers aktiv sowie Mitglied der europäischen Plattform PICUM¹⁷ und damit Teil von nationalen und internationalen Lobby-Bewegungen. Zudem wurde mit den Beratungsstellen in Basel und Zürich eine vermehrte gemeinsame Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit vereinbart.

Allgemein fällt für diesen Tätigkeitsbereich auf, dass er in den internen Unterlagen eher wenig klar definiert und (z.B. in den Jahreszielen) kaum sichtbar ist oder aber dass diesbezügliche Vorhaben bisher – trotz Planung in den Jahreszielen – noch nicht umgesetzt werden konnte. Auch von aussen wird festgestellt, dass der VBBS in dieser Hinsicht bislang wenig sichtbar war. Vor allem gegenüber dem Vorstand besteht von verschiedener Seite die Erwartung, dass sich dieser noch mehr und pointierter äussert, um das Thema Sans-Papiers im öffentlichen und politischen Diskurs zu erhalten und Verbesserungen für die Betroffenen zu erreichen.

3.1.6 Fazit

Die Übersicht über die Tätigkeiten des Vorstandes und der Beratungsstelle zeigen, dass während der Pilotphase in allen als Ziele und Aufgaben formulierten Bereichen in irgendeiner Weise Aktivitäten zu verzeichnen sind. Im Verlauf der Pilotphase wurde eine grosse Aufbauarbeit geleistet, in der die einzelnen Aspekte unterschiedlich gewichtet wurden. Eindeutig im Vordergrund standen die individuelle Beratung und Begleitung als „Kerngeschäft“ der Beratungsstelle sowie der Aufbau eines breiten Kontaktnetzes zu KlientInnen, Fachorganisationen und Behörden. Als noch wenig ausgebaut sind insbesondere die Bereiche Lobbying und politische Arbeit, die Vernetzung zu und unter den Sans-Papiers sowie zu MigrantInnenorganisationen zu bezeichnen.

¹⁷ Plattform for International Cooperation on Undocumented Migrants, vgl. www.picum.org.

Hinsichtlich der Tätigkeiten der Beratungsstelle ist auf die ausserordentlich breite Palette von Themenbereichen und Fragen hinzuweisen, mit der sich diese konfrontiert sieht. Der Aufbau der entsprechenden Kenntnisse brauchte einige Zeit – und dürfte eine Daueraufgabe sein –, zusehends können jedoch die Früchte dieser Arbeit geerntet werden. Trotz der genannten Schwächen im Bereich Vernetzung zu MigrantInnen war die Beratungsstelle von Beginn weg gut besucht und scheint – wenigstens in einigen Kreisen – Bekanntheit erlangt zu haben.

Von Dritten – sowohl von Behörden wie Fachstellen – ist gegenüber der Beratungsstelle im Allgemeinen viel Respekt und Anerkennung zu vernehmen. Sie scheint sich in der Pilotphase etabliert zu haben und ist heute als ein festes Angebot im Berner Migrationsbereich bekannt und anerkannt. Hierzu war und ist es jedoch auch nötig, mit bereits früher existierenden PartnerInnen die Zuständigkeiten, Rollen, Modi der Zusammenarbeit und Koordination auszuhandeln.

Schliesslich zeigt sich aus den internen Unterlagen, dass bereits während der Pilotphase die Etappe der reinen Aufbauarbeit überwunden wurde und die Ausdehnung und Weiterentwicklung des Angebotes eingesetzt haben oder in die Wege geleitet wurden.

3.2 Bedarf

Der Auftraggeber interessiert sich dafür, ob es im Kanton Bern eine Beratungsstelle für Sans-Papiers braucht, das heisst ob ein Bedarf für das Angebot des Vereins besteht. Zur Beantwortung wird diese Frage in zwei Unterfragen gegliedert: Wer nutzt die Beratungsstelle und wie äussern sich verschiedene Akteure über ihre Nutzung (3.2.1)? Wofür resp. weshalb wenden sich KlientInnen an die Beratungsstelle und warum nicht an eine andere Organisation (3.2.2)?

3.2.1 Wer nutzt die Stelle?

Wie oben (3.1.2) ausführlicher dargestellt wurde, wird die Beratungsstelle seit Beginn von KlientInnen genutzt. Es erscheint wenig sinnvoll, den Bedarf dadurch zu eruieren, welcher Anteil der geschätzten Gesamtzahl von Sans-Papiers im Kanton Bern die Stelle bisher in Anspruch nahm.¹⁸ Die Tatsache, dass die Jahresberichte, KlientInnen und die Aussagen der Interviewten (aus dem internen und externen Kreis) mit näherem Kontakt zur Beratungsstelle

¹⁸ Der Regierungsrat des Kantons Bern schätzt, dass im Kanton Bern 12'000 Personen ohne Aufenthaltsberechtigung leben (Antwort des Regierungsrates vom 29.06.05 auf die Interpellation Pardini, I 004/2005 POM).

eindeutig zeigen, dass eine Nachfrage von verschiedenen Personen in unterschiedlichen Situationen nach ihrem Angebot besteht und dass die Beratungszeiten stets ausgefüllt sind, sind jedoch eindeutige Belege für einen Bedarf. Hauptsächlich besteht dieser bei Sans-Papiers und Personen, die ihnen helfen wollen. Dass sich auch KlientInnen aus andern Kantonen melden, zeigt, dass in andern Regionen ein entsprechendes Angebot fehlt.

Neben den Sans-Papiers als direkt Betroffene nutzen auch andere Fach- und Beratungsstellen sowie VertreterInnen von Behörden und öffentlichen Einrichtungen das Angebot der Beratungsstelle. Dies kann direkt erfolgen, indem sie Informationen einholen, oder indirekt, indem sie Sans-Papiers, die sich an ihre eigene Stelle wenden, an die Beratungsstelle weiterverweisen. Dass in den Jahren 2006 und 2007 jeweils ein Drittel der KlientInnen von externen Stellen zugewiesen wurde, ist ein klarer Hinweis auf eine Nachfrage nach ihrem Angebot auch von dieser Seite. Auch die interviewten VertreterInnen von Fachorganisationen bestätigten, dass die Beratungsstelle für sie eine wichtige Entlastung bedeutet und es ihnen ermöglicht, sich auf ihre eigentlichen Kernaufgaben zu konzentrieren. Die BehördenvertreterInnen schliesslich nennen weniger einen direkten Nutzen für sie selbst. Sie anerkennen jedoch, dass Sans-Papiers aufgrund ihrer Situation eines spezifischen Angebots bedürfen. Gemäss Informationen vonseiten des VBBS schlossen die Behörden auch nicht aus, dass sie die Beratungsstelle gegebenenfalls für Auskünfte im Sinne eines Kompetenzzentrums nutzen könnten.

3.2.2 Gründe für die Nutzung der Beratungsstelle

Die KlientInnen suchen bei der Beratungsstelle zum einen in vertrauensvollem Rahmen gesicherte Informationen und kompetente Beratung für eine breite Palette von Fragen, die mit der spezifischen Situation von Sans-Papiers zusammenhängen, um ausgehend davon Entscheidungen zu fällen. In diesem Bereich sind auch Anfragen von Ämtern oder öffentlichen Einrichtungen anzusetzen, welche Fachberatung von einer zuständigen Stelle suchen.

Zum andern suchen Sans-Papiers durch die Beratungsstelle Zugang zu Leistungen oder Informationen von Stellen (z.B. Krankenversicherungen, Spitälern etc.) oder Behörden, an die sie sich aus Angst vor einer Aufdeckung ihres unbewilligten Aufenthalts nicht direkt wenden. Dabei handelt es sich nicht zwingend um Anliegen, die direkt mit der Aufenthaltssituation zusammenhängen. Es geht auch um diverse Fragen des Alltagslebens, für welche sich die Betroffenen aufgrund ihrer fehlenden Aufenthaltsberechtigung oder mangels Kenntnissen nicht direkt an die zuständigen Instanzen wenden. Mit der Zeit haben sich gewisse solche Vermittlungsangebote herumgesprochen, so dass die KlientInnen gezielt eine spezifische Dienstleistung (wie den Abschluss einer Krankenversicherung oder das Verfassen eines Härtefallgesuchs) bei der Beratungsstelle beziehen.

Schliesslich wenden sich Sans-Papiers oder Dritte, die mit ihnen zu tun haben, an die Beratungsstelle, wenn sie konkrete Unterstützung in einer Notsituation suchen. Dabei geht es – neben dem Zugang zu medizinischer Versorgung – hauptsächlich um finanzielle Hilfe (etwa für Unterkunft und täglichen Bedarf oder Krankenkassenprämien), die Suche nach einer Unterkunft oder einem Auskommen.

Die interviewten KlientInnen nannten drei Gründe, weshalb sie sich mit ihren Anliegen ausgerechnet an die BBS wandten: Viele kennen oder fanden keine andere Stelle, von denen sie sich Hilfe für ihre Anliegen erwarten konnten. Einige Personen gaben an, dass die einzige Alternative ein Anwalt oder eine Anwältin gewesen wäre. Dort bestand jedoch das Problem, dass sie sich diese Dienstleistung nicht leisten konnten und/oder dass sie keine spezialisierte Person kannten. Jene KlientInnen, die vor der Eröffnung der BBS bei andern Stellen (z.B. dem inzwischen aufgelösten Sans-Papiers-Kollektiv Bern oder in kirchlichen Kreisen) Unterstützung gesucht hatten, wurden von diesen schliesslich an die BBS als aktuell zuständige und kompetente Stelle verwiesen.

Ein weiterer Hinweis darauf, dass die BBS eine Lücke füllt, ist, dass sich viele Leute erst in Notsituationen melden, wenn ihr Leidensdruck bereits hoch ist. Dies deutet darauf hin, dass ihnen keine anderen oder als besser oder angemessener beurteilten Organisationen bekannt sind. Zudem zeigen der hohe Anteil von Folgeberatungen und die Aussagen der interviewten KlientInnen, dass sie wieder bei der BBS Rat suchen resp. suchen würden. Dass dies selbst auf jene Personen zutrifft, die sich gegenüber der erhaltenen Beratung kritisch äusserten (vgl. unten), zeigt, dass die Rückkehr nicht nur infolge von Zufriedenheit, sondern auch mangels Alternativen erfolgen kann.

3.2.3 Fazit

Sans-Papiers und Personen, die mit ihnen zu tun haben, sehen sich in ihrem Alltag vor eine Reihe von spezifischen Herausforderungen und Fragen gestellt. Hauptsächlich aus Angst vor Risiken im direkten Kontakt mit den zuständigen Behörden oder Stellen oder weil für gewisse Leistungen eine Aufenthaltsberechtigung verlangt wird, benötigen sie auf ihre Situation ausgerichtete Angebote für die Beratung, die Vermittlung und konkrete Dienstleistungen. Bereits die Vorarbeiten zur Gründung des VBBS ergaben, dass im Raum Bern ein Bedarf nach solchen Angeboten besteht, der durch die bestehenden Organisationen nicht ausreichend gedeckt werden konnte. In der Pilotphase der BBS waren die Beratungszeiten stets ausgefüllt. Diese Erfahrungen zeigen, dass die Einschätzung richtig war: Es besteht von verschiedener Seite ein offensichtlicher Bedarf nach einer Beratungsstelle für Sans-Papiers im Kanton Bern.

3.3 Angemessenheit

In diesem Bereich interessiert, ob die Arbeit des Vorstandes und der Beratungsstelle den Bedürfnissen und der Situation der Sans-Papiers und der Personen, die mit ihnen zu tun haben, entspricht. Zur Beantwortung dieser Frage werden folgende konkrete Unterfragen gestellt: Wird die Zielgruppe erreicht (3.3.1)? Sind die KlientInnen subjektiv mit der Art der Beratung zufrieden (3.3.2)? Entspricht die Beratungsstelle den in den Grundlagenpapieren¹⁹ genannten Vorgaben, d.h. ist sie insbesondere niederschwellig erreichbar, vertrauenswürdig für die Sans-Papiers und Organisationen und verfügt sie über das notwendig Fachwissen (3.3.3)? Ist die bisherige Ausrichtung der Beratungsstelle bezüglich Thematik und Zielgruppe angemessen (3.3.4)? Schliesslich interessiert die Einschätzung der Angemessenheit der weiteren Tätigkeiten von Vorstand und Beratungsstelle (3.3.5). Dabei kann jedoch keine externe Beurteilung der durch die Stellenleiterin ergriffenen Massnahmen erfolgen. Die Einschätzung stützt sich vielmehr auf die subjektive Einschätzung der KlientInnen und PartnerInnen von Verein und Beratungsstelle ab.

3.3.1 Wird die Zielgruppe erreicht?

Innerhalb des VBBS wird die Frage, ob die Zielgruppe erreicht wird, kritisch diskutiert. Diese kann im Rahmen der vorliegenden Erhebung nicht beantwortet werden, da für eine fundierte Beurteilung ein Vergleich mit der in der Region Bern lebenden Gruppe der Sans-Papiers nötig wäre. Aus naheliegenden Gründen, d.h. mangels zuverlässiger Daten, ist dies nicht möglich. Die Jahresstatistiken zeigen allerdings, dass das Profil der KlientInnen eine grosse Diversität aufweist (v.a. bezüglich Herkunftsländern, Alters- und Statusgruppen, Männer und Frauen etc.). Daraus kann wenigstens geschlossen werden, dass kein grundsätzlicher „Bias“ zu Gunsten oder Ungunsten bestimmter Profile besteht.

3.3.2 Zufriedenheit der KlientInnen mit der Beratung

Die interviewten Sans-Papiers betonten eindringlich, wie zufrieden sie mit der Beratung und allenfalls weiteren Hilfeleistungen vonseiten der Beratungsstelle sind. Besonders hervorgehoben werden jene Aspekte, die als indirekter Nutzen zu bezeichnen sind (vgl. Kap. 3.4.1): Die KlientInnen schätzen die Aufmerksamkeit, das Interesse und den Einsatz, der es ihnen erlaubt, sichtbar zu werden. Die Stellenleiterin wird gelobt als empathische, hilfsbe-

¹⁹ Handlungsvorschläge (Saxer-Steinlin et al. 2004); Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers: Beratungskonzept vom 2.06.05.

reite und engagierte Person. Diese Art der persönlichen Begleitung scheint der Situation von Sans-Papiers, die sich durch eine allgegenwärtige Angst vor einer Entdeckung auszeichnet, angepasst zu sein. Auch in den Akten bei der Beratungsstelle finden sich Zeichen von Dankbarkeit und Zufriedenheit von KlientInnen.

Kritisches Feedback kann dann folgen, wenn KlientInnen in erster Linie konkrete fachliche Beratung für spezifische Fragen und weniger nach einem Raum für ein vertrauensvolles und empathisches Gespräch sucht. Erfüllt sich diese Erwartung nicht, wird die Beratung als unbefriedigend eingeschätzt. Unterschiedliche Ansichten bestehen unter den Fachpersonen zur Frage, wie nahe die KlientInnen zu begleiten oder wie viel Selbstverantwortung ihnen zu übertragen sei.

3.3.3 Ist die Beratungsstelle niederschwellig erreichbar, vertrauenswürdig und kompetent?

Zur Beurteilung der *niederschweligen Erreichbarkeit* wird auf die Einschätzungen der Interviewten abgestützt. Im Unterschied zur vorne (3.1.2) erwähnten Bekanntheit der BBS geht es bei der Niederschwelligkeit um die Frage, ob jene Leute, die die Stelle kennen, sie auch tatsächlich aufsuchen, wenn sie Rat benötigen, und welches gegebenenfalls Hinderungsgründe sind. Die interviewten Fachpersonen und KlientInnen betrachten die Stelle insofern als niederschwellig, als die Lokalität grösstenteils als unproblematisch und vertrauensvoll eingeschätzt wird, dass die Öffnungszeiten so sind, dass auch Erwerbstätige hingehen können und dass kein Termin vereinbart werden muss. Insbesondere für Unterstützende von Sans-Papiers und Organisationen trägt zudem die Möglichkeit per E-Mail Fragen zu stellen zur niederschweligen Erreichbarkeit bei. Die ausgefüllten Beratungszeiten, die Anzahl der jährlichen Beratungen und die Tatsache, dass auch bei MeBiF die Zahl der KlientInnen seit ihrer Zusammenarbeit mit der BBS stark angestiegen ist, bestätigen diese Einschätzung zur Erreichbarkeit.

Als der niederschweligen Erreichbarkeit abträglich sind folgende, von KlientInnen und Fachpersonen genannte, Punkte zu nennen: Für Personen, die von ausserhalb der Stadt Bern anreisen, können die Kosten für die öffentlichen Verkehrsmittel ein Hinderungsgrund sein, sich an die Stelle zu wenden. Eine Klientin berichtete, dass die Lage des Beratungsbüros zu öffentlich sei und sich Bekannte von ihr deshalb fürchteten, das Lokal zu betreten. Eine grössere Hürde dürften die Sprachen darstellen, in denen die Beratung durchgeführt werden kann. Gehen KlientInnen davon aus, dass sie sich in keiner der Beraterin verständlichen Sprache ausdrücken können, muss eine dritte Person zur Übersetzung beigezogen werden, was in mehrfacher Hinsicht ein Hindernis sein dürfte. Als wichtigster Grund, weshalb sich potentielle KlientInnen nicht an die Stelle wenden, obwohl sie sie kennen, ist jedoch die generelle Angst

zu sehen, gegenüber unbekanntem Dritten die unbewilligte Aufenthaltssituation zuzugeben. Diese wird erst dann überwunden, wenn entweder die Lage derart verzweifelt ist, dass sie keine andere Möglichkeit sehen, oder wenn sie durch Vertrauenspersonen zur Stelle begleitet werden.

Bei allen interviewten KlientInnen bestehen keinerlei Zweifel an der *Vertrauenswürdigkeit* der Beratungsstelle und der Stellenleiterin. Sie vertrauen ihr und sind überzeugt, dass sie ihre Arbeit vorsichtig macht, die KlientInnen in keinem Moment einer Gefahr aussetzt und sie stets über Handlungsoptionen und damit verbundene Risiken informiert. Dass die KlientInnen die Stelle weiterempfohlen haben oder sie empfehlen würden, ist als Zeichen dieses Vertrauens zu werten. Auch vonseiten der Behörden wird bestätigt und anerkannt, dass mit der Beratungsstelle und dem Verein eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aufgebaut werden konnte.

Hinsichtlich der *Kompetenzen* und des *Know-hows* der Beratungsstelle resp. der Stellenleiterin stimmen die interviewten Personen (interne und externe Fachpersonen sowie KlientInnen) grösstenteils überein, dass im Verlauf der Pilotphase ein grosses Wissen aufgebaut und viel gelernt wurde. Die Stellenleiterin wird als kompetente Fachperson anerkannt, die sich die nötigen Vorgehensweisen angeeignet hat, sie sei „die richtige Person am richtigen Ort“. Ihre Arbeitsweise, von konkreten Fragen im Einzelfall auszugehen und daraus generelle Kenntnisse und Strategien abzuleiten, hat allerdings den Nachteil, dass jene KlientInnen, die ein für die Stellenleiterin neues Anliegen anbringen, sich möglicherweise gedulden müssen, bis sie eine fundierte Antwort erhalten. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn strategische Grundsatzentscheide über Leistungen und ihre Grenzen gefällt werden müssen, für die eine Rücksprache mit dem Vereinsvorstand nötig ist. Generell wird betont, wie wichtig es sei, dass die Stellenleiterin den Lernprozess fortsetzt, nicht nur um bezüglich der sich wandelnden rechtlichen Bestimmungen auf dem neusten Stand zu bleiben, sondern auch hinsichtlich des strategisch-taktischen Vorgehens, wo eine Koordination mit andern Akteuren bedeutsam sei.

3.3.4 Ist die Ausrichtung richtig?

Bezüglich der *Zielgruppe* sind sich die Interviewten einig, dass die breit gefasste Ausrichtung auf Personen ohne geregelten Aufenthalt und auf Personen, die mit ihnen in Kontakt sind, richtig ist. Eine Einschränkung auf bestimmte Aufenthaltskategorien (z.B. nur Personen, die nie ein Asylgesuch gestellt hatten) wird weder als sinnvoll noch als machbar erachtet. Da sich die Hintergründe, die zu einem unbewilligten Aufenthalt führen können, aus politischen Gründen verändern und damit auch immer wieder neue Kategorien von Sans-Papiers entstehen können, macht eine allgemeine Ausrichtung auf den gemeinsamen Nenner der unregelmässigen Aufenthaltssituation ebenfalls Sinn. Die breite Ausrichtung macht jedoch die – heute bestehende – Koordi-

nation mit andern Organisationen nötig, die sich um ähnliche Zielgruppen kümmern. Auch von einer *regionalen* Einschränkung der Klientel (z.B. nur auf den Kanton Bern) wird abgeraten, da dies der mobilen Lebenssituation gewisser Sans-Papiers zuwiderlaufen würde.

Die *thematische* Ausrichtung, die mit der Thematik der Grundrechte und des Alltags ebenfalls als sehr breit zu bezeichnen sind, wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Ob die Möglichkeiten zu vermehrter finanzieller Unterstützung von KlientInnen gegenüber der aktuellen Situation ausgebaut werden sollten, wird von den Fachpersonen unterschiedlich beurteilt. Einerseits besteht dafür wie gesehen ein Bedarf, andererseits verändert ein solches Angebot auch die Beratungsarbeit und kann neue Probleme schaffen. Aus Effizienzgründen schlägt eine Fachperson eine Einschränkung des Beratungsangebots auf bestimmte Themen oder Angebote vor, wo am ehesten ein unmittelbarer Nutzen erreicht werden kann. Dieser Vorschlag widerspricht jedoch dem aktuellen Vereinszweck und dürfte ferner schwierig umzusetzen sein (wie soll die Einschränkung kommuniziert werden? An wen sollen sich abgewiesene Ratsuchende wenden? Etc.). Zudem lässt er die als indirekten Nutzen zu bezeichnenden Aspekte (Respekt, Anerkennung, Sicherheit etc., vgl. 3.4) der Beratungsarbeit ausser Acht, die auch aus Gesprächen gezogen werden können, die keine unmittelbar festzustellende Wirkung haben.

3.3.5 Angemessenheit der weiteren Tätigkeiten von Verein und Beratungsstelle

Dieser Bereich zählt nicht zum direkten Evaluationsauftrag und wird deshalb nur kurz behandelt. Hinsichtlich der Tätigkeiten des Vorstandes und der Beratungsstelle, die nicht die Beratungsarbeit betreffen, äussern sich die Interviewten grösstenteils positiv: Vonseiten der Behörden werden die Kontaktaufnahme und der respekt- und vertrauensvolle Austausch betont und Politiker schätzen die inhaltliche Information zum Thema Sans-Papiers durch den Vorstand.

Bezüglich des Tätigkeitsfeldes von Verein und Beratungsstelle wird vonseiten anderer Fachstellen die Erwartung geäussert, dass diese aufgrund ihrer Zielsetzung und Position unter den verschiedenen Organisationen, die sich im Raum Bern in irgendeiner Form mit Sans-Papiers und damit verbundenen Fragen beschäftigen, eine Koordinationsrolle übernehmen.

Die gesichteten Dokumente des Vorstandspräsidiums und der Beratungsstelle geben überdies einen Einblick in die interne Organisations- und Arbeitsform. Dabei fallen folgende Aspekte auf: Mittels definierter Jahresziele und ihrer Überprüfung ebenso wie durch die Definition von Kompetenzen und Aufgaben der Ressorts und der Beratungsstelle wird ein grundlegendes Qualitätsmanagement verfolgt, um die Umsetzung der Vereinsziele zu verfolgen. Um

diese Ziele trotz der beschränkten Mittel zu erreichen, werden kreative Lösungen gesucht: So sollen etwa Arbeiten an PraktikantInnen oder Stellensuchende ausgelagert oder gemeinsame Projekte mit andern Organisationen oder auch Behörden lanciert werden.

3.3.6 Fazit

Die Arbeit ebenso wie die Ausrichtung der Beratungsstelle ist als der Situation der Zielgruppe grundsätzlich angemessen einzuschätzen. Sie wird in ihrer aktuellen Arbeitsweise und Ausrichtung grösstenteils positiv beurteilt. Am wichtigsten scheint dabei, dass diejenigen Personen, die als KlientInnen oder PartnerInnen mit der BBS in Kontakt waren oder sind, ihr eine hohe Vertrauenswürdigkeit zugestehen und sich sehr zufrieden zeigen. Als Herausforderung mit Verbesserungspotenzial ist die breite Ausrichtung bezüglich Themen und Zielgruppe zu betrachten: Die unterschiedlichen Fragen und Ansprüche verschiedener Personen machen angepasste Vorgehensweisen erforderlich (vgl. Kap. 3.5).

3.4 Nutzen und Wirkung

Um die Wirkung der Arbeit von VBBS und Beratungsstelle im engen Sinne zu messen, wäre eine komplexe und kaum durchführbare Untersuchungsanlage notwendig gewesen. Die Gegenüberstellung der subjektiven Einschätzungen verschiedener Akteure lassen jedoch Aussagen zu Nutzen und Auswirkungen zu. Im Bereich des Nutzens und der Wirkung interessieren folgende Aspekte: Welcher Nutzen hat die Arbeit der Beratungsstelle für die direkten AdressatInnen, d.h. die beratenen Sans-Papiers und andere KlientInnen (3.4.1)? Hierbei ist zwischen dem *unmittelbaren* Nutzen im Sinne einer tatsächlichen Veränderung in ihrem Leben aufgrund der Intervention der BBS einerseits und der eher *indirekten* Wirkung einer Beratung und der Existenz der Stelle für das subjektive Lebensgefühl der Sans-Papiers zu unterscheiden. Als zweiter Bereich interessiert die Wirkung der Arbeit des Vereins und der Beratungsstelle in Öffentlichkeit, Politik und bei Behörden (3.4.2).

3.4.1 Nutzen für die Sans-Papiers und andere KlientInnen

Bezüglich des *unmittelbaren Nutzens* der Beratungsstelle, im Sinne einer konkreten Veränderung im Leben der Sans-Papiers, äussern sich insbesondere die Interviewten aus dem internen Kreis spontan zurückhaltend und heben eher den eingeschränkten Handlungsspielraum und die indirekten Auswirkungen hervor (vgl. unten). Im Verlauf der Gespräche wird allerdings deutlich, was auch die Interviews mit den KlientInnen und insbesondere die Ak-

ten bei der Beratungsstelle zeigen: In drei Bereichen sind durchaus Folgen für eine Reihe von KlientInnen festzustellen²⁰: Der *Zugang zu Leistungen* von staatlichen oder privaten Einrichtungen kann ermöglicht werden. Dies betrifft einerseits den Bereich Gesundheit und Zugang zu medizinischer Versorgung, in welchem die Zusammenarbeit mit MeBiF wichtig ist: Der Abschluss von Krankenversicherungen und die Beantragung von Prämienverbilligungen für Sans-Papiers funktionieren weitgehend problemlos. Die Krankenversicherung bedeutet besonders für die vielen Sans-Papiers, die einer anstrengenden körperlichen Arbeit nachgehen, eine grosse Erleichterung. Ebenso kann über eine gute Vernetzung zu ÄrztInnen oder entsprechenden Stellen in der Regel eine medizinische Behandlung organisiert werden. Weiter konnten der Kontakt zu und Leistungsbezug von verschiedenen staatlichen Stellen erreicht werden, z.B. wurde der Bezug einer IV-Rente oder von Sozialhilfe (bei einer Person mit abgelaufener Bewilligung) ermöglicht. Die Beratungsstelle wirkt in diesem Bereich als Schutzfilter und Schnittstelle zwischen den KlientInnen und Behörden oder andern Einrichtungen: Da die Sans-Papiers den direkten Kontakt fürchten oder er ihnen verunmöglicht ist, springt sie als vermittelnde Instanz ein.

Ein zweiter Bereich betrifft die *Regelung des Aufenthaltsstatus*. Trotz hohen Hürden sind auch hier einige Erfolge zu verzeichnen: Einige Personen konnten ihren Status regularisieren, nachdem ihr Härtefallgesuch anerkannt wurde, bei einigen liegt wenigstens eine positive Empfehlung der Arbeitsgruppe der EKA vor.²¹ Bei andern wurde die Heirat mit einem Partner oder einer Partnerin mit legalem Status und dadurch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. In einigen dieser Fälle hat die BBS gemeinsam mit Dritten zum letztendlichen Ergebnis beigetragen, indem sie etwa den Kontakt zu AnwältInnen herstellte oder zusammen mit den KlientInnen die Situation analysierte und nach Wegen suchte, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Zwei Interviewte, deren Härtefallgesuch im ersten Anlauf abgelehnt wurde, erachten bereits die Tatsache, diesen Versuch unternommen zu haben als wichtig für ihr Leben. Sollte sich dieser Weg als definitiv unmöglich erwei-

²⁰ Aufgrund der aktuellen Art der Dossierführung ist es nicht möglich, hierzu quantifizierbare Angaben zu machen. Vgl. für exemplarische Beispiele von konkreten Erfolgen der Beratungsarbeit auch die Jahresberichte und die Bulletins des VBBS.

²¹ Gemäss Jahresbericht 2007 des VBBS sind erfolgreiche Härtefallgesuche die Ausnahme. Gemäss der städtischen Fremdenpolizei hingegen wurde die Hälfte der 50 im Jahr 2007 an die gerichteten Anfragen der BBS als aussichtsreich erachtet und an das BFM weitergeleitet. In etwa einem Drittel dieser Fälle sei schliesslich eine Bewilligung erteilt worden. Möglicherweise erklären sich die abweichenden Angaben durch ein unterschiedlich offen oder eng gefasstes Verständnis von Härtefällen.

sen, haben sie nun wenigstens Gewissheit hinsichtlich der weiteren Perspektiven für ein Leben in der Schweiz.

Als dritter Bereich unmittelbaren Nutzens der Beratung sind zahlreiche kleinere Abklärungen und Auskünfte zu sehen, welche die Sans-Papiers über das Leben in der Schweiz, über Rechte, Möglichkeiten und Angebote informieren.

Weit grösser als diese konkreten Erfolge im Einzelfall dürften jedoch die *mittelbaren Folgen* der Beratungsarbeit sein. Diese sind allerdings schwieriger zu fassen und bleiben für aussenstehende BeobachterInnen oft nicht sichtbar. Sämtliche Interviewte aus allen Bereichen sind sich einig, dass der grösste Nutzen der Beratungsstelle darin besteht, dass mit ihr ein vertrauensvoller Ort existiert, der für Sans-Papiers und ihre Unterstützenden da ist, wo eine Person zuhört und sich Zeit nimmt. Die interviewten Sans-Papiers berichten, dass die Existenz der Stelle für sie ein Zeichen von Respekt, Anerkennung und Zuversicht ist. Die konkrete Beratung, in der sich die Stellenleiterin Zeit nimmt, ihre Anliegen ernst nimmt und sich für ihre Rechte einsetzt, ihnen Türen öffnet und sie moralisch unterstützt, gibt ihnen Hoffnung und Ruhe. Indem Fragen beantwortet und Handlungsoptionen diskutiert werden, können sie Risiken besser einschätzen, fühlen sich dadurch sicherer und haben weniger Angst. Auch zu wissen, dass es eine Ansprechperson gibt, an die sie sich in einer Notsituation wenden könnten, stimmt sie zuversichtlicher und ruhiger. Dass ein Klient die Stellenleiterin als seine Anwältin bezeichnet, dürfte Ausdruck davon sein, dass er sich von ihr verteidigt und vertreten und damit grundsätzlich sicherer fühlt.

Diese indirekte Wirkung als Ansprechstelle und anonymen Schutzraum ist nicht nur für die Sans-Papiers selbst, sondern auch für jene KlientInnen bedeutsam, die als Arbeitgebende, FreundInnen oder Unterstützende von Sans-Papiers an die Beratungsstelle gelangen. Auch vonseiten der Behörden wird anerkannt, dass die BBS in dieser Funktion für alle Betroffenen eine wichtige Rolle spielt.

Die interviewten Sans-Papiers brachten bezüglich des Nutzens der Beratung keine Kritik an. Auch wenn die erhofften Folgen nicht erzielt werden konnten, zählen für sie die genannten mittelbaren Auswirkungen. Verschiedene andere Interviewte nannten jedoch bezüglich des Nutzens der Arbeit der BBS für die KlientInnen resp. bezüglich ihrer Einschätzung auch *Schwierigkeiten* oder äusserten *Kritik*.²² Die Interviewten aus dem internen Kreis und jene der

²² Hinsichtlich der Einschätzung betonten Personen anderer Beratungsstellen, dass – unabhängig von der Klientel – Rückmeldungen selten seien, so dass die eigene Einschätzung der Wirkung oder Erfolge schwierig ist.

Behörden nennen als Schwierigkeit bezüglich der Wirkung der Beratungsarbeit, dass der Handlungsspielraum betreffend die Regularisierung sehr eingeschränkt sei. An der Ursache vieler Fragen und Probleme von Sans-Papiers kann deshalb oftmals nichts geändert werden. Auch wenn von dieser Problematik bereits bei der Gründung des Vereins ausgegangen worden war – weshalb sich die Zielsetzung pragmatisch auf die „Humanisierung des Alltags“ konzentrierte –, ist dieser eingeschränkte Einfluss dennoch eine Schwierigkeit, mit der sich sowohl die Stelleninhaberin als auch die KlientInnen abfinden müssen. Diesbezüglich sowie hinsichtlich der geringen und höchstens kurzfristigen Möglichkeiten zu finanzieller Unterstützung sind denn auch am ehesten enttäuschte KlientInnen festzustellen. Dabei handelt es sich gemäss der Stellenleiterin hauptsächlich um VertreterInnen von andern Beratungsstellen, öffentlichen oder kirchlichen Sozialstellen etc. Angesichts der Einsicht in den geringen Nutzen in dieser Hinsicht sind Anfragen solcher Personen gemäss der Stellenleiterin rückläufig.

Von den interviewten KlientInnen äusserte sich eine Arbeitgeberin am kritischsten zum (direkten) Nutzen der Beratung, wenn auch sie die indirekte Wirkung (dass es eine vertrauensvolle Stelle gibt) als durchaus positiv erachtete. Die erhaltene Auskunft war ihr zu wenig klar und darum nicht hilfreich. Die Existenz der Stelle hatte bei ihr Erwartungen geweckt, die diese nicht erfüllen konnte. Auch wenn die kritisierte vage Auskunft Ausdruck davon sein kann, dass in der Pilotphase anhand von Einzelfällen Kenntnisse erworben werden mussten, ist es als eine Herausforderung für die BBS zu betrachten, wie mit den unterschiedlichen Erwartungen verschiedener Gruppen von KlientInnen umzugehen ist.

3.4.2 Wirkung in Öffentlichkeit, Politik und bei Behörden

Die konkrete Wirkung, welche die Beratungsstelle und vor allem der Vorstand in der Öffentlichkeit und neben der Beratungsarbeit entfalten, erachten die Interviewten verschiedener Kreise als schwierig einschätzbar. Auch aus den vorhandenen Unterlagen sind sie schwer zu beurteilen.

Die Wirkung in der *breiten Öffentlichkeit* wird von den KlientInnen und den Interviewten, die nicht dem VBBS angehören, als gering eingestuft. Weder sei bemerkt worden, dass das Thema Sans-Papiers im öffentlichen Diskurs platziert worden sei, noch sei die Beratungsstelle in nicht direkt mit dem Thema konfrontierten Kreisen bekannt. Die genannten öffentlichen Veranstaltungen (vgl. 3.1.4) scheinen sich über den Kreis der direkt mit dem Thema Beschäftigten hinaus kaum auszuwirken. Es wird allerdings erwartet, dass die Institutionalisierung der Beratungsstelle und die Abstützung des Vereins durch die Landeskirchen es erleichtern sollten, dass das Thema Sans-Papiers aus der Unsichtbarkeit und dem Randdasein in eine breitere Öffentlichkeit getragen werden kann und dort ernst genommen wird.

Konkrete Wirkung im *politischen Bereich* im Sinne von Veränderungen, die auf die Intervention des VBBS zurückgehen, sind in der Pilotphase keine festzustellen. Jedoch bestätigen PolitikerInnen und BehördenvertreterInnen, dass politisches Lobbying vonseiten des Vorstandes spürbar sei und Vorstösse im städtischen und kantonalen Parlament begünstigt haben dürften. In diesem Sinne beschränkt sich die politische Wirkung des VBBS bislang auf den Aufbau von Kontakten und auf die Information wichtiger Akteure. Dies kann als Grundlage für künftige konkrete Folgen betrachtet werden.

Die Wirkung hinsichtlich der *Behörden* ist vor allem für die Stadt und den Kanton Bern festzustellen. Aus den Interviews und den Unterlagen geht hervor, dass der VBBS und die Stellenleiterin eine gute Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit geschaffen haben. Sie werden als PartnerInnen mit ihrer eigenen Rolle und Ausrichtung anerkannt und respektiert. Mit mehreren Dienstbereichen hat sich eine funktionierende Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle etabliert. Sowohl VertreterInnen vonseiten der Behörden wie jene des VBBS beobachten, dass eine gewisse Sensibilisierung für das Thema Sans-Papiers erfolgt. Auf städtischer und kantonomer Ebene wird Bereitschaft bekundet, die vorhandenen Spielräume zuhanden der Sans-Papiers auszulegen. Dies kann eine Voraussetzung für weitere Schritte sein, die zu konkreten Wirkungen für die Sans-Papiers führen können. Kritisch ist hinsichtlich konkreter Folgen bei den Behörden zu bemerken, dass konkrete Projekte im Sozialhilfe- und Sozialversicherungsbereich bislang nicht zustande gekommen sind.

3.4.3 Fazit

Aufgrund der in dieser Kurzevaluation zugänglichen Informationen ist davon auszugehen, dass die Arbeit des VBBS und der Beratungsstelle einen Beitrag für die „Humanisierung des Alltags“ und die „Respektierung der Grundrechte von Sans-Papiers“ leisten. Am deutlichsten wirkte sich die Arbeit von VBBS und der Beratungsstelle in der Pilotphase für die Sans-Papiers aus, welche die Beratungsstelle aufsuchten. Die Beratungsstelle ist ihren KlientInnen insbesondere als Informationsstelle sowie als Vermittlerin für den Kontakt und den Bezug von Leistungen zu Behörden und anderen Stellen sowie in ihrer Bedeutung als Anlaufstelle, wo sie für einen Moment „sichtbar werden“, sich in vertrauensvollem Rahmen aussprechen können und Unterstützung finden, von grossem Nutzen. Geringer, aber dennoch in einzelnen Fällen vorhanden, ist ihre Wirkung hinsichtlich der Regularisierung des Aufenthaltsstatus und für finanzielle Überlebenshilfe.

Auch wenn es verschiedenen Akteuren schwer fällt, die konkreten Folgen der Arbeit von Vorstand und Beratungsstelle zu benennen – insbesondere im Bereich Politik und Öffentlichkeitsarbeit –, wird dennoch von allen Seiten anerkannt, dass sie in der Pilotphase viel erreicht haben. Die bisher geringe öf-

fentliche Sichtbarkeit von Wirkungen ist auch als Ausdruck der Vorgehensweise des VBBS zu verstehen, auf der Suche nach pragmatischen Lösungen eher langsam und schrittweise vorzugehen. Die Tatsache, dass vonseiten der Behörden eine konstruktive und in diesem pragmatischen Geist stehende Haltung gegenüber dem VBBS und der Beratungsstelle geäussert wird, ist als eine Auswirkung der Sensibilisierungsarbeit zu verstehen.

3.5 Verbesserungen und Anpassungsbedarf

In diesem letzten Teil geht es um die Bestimmung jener Bereiche und Fragen, in denen Veränderungen als notwendig und sinnvoll erachtet werden, um die Umsetzung der Vereinszwecke durch den Vorstand und die Beratungsstelle zu verbessern. Dabei geht es hauptsächlich um Themen, die nicht bereits in den vorhergehenden Kapiteln genannt wurden. Die folgenden Hinweise zuhanden der Auftraggeber stützen sich auf Aussagen der Interviewten. Konkrete Änderungsvorschläge und Empfehlungen werden punktuell angeführt.

Es ist vorzuschicken, dass keine der interviewten Personen grundsätzliche Änderungen oder eine gänzliche Neuorientierung vorgeschlagen hat. Als Grundtenor war zu hören, dass der bisherige Kurs weiterverfolgt werden soll. Die folgenden Punkte fassen Vorschläge zusammen, worauf die Verantwortlichen des VBBS und der Beratungsstelle diesbezüglich achten sollten. Die für die Umsetzung oftmals entscheidenden finanziellen Rahmenbedingungen (vor allem für die Anstellung von Beratungspersonal) werden dabei nicht berücksichtigt.

3.5.1 Bekanntheit der BBS und Zugang zur Zielgruppe

Auch wenn die Beratungsstelle seit ihrer Eröffnung gut frequentiert ist, bleibt es eine wichtige Aufgabe, die Stelle und ihr Angebot in breiteren Kreisen bekannt zu machen. Es ist zwar anzunehmen, dass durch die bereits jetzt funktionierende Mund-zu-Mund-Propaganda mit der Zeit immer mehr Personen erreicht werden. Zudem sind jedoch insbesondere geeignete Strategien zu entwickeln, um jene Personen zu erreichen, die in privaten Kreisen von MigrantInnen untergetaucht sind und kaum in Kontakt mit einer breiteren Öffentlichkeit und dort verfügbaren Informationen kommen. Ziel davon muss in erster Linie sein, potentielle KlientInnen überhaupt darauf aufmerksam zu machen, dass es ein Beratungsangebot gibt, das sich an sie richtet. Denn viele Sans-Papiers gehen davon aus, dass sie ohnehin keine Rechte und Möglichkeiten haben und suchen deshalb gar nicht erst nach einer Stelle. Hierzu sind spezifische Strategien zu finden, die sich beispielsweise weniger an schriftlichen Informationen orientieren und zudem mehr „aufsuchend“ funktionieren. Das heisst, das Angebot sollte direkt an jenen Orten und in jenen Kreisen bekannt gemacht werden, wo vermutet wird, dass sich Sans-Papiers aufhalten

(z.B. über die Branchen, wo sie als Erwerbstätige vermutet werden, bekannte Treffpunkte, MigrantInnengemeinschaften etc.).²³ Ihr Vertrauen zu gewinnen und die Möglichkeiten zu schaffen, dass sie bis zur BBS gelangen, sind sodann die folgenden Schritte. Dabei wäre etwa zu überlegen, ob erwerbslosen Personen, die von ausserhalb der Stadt Bern anreisen müssen, die Kosten für die öffentlichen Verkehrsmittel zurückerstattet werden. Dies könnte auch dazu beitragen, dass sich die Menschen frühzeitig – und nicht erst in einem absoluten Notfall – zu einer Beratung begeben.

In der breiteren Öffentlichkeit ist die Stelle bislang wenig bekannt. In dieser Hinsicht ginge es neben einer weiteren Sensibilisierung für die Thematik darum, dass die Gruppe derjenigen Menschen, die beispielsweise als Arbeitgebende oder Beratende mit Sans-Papiers zu tun haben können, vermehrt über die Beratungsstelle informiert wird.

3.5.2 Angebot und Aufgaben der Beratungsstelle

Thematisch kristallisierte sich der Bereich der Erwerbstätigkeit von Sans-Papiers und ihre damit verbundenen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten als ein Bereich heraus, in dem die Kenntnisse und die Vernetzung ausgebaut werden könnten. Dabei ginge es insbesondere um die Beratung von Arbeitgebenden, die mit ihren Fragen nicht – wie es bezüglich den erwerbstätigen Sans-Papiers üblich ist – an die Gewerkschaften weiterverwiesen werden können. ArbeitgeberInnen befinden sich in gewisser Hinsicht in einer ähnlichen Situation wie die Sans-Papiers selbst, da auch sie sich davor fürchten, dass die unbewilligten Beschäftigungsverhältnisse aufgedeckt werden. Ziel davon müsste es sein, durch die Zusammenarbeit und Sensibilisierung von Arbeitgebenden – abgesehen von der unregelmässigen Aufenthalts- und Erwerbssituation – korrekte Arbeitsbedingungen (inkl. Abrechnung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern) zu bewirken.

Als neues Angebot wurde insbesondere aus dem Kreis der Interviewten aus dem internen Kreis vorgeschlagen, bei der Beratungsstelle einen informellen Treffpunkt einzurichten, wo sich die Sans-Papiers austauschen können. Dies dürfte als Beitrag zur Umsetzung des Ziels der Vernetzung der Sans-Papiers untereinander verstanden werden. Die interviewten Sans-Papiers selbst äusserten keinen Bedarf nach einem solchen Angebot. Der Grund dafür könnte allerdings sein, dass es sich bei ihnen um verhältnismässig gut vernetzte und

²³ Hierfür sollte auf die Erfahrungen im Migrationsbereich allgemein (und spezifisch bezüglich Gesundheitsförderung und Prävention) zurückgegriffen werden, wo Strategien für eine verbesserte Erreichbarkeit unterschiedlicher Zielgruppen thematisiert wurden. Vgl. dazu etwa Bauer (2005), Domenig (2001), Zuppinger et al. (2000) und die Charta der aufsuchenden Sozialarbeit: http://www.reper-ft.ch/c_chartetshm.pdf.

informierte Personen handelte. Hingegen wünschten sich die interviewten KlientInnen, dass die Beratungsstelle häufiger geöffnet sei und dass zusätzliche BeraterInnen – mit zusätzlichen Fremdsprachenkenntnissen – eingestellt werden, die sich um die Anliegen der KlientInnen kümmern.

3.5.3 Politische Arbeit und Lobbying

Im Bereich der politischen Tätigkeit steht insbesondere die Frage im Zentrum, wie der VBBS auf die Auflösung des Sans-Papiers-Kollektivs im Sommer 2007 reagiert. Da dessen politischer Einsatz für die Sans-Papiers und die Regularisierung ihres Aufenthalts im Raum Bern bislang von keiner andern Organisation fortgesetzt wird, steht die Frage im Raum, ob der VBBS in diese Lücke springen will respektive soll. Während sowohl aus dem internen wie externen Kreis weitgehende Einigkeit besteht, dass der VBBS im Bereich des politischen Lobbyings sichtbarer und aktiver werden sollte, gehen die Meinungen über die Ausrichtung dieser Aktivität auseinander. Einige KlientInnen und Fachpersonen sind der Ansicht, dass der VBBS sich im Stil des Kollektivs engagieren sollte. Dabei schwingt auch die Frage mit, inwiefern die Institutionalisierung des VBBS und der Beratungsstelle mit der Auflösung des Kollektivs zusammenhängt und ob deshalb eine gewisse moralische Verpflichtung zur Fortsetzung dieses Erbes besteht. Andere warnen davor, durch zu starke oder fordernde politische Interventionen das gegenüber den Behörden aufgebaute Vertrauen aufs Spiel zu setzen (vgl. auch unten 3.5.4).

Weitere im politischen Bereich anzuedelnde Vorschläge betreffen die Bezeichnung des Vereins und der Beratungsstelle: Sowohl vonseiten der Migrationsbehörden wie auch von Fachpersonen wird die Bezeichnung „Sans-Papiers“ als Überbegriff problematisiert, was gemäss den gesichteten Dokumenten auch innerhalb des Vereins bereits diskutiert worden war. Von Behördenseite wird kritisch angemerkt, dass mit dem Begriff „Sans-Papiers“ in einer breiteren Öffentlichkeit nur schwierig eine Sensibilisierung erfolgen könne, die auf die tatsächlichen Lebenssituationen der so bezeichneten Personen aufmerksam mache. Mit dieser Bezeichnung seien meist negative Bilder verbunden, welche das Illegale im Sinne von Kriminalität in den Vordergrund rücke. Aus Fachkreisen wird auf die uneinheitliche und unpräzise Verwendung des Begriffs „Sans-Papiers“ verwiesen. Bei dieser Diskussion sind drei unterschiedliche Aspekte zu beachten: Erstens ist ein möglichst neutraler Begriff zu finden, der keine negativen und unkorrekten Assoziationen weckt. Zweitens muss dieser umfassend sein, um den gemeinsamen Nenner der unbewilligten Aufenthaltssituation – unabhängig von andern Unterschieden – zu bezeichnen. Drittens muss er verständlich und unkompliziert sein, damit sich die Betroffenen selbst ebenso wie die Menschen, die mit ihnen zu tun haben, darin wiedererkennen und sich angesprochen fühlen. Ausgehend von diesen drei Kriterien sowie angesichts der Tatsache, dass die

Stelle und der Verein mit der aktuellen Bezeichnung einige Bekanntheit erlangt haben, scheint eine Namensänderung wenig sinnvoll. Eher wäre das Thema der Bezeichnung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung zu berücksichtigen, indem der Begriff und seine Definition erklärt werden.

Als bisher vernachlässigte und in Zukunft vertieft anzuehende Themen wurden von interner wie externer Seite die Situation von Kindern und Jugendlichen ohne Aufenthaltsberechtigung genannt.

3.5.4 Interne Organisation und Zusammenarbeit mit Dritten

Hinsichtlich der internen Organisation steht die Aufgabenteilung zwischen der Beratungsstelle und dem Vereinsvorstand zur Diskussion. Es geht dabei hauptsächlich um die Bereiche Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung und politisches Lobbying, in denen beide Organe tätig sind. Veränderungsvorschläge zielen darauf, dass in den beiden unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern der politisch-strategischen Arbeit in der Öffentlichkeit und der individuellen Beratung sowie Zusammenarbeit mit PartnerInnen bei Behörden und andern Fachstellen bestmögliche Bedingungen und Ergebnisse erreicht werden. Dabei wird vor allem vonseiten der Behörden betont, dass eine konsequente Trennung zwischen der politischen Lobby-Arbeit und der Beratungsarbeit essenziell für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sei.

Bezüglich der Arbeit und Aufgaben des Vereinsvorstands müssen Wege gefunden werden, wie diese realistischerweise und mittelfristig gesichert ausgeführt werden. Dabei ist zu überlegen, inwiefern wie bisher auf die weitgehend unbezahlte Arbeit der Vorstandsmitglieder gezählt werden kann²⁴, aber auch, ob der Vorstand zu vergrössern und damit die Aufgaben auf mehr Mitglieder zu verteilen wären.

Um die Vielfalt von Spezialgebieten und Fachkenntnissen bewältigen zu können, stellt sich die Frage nach vermehrten, gefestigten und unkomplizierten Formen der Zusammenarbeit. Dabei ist eine Ausweitung des Zusammenarbeitsmodells im Mandatsverhältnis, wie es mit MeBiF für den medizinischen und der RBS für den rechtlichen Bereich besteht, vorstellbar. Sie kann aber auch durch die Anstellung von entsprechenden SpezialistInnen²⁵ oder die Triage an externe Stellen erfolgen, sofern solche existieren.

²⁴ Diese Arbeit würde gemäss der Jahresrechnung für das Jahr 2007 mit 31'500 CHF zu Buche schlagen, wenn sie ausbezahlt würde.

²⁵ Hierbei wäre – entsprechende Bedürfnisse vorausgesetzt – auch eine Zusammenarbeit mit den beiden andern Deutschschweizer Beratungsstellen für Sans-Papiers vorstellbar, sofern der Kontakt zu den Fachpersonen keine direkte Begegnung voraussetzt.

Für den medizinischen Bereich ergibt sich durch die Einstellung der Tätigkeiten von MeBiF Handlungsbedarf. Mit der Übernahme eines Teils der Tätigkeiten durch die BBS und einem Leistungsvertrag mit der „Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers“ des SRK sind dafür erste Grundlagen gelegt. Im rechtlichen Bereich wurde von KlientInnen und aus dem internen Kreis eine engere und institutionalisierte Zusammenarbeit mit hauptsächlich im Ausländerrecht spezialisierten AnwältInnen gewünscht.

3.5.5 Fazit

Die breit gefächerten Änderungsvorschläge zielen nicht auf eine grundsätzliche Neuorientierung, sondern auf Verbesserungen des bisher eingeschlagenen Weges hinsichtlich einer Konsolidierung des VBBS und der Beratungsstelle. Die zu klärenden Fragen betreffen vorwiegend die Ausdehnung und Vertiefung der bisherigen Tätigkeiten sowie die für die Zielerreichung geeignete Arbeitsteilung innerhalb des VBBS sowie in Zusammenarbeit mit Dritten. Wie die aktuellen Arbeiten und die Planung der weiteren Tätigkeiten zeigen, sind einige der in diesem oder einem vorangehenden Kapitel genannten Veränderungsvorschläge intern bekannt. Teilweise sind bereits konkrete Massnahmen geplant oder in Vorbereitung, teilweise sind sie für das Jahr 2008 traktandiert.

4 Schlussfolgerungen

In diesem letzten Teil werden in einem ersten Schritt die Evaluationsfragen zusammenfassend beantwortet. Ausgehend von den präsentierten Ergebnissen, in denen die Aussagen der Interviewten und die Erkenntnisse aus der Dokumentation im Vordergrund standen, werden anschliessend einige Einschätzungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Arbeit des VBBS und der Beratungsstelle angeführt.

4.1 Beurteilung von Bedarf, Nutzen, Angemessenheit und Zielerreichung

Aufgrund der bisherigen Nutzung der Beratungsstelle sowie der Einschätzungen verschiedener Akteure wird deutlich, dass ein eindeutiger *Bedarf* nach einer Beratungsstelle für Sans-Papiers in der Region Bern besteht. Sie füllt eine Lücke, entlastet andere Fachstellen und wird als zuständige Organisation auch von den Behörden anerkannt. Da gemäss Einschätzungen von Fachpersonen sowohl von NGOs wie von Behörden davon auszugehen ist, dass die Zahl der in der Schweiz lebenden Menschen mit unregelmässiger Aufenthaltssituation in Zukunft tendenziell zunehmen wird, wird diese Ausgangslage mittelfristig bestehen bleiben.

Der *Nutzen* und die Bedeutung der Beratungsstelle sind unbestritten. Die Stelle übernimmt insbesondere eine wichtige Rolle als Anlauf- und Informationsstelle für all jene Personen (Sans-Papiers selbst, Arbeitgebende und Bekannte von Sans-Papiers), die sich mit ihren Fragen, Anliegen und Unterstützungsbegehren an keine andere Stelle zu wenden wagen, da sie sich vor negativen Konsequenzen fürchten. Sie funktioniert als Vermittlungsinstanz zu staatlichen oder privaten Stellen und informiert direkt und indirekt Betroffene über Rechte sowie Möglichkeiten zu deren Einforderung. Zudem ist die symbolische Bedeutung der Stelle, die für jene Menschen da ist, die für die meisten anderen Organisationen unsichtbar sind oder die ihnen gegenüber unsichtbar bleiben wollen, wesentlich. Dass es einen solchen Ort gibt und dass sich dort jemand für die Situation dieser Menschen interessiert und ihre Probleme anerkennt, ist für die direkt Betroffenen wertvoll und gibt ihnen eine gewisse geschützte gesellschaftliche Sichtbarkeit.

Die Existenz, die Tätigkeiten, die allgemeine Ausrichtung der Stelle ebenso wie ihre Berechtigung und die Arbeitsweise des Vorstandes werden weder von Behörden noch Fachpersonen oder den KlientInnen in Frage gestellt und sind grundsätzlich als *angemessen* zu beurteilen. Hinsichtlich der Art der Beratung, des Angebots der Beratungsstelle, der Ausrichtung der Vereinstätigkeit oder der noch unbearbeiteten Tätigkeitsbereiche gibt es allerdings unterschiedliche Ansichten und gewisse Verbesserungsvorschläge.

Die *übergeordnete Zielsetzung* „Humanisierung des Alltags – Grundrechte von Sans-Papiers respektieren“ und der Vereinszweck der Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Sans-Papiers ist aufgrund der vorliegenden Kurzevaluation wie folgt zu beurteilen: Aufgrund ihrer breiten und umfassenden Ausrichtung sind diese Zielsetzungen schwierig zu überprüfen und in diesem Rahmen nur annähernd einzuschätzen. Deutlich wurde jedoch, dass die Stelle einen Beitrag dazu leistet, dass einige Personen krankenversichert sind, dass sie Zugang zu medizinischer Versorgung haben, dass sie sozialversichert sind, dass sie heiraten können, dass Kinder durch ihren Vater anerkannt werden, dass sie an Stellen vermittelt werden, wo sie vorübergehend Unterkunft finden etc. Im Verlauf der Pilotphase konnte somit für einige hundert Personen der Vereinszweck der „Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation“ erfüllt werden. Indem die KlientInnen über ihre Rechte informiert und in einem geschützten Rahmen bei der Analyse ihrer Situation beraten werden, trägt die Arbeit der Beratungsstelle zur Schaffung einer Basis bei, die weitere Verbesserungen, nicht zuletzt aus Eigeninitiative der Betroffenen, ermöglicht. Diese pragmatische Herangehensweise innerhalb der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ist als der Situation und den Bedürfnissen angemessen zu betrachten.

Der Beitrag der Arbeit des VBBS und der Beratungsstelle zur Lösung des Hauptproblems der Sans-Papiers, d.h. zur *Regelung ihrer Aufenthaltssituati-*

on, ist hingegen als eher gering zu beurteilen. Der Hauptgrund dafür sind der eingeschränkte Handlungsspielraum und die hohen Hürden für die Anerkennung als schwerwiegender persönlicher Härtefall durch die zuständigen Behörden vor allem auf Bundesebene. Die Ursachen der diversen Schwierigkeiten im Alltagsleben von Sans-Papiers können deshalb nur durch politische Arbeit und Lobbying angegangen werden, die auf eine veränderte Zulassungspolitik abzielen. Im Einklang mit der pragmatischen Vorgehensweise wäre die Humanisierung des Alltags von Sans-Papiers und der Respekt ihrer Grundrechte jedoch auch durch Sensibilisierungs- und Lobbyingarbeit anzustreben, welche noch mehr darauf hinarbeitet, dass verschiedene Amtsstellen sich Handlungsspielräume verschaffen und diese zu Gunsten der Betroffenen ausschöpfen.

Zusammenfassend lassen sich folgende Stärken und Schwächen der Arbeit von VBBS und Beratungsstelle in der Pilotphase nennen: Die *Stärke* der Beratungsstelle liegt in ihrer hohen Akzeptanz und Anerkennung durch alle relevanten Akteure (Behörden, KlientInnen, Fachstellen und -organisationen), die Ausdruck der breiten Vernetzung, des aufgebauten Vertrauens und der erworbenen Kenntnisse sind. Die Vorarbeiten des Vorstandes und der Gründungspersonen haben hierfür die Basis gelegt. Die Beratungsstelle ist seit ihrer Eröffnung zu einer wichtigen Akteurin für Fragen im Zusammenhang mit Sans-Papiers geworden. Als Stärke vor allem des Vorstandes des VBBS ist zudem auf die hohe Selbstreflexion zu verweisen. Es besteht ein Interesse an Verbesserungsvorschlägen und Lücken, Schwächen sowie Pendenzen sind weitgehend bewusst und werden innerhalb der vorhandenen Möglichkeiten angegangen.

Als hauptsächliche *Schwachpunkte* haben sich die geringe öffentliche und politische Sichtbarkeit und der kleine entsprechende Einfluss des VBBS sowie die fehlende Vernetzung zu den Sans-Papiers und MigrantInnenorganisationen herauskristallisiert. Diese Kritik richtet sich hauptsächlich an den Vorstand des VBBS, in dessen Aufgabenbereich diese Tätigkeiten vorwiegend fallen (vgl. dazu auch 4.2). Dass der Aspekt der politischen Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit von verschiedener Seite besonders hervorgehoben wird, hat wesentlich damit zu tun, dass die Auflösung des Sans-Papiers-Kollektivs eine eigentliche Lücke hinterlassen hat und gegenwärtig kein Akteur vorhanden ist, der sich pointiert und sichtbar politisch engagiert. Zudem stehen die politischen Debatten bezüglich der zentralen Thematik der Regularisierung des Aufenthalts seit einiger Zeit nahezu still. Dieser von verschiedener Seite genannte Schwachpunkt ist deshalb als Ausdruck von Erwartungen und eines Handlungsbedarfs zu verstehen, für die der VBBS gegenwärtig der einzige sichtbare Adressat ist.

4.2 Ausblick und künftige Herausforderungen

Für die weitere Arbeit des VBBS und der Beratungsstelle nach der Pilotphase ist davon auszugehen, dass die Rahmenbedingungen gleich bleiben werden, das heisst, dass sich weder der politische Kontext tiefgreifend verändern noch dass die Zahl der Sans-Papiers zurückgehen wird. Die Hauptaufgabe wird darum sein, die aufgebauten Netze, Kenntnisse und Aktivitäten zu *festigen*, auf eine gesicherte Basis zu stellen und damit ihre Nachhaltigkeit anzustreben. Bestandteil davon müsste sein, sich mit den genannten Verbesserungsvorschlägen auseinanderzusetzen. Eine Aufgabe dürfte dabei sein, dass die Beratungsstelle und der Verein nach der aufwändigen Aufbauphase neben dem weiterhin bedeutsamen symbolisch-indirekten Nutzen noch mehr auf der unmittelbaren Ebene nützlich und wirksam werden, d.h. zu *konkreten Veränderungen* für die Lebenssituation einzelner oder Gruppen von Sans-Papiers beitragen.

Aus den Gesprächen mit den verschiedenen Fachpersonen haben sich zudem zwei grundsätzliche *Herausforderungen* herauskristallisiert, zu welchen sich der Vorstand und die Beratungsstelle hinsichtlich ihrer weiteren Arbeit werden positionieren müssen: Erstens ist eine Balance zu finden zwischen dem Ziel eines *vertrauensvollen Verhältnisses* zu KlientInnen und Behörden einerseits, das bisher wesentlich und direkt an die persönliche Beziehung zur Stellenleiterin gebunden ist, und andererseits der mittelfristigen Sicherung und einer gewissen Loslösung der Tätigkeiten und des Wissens der BBS von der Stellenleiterin als Einzelperson. Ein ähnliches Dilemma stellt sich bezüglich der Absicht, die Stelle noch bekannter und sichtbarer zu machen, damit potentielle KlientInnen von ihr Kenntnis haben. Dieser Vorteil kann dann zu einem Nachteil werden, wenn die Stelle dadurch als weniger vertrauensvoll und geschützt wahrgenommen wird.

Zweitens ist der Anspruch, mit den unterschiedlichen Akteuren, die irgendwie mit dem Thema Sans-Papiers zu tun haben eine gute Zusammenarbeitsbasis zu haben oder gar eine *Brückenfunktion* zwischen ihnen einzunehmen, als Gratwanderung zu verstehen. Je nach Interessenlage haben die verschiedenen Seiten (die Betroffenen und ihre Unterstützenden selbst, ihre Arbeitgeber, andere Fachorganisationen auf regionaler und nationaler Ebene, aber auch die zuständigen Behörden verschiedener Ebenen und Bereiche) sehr unterschiedliche und sich möglicherweise widersprechende Erwartungen an den Verein und die Beratungsstelle. Dies betrifft insbesondere die öffentliche und politische Arbeit. Die Herausforderung besteht dabei, mit einer *klaren eigenen Linie und Position* die Glaubwürdigkeit gegenüber und das Vertrauen von den verschiedenen PartnerInnen zu bewahren. Eine klare Trennung der Rollen und Aufgaben der Stellenleiterin und des Vereinsvorstandes scheint diesbezüglich wichtig und sinnvoll. Dies könnte dazu beitragen, die sich konkurrierenden Anliegen der anwaltschaftlichen Lobbyarbeit einerseits

und andererseits dem Anspruch, für alle (inkl. Migrationsbehörden und Polizei) vertrauenswürdige AnsprechpartnerInnen und ein Kompetenzzentrum zu sein, auseinanderzuhalten und parallel zu verfolgen. Konkret würde das bedeuten, dass die politische und öffentliche Lobbyarbeit ausschliesslich dem Vorstand zukommt und sich die Beratungsstelle auf die Beratungstätigkeit, die dafür notwendige Vernetzung sowie die mit ihrer Arbeit verbundene Öffentlichkeitsarbeit beschränkt. Dies könnte die Stellenleiterin überdies von Zusatzaufgaben entlasten. Wie weit sich der Vorstand selbst politisch engagieren kann und will oder ob er eher eine Koordinations- und Vernetzungsrolle einnimmt, ist dabei eine weitere Frage. Die Antwort darauf dürfte auch davon abhängen, ob andere Akteure auftauchen (oder gefördert werden können), die sich – ähnlich wie früher das Sans-Papiers-Kollektiv – ausschliesslich dem politischen Einsatz für die Interessen der Sans-Papiers widmen und damit die Arbeit des VBBS ergänzen würden.

5 Bibliographie

- Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006a). "Ein Alltag ohne Bewilligung: Wie Sans-Papiers mit prekären Lebensbedingungen umgehen", in Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar - unverzichtbar*. Zürich: Seismo Verlag, S. 73-110.
- Achermann, Christin und Milena Chimienti (2006b). *Migration, Prekarität und Gesundheit: Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Achermann, Christin und Denise Efonayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung.
- Bahnan Büechi, Rania und Christine Sieber (2004). "Frauen Sans-Papiers : Recht auf Gesundheit", in Departement Migration - Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Migration - eine Herausforderung für Gesundheit und Gesundheitswesen*. Zürich: Seismo, S. 139-149.
- Bauer, Theres (2005). *'Das Vertrauen ist das Wichtigste': Erfahrungen von Migrantinnen und Migranten mit der Gesundheitsversorgung in der Ostschweiz*. St. Gallen: Caritas-Fachstelle Gesundheit und Integration.
- Bloch, Rolf et al. (2004). *Eine Erklärung des Beirates eingesetzt von den Landeskirchen und den Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zum Thema 'Sans-Papiers - Humanisierung des Alltags'*. Bern.
- Departement Migration, Schweizerisches Rotes Kreuz (2006). *Sans-Papiers in der Schweiz: unsichtbar- unverzichtbar*. Zürich: Seismo Verlag.
- Domenig, Dagmar (2001). *Migration, Drogen, transkulturelle Kompetenz*. Bern [etc.]: H. Huber.
- Flick, Uwe, Ernst von Kardoff und Ines Steinke (Hg.) (2005). *Qualitative Forschung: ein Handbuch*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Laubenthal, Barbara (2007). *Der Kampf um Legalisierung: Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Longchamp, Claude et al. (2005). *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern: gfs.bern.
- Nellen-Stucky, Rachel (2004). *Politik gegen die Angst : die Schweizer Sans-Papiers-Bewegung von 1997 bis heute*. Basel: [S.n.].

Saxer-Steinlin, Anne-Marie et al. (2004). *Handlungsvorschläge der Arbeitsgruppe eingesetzt von den Landeskirchen und den Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zum Thema 'Sans-Papiers - Humanisierung des Alltags'*. Bern.

Wihtol de Wenden, Catherine (1999). *L'immigration en Europe*. Paris: La documentation française.

Zuppinger, Brigit, Christine Kopp und Hans-Rudolf Wicker (2000). *Interventionsplan HIV/Aids-Prävention bei Sub-Sahara MigrantInnen*. Bern: Institut für Ethnologie, Universität Bern.

6 Anhang

Tabelle 1: Interviewte Personen

Name oder Beschreibung	Funktion, Organisation	Datum
„Intern“		
Jacob Schädelin und Anne-Marie Saxer-Steinlin	Präsident und Vize-Präsidentin VBBS	18.12.2007
Marianne Kilchenmann	Stellenleiterin BBS	19.12.2007
Dominic Wetli	Leiter RBS	08.01.2008
Barbara von Escher	Vorstand VBBS, Ressort Öffentlichkeitsarbeit	15.01.2008 (telefonisch)
Eva Arnold Schröger	Beraterin MeBiF	15.01.2008
„Extern“		
Alexander Ott	Leiter Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern	22.01.2008
Florian Düblin	Leiter Migrationsdienst des Kantons Bern	22.01.2008 (telefonisch)
Ruedi Keller	Gewerkschaftssekretär, UNIA Sektion Bern (und Stadtrat SP Bern)	29.01.2008
Martin van Egmond	Fachstelle Sozialarbeit der Katholischen Kirche Bern	04.02.2008
Heidi Mosimann	Bereichsleiterin Beratung und Informati-on, isa Bern	12.02.2008
„KlientInnen“		
Kolumbianerin, Ende 30	Sans-Papiers seit 12 Jahren	15.01.2008
Mazedonier, Anfang 40	Sans-Papiers seit 8 Jahren	22.01.2008
Schweizerin, Anfang 20	Verheiratet mit ehemaligem Sans-Papiers	28.01.2008
Schweizerin, Mitte 40	Ehemalige Arbeitgeberin eines Sans-Papiers	05.02.2008
Kongolose, Mitte 50	Ehemaliger Sans-Papiers	12.02.2008

Tabelle 2: Berücksichtigte Dokumente nach Quelle und Erhebungsart

Quelle	Erhebung
Ordner und Dokumentenmappen des Präsidenten	Vollständige Sichtung, selektive Erhebung
Elektronische Dokumente (2004-2007), ausgewählt von der Vize-Präsidentin	Vollständige Sichtung, selektive Erhebung
Protokolle und Unterlagen aller Vorstandssitzungen (2005-2007)	Vollständige Sichtung, selektive Erhebung
Dokumente auf der Homepage www.sans-papiers-contact.ch	Vollständige Sichtung, selektive Erhebung
Diverse Ordner und Materialien im Büro der Beratungsstelle	Vollständige Sichtung, selektive Erhebung
Dossiers und Notizen der Beratungsgespräche	Sichtung und Erhebung einer Stichprobe

Veröffentlichungen der Reihe « Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus »

Claudio Bolzman, Marie Vial (2007). Migrants au quotidien: les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives.

Janine Dahinden (2005). Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum.

Gianni D'Amato, Brigitta Gerber (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.

Hans Mahnig (Ed.) (2005). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.

Etienne Piguet (2005). L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires.

Janine Dahinden, Etienne Piguet (Hrsg.) (2004). Immigration und Integration in Liechtenstein.

Josef Martin Niederberger (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik.

Pascale Steiner; Hans-Rudolf Wicker (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend dieser Publikationen wünschen, konsultieren Sie bitte die website des SFM <http://www.migration-population.ch> oder jene des Herausgebers <http://www.seismoverlag.ch>.

Diese Publikationen können bei Seismo bestellt werden: buch@seismoverlag.ch.

Letzte veröffentlichte Studien des SFM

53 : Rosita Fibbi, Philippe Wanner (2008). Condizioni di vita degli Italiani anziani in Svizzera.

52D : Joëlle Moret, Denise Efonayi-Mäder, Fabienne Stants (2007). Menschenhandel in der Schweiz: Opferschutz und Alltagsrealität.

52 : Joëlle Moret, Denise Efonayi-Mäder, Fabienne Stants (2007). Traite des personnes en Suisse : quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?

51 : Mathias Lerch, Janine Dahinden, Philippe Wanner (2007). Remittance Behaviour of Serbian Migrants living in Switzerland.

50 : Bülent Kaya, Martina Kamm, Alexis Gabadinho (2007). Ressources du personnel migrant : quelle importance dans le domaine de la santé ? Une recherche-action.

49: Alexis Gabadinho, Philippe Wanner, Janine Dahinden (2007). La santé des populations migrantes en Suisse : une analyse des données du GMM. Le rôle du profil socioéconomique, sociodémographique et migratoire sur l'état de santé, les comportements et le recours aux services de santé.

48 : Janine Dahinden, Fabienne Stants (2007). Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz.

47 : Joëlle Moret in collaboration with Simone Baglioni and Denise Efonayi-Mäder (2006). Somali refugees in Switzerland. Strategies of Exile and Policy Responses.

46 : Joëlle Moret, Simone Baglioni, Denise Efonayi-Mäder (2006). The Path of Somali Refugees into Exile. A Comparative Analysis of Secondary Movements and Policy Responses.

45 : Mathias Lerch en collaboration avec Philippe Wanner (2006). Les transferts de fonds des migrants albanais. Facteurs déterminant leur réception.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend der Publikationen des SFM wünschen, konsultieren Sie bitte die website <http://www.migration-population.ch>.

Diese Berichte können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.