

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

Handlungs- vorschläge

In diesem Papier wird zunächst der Beratungsbedarf von Sans-Papiers dargestellt. Anschliessend werden einige Lebensbereiche, die Sans-Papiers besonders drängende Alltagsprobleme bereiten, näher ausgeführt und Handlungsvorschläge formuliert. Die Aufzählung der Problemfelder ist nicht abschliessend. Auch in Bereichen wie Kinderbetreuung, Schule/Ausbildung von Jugendlichen, Wohnen, Heirat etc. stellen sich Probleme. Schliesslich finden sich einige Hinweise und Handlungsvorschläge zum Datenschutz, der für Sans-Papiers ein besonders heikles Thema darstellt.

Der Text ist aus der Optik der Alltagsprobleme aufgebaut, was zur Folge hat, dass sowohl die Zielsetzungen wie die angesprochenen Behörden und Institutionen auf ganz unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind.

Inhaltsverzeichnis

1. Beratung von Sans-Papiers	4
1.1. Private Beratungsstelle	5
1.2. Öffentliche Sozialdienste beraten/unterstützen Sans-Papiers	6
1.3. Hilfe aus achtenswerten Beweggründen	7
2. Gesundheit	8
2.1. Krankenversicherung	9
2.2. Unfallversicherung	9
2.3. Vernetzung mit Privatärzten, Prävention	10
2.4. Zugang zum Spital	10
2.5. Schweigepflicht	11
2.6. Geburten	11
3. Arbeitsbedingungen	12
3.1. Die Ausnützung eines Abhängigkeitsverhältnisses verhindern	13
3.2. Faire Arbeitsbedingungen durchsetzen	14
3.3. Interessen vertreten	15
4. Prostitution, Menschenhandel	16–17
4.1. Präventive Massnahmen	18
4.2. Menschenhandel ernsthaft bekämpfen	19
4.3. Opfer- und Zeuginnenschutzprogramm	20
4.4. Besonderen Schutzbedürfnissen Rechnung tragen	21
5. Datenschutz	22–23
5.1. Rechtslage klären	23
5.2. Bestehende Geheimhaltungspflichten durchsetzen	24
5.3. Handlungsspielräume nutzen	25
5.4. Rechtsetzung	26

Beratung von Sans-Papiers

Geprägt durch die Angst, entdeckt und ausgeschafft zu werden, leben viele Sans-Papiers einsam und verbringen ihre Freizeit allein in ihrer Unterkunft, die sie oft beim Arbeitgeber haben. Sans-Papiers haben einen begrenzten Freundeskreis, sind aber sehr stark auf die Unterstützung durch dieses private soziale Netzwerk, das häufig aus Angehörigen ihrer Herkunftsländer besteht, angewiesen. Sie sind oft schlecht informiert über konkrete Rechtsfragen, die bestehende Infrastruktur etc. Vertrauens- und Schlüsselpersonen haben daher für sie eine zentrale Bedeutung.

Es gibt im Kanton Bern verschiedene Anlaufstellen für Sans-Papiers, die sich mit der Einreichung von Härtefallgesuchen und/oder mit Sozialarbeit befassen. Ihre Arbeit stösst jedoch an Grenzen, da sie entweder auf ehrenamtlicher Basis betrieben wird, nur wenige Stellenprozent zur Verfügung hat – oder weil die Beratung von Sans-Papiers nicht Kerngeschäft der Stelle ist oder formell gar nicht zu deren Auftrag gehört. Eine Ombudsstelle, wie sie die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen forderte, gibt es im Kanton nicht. Das Bedürfnis ist entsprechend gross, eine Stelle mit Know-how und genügend Kapazitäten zu schaffen.

Sans-Papiers besitzen keine Aufenthaltsbewilligung und entsprechend auch keinen Ausweis, der Angaben über ihren Wohnsitz etc. enthält. Eine Bescheinigung durch eine Beratungsstelle kann ein Beweis für ihre Anwesenheit und ihre Lebensumstände sein.

Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Bundesverfassung Art. 12 und Kantonsverfassung Art. 29) verpflichtet die öffentlichen Sozialdienste, Sans-Papiers Nothilfe zu gewähren. Die öffentlichen Sozialdienste nehmen im Normalfall jedoch Kontakt mit der Fremdenpolizei auf oder stellen dies zur Bedingung für eine Unterstützung. Sans-Papiers wenden sich deshalb nicht an diese Stellen, es sei denn, die Rückreise in ihr Heimatland stelle eine Option für sie dar.

Die Arbeit von Beratungsstellen gerät leicht in eine strafrechtliche Grauzone. Sans-Papiers über ihre Rechte zu informieren, sie zu beraten, ist nicht strafbar. Eine Wohnung zu vermitteln oder zur Verfügung zu stellen, finanzielle Unterstützung zu leisten etc., fällt hingegen je nach konkreter Auslegung unter den Tatbestand des «Erleichterns des rechtswidrigen Verweilens im Lande» gemäss Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) Art. 23 Abs. 1.

1. Private Beratungsstelle

Ziele:

- Es soll im Kanton Bern eine private Beratungsstelle für Sans-Papiers mit entsprechendem Know-how geschaffen werden. Sie soll niederschwellig erreichbar, vielseitig vernetzt und sowohl für Sans-Papiers wie auch für Behörden und weitere Institutionen vertrauenswürdig sein (vgl. Beilage: Konzept Beratungsstelle für Sans-Papiers Kanton Bern).
- Sans-Papiers, die durch diese Stelle beraten werden, erhalten eine Bescheinigung, die aufzeigt, dass diese Personen bekannt sind und begleitet werden.

Angesprochene/Zuständige:

- Kirchen
- Private Institutionen

2. Öffentliche Sozialdienste beraten/unterstützen Sans-Papiers

Ziele:

- Die öffentlichen Sozialdienste müssen das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (BV Art. 12, KV Art. 29) für Sans-Papiers respektieren.
- Sie erarbeiten Richtlinien für die Beratungs- und Unterstützungspraxis für Sans-Papiers und den Datenschutz bzw. die Art und Weise der Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei.

Angesprochene/Zuständige:

- Gemeinde- und regionale Sozialdienste
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialamt
- Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

3. Hilfe aus achtenswerten Beweggründen

Ziele:

- Organisationen und Einzelpersonen, die aus achtenswerten Beweggründen Sans-Papiers beherbergen oder Wohnungen vermitteln, sie finanziell unterstützen oder anstellen, sollen nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesgesetzgeber (Ausländergesetz)
- Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
 - Gerichtliche Polizei
- Strafgerichte

Gesundheit

Schwierige Arbeits- und Lebensbedingungen von Sans-Papiers, ihre ständige Angst, entdeckt und ausgeschafft zu werden, führen zu grösserer Krankheitsanfälligkeit. Selbst ernste gesundheitliche Probleme werden oft lange ohne Behandlung erduldet, lediglich mit Hausmittelchen oder mit Medikamenten von nicht professionell geschulten Bekannten zu heilen versucht. Schwangerschaften und Geburten stellen grosse Probleme dar.

Sans-Papiers haben häufig weder eine Kranken- noch Unfallversicherung und kaum Geld, um medizinische Behandlungen oder Krankenkassenprämien zu bezahlen.

Der Zugang zu Spitälern ohne Versicherung ist schwierig und teuer. Werden Rechnungen nicht bezahlt, gelangen Daten auf indirektem Weg zur Fremdenpolizei. Dass es in Bern Privatärztinnen und -ärzte gibt, die bereit sind, Sans-Papiers gegen ein bescheidenes Honorar zu behandeln, mag in einzelnen Fällen Hilfe bringen. Wichtig wäre aber ein niederschwelliges Gesundheitssystem, zu dem Sans-Papiers problemlos Zugang haben. Solche Modelle gibt es in Lausanne und Genf.

1. Krankenversicherung

Ziele:

- Sans-Papiers mit Wohnsitz gemäss Art. 24 ZGB in der Schweiz müssen in die Grundversicherung aufgenommen werden (KVG-Obligatorium, Weisung BSV, Urteil des eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 24.12.2002).
- Prämienvergünstigungen sollen Sans-Papiers gewährt werden, wenn die kantonalen Vorgaben erfüllt sind.
- Die dafür verlangten Unterlagen müssen der Situation von Sans-Papiers angepasst werden (siehe Erfahrungen in andern Kantonen).

Angesprochene/Zuständige:

- Krankenversicherungen
- Kantonales Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht, Abteilung Krankenversicherung
- Bundesamt für Gesundheit, Abteilung Kranken- und Unfallversicherung
- Ombudsstelle der sozialen Krankenversicherung

2. Unfallversicherung

Ziele:

- Erwerbstätige Sans-Papiers müssen gegen Unfall versichert werden.
- Für entgegen den gesetzlichen Bestimmungen nicht Versicherte soll die SUVA oder die sogenannte Ersatzkasse die Leistungen erbringen und vom säumigen Arbeitgeber die geschuldeten Ersatzprämien einziehen (Art. 73 UVG).

Angesprochene/Zuständige:

- Arbeitgeber
- SUVA und Ersatzkasse

3. Vernetzung mit Privatärzten, Prävention

Ziele:

- Der Zugang zu ambulanter ärztlicher wie zahnärztlicher Behandlung sowie zu Medikamenten muss für Sans-Papiers gewährleistet und auch ohne Versicherung finanziell tragbar sein.
- Die Massnahmen der Gesundheitsvorsorge/-förderung dürfen Sans-Papiers, insbesondere Kinder und Jugendliche, nicht ausschliessen und müssen deren spezielle Situation berücksichtigen.

Angesprochene/Zuständige:

- Berufsverbände und Standesorganisationen
- Kantonales Sozialamt, Abteilung Suchtfragen/Gesundheitsförderung
- Gesundheitsdienste der Städte

4. Zugang zum Spital

Ziele:

- Sans-Papiers müssen in den öffentlichen Spitälern, insbesondere auch im Inselspital, für gewöhnliche und Notfall-Behandlungen aufgenommen werden.
- Besteht kein Versicherungsschutz, sollen für Sans-Papiers finanzierbare Lösungen bereitstehen: z.B. Selbstzahler nach Berner Tarif statt Ausländertarif, Ratenzahlssystem, angemessene Kostengutsprachen, Fondsbeiträge. (Siehe Erfahrungen aus Spitälern anderer Kantone. Siehe auch Strategie «Migration und Gesundheit» des Bundesamtes für Gesundheit.)

Angesprochene/Zuständige:

- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Spitalamt
- Sanitätsdirektorenkonferenz
- Inselspital und Regionalspitäler
- Spitalmitarbeitende in der Aufnahme und im Sozialbereich

5. Schweigepflicht

Ziele:

- Die Schweigepflicht gemäss Art. 33 ATSG, Art. 84ff KVG und Art. 97 UVG muss beachtet werden.
- Das Arztgeheimnis und die Schweigepflicht gemäss Art. 27 und 28 kant. Gesundheitsgesetz muss beachtet werden. Auch bei offenen Spitalrechnungen dürfen keine Daten – auch nicht auf indirektem Weg – an die Fremdenpolizei weitergeleitet werden.
- Kranken- und Unfallversicherer dürfen im neuen Bundesgesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, das zur Zeit beraten wird, nicht verpflichtet werden, Daten an die Fremdenpolizei weiterzuleiten.

Angesprochene/Zuständige:

- Kranken- und Unfallversicherungen
- Santésuisse Bern
- Kantonales Amt für Stiftungsaufsicht, Abteilung Krankenversicherung
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Spitalamt
- Sanitätsdirektorenkonferenz
- Insspital und Regionalspitäler
- Ärztinnen und Ärzte
- Bundesgesetzgeber

6. Geburten

Ziel:

- Das zuständige Zivilstandsamt soll Geburten von Kindern von Sans-Papiers registrieren und einen Geburtsschein ausstellen. Es soll keine weitergehenden Meldungen machen.

Angesprochene/Zuständige:

- Zivilstandsämter

Arbeitsbedingungen

Der illegale Arbeitsmarkt ist ein Faktum. Er kommt insbesondere vor in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe, im Baugewerbe (insbesondere bei Unterakkordanten), in der Reinigungsbranche, in Privathaushalten, im Unterhaltungs- und Sexgewerbe. Viele Sans-Papiers sind auf Gelegenheitsjobs angewiesen.

Die Anstellungsbedingungen von Sans-Papiers sind sehr unterschiedlich. Die Abhängigkeit der Sans-Papiers von ihren Arbeitgebern – oft wohnen sie auch am Arbeitsort – birgt jedoch generell die grosse Gefahr der Ausnützung. Viele Sans-Papiers arbeiten hart, unter schlechten Bedingungen, mit kleinem Lohn und erhalten nicht immer die versprochenen Leistungen. Es besteht jedoch eine grosse Diskrepanz zwischen dem Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen und der Bereitschaft vieler Sans-Papiers, sich mit Umständen abzufinden, die weit unter diesem Standard liegen.

Das neue Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit wird zur Zeit beraten. Das Ungleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Sans-Papiers, die ausgewiesen werden, wird bestehen bleiben, auch wenn die Sanktionen gegen die Arbeitgeber verschärft werden. Die irregulären Aufenthalte von der Bekämpfung der Schwarzarbeit auszunehmen, erscheint nicht realistisch. Aber es könnten Prioritäten gesetzt werden.

Vermutlich hilft auch die Durchsetzung anständiger(er) Arbeitsbedingungen im illegalen Arbeitsmarkt mit, den Trend zur Schwarzarbeit zu verkleinern.

1. Die Ausnützung eines Abhängigkeitsverhältnisses verhindern

Ziele:

- Im neuen Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit und bei dessen Vollzug ist das Schwergewicht auf die Kontrolle der Arbeitsbedingungen und auf die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge zu legen und nicht auf die Beseitigung irregulärer Aufenthalte.
- Insbesondere sollen bei den Kontrollen Situationen geahndet werden, in denen Abhängigkeitsverhältnisse und Notlagen durch den Arbeitgeber ausgenützt werden.
- Arbeitgeber, die die Notlage von Sans-Papiers ausnützen, müssen streng sanktioniert werden.
- Arbeitnehmerschutzbestimmungen (Sicherheit, Gesundheit etc.) müssen bei Arbeitsverhältnissen mit Sans-Papiers eingehalten und kontrolliert werden.
- Entdeckte Sans-Papiers sollen vorübergehend hier bleiben dürfen, um ihre arbeitsvertraglichen Rechte gerichtlich durchzusetzen.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesgesetzgeber
- beco Berner Wirtschaft und Tripartite Kommission
- Arbeitgeberverbände
- Gewerkschaften
- Gewerbepolizei der Städte
- IMES
- Migrationsdienst des Kantons Bern
- Fremdenpolizei der Städte

2. Faire Arbeitsbedingungen durchsetzen

Ziele:

- Es soll eine inoffizielle Konfliktvermittlungs-/Ombudsstelle von hoher Autorität und Verschwiegenheit für den illegalen Arbeitsmarkt geschaffen werden. Sie hilft, für beide Parteien akzeptable Arbeitsbedingungen zu finden (Versicherungen, minimales Unfallrisiko, Arbeitszeiten, Lohn etc).
- Sans-Papiers sollen die Rechte aus ihrem Arbeitsvertrag gerichtlich einfordern können, ohne mit einer Wegweisung rechnen zu müssen. Arbeitsgerichte dürfen keine Daten an die Fremdenpolizei weiterleiten.
- Bei der Beurteilung von arbeitsrechtlichen Streitfällen müssen die spezifischen Beweisprobleme solcher Arbeitsverhältnisse berücksichtigt werden (keine schriftlichen Verträge etc.).

Angesprochene/Zuständige:

- Beratungsstelle für Sans-Papiers
- Wirtschaft
- Gewerkschaften
- Kirchen
- Arbeitsgerichte

3. Interessen vertreten

Ziele:

- Gewerkschaften, in deren Tätigkeitsbereich Sans-Papiers gehäuft arbeiten (Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe, Baugewerbe, Landwirtschaft), sollen sich mit der Sans-Papiers-Problematik, insbesondere mit den widersprüchlichen Interessen von ArbeitnehmerInnen mit und ohne Aufenthaltsbewilligung auseinandersetzen.
- Gewerkschaften sollen arbeitsrechtliche Anliegen von Sans-Papiers vertreten.
- In Branchen, in denen die ArbeitnehmerInnen nicht oder schlecht organisiert sind (Haushaltarbeit, Prostitution), sollen informelle Vernetzungsmöglichkeiten (Treff für Hausangestellte etc.) geschaffen werden, wo Dienstleistungen angeboten werden.

Angesprochene/Zuständige:

- Gewerkschaften
- Hauswirtschaft Schweiz
- Beratungsstelle Xenia
- Weitere NGOs

Prostitution, Menschenhandel

Die Lage vieler illegaler Prostituiertes ist gekennzeichnet durch Verschuldung (Informations-, Vermittlungs- und Reisekosten, aber auch Lebenskosten), Abhängigkeit (oft auch von der eigenen Grossfamilie), Ausnützung (überdurchschnittlich hohe Arbeitszeiten, sehr kleiner effektiver Verdienst), Abschirmung (die Kulturkreise haben eigene Netze und zum Teil eigene Infrastrukturen, die alles in die Salons liefern), Gewalt und Drohungen (Freier können nicht abgelehnt, Tätigkeiten können nicht verweigert werden). Die Arbeitsorte wechseln ständig, die Arbeit kann nicht gekündigt werden. Die Angst ist bei diesen Frauen sehr zentral, auch die Angst vor einer Rückkehr, da sie durch ihre Tätigkeit im Heimatland «abgeschrieben» sind. Gesundheitliche und psychosoziale Probleme sind häufig.

Andererseits sind diese Frauen «Überlebenskünstlerinnen». Sie bezeichnen sich oft nicht als Ausgebeutete, denn Abhängigkeiten kennen sie auch in ihrem Heimatland, und das Einkommen, umgerechnet in ihre Währung, ist ein grosser Verdienst.

Sexarbeit ist nach wie vor tabuisiert – zum Nachteil der Frauen. Sie ist jedoch keine Randerscheinung in unserer Gesellschaft, jeder sechste Mann ist regelmässig Kunde bei einer Prostituierten.

Viele Prostituierte sind Opfer von Menschenhandel, der international zu einem höchst lukrativen Geschäft geworden ist. Bei kriminellen Vermittlern sind die Preise überhöht, versprochene Leistungen werden oft nicht erbracht, die Frauen werden getäuscht. Migrationswilligen werden Arbeitsmöglichkeiten mit angemessenem Lohn in Haushaltungen, in Cabarets u.ä. in Aussicht gestellt, die Frauen landen jedoch in der Prostitution (oder neuerdings immer häufiger als Hausangestellte, die wie Leibeigene gehalten werden). Pass und Reisepapiere werden den Frauen weggenommen.

Gewisse Bemühungen zur Lösung der Probleme wurden eingeleitet: Anfangs 2003 ist beim Bundesamt für Polizei die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) geschaffen worden. Sie soll die nötigen Strukturen und Vernetzungen für eine wirksame Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel in der Schweiz schaffen.

Als NGOs sind vor allem ProCoRe (nationaler Zusammenschluss aller Organisationen, die im Bereich Prostitution tätig sind), das Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ), die Berner Beratungsstelle Xenia und ASPASIE Genf in diesem Bereich tätig.

Die Berner Arbeitsgruppe Menschenhandel/Frauenhandel, in der Polizei und NGOs vertreten sind, leistete gewisse Vorarbeiten für eine Verbesserung der Kooperation unter den beteiligten Stellen. Das Thema soll neu im Projekt «Stopp häusliche Gewalt» bei der Polizei- und Militärdirektion angesiedelt werden, hat aber 2004 keine Priorität.

1. Präventive Massnahmen

Ziele:

- Prostitution soll als normale Berufstätigkeit anerkannt werden. Ein Kontingent für Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen für Prostituierte als Spezialkräfte soll eingeführt werden.
- Die Visa-Abteilungen der Schweizer Botschaften sollen über Menschenhandel und die tatsächlich auszuführende Arbeit informieren. Organisationen vor Ort sollen entsprechend in der Zivilgesellschaft der Herkunftsländer informieren.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesbehörden: EJP, IMES, seco, EDA
- Migrationsdienst des Kantons Bern
- Fremdenpolizei der Städte
- beco Berner Wirtschaft
- NGOs

2. Menschenhandel ernsthaft bekämpfen

Ziele:

- Die für die Bekämpfung von Menschenhandel zuständigen Stellen müssen ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen können. Sie verfügen über genügend Kapazitäten, theoretisches und praktisches Spezialwissen und sind untereinander unkompliziert vernetzt.
- Die Mitarbeitenden, welche mit potenziellen Opfern zu tun haben, müssen auf die Probleme des Menschenhandels sensibilisiert und dafür ausgebildet werden, Opfer zu erkennen.
- Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Beratungsstellen muss abgesprochen werden und auf gegenseitigem Verständnis für die jeweiligen Aufgaben beruhen.
- Zur psychosozialen Betreuung der Opfer von Menschenhandel soll die Polizei private Beratungsstellen beiziehen.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesbehörden: BAP, BJ, IMES, KSMM
- Kant. Polizei- und Militärdirektion, Kantonspolizei, Migrationsdienst
- Fremdenpolizei der Städte
- Beratungsstelle Xenia
- Opferberatungsstellen

3. Opfer- und Zeuginnenschutzprogramm

Ziele:

- Ein umfassendes Opfer- und Zeuginnenschutzprogramm muss eingeführt werden (Beratung, Begleitung, Opferhilfe, Schutz vor organisierter Kriminalität, Aufenthaltsrecht für betroffene Frauen während eines Straf- oder Forderungsprozesses etc.).
- Noch nicht aussagebereite Frauen sollen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht erhalten, um Zeit zum Nachdenken über eine Anzeige zu haben.
- Traumatisierte oder im Heimatland gefährdete Frauen müssen ein dauerndes Aufenthaltsrecht erhalten.
- Opfer und Zeuginnen dürfen wegen ANAG-Delikten nicht bestraft werden.
- Opfer und Zeuginnen sollen keine Einreisesperren erhalten.
- Opfer und Zeuginnen sollen Rückkehrhilfen erhalten.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesgesetzgeber (Ausländergesetz)
- Bundesbehörden: EJPD, IMES, BAP, BJ
- Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Migrationsdienst
- Fremdenpolizei der Städte

4. Besonderen Schutzbedürfnissen Rechnung tragen

Ziele:

- Die Beratungsstelle Xenia als einzige Stelle in Bern mit effektivem Zugang zu Prostituierten ohne Aufenthaltsbewilligung muss über genügend Kapazitäten und Ressourcen verfügen können.
- Die Cabaret-Betreiber müssen regelmässig auf Einhaltung der rechtlichen Vorschriften kontrolliert werden.
- Beraterinnen von Gesundheitsprojekten müssen in Nacht- und Saunaclubs freien Zugang zu den «Prostituierten» erhalten.

Angesprochene/Zuständige:

- Subventionsgeberin Stadt Bern
- Kanton Bern und Städte, aus denen Ratsuchende kommen (finanzielle Beiträge)
- Polizeibehörden
- beco Berner Wirtschaft
- Gewerbepolizei der Städte
- Regierungstatthalterämter
- Clubbetreiber

Datenschutz

Solange Sans-Papiers damit rechnen müssen oder zumindest Angst davor haben, dass ihre Identität und ihre «Papierlosigkeit» an die Fremdenpolizeibehörden weitergeleitet wird, werden sie selbst grundlegende Rechte nicht in Anspruch nehmen. Für die Humanisierung ihres Alltags ist es deshalb zentral, dass Sans-Papiers während ihres Aufenthaltes in der Schweiz ihre Rechte wahrnehmen können, ohne befürchten zu müssen, deswegen fremdenpolizeilichen Entfernungsmassnahmen ausgesetzt zu sein.

Für Sans-Papiers stellt der Datenschutz damit ein zentrales Problem in den verschiedensten Lebensbereichen dar, namentlich im Gesundheitsbereich, bei Versicherungen, bei der Einschulung, bei Eheschliessungen und Geburten sowie bei Beratungen.

Das geltende Recht misst dem Schutz persönlicher Daten einen hohen Stellenwert zu. Die Bundesverfassung (Art. 13 BV) und vor allem die Kantonsverfassung (Art. 18 KV) gewährleisten den Datenschutz als Grundrecht, das wie jedes Grundrecht für alle, also auch für Sans-Papiers gilt und nur unter bestimmten Voraussetzungen einschränkbar ist. Die Gesetzgebung des Bundes und des Kantons hat die verfassungsmässigen Grundsätze in besonderen Datenschutzgesetzen und durch besondere Vorschriften über die Geheimhaltung, aber auch über Meldeermächtigungen und Meldepflichten in Spezialgesetzen in verschiedener Hinsicht konkretisiert. Diese konkreten Regelungen und namentlich deren Handhabung in der Praxis dürfen nicht zu einer Aushöhlung des Datenschutzrechts führen, sondern müssen der grundrechtlichen Gewährleistung des Datenschutzes hinreichend Rechnung tragen (verfassungskonforme Auslegung).

Zur Durchsetzung des Datenschutzes bestehen verschiedene Instrumente und Verfahren. So besteht insbesondere die Möglichkeit, der kantonalen oder kommunalen Datenschutz-Aufsichtsstelle die missbräuchliche Bearbeitung von Personendaten anzuzeigen und damit zu veranlassen, dass diese ihre Aufsichtstätigkeit im Sinn von Art. 34 des Datenschutzgesetzes wahrnimmt.

Die Rechtslage im Bereich des Datenschutzes ist kompliziert und komplex. Auch für Fachleute ist es mitunter schwierig, sich einen Überblick zu verschaffen. Eine Untersuchung, die konkret Inhalt und Rahmenbedingungen der Rechte für Sans-Papiers in diesem Bereich aufzeigt, wäre deshalb sachlich dienlich und wünschenswert.

Abgesehen von den rechtlichen Vorgaben dürfte in vielen Fällen aber die tatsächliche Situation dafür entscheidend sein, ob der Datenschutz hinreichend gewährleistet wird. Je grösser ein Gemeinwesen ist und je unabhängiger die einzelnen Verwaltungszweige sind, desto besser können Datenschutzvorschriften durchgesetzt werden. In einer Landgemeinde, wo das Schulsekretariat neben dem Büro der Einwohnerkontrolle liegt, werden Personendaten leichter «vertraulich» oder auch unbeabsichtigt weitergegeben. Das gleiche gilt, wenn z.B. der Sozialdienst und die Polizeibehörde in die gleiche Direktion zusammengelegt werden.

1. Rechtslage klären

Ziel:

- Sans-Papiers und die sie beratenden Personen oder Stellen sollen ihre Rechte im Bereich des Datenschutzes und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung kennen.

Angesprochene/Zuständige:

- Beratungsstelle in Zusammenarbeit mit Juristinnen und Juristen

2. Bestehende Geheimhaltungspflichten durchsetzen

Ziele:

- Die Verwaltung muss auf Fragen des Datenschutzes und deren Bedeutung für die Erfüllung ihrer Aufgaben zugunsten von Sans-Papiers sensibilisiert werden.
- Bestehende Geheimhaltungspflichten zum Schutz der persönlichen Daten müssen durchgesetzt werden und dürfen auch nicht indirekt umgangen werden.
- Die gesetzliche Aufsicht im Bereich des Datenschutzes muss funktionieren.
- Die Instrumente zur Durchsetzung des Datenschutzes sollen falls nötig benutzt werden.

Angesprochene/Zuständige:

- Datenschutzbeauftragte
- Gesundheits-, Schul-, und Sozialbehörden des Kantons und der Gemeinden, Spitäler, Sozialversicherungen, insbesondere die Krankenversicherung, Arbeitsgerichte, Zivilstandsämter etc.
- Beratungsstelle in Zusammenarbeit mit Juristinnen und Juristen

3. Handlungsspielräume nutzen

Ziele:

- Die Güterabwägung im Rahmen von Ermessensspielräumen muss die Grundrechte von Sans-Papiers gewährleisten.
- Wo das Gesetz Spielraum lässt, soll auch die Polizei bei dieser Interessenabwägung den Grundrechten den Vorrang vor fremdenpolizeilichen Entfernungsmassnahmen geben.
- Die Polizei soll keine Informationen über Sans-Papiers verlangen, wo es nicht unbedingt notwendig ist.

Angesprochene/Zuständige:

- Datenschutzbeauftragte
- Gesundheits-, Schul- und Sozialbehörden des Kantons und der Gemeinden, Spitäler, Sozialversicherungen, insbesondere die Krankenversicherung, Arbeitsgerichte, Zivilstandsämter etc.
- Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Migrationsdienst
- Fremdenpolizei der Städte

4. Rechtsetzung

Ziele:

- Die Rechtsetzung in den für Sans-Papiers wesentlichen Rechts- und Politikbereichen muss den Datenschutz für Sans-Papiers berücksichtigen. Die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen dürfen nicht (zusätzlich) ausgehöhlt werden, sondern müssen im Gegenteil auch im Alltag noch besser konkretisiert werden.
- Im Besonderen sollen im neuen Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, das zur Zeit beraten wird, die Sozialversicherungen, insbesondere die Kranken- und Unfallversicherungen, nicht verpflichtet werden, Daten von Sans-Papiers an die Fremden- und Arbeitsmarktbehörden weiterzuleiten.

Angesprochene/Zuständige:

- Bundesgesetzgeber
- Datenschutzbeauftragte
- Die in Punkt 5.3. erwähnten Behörden

Anne-Marie Saxer-Steinlin,
Fachstelle Migration der
Ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn

Eva Schär,
CARITAS Bern

Jacob Schädelin,
Pfarrer, Ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn

Benz H.R. Schär,
Fachstelle Migration der
Ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn

Kurt Dreher,
Fachstelle Sozialarbeit der
Röm.-kath. Kirche Bern

Kontakt:
Fachstelle Migration der
Reformierten Kirchen
Bern-Jura-Solothurn
Speichergasse 29, 3011 Bern
Tel. 031 313 10 23
E-Mail: anne-marie.saxer@refbejuso.ch

Bern, Oktober 2004