

Evaluation der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern

Bericht zuhanden der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern

Luzern, den 17. Februar 2014

Ariane De Rocchi (Projektleitung)
derocchi@interface-politikstudien.ch

Franziska Müller (Qualitätssicherung)
müller@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

I	AUSGANGSLAGE	3
1.1	Sans-Papiers in der Schweiz	3
1.2	Zentrale Fragestellungen der Evaluation	5
1.3	Methodisches Vorgehen	5
2	ORGANISATION DER KONTAKT- UND BERATUNGSSTELLE	6
3	LEISTUNGEN DER KONTAKT- UND BERATUNGSSTELLE	8
3.1	Beratungstätigkeit	8
3.2	Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit	14
3.3	Zusammenarbeit	15
3.4	Zeitlicher Aufwand für die Leistungserbringung	16
4	NUTZEN UND BEDARF	18
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	19
5.1	Zukünftige Weiterführung	19
5.2	Beratungstätigkeit	19
5.3	Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit	21
5.4	Zusammenarbeit	22
5.5	Räumlichkeiten	22
	ANHANG	24
A1	Befragte Personen/Institutionen	24
	IMPRESSUM	25

I AUSGANGSLAGE

Die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern wurde Anfang 2012 für eine Pilotphase von drei Jahren eröffnet. Der Trägerverein der Stelle ist durch einen fachlichen und politischen Beirat breit abgestützt. Neben der Kontakt- und Beratungsstelle gibt es einen Gesundheitsdienst, der von zwei pensionierten Ärzten betreut wird.

Im Rahmen der Pilotphase der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers ist es für die verantwortlichen Personen wesentlich, zu wissen, ob und in welchen Teilen das Pilotprojekt erfolgreich ist und ob und in welcher Form die Kontakt- und Beratungsstelle weiter geführt werden soll. Um diese Fragen beantworten zu können, wurde Interface Politikstudien Forschung Beratung mit der vorliegenden Evaluation beauftragt.

Nachfolgend gehen wir kurz auf die Situation der Sans-Papiers in der Schweiz ein, legen die zentralen Fragestellungen der Evaluation dar und zeigen auf, auf Basis welcher methodischer Grundlagen die Fragen beantwortet werden.

1.1 SANS-PAPIERS IN DER SCHWEIZ

Der Begriff *Sans-Papiers* ist missverständlich, da es sich bei Sans-Papiers meistens nicht um Personen ohne gültige Personaldokumente handelt, sondern um Personen, die keine gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz besitzen. In der Schweiz werden Synonym für die Bezeichnung Sans-Papiers auch die Begriffe Papierlose, Personen ohne Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung, Personen ohne geregelten Aufenthalt sowie Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus verwendet.¹ Die Gründe für den ungeregelten Aufenthaltsstatus können vielfältig sein. Die sogenannten *primären Sans-Papiers* haben nie ein Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung oder um Asyl gestellt. Das heisst, sie reisten entweder mit einem gültigen Visum in die Schweiz ein, reisten nach Ablauf des Visums aber nicht wieder aus oder aber reisten bereits illegal in die Schweiz ein. Hingegen werden die *sekundären Sans-Papiers* beispielsweise nach einem abgewiesenen Asylgesuch, einem Nichteintretensentscheid (NEE) oder einem Entzug der Aufenthaltsbewilligung zu Papierlosen.² Im Unterschied zu den primären Sans-Papiers wurden die sekundären Sans-Papiers im Laufe ihres Aufenthalts behördlich erfasst. Viele Sans-Papiers gehen einer Erwerbstätigkeit nach, meistens in Tieflohn-Branchen, die einen Mangel an Arbeitskräften aufweisen und unattraktive Arbeitsbedingungen bieten. Dies betrifft beispielsweise Teile des Gast- und Baugewerbes, die Landwirtschaft oder Privathaushalte. Gemäss der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) sind genaue Angaben über die Zahl der in der Schweiz lebenden Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung nicht möglich, da diese Bevölkerungsgruppe nicht systematisch registriert ist. So schwanken die Angaben über die Anzahl in der Schweiz lebender Sans-Papiers denn auch stark zwischen 70'000 und 180'000 Personen.³ Die Kontakt-

¹ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz, S. 11.

² Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2011): Konzept Pilotphase 2012–2014, S. 3–4.

³ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2011): Sans-Papiers in der Schweiz, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM), S. 4.

und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern geht basierend auf den Schätzungen der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO) von bis zu 300'000 Personen in der ganzen Schweiz aus, im Kanton Luzern würden zwischen 6'300 und 9'400 Sans-Papiers leben. Hinzu kommen die Sans-Papiers aus den angrenzenden Zentralschweizer Kantonen.⁴

Gemäss der EKM ist die rechtliche Situation der Sans-Papiers „sehr komplex, teilweise widersprüchlich und nur schwer nachvollziehbar“.⁵ Sans-Papiers können einerseits aufgrund des unregelmässigen Aufenthaltsstatus jederzeit aus der Schweiz weggewiesen werden. Die Wegweisung kann zudem mit einer Einreisesperre belegt werden. Weigert sich eine Person auszureisen, kann sie hierfür bestraft sowie ausgeschafft werden. Andererseits bedeutet „papierlos“ jedoch nicht rechtlos, denn die im Völkerrecht, in internationalen Konventionen sowie der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) verankerten Menschen- und Grundrechte gelten für alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen, demnach auch für Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus.⁶ Basierend auf der Schweizerischen Bundesverfassung sind diesbezüglich die wichtigsten Grundrechte die Garantie der Menschenwürde, das Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit (Art. 7 und 10 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV), das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), das Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV), der Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV), der Schutz vor Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25 Abs. 2 und 3 BV), die Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) und der Anspruch auf faire Rechtsverfahren (Art. 29 BV). Artikel 36 Absatz 4 BV bezeichnet den Kerngehalt dieser Grundrechte jedes Menschen als unantastbar.⁷ Die Beanspruchung dieser Grundrechte im Alltag gestaltet sich gemäss der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern als problematisch. Grundsätzlich würden sich Sans-Papiers in extrem prekären Lebensbedingungen und Alltagssituationen wiederfinden, die durch eine grosse Abhängigkeit vom Goodwill im Beziehungsumfeld gekennzeichnet seien. Neben der ständigen Gefahr der Inhaftierung oder Wegweisung seien sie deshalb generell in allen Lebensbereichen der ständigen Gefahr vor Ausbeutung, Erpressung, Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt.⁸ Die Beanspruchung der Grundrechte ist gekennzeichnet durch das ständige Risiko der Wegweisung und Inhaftierung, weshalb oftmals von deren Einforderung abgesehen wird.

⁴ Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2011): Konzept Pilotphase 2012–2014, S. 3.

⁵ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2010): Leben als Sans-Papiers in der Schweiz, S. 38.

⁶ Gemäss dem Bericht „Leben als Sans-Papiers in der Schweiz“ der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) aus dem Jahr 2010 sind dies insbesondere die von der Schweiz ratifizierte Kinderrechtskonvention, die Europäische Menschenrechtskonvention, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sowie die UNO-Pakte I (soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte) und II (zivile und politische Rechte). Ausserdem garantiert die Schweizerische Bundesverfassung das Recht auf Bildung und das Recht auf Hilfe in Notlagen. Das Arbeitsrecht und einige soziale Rechte, z.B. aus dem Bereich des Sozialversicherungsrechts, würden unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten (EKM 2010, S. 38).

⁷ Bloch, Rolf; Friedrich, Ueli; Kaufmann, Claudia; Kobel, Bernhard; Matyassy, Johannes; Müller, Jörg Paul; Schaer-Born, Dori; Teuscher, Franziska (2004): Humanisierung des Alltags, Grundrechte der Sans-Papiers respektieren! Eine Erklärung des Beirats eingesetzt von den Landeskirchen und den Jüdischen Gemeinden des Kantons Bern zum Thema „Sans-Papiers – Humanisierung des Alltags“.

⁸ Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2011): Konzept Pilotphase 2012–2014, S. 3.

1.2 ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN DER EVALUATION

Grundsätzlich sollen im Rahmen der Evaluation Informationen zu den folgenden Fragestellungen generiert werden:

- Was leistet die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers? Welche Ressourcen werden dafür benötigt? Wie ist sie organisiert? Muss das Angebot der Kontakt- und Beratungsstelle angepasst werden? Was ist der Nutzen der Kontakt- und Beratungsstelle?
- Wie ist die Akzeptanz/Einschätzung der Kontakt- und Beratungsstelle durch andere Institutionen? Wie sehen die Schnittstellen aus zu anderen Institutionen? Wo gibt es allfällige Doppelspurigkeiten?

1.3 METHODISCHES VORGEHEN

Um die aufgeführten Fragestellungen beantworten zu können, wurden zwei verschiedene Erhebungsmethoden angewendet.

Um Aussagen über die erbrachten Leistungen und die benötigten Ressourcen machen zu können, wurden von Interface zwei Datenerfassungstools in Microsoft Excel konzipiert und erstellt. Die darin erfassten statistischen Daten aus der Beratungstätigkeit der Stelle wurden anschliessend ausgewertet. Das erste Tool erfasst Angaben zu den Beratungen (Dauer, Art, Inhalt usw.) wie auch Angaben zu den Klienten und Klientinnen (Herkunftsland, Alter, Geschlecht, rechtlicher Status usw.). Hierzu liegen Daten der Monate Mai bis November 2013 vor. Das zweite Tool ist ein Arbeitsblatt, in dem die Arbeitsstunden wochenweise je nach Tätigkeit der Stellenleiterin detailliert erfasst werden. Die Dauer der Zeiterfassung beläuft sich auf drei Monate (September bis November 2013).

Das zweite zentrale methodische Element der vorliegenden Evaluation bilden qualitative Interviews mit relevanten Stakeholdern aus dem Umfeld der Kontakt- und Beratungsstelle, die im November 2013 geführt wurden. Im Rahmen der Gespräche wurden unter anderem Fragen diskutiert zur Zusammenarbeit, zum Nutzen sowie zur Akzeptanz der Stelle durch andere Institutionen. Es wurden neun Personen angefragt für ein Gespräch, worauf sieben Gespräche persönlich geführt werden konnten. Zwei Institutionen beantworteten die Fragen schriftlich. Die Gespräche und die schriftliche Befragung orientierten sich an einem vorgängig ausgearbeiteten Leitfaden, der auf die jeweilige Organisation abgestimmt wurde. Die Liste mit den befragten Personen befindet sich im Anhang.

Die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern wurde im Januar 2012 für eine dreijährige Pilotphase eröffnet. Dazu wurde im Jahr 2010 der Verein *Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern* von verschiedenen Organisationen gegründet. Das wichtigste Ziel des Vereins war die Schaffung einer privaten Beratungsstelle für Sans-Papiers. Die Lage der Sans-Papiers in Luzern und den angrenzenden Regionen sollte verbessert werden, indem die Stelle mit entsprechendem Know-how ausgestattet wird, um den betroffenen Personen auf praktischer Ebene zu helfen, ihren Status zu klären und ihre Grundrechte im Alltag beanspruchen zu können.⁹

Gemäss den Statuten sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Revisoren die Organe des Vereins. Der Vorstand besteht aus fünf Mitgliedern und wird präsiert von Nicola Neider Ammann, der Leiterin des Bereichs Migration/Integration der Katholischen Kirche Stadt Luzern. Ein Beirat, bestehend aus bekannten Persönlichkeiten aus den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, unterstützt den Verein ideell, indem er seine Sympathie zum Zweck des Vereins und der Kontakt- und Beratungsstelle öffentlich kundtut und auch gezielt eigene Netzwerke einsetzt. So haben bereits zwei durch Beiräte organisierte Benefizkonzerte zugunsten der Kontakt- und Beratungsstelle stattfinden können.¹⁰

Der Verein Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern konstituiert sich durch eine breite Trägerschaft.¹¹ Er ist breit abgestützt, damit das vielfältige Know-how aus den Trägerorganisationen eingebracht und gesellschaftlich möglichst viele Gruppen erreicht werden können. Ausserdem fungierten Sepp Riedener (Kirchliche Gassenarbeit), Cecile Bühlmann (Alt-Nationalrätin) und Prof. Dr. Martina Caroni (Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Luzern) als Gründungspate und -patinnen.¹²

Die Kontakt- und Beratungsstelle an der St. Karlstrasse in Luzern ist an zwei Nachmittagen (Dienstag und Donnerstag) jeweils von 14 bis 19 Uhr geöffnet und kann ohne Voranmeldung aufgesucht werden. Die Stelle steht allen Personen offen, das heisst auch VertreterInnen von Organisationen und Institutionen sowie allen Einzelpersonen, die Fragen rund um das Thema Sans-Papiers haben. Die Stellenleiterin hat ein Pensum von 50 Prozent inne. In der Anfangszeit der neu eröffneten Stelle konnte die Stellenleiterin fachliche Unterstützung von Jus-Studierenden der Universität Luzern beanspruchen. Zum heutigen Zeitpunkt besteht eine Leistungsvereinbarung mit einem Advoka-

⁹ Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2011): Konzept Pilotphase 2012–2014, S. 2.

¹⁰ Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2010): Statuten Verein „Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern“, Art. 9.

¹¹ Neben der Katholischen Kirche Stadt Luzern sind dies der Schweizerische Katholische Frauenbund Kanton Luzern, die Caritas Luzern, das Schweizerische Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz, die Demokratischen Juristen Luzern, das Luzerner Asylnetz, der Luzerner Gewerkschaftsbund, Amnesty International Sektion Luzern, die Reformierten Teilkirchengemeinden Horw und Buchrain sowie die Barmherzigen Brüder.

¹² Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2011): Konzept Pilotphase 2012–2014, S. 2.

turbüro, welches bei Rechtsfragen für fachliche Unterstützung beigezogen werden kann und je nach dem Fälle übernimmt.

Finanziert wird die Kontakt- und Beratungsstelle neben den Eigenleistungen der Katholischen Kirche Stadt Luzern durch Beiträge der Landeskirchen Kanton Luzern, Beiträge von Stiftungen sowie Spenden und Mitgliederbeiträge.

Um die aufgeführten Fragestellungen zu den Leistungen beantworten zu können, wurden, wie in Abschnitt 1.3 beschrieben, erstens die erfassten Daten ausgewertet und zweitens qualitative Interviews mit relevanten Stakeholdern geführt. Im Folgenden werden die wichtigsten Kennzahlen und Erkenntnisse aus diesen beiden methodischen Elementen dargestellt.

3.1 BERATUNGSTÄTIGKEIT

Zur Beratungstätigkeit zählen wir einerseits Kennzahlen zu den Rahmenbedingungen der Beratungen wie die Anzahl, Dauer oder Art der Beratung, aber auch inhaltliche Aspekte der Beratungen wie die Themen oder die Triage zu anderen Institutionen/Organisationen. Andererseits wurden Personendaten zu den Klientinnen und Klienten erfasst, um mehr darüber zu erfahren, welche Personen die Kontakt- und Beratungsstelle aufsuchen.

3.1.1 ANGABEN ZUR BERATUNGSTÄTIGKEIT

Im Zeitraum zwischen Mai und November 2013 wurden in der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern 294 Beratungen durchgeführt, 239 persönlich und 55 telefonisch. Im Vergleich dazu zeigen Angaben aus dem ersten Jahr der Beratungsstelle, dass sich die Anzahl Beratungen erhöht hat. Die 287 Beratungen im Jahr 2012 wurden alle persönlich durchgeführt, Angaben über telefonische Beratungen wurden zu diesem Zeitpunkt keine erfasst. Neben der Anzahl Beratungen wurde die Anzahl Personen erfasst, die diese Beratungen in Anspruch genommen haben. Im Jahr 2012 waren dies 104 Personen, in den sieben erfassten Monaten des Jahres 2013 waren es 93 Personen.

D 3.1: Anzahl Beratungen und Personen 2012 und 2013

	Januar-Dezember 2012 (12 Monate)	Mai-November 2013 (7 Monate)
Beratungen	287	294 (238 persönlich)
Personen	104	93

Quelle: Jahresbericht 2012 der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern und Auswertung der Datenerfassungstools.

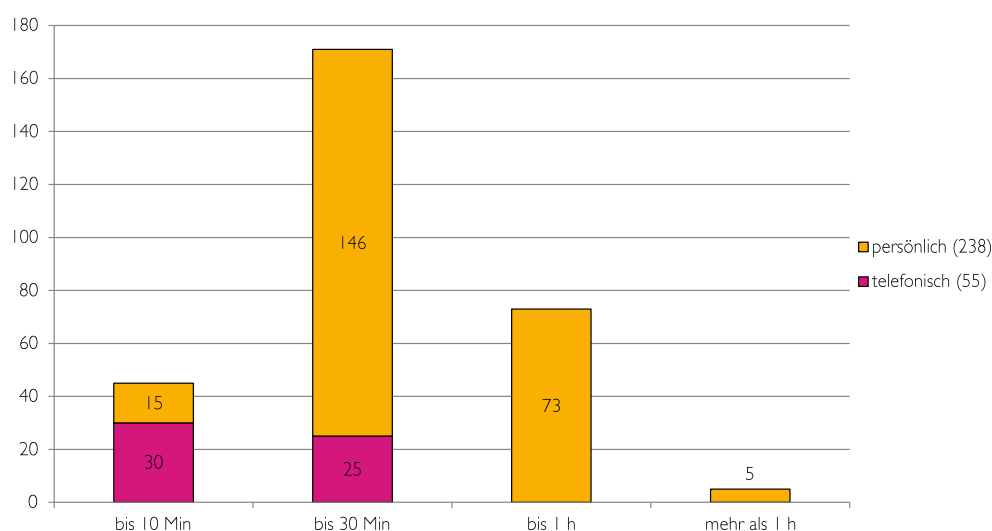
Werden die Zahlen der sieben Monate aus dem Jahr 2013 hochgerechnet auf ein ganzes Jahr, zeigt sich, dass im gesamten Jahr 2013 ungefähr 400 persönliche Beratungen bei rund 160 Personen durchgeführt wurden. Durchschnittlich werden somit pro Woche zwischen zehn und elf persönliche Beratungen durchgeführt.

Von den 294 Beratungen im erfassten Zeitraum des Jahres 2013 waren 93 ein sogenannter Erstkontakt. Das bedeutet, dass eine Person im Rahmen der Datenerfassung zwischen Mai und November 2013 zum ersten Mal in der Kontakt- und Beratungsstelle erschien. Bei 39 Beratungen handelte es sich um einen Zweitkontakt, während es sich bei 162 Beratungen um mindestens den dritten Kontakt handelte. Diese Zahlen

verdeutlichen, dass es viele Personen gibt, die die Kontakt- und Beratungsstelle immer wieder aufsuchen. Die Stellenleiterin unterstützt diese Angaben, da ihrer Meinung nach die Beratungen zum Teil über einen längeren Zeitraum stattfinden und tendenziell länger dauern würden.

In der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers werden wie bereits erwähnt persönliche sowie telefonische Beratungen angeboten. Die Datenerfassung der Monate Mai bis November 2013 zeigt dabei deutlich, dass die klare Mehrheit von 239 Beratungen persönlich durchgeführt wurden und lediglich 55 telefonisch. Wie in Darstellung D 3.2 ersichtlich ist, dauern die persönlichen Beratungen deutlich länger als die telefonischen.

D 3.2: Dauer und Art der Beratung



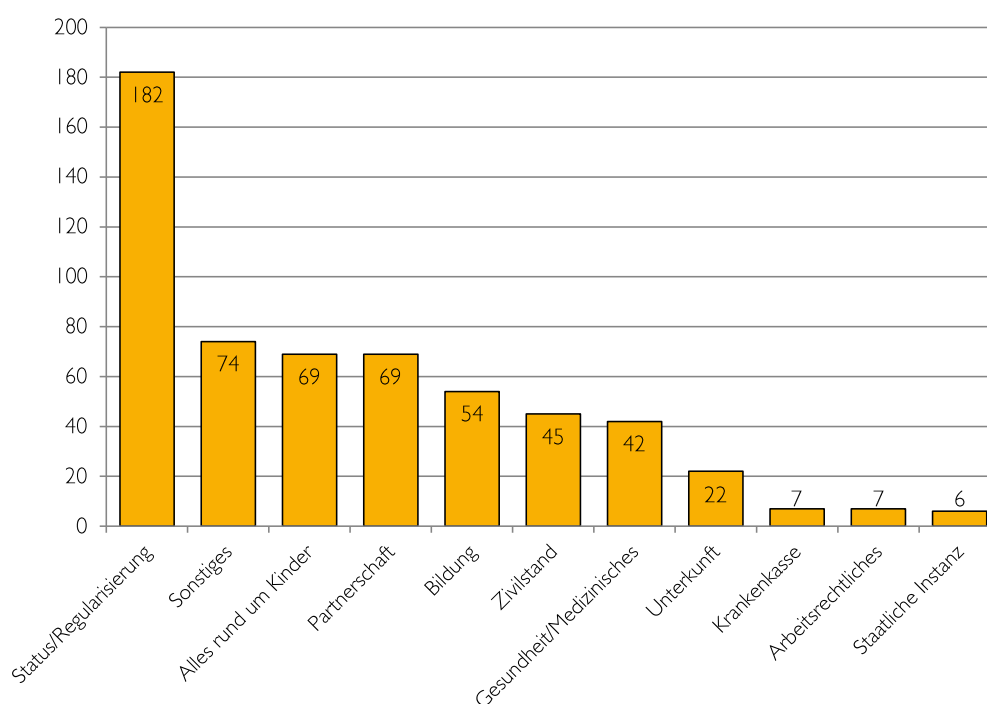
Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools. N = 294.

Wenn man betrachtet, wer die Beratung in Anspruch genommen hat, stellt man fest, dass Betroffene selbst grossmehrheitlich eine persönliche Beratung wählen. Das Angebot der telefonischen Beratung wird dementsprechend häufiger von Personen aus dem Umfeld der Sans-Papiers wahrgenommen. Zum Umfeld der Sans-Papiers zählen Personen aus dem privaten Umfeld (Partner, Angehörige), Drittpersonen aus dem privaten Umfeld sowie aber auch Personen von Institutionen oder Organisationen.

Themen der Beratungen

Die Darstellung D 3.3 zeigt die Verteilung der inhaltlichen Themen der Beratungen. Da in einer Beratung mehrere Themen behandelt werden können, übersteigt die Anzahl Themen die Anzahl Beratungen. Am häufigsten drehen sich die Beratungen erwartungsgemäss um das Thema Status und Regularisierung; 182-mal kommt dieses Thema zur Sprache. Auch Fragen rund um die Familie (Kinder und Partnerschaft) werden mit je knapp 70-mal häufig behandelt. Mit dem Thema Partnerschaft verbunden sind insbesondere Fragen rund um das Heiraten und Vaterschaftsanerkennungen. Aber auch Alltagsthemen wie Bildung, Gesundheit/Medizinisches oder Unterkunft sind häufig Inhalt der Beratungsgespräche.

D 3.3: Häufigkeit der Themen der Beratungen (Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools.

Triage zu anderen Institutionen

Bei einem Grossteil der Beratungen (259 von 294) kam es nicht zu einer Triage, das heisst, die Person wurde nicht an eine andere Institution weitergeleitet. Im Rahmen von 35 Beratungen wurde hingegen die Person an eine weitere Stelle verwiesen. Das können Fachstellen sein, wie die Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA) in Luzern, die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) in Zürich oder Anlaufstellen für Sans-Papiers in anderen Kantonen.

3.1.2 CHARAKTERISTIKA DER KLIENTINNEN UND KLIENTEN

Neben persönlichen Angaben wie Geschlecht, Alter oder Herkunftsland interessiert insbesondere der rechtliche Status, welchen die Klientinnen und Klienten inne haben. Es muss an dieser Stelle jedoch festgehalten werden, dass ein sozio-demographisches Profil der Sans-Papiers schwierig zu definieren ist, da es sich um eine äusserst heterogene Bevölkerungsgruppe handelt. Lediglich der fehlende legale Aufenthaltstitel stellt den gemeinsamen Nenner dar. Es ist auch klar, dass ein möglicherweise grosser Teil der gesamten Sans-Papiers-Bevölkerung in einer solchen Statistik gar nie in Erscheinung treten wird, da dieser generell jeglichen Kontakt mit Behörden oder auch Beratungsstellen vermeidet.¹³ Es ist demnach nicht möglich, von den hier dokumentierten Personen auf Sans-Papiers im Allgemeinen zu schliessen.

¹³ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2010): Leben der Sans-Papiers in der Schweiz, S. 31.

In den Monaten Mai bis November suchten 93 Personen die Kontakt- und Beratungsstelle auf, davon sind 54 Männer und 39 Frauen. Von 71 Personen liegen Altersangaben vor, wobei die jüngste Person ein fünfzehnjähriges Mädchen war, die älteste Person eine 86-jährige Frau. Wie die Darstellung D 3.4 zeigt, besuchten am häufigsten Personen zwischen 20 und 40 Jahren die Beratungsstelle.

D 3.4: Altersverteilung der Klientinnen und Klienten

Alter in Jahre	< 20	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–89	Keine Angabe	Total
Anzahl Personen	4	24	32	9	1	0	0	1	22	93

Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools.

Von 92 Personen, die die Kontakt- und Beratungsstelle in Anspruch genommen haben, sind Angaben zum Herkunftsland vorhanden. 13 Personen besitzen die Schweizer Staatsbürgerschaft, neun kommen aus Algerien, sechs aus der Demokratischen Republik Kongo und je fünf aus Äthiopien und dem Iran. Die restlichen Personen stammen aus Afghanistan, Angola, Bangladesch, Brasilien, Chile, Dänemark, Deutschland, Elfenbeinküste, Eritrea, Gambia, Indien, Irak, Israel, Kamerun, Kasachstan, Kolumbien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Nigeria, Palästina, Russland, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Tibet und der Ukraine.

Da die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern ein relativ grosses Einzugsgebiet abdeckt, wollten wir in Erfahrung bringen, wo die Personen wohnen, die die Beratungsstelle aufsuchen. Die Verteilung zeigt folgendes Bild.

D 3.5: Verteilung Wohnort der Klientinnen und Klienten

Wohnort	Anzahl Personen
Stadt Luzern	62
Kanton Luzern	21
Andere Zentralschweizer Kantone	8
Keine Angabe	2
Total	93

Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools.

Die Klientinnen und Klienten sind mehrheitlich in der Stadt Luzern wohnhaft. Allerdings sind die acht Personen aus anderen Zentralschweizer Kantonen nicht zu vernachlässigen, falls es in Zukunft darum gehen sollte, diese Kantone miteinzubeziehen.

Rechtliche Situation der Klientinnen und Klienten

Von den 93 Personen, die die Kontakt- und Beratungsstelle aufgesucht haben, waren neun Personen primäre Sans-Papiers, 48 Personen sekundäre Sans-Papiers und 36 Personen keine Sans-Papiers. Eine trennscharfe Zuordnung des rechtlichen Status an eine Person ist jedoch mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. Im Bereich des ungeregelten Aufenthaltsstatus gibt es eine Vielzahl von möglichen Lebensläufen, da sich der rechtliche Status über die Zeit in verschiedene Richtungen ändern kann.

Die 36 Personen, die selbst *keine Sans-Papiers* sind, haben aus unterschiedlichen Gründen die Kontakt- und Beratungsstelle aufgesucht. Gemäss der Stellenleiterin stammen diese Personen meistens aus dem nahen Umfeld einer Person mit Sans-Papiers-Status. Ein Blick auf die Themen der Beratungen, zu denen diese Personen Fragen hatten, zeigt, dass es grossmehrheitlich um Fragen des Status und der Regularisierung ging. Aber auch Fragen den Zivilstand betreffend und in diesem Zusammenhang Fragen rund um die Partnerschaft sind oftmals Thema der Beratung. Es ist also anzunehmen, dass unter den 36 Personen viele darunter sind, deren Partner oder Partnerinnen Sans-Papiers sind. Ob es sich dabei um primäre oder sekundäre Sans-Papiers handelt, konnte nicht eruiert werden. Es kann auch sein, dass Personen die Kontakt- und Beratungsstelle aufsuchen, die zum jetzigen Zeitpunkt keine Sans-Papiers sind, jedoch aufgrund ihrer Situation Gefahr laufen, Sans-Papiers zu werden. Letztlich gibt es auch Personen von Institutionen oder Organisationen, die entweder Fragen zu spezifischen Fällen oder generelle Fragen zum Thema Sans-Papiers haben.

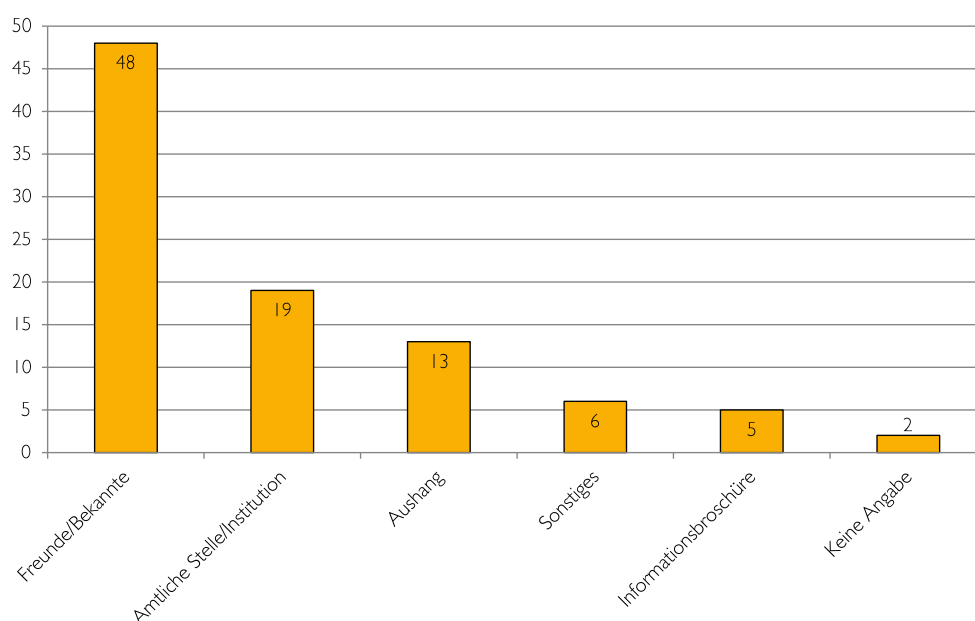
Von den 48 Personen, die als *sekundäre Sans-Papiers* in die Statistik aufgenommen wurden, hatten 43 vor dem Sans-Papiers-Status im Rahmen des Asylgesetzes eine Aufenthaltsbewilligung F oder N. Von diesen 43 Personen bezogen zum Zeitpunkt der Beratung 31 Nothilfe. Die restlichen fünf Personen in der Kategorie sekundäre Sans-Papiers besaßen vorher eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Ausländergesetzes, also eine B-, L- oder C-Bewilligung.

Die neun *primären Sans-Papiers* unterscheiden sich von den anderen beiden rechtlichen Kategorien lediglich darin, dass sie nie über einen legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz verfügt haben. In Bezug auf die übrigen Merkmale wie zum Beispiel das Thema der Beratung sind keine Unterschiede ersichtlich, was aber auch mit der geringen Anzahl Fälle zusammenhängen kann.

Kenntnisse über die Kontakt- und Beratungsstelle

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit ist es für die Kontakt- und Beratungsstelle wichtig, zu wissen, woher die Klientinnen und Klienten Kenntnisse über die Stelle haben. Diese sieht bei den 93 Personen wie folgt aus.

D 3.6: Kenntnisse über die Kontakt- und Beratungsstelle



Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools. N = 93.

Ein wenig mehr als die Hälfte der 93 Personen gibt an, dass sie von Freunden und Bekannten von der Stelle erfahren hat. Von einer amtlichen Stelle/Institution haben 19 Personen Kenntnisse von der Kontakt- und Beratungsstelle. Die restlichen Personen wussten durch einen Aushang, eine Informationsbroschüre oder Sonstiges von der Stelle. Hinsichtlich des rechtlichen Status zeigt sich, dass insbesondere sekundäre Sans-Papiers, die Nothilfe beziehen, die Kenntnisse von der Kontakt- und Beratungsstelle von amtlicher Seite her haben. Die primären Sans-Papiers hingegen wissen von der Kontakt- und Beratungsstelle von Freunden und Bekannten. Wenn man den Wohnort miteinbezieht, fällt auf, dass Personen mit Wohnort ausserhalb der Stadt Luzern (also Kanton Luzern oder andere Kantone) die Kenntnisse über die Kontakt- und Beratungsstelle häufiger über Aushänge haben als Personen aus der Stadt Luzern. Bei Personen aus der Stadt Luzern dominieren klar die Kenntnisse von Freunden und Bekannten.

3.1.3 EINSCHÄTZUNG DER BERATUNGSTÄTIGKEIT

Das Angebot der Kontakt- und Beratungsstelle wird von den im Rahmen der qualitativen Interviews befragten Personen als gut eingeschätzt. Insbesondere die rechtliche Beratung wird als sehr wichtig wahrgenommen. Grundsätzlich sind die befragten Personen der Meinung, dass die Kontakt- und Beratungsstelle hinsichtlich ihrer Beratungstätigkeit kompetent, vernetzt und engagiert ist. Sehr positiv beurteilt wird, dass sie lösungsorientiert arbeitet und den Klientinnen und Klienten keine falschen Hoffnungen gemacht werden.

Auch wenn hinsichtlich des Angebots mehrheitlich positive Meinungen vorliegen, äusseren zwei Personen Bedenken. Die Kontakt- und Beratungsstelle würde an ihre Grenzen stossen, wenn es um komplexe Fälle ginge. Insbesondere dann, wenn es darum ginge, wie Personen zu gültigen Aufenthaltspapieren kämen. Diese Fälle seien juristisch nicht nur höchst komplex, sondern auch sehr zeitaufwändig, was im Rahmen des vor-

handenen Arbeitspensums der Stellenleiterin kaum zu bewältigen sei. Als Lösung wurde der konstante Beizug einer juristischen Fachperson vorgeschlagen.

Hinsichtlich der Beratungstätigkeit wird von der Stellenleiterin selbst ein Punkt besonders negativ bewertet: Es gibt keine Trennung zwischen persönlicher und telefonischer Beratungszeit. So kommt es vor, dass eine persönliche Beratung durch telefonische Anfragen unterbrochen wird. Diese Situation betrachtet die Stellenleiterin einerseits für die anwesende Person als unangenehm und andererseits auch für sie selbst als anstrengend, da sie im Prinzip mehrere Beratungen gleichzeitig führen muss. Die Komplexität und die starke persönliche Betroffenheit der Klientinnen und Klienten verstärken diesen Punkt.

3.2 ÖFFENTLICHKEITS- UND LOBBYARBEIT

Die formalen und inhaltlichen Aspekte der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit werden vom Vorstand übernommen, während alles, was mit konkreten Erfahrungen aus der Beratungstätigkeit zu tun hat, von der Stellenleiterin gemacht wird. Abstimmungsprobleme gäbe es dabei keine, so die Präsidentin und die Stellenleiterin. Die *Öffentlichkeitsarbeit* umfasst einerseits Informations- wie auch Vernetzungsarbeit. Grundsätzlich geht es dabei darum, der Bevölkerung und den interessierten Kreisen aufzuzeigen, dass Sans-Papiers Menschen mit Rechten sind, die es zu schützen gilt.¹⁴ Diese Botschaft sowie Informationen zur Beratungstätigkeit werden durch Informationsveranstaltungen, Broschüren, Aushänge oder kulturelle Veranstaltungen verbreitet. Die *Lobbyarbeit* umfasst zwei Bereiche. Einerseits geht es um die finanzielle Seite, wo durch Sensibilisierung und Information versucht wird, neue Geldgeber für die Trägerschaft zu gewinnen. Den potenziellen Geldgebern wird dabei aufgezeigt, dass die Stelle eine wichtige Tätigkeit ausübt, die für die Gesellschaft von Bedeutung ist. Andererseits geht es bei der Lobbyarbeit auch um die Einflussnahme auf politischer Seite. Dies geschieht hauptsächlich auf der Ebene der nationalen Plattform, wie zum Beispiel im Rahmen der aktuellen Kampagne „Keine Hausarbeiterin ist illegal“. Der Verein hält sich bis anhin mit pauschalen Forderungen auf lokaler politischer Ebene zugunsten der Sache bewusst zurück.

Generell ist die Präsidentin des Vereins der Ansicht, dass das Thema Sans-Papiers durch die Eröffnung der Kontakt- und Beratungsstelle im Raum Luzern gesellschaftsfähig wurde und differenzierter wahrgenommen wird. Erleichtert wird dies durch die Möglichkeit des Aufzeigens der Qualität und Rechtmässigkeit der Beratungstätigkeit durch konkrete Fälle sowie die breite Trägerschaft.

Einschätzung der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit durch die befragten Stakeholder

Die Öffentlichkeitsarbeit der Kontakt- und Beratungsstelle wird mehrheitlich positiv wahrgenommen. Alle befragten Personen sind sich einig, dass die Kontakt- und Beratungsstelle den (potenziellen) Klientinnen und Klienten sowie den interessierten Kreisen bekannt ist. Wie bereits in der Auswertung in Abschnitt 3.1.2 dargelegt werden kann-

¹⁴ Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern (2013): Ein Jahr Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern.

te, verbreiten sich die Kenntnisse der potenziellen Klientinnen und Klienten über die Kontakt- und Beratungsstelle mehrheitlich über den Freundes- und Bekanntenkreis. Die befragten Personen sehen dementsprechend auch keinen Handlungsbedarf nach einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit. Auch Veranstaltungen wie ein kürzlich organisiertes Konzert wurden äusserst positiv aufgenommen und sollten gemäss den Befragten in Zukunft unbedingt weitergeführt werden. Wenn es allerdings darum gehen sollte, die Stelle bei Personengruppen, die bisher nicht oder wenig erreicht wurden, sprich bei primären Sans-Papiers oder in weiteren Zentralschweizer Kantonen, bekannter zu machen, müsste die Öffentlichkeitsarbeit diesbezüglich verstärkt werden.

Auch wenn die Stelle und das Thema grundsätzlich bei den interessierten Kreisen bekannt sei, schätzen die befragten Personen die Kenntnisse der breiten Öffentlichkeit über die Kontakt- und Beratungsstelle und das Thema Sans-Papiers im Allgemeinen jedoch nach wie vor als bescheiden ein. Diesbezüglich bliebe die Aufklärungsarbeit und Bewusstseinsbildung eine Daueraufgabe, müsse jedoch nicht allein vom Verein und der Kontakt- und Beratungsstelle geleistet werden.

Lobbyarbeit im Sinne der Erweiterung der Trägerschaft und zur Gewinnung neuer Vereinsmitglieder und Sponsoren wird als sinnvoll und erstrebenswert betrachtet. Allerdings sollte weiterhin auf politische Einflussnahme auf lokaler Ebene zugunsten der Sache abgesehen werden. Gemäss den Aussagen der Befragten könnten politische Forderungen auf lokaler Ebene der Akzeptanz der Stelle schaden oder ihre Existenz sogar gefährden. Politisches Engagement sollte wie bis anhin in Zusammenarbeit mit den Sans-Papiers-Anlaufstellen anderer Kantone auf nationaler Ebene angegangen werden. Dies wird als geschickt und als der richtige Weg betrachtet.

3.3 ZUSAMMENARBEIT

Die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern deckt eine Zielgruppe ab, die von keiner anderen Institution oder Organisation ausschliesslich angesprochen wird. Eine Ausnahme bilden die sekundären Sans-Papiers, die Nothilfe beziehen, die von den Sozialen Diensten der Stadt Luzern ausgerichtet wird. Bei dieser Zielgruppe gibt es Klientinnen und Klienten, bei denen Abstimmungsbedarf besteht. Mit einer Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Stellen besteht mehr ein fallbezogener Informationsaustausch als eine eigentliche Zusammenarbeit.¹⁵ Die Stellenleiterin der Kontakt- und Beratungsstelle meldet sich telefonisch oder schriftlich bei den infrage kommenden Institutionen oder Organisationen, wenn im Rahmen von Einzelfallabklärungen Bedarf besteht.

Einschätzung der Zusammenarbeit durch die befragten Stakeholder
Von allen befragten Institutionen wird die Zusammenarbeit mit der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern sehr positiv wahrgenommen. Besonders hervor- gehoben und rundum geschätzt werden die fachliche und menschliche Kompetenz, die

¹⁵ Im Jahr 2012 waren dies 22 Institutionen/Organisationen wie kirchliche oder städtische Sozialdienste, Spitäler, Gefängnisse, Jugendämter, Jugendanwaltschaft, Schulen, Migrationsämter, andere Sans-Papiers-Anlaufstellen, eine Vielzahl von nicht-staatlichen Organisationen und sozialen Einrichtungen usw.

konstruktive Art und generell der Charakter der Stellenleiterin. Auch die personelle Kontinuität wird sehr positiv bewertet. Ebenfalls positiv beurteilt wird, dass sich die Kontakt- und Beratungsstelle bei ihrer Eröffnung bei einigen Organisationen persönlich vorgestellt hat und so allfällige Schnittstellen zu Beginn geklärt werden konnten. Doppelspurigkeiten konnten bis anhin keine festgestellt werden, was jedoch vor allem darauf zurückzuführen ist, dass keine andere Organisation in Luzern Sans-Papiers als Zielgruppe betreut. In dem Sinne sei die Kontakt- und Beratungsstelle „in eine Lücke gesprungen“ und hätte ein Angebot, dass es bis anhin im Raum Luzern nicht gegeben habe. Auch bei der Zusammenarbeit mit der Abteilung Nothilfe der Sozialen Dienste der Stadt Luzern sind keine Doppelspurigkeiten festzustellen, da diese durch den guten Austausch und die unkomplizierte Zusammenarbeit vermieden werden.

Die gute Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen wird von beiden Seiten darauf zurückgeführt, dass der Fokus einerseits auf der Respektierung des gegenseitigen Auftrags und andererseits immer auf dem Einzelfall liegt.¹⁶ Gemäss den Aussagen der Befragten würde ein konkreter Fall, bei dem es darum ginge, gemeinsam eine konstruktive Lösung zu finden, die Zusammenarbeit erleichtern. Im Gegensatz dazu würden pauschale Forderungen negative Folgen für die Zusammenarbeit haben.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit gibt es keine Änderungs- oder Verbesserungswünsche von Seiten der befragten Organisationen und staatlichen Stellen.

3.4 ZEITLICHER AUFWAND FÜR DIE LEISTUNGS- ERBRINGUNG

Die Stellenleiterin hat während dreier Monate ihre Tätigkeit protokolliert, indem sie den Arbeitsaufwand in Stunden ihren verschiedenen Tätigkeiten zugeschrieben hat. Da sich die einzelnen Tätigkeiten zum Teil nicht klar voneinander trennen lassen, haben wir der Einfachheit halber im Nachhinein die Tätigkeiten in drei verschiedene Kategorien zusammengefasst: Beratungstätigkeit/Begleitung, Öffentlichkeitsarbeit/Lobbying und Administratives/Interna/Diverses. Es ist dabei zu beachten, dass sich aber auch diese drei Kategorien nicht trennscharf voneinander betrachten lassen. Bei der Tätigkeit Mailbearbeitung/Varia kann es auch um Fallarbeit gehen, ebenso bei den weiteren Besprechungen. Nichtsdestotrotz kann auf diese Weise klar aufgezeigt werden, dass erstens die Tätigkeiten der Stellenleiterin vielfältig sind. Zweitens kann diese Auflistung helfen zu entscheiden, ob es allfällige Tätigkeiten gibt, die zu einem späteren Zeitpunkt ausgelagert respektive von einer anderen Person übernommen werden könnten.

Die folgende Darstellung D 3.7 zeigt deutlich auf, dass das Verhältnis zwischen den verschiedenen Tätigkeiten über die Monate im Grossen und Ganzen konstant bleibt. Eine Ausnahme stellt die Begleitung von Klientinnen und Klienten dar, sie beanspruchte im September elf Stunden mehr als im November.

¹⁶ Mit staatlichen Stellen sind hier einerseits die befragten Institutionen Amt für Migration Kanton Luzern und die Abteilung Nothilfe der Sozialen Dienste der Stadt Luzern gemeint. Von Seiten der Kontakt- und Beratungsstelle werden in die Einschätzung andererseits auch staatliche Institutionen wie eine Vormundschaftsbehörde, Schule, Spitäler oder ein Zivilstandsamt miteinbezogen.

D 3.7: Zeiterfassung September bis November 2013

	September 2013 (4 Wochen)	Oktober 2013 (5 Wochen)	November 2013 (4 Wochen)	Total Sep.–Nov. 2013
Beratungstätigkeit/Begleitung (in Stunden)				
Beratung persönlich	28	35	28.5	91.5
Beratung telefonisch	2.5	2.5	4.5	9.5
Fallbearbeitung	21	25	17	63
Tel. Auskünfte	2.5	3	2.5	8
Begleitung Klienten/ Klientinnen	12.5	5.5	1.5	19.5
Total	66.5	71	54	191.5
Öffentlichkeitsarbeit/Lobbying (in Stunden)				
Öffentlichkeitsarbeit	7	4	4	15
Politische Arbeit	8.5	1	4	13.5
Total	15.5	5	8	28.5
Administratives/Interna/Diverses (in Stunden)				
Mailbearbeitung, Varia	11.5	15	11	37.5
Vorstandssitzungen und weitere Besprechungen	4	11.5	9.5	25
Buchhaltung	0	7	3.5	10.5
Total	15.5	33.5	24	73

Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools.

Die Darstellung D 3.8 zeigt das Total der monatlichen Stundenanzahl sowie die Anzahl Soll-Stunden gemäss Anstellungsgrad (50%) bei einer 42-Stunden-Woche. Das Total der Stunden übersteigt dabei das monatliche Soll in allen drei Erhebungsmonaten.

D 3.8: Vergleich Total der Stunden und Soll-Stunden

	September 2013 (4 Wochen)	Oktober 2013 (5 Wochen)	November 2013 (4 Wochen)	Total Sep.–Nov. 2013
Total der Stunden	97.5	109.5	86	293
Soll-Stunden gemäss Anstellungsgrad	84	105	84	273

Quelle: Auswertung der Datenerfassungstools.

Für die verantwortlichen Personen ist es wichtig, zu wissen, wie der Bedarf an der Kontakt- und Beratungsstelle sowie deren Nutzen eingeschätzt werden, wenn es darum geht, zu entscheiden, ob die Stelle nach der Pilotphase weitergeführt werden soll. Während der Bedarf aufgrund der hohen und zunehmenden Besucherfrequenz seit Eröffnung der Stelle deutlich zu sehen und unbestritten ist, ist ein allgemeingültiger Nutzen aufgrund der Unterschiedlichkeit der Anliegen der Klientinnen und Klienten nicht zu beziffern. Die Stellenleiterin versucht, für jeden Klienten und jede Klientin die bestmögliche individuelle Lösung zu finden. So kann in einem Fall der Nutzen der Beratung in der Verbesserung des gesundheitlichen Zustands der betroffenen Person liegen, in einem anderen Fall in der Zustimmung zur von Amtes wegen geforderten Rückkehr ins Heimatland. Konkrete Fälle zeigen jedoch auch, dass es der Kontakt- und Beratungsstelle durch aufwändige Arbeit gelingen kann, im Bereich der Legalisierung des Aufenthalts, z.B. durch eine Heirat oder ein Härtefallgesuch, eine Lösung zu finden.

Einschätzung des Nutzens und des Bedarfs durch die befragten Stakeholder

Die befragten Personen sind sich einig, dass der *Bedarf* an der Kontakt- und Beratungsstelle sehr gross ist. Neben der starken Nutzung sei in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass die Stelle ein grosses Einzugsgebiet abdecke, da es den betroffenen Personen oftmals aus finanziellen Gründen nicht möglich sei, eine Beratungsstelle in einem anderen Kanton aufzusuchen. Für die befragten Personen steht ausserdem fest, dass die Stelle für alle Beteiligten einen grossen *Nutzen* bietet. Für *die Sans-Papiers* würde sie „eine Orientierungshilfe im Dickicht der Regelungen“ darstellen. In Einzelfällen könne die Beratung zur Legalisierung des Aufenthalts führen, in den meisten Fällen zumindest zur Stabilisierung der Alltagssituation. Diese Stabilisierung würde sich nicht nur auf die Betroffenen, sondern auch auf das gesellschaftliche Umfeld positiv auswirken. Aber auch wenn keine Lösung gefunden würde, sei aus humanitären Gründen das Vorhandensein einer Beratungsstelle wichtig, da sie für viele Betroffene die letzte Anlaufstelle bedeute. Gemäss den Aussagen der Befragten würden jedoch auch *die involvierten staatlichen Stellen* von der Kontakt- und Beratungsstelle profitieren. Diese sind froh, dass „da jemand ist, der kompetent und lösungsorientiert“ weiterhilft und an die sie die betroffenen Personen weiterleiten können. Einen Nutzen wird der Stelle vor allem dann zugeschrieben, wenn es um die Kommunikation eines ablehnenden Entscheids geht, da es einen positiven Einfluss haben könne, wenn die betroffenen Personen die Gründe für den negativen Entscheid von einer unabhängigen Stelle hören würden. Für *Organisationen im gemeinnützigen Bereich* stellt die Kontakt- und Beratungsstelle eine Entlastung dar, da diese in einem Bereich Hilfe anbietet, der vorher nicht abgedeckt wurde. Zwei Organisationen im gemeinnützigen Bereich gaben an, dass es spürbar sei, dass Personen, die nicht in den Asylstrukturen sind, sich nicht mehr an sie, sondern an die Kontakt- und Beratungsstelle wenden würden.

Aus diesen Gründen sind die befragten Personen grossmehrheitlich der Meinung, dass die Kontakt- und Beratungsstelle nach Ablauf der Pilotphase auf jeden Fall weitergeführt werden sollte. Eine Person steht der Weiterführung neutral gegenüber.

In diesem Kapitel werden die empirischen Ergebnisse der vorangehenden Kapitel synthetisiert und zu den verschiedenen Themen Empfehlungen formuliert.

5.1 ZUKÜNFTIGE WEITERFÜHRUNG

Die befragten Personen sind grossmehrheitlich der Ansicht, dass die Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern auch nach Ablauf der Pilotphase weitergeführt werden soll. Die Kontakt- und Beratungsstelle ist demnach nicht nur breit akzeptiert, sondern ihr wird auch ein grosser Nutzen zugeschrieben. Der Bedarf an der Stelle zeigt sich deutlich an der hohen Beratungsfrequenz seit ihrer Eröffnung. Besonders positiv hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang von den befragten Personen, dass die Stelle lösungs- und einzelfallorientiert arbeitet, von pauschalen Forderungen absieht und dass sie ein grosses Einzugsgebiet abdeckt. Bis anhin konnten keine negativen Wirkungen festgestellt werden, da die Kontakt- und Beratungsstelle gemäss den befragten Personen die Probleme nicht grösser machen würde, sondern sie zu lösen probiere.

Empfehlung 1: Weiterführung der Stelle nach Ablauf der Pilotphase

Wir empfehlen dem Verein Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern, die Kontakt- und Beratungsstelle nach Ablauf der dreijährigen Pilotphase weiterzuführen.

5.2 BERATUNGSTÄTIGKEIT

Die Evaluation hat gezeigt, dass das Beratungsspektrum hinsichtlich der Themen sehr breit ist und dieses auch so genutzt wird. Ausserdem konnte im Rahmen der Datenerfassung gezeigt werden, dass die Beratungsstelle allen betroffenen Personen offensteht und die Stelle auch von den verschiedensten Personen in Anspruch genommen wird.

Von den befragten Fachpersonen wird besonders positiv hervorgehoben, dass die Stelle lösungs- und einzelfallorientiert arbeitet. Bemängelt wird jedoch, dass keine juristische Fachperson konstant zur Verfügung steht. Die Thematik des unregelmässigen Aufenthalts und damit zusammenhängend die Ausarbeitung von Härtefallgesuchen usw. sind juristisch gesehen komplex und die Bearbeitung eines Härtefallgesuchs je nachdem sehr zeitintensiv. Folglich könnte die Stellenleiterin entlastet werden, wenn eine juristische Fachperson permanent zur Verfügung stehen würde respektive regulär angestellt wäre.

Empfehlung 2: Juristische Fachperson einstellen

In Anbetracht der Zunahme der Beratungstätigkeit, der heutigen Auslastung der Stellenleiterin und der Komplexität der zum Teil zeitintensiven Fälle empfehlen wir der Kontakt- und Beratungsstelle, eine zweite Person einzustellen. Sinnvollerweise hat diese Person einen juristischen Hintergrund. Eine Person, die längerfristig anwesend ist, kann zu den Klienten und Klientinnen Vertrauen aufbauen und entlastet die Stellenleiterin auch in Bezug auf den sozialen Austausch. Der Aspekt der Nachhal-

tigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen, kann so ebenfalls abgedeckt werden.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Doppelbelastung der Stellenleiterin während den Beratungszeiten, da es keine Trennung gibt zwischen persönlicher und telefonischer Beratungszeit. Gemäss den Aussagen der Stellenleiterin macht jedoch eine strikte Unterteilung in eine telefonische und persönliche Beratungszeit keinen Sinn. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, wenn während der Beratungszeit eine zweite Person anwesend sein könnte, die die eingehenden Telefonate entgegennehmen würde. Da diese Problematik bereits erkannt wurde, wird im Frühling 2014 eine Testphase gestartet mit einem Accueil, der von freiwilligen Personen betreut wird. Diese Personen kümmern sich um den Empfang und die Telefonate während den Beratungszeiten. Ausserdem kann so der Problematik der mangelnden Sicherheit (vgl. Abschnitt 5.5 Räumlichkeiten) entgegengewirkt werden. Die Idee des Accueils ist aus Sicht der Evaluation sehr begrüssenswert.

Empfehlung 3: Zweite Person während Beratungszeit

Unabhängig von der Entscheidung, ob eine zweite Person dauerhaft eingestellt wird, empfehlen wir der Kontakt- und Beratungsstelle, die Anwesenheit einer zweiten Person per sofort während der gesamten Beratungszeit zu gewährleisten. Die Testphase des Accueils mit den Freiwilligen sollte deshalb sorgfältig durchgeführt und Erfahrungen gesammelt werden. Auch wenn Freiwillige keine fachliche Entlastung darstellen, kann so der Doppelbelastung der Stellenleiterin während der Beratungszeit relativ einfach, kostengünstig und wirksam entgegengewirkt werden. Ausserdem kann so die heutige bestehende Problematik der mangelnden Sicherheit der heutigen Räumlichkeiten gelöst werden.

Die Auswertungen der Beratungstätigkeit der ersten beiden Jahre der Kontakt- und Beratungsstelle haben gezeigt, dass die Anzahl Beratungen tendenziell zunimmt. Falls dieser Trend bestehen bleiben sollte und in Anbetracht der heute bereits grossen Auslastung der Stellenleiterin, stellt sich längerfristig die Frage, welche Aufgaben allenfalls ausgelagert werden könnten. Dafür bieten sich einige Aufgaben mehr an als andere. Die Aufbereitung von Informationen zur Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise über das aktuelle politische Geschehen, könnte relativ einfach an eine freiwillige Person übertragen werden, während die Öffentlichkeitsarbeit an sich (Teilnahme an Veranstaltungen usw.) sinnvollerweise von der Stellenleiterin aufgrund ihres Erfahrungsschatzes selbst wahrgenommen werden sollte.

Empfehlung 4: Langfristig einzelne Aufgaben an Freiwillige auslagern

Falls die Beratungstätigkeit in Zukunft weiterhin zunehmen sollte, könnten einzelne Aufgaben an Freiwillige ausgelagert werden. Diese sollten sorgfältig ausgewählt werden. Besonders eignen würden sich Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, wenn es beispielsweise darum geht, Materialien zusammenzustellen oder das aktuelle politische Geschehen zu dokumentieren. Auch die Wartung der Homepage würde sich anbieten.

5.3 ÖFFENTLICHKEITS- UND LOBBYARBEIT

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kontakt- und Beratungsstelle bei den betroffenen Personen und interessierten Kreisen bekannt ist. Dennoch besteht Handlungsbedarf, da bis anhin die primären Sans-Papiers die Beratungsstelle nicht wie erwünscht aufgesucht haben. Was an dieser Stelle allerdings offen bleibt, ist die Frage, ob bei den primären Sans-Papiers kein Bedarf besteht oder diese nicht erreicht werden konnten. Bis anhin beschränkte sich die Öffentlichkeitsarbeit mehrheitlich auf die Stadt Luzern. Dies ist in Anbetracht des Standorts der Stelle sowie der Trägerschaft sinnvoll. Auch hinsichtlich der Tatsache, dass Personen ohne Aufenthaltsbewilligung vor allem in Agglomerationen leben, erscheint der heutige Fokus logisch. Da jedoch ein wesentlicher Anteil der Sans-Papiers in Privathaushalten und im Care-Sektor tätig ist, ist davon auszugehen, dass auch in kleineren Städten und ländlichen Gegenden Sans-Papiers leben, auch wenn die Illegalität dort etwas andere Formen annehmen kann und stärker verborgen bleibt.¹⁷ Die Auswertung der Kenntnisse von der Stelle hat gezeigt, dass die Mund-zu-Mund-Propaganda vor allem in der Stadt Luzern erfolgreich funktioniert. Personen aus dem übrigen Kanton Luzern sowie anderen Zentralschweizer Kantonen erlangen ihr Wissen jedoch mehrheitlich über Aushänge oder Informationsbroschüren. Es würde demnach Sinn machen, die Öffentlichkeitsarbeit ausserhalb der Stadt Luzern auszubauen und die Zusammenarbeit mit weiteren Zentralschweizer Kantonen anzustreben.

Empfehlung 5: Weiterführung der Öffentlichkeitsarbeit

Wir empfehlen der Kontakt- und Beratungsstelle, in der Stadt Luzern ihre Öffentlichkeitsarbeit wie bis anhin weiterzuführen und im übrigen Kanton Luzern sowie in weiteren Zentralschweizer Kantonen allenfalls auszubauen. Die Frage, wie primäre Sans-Papiers besser erreicht werden könnten, sollte von Seite des Vorstands angegangen werden.

Wir teilen die Sicht der befragten Personen, dass die Lobbyarbeit auf der Ebene der Gewinnung neuer Geldgeber und Vereinsmitglieder sowie zur Erweiterung der Trägerschaft getätigt werden sollte. Es wäre sinnvoll, wenn sich dabei der Fokus auch auf die angrenzenden Kantone richten würde, da die Kontakt- und Beratungsstelle ein überkantonales Einzugsgebiet abdeckt. Es sollte weiterhin davon abgesehen werden, auf lokaler Ebene politische Einflussnahme ausüben zu wollen. Um sich für die Belange der Sans-Papiers grundsätzlich einsetzen zu können, sollte jedoch auf nationaler Ebene politisch Einfluss genommen werden. Dies sollte wie bis anhin gemeinsam mit den verschiedenen Sans-Papiers-Anlaufstellen anderer Kantone geschehen. Die Aufbereitung und Zurverfügungstellung der Informationen über das politische Geschehen auf nationaler wie auch kantonaler Ebene könnte – wie bereits oben beschrieben – von einer freiwilligen Person übernommen werden.

¹⁷ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2010): Leben der Sans-Papiers in der Schweiz, S. 31.

Empfehlung 6: Fokus der Lobbyarbeit beibehalten

Wir empfehlen der Kontakt- und Beratungsstelle, ihre Lobbyarbeit wie bis anhin weiterzuführen. Diese ist wichtig für die Gewinnung neuer Geldgeber, für die Erweiterung der Trägerschaft und die Akquisition von Vereinsmitgliedern. Eine Ausdehnung über die Kantonsgrenzen sollte in Betracht gezogen werden.

5.4 ZUSAMMENARBEIT

Die Zusammenarbeit zwischen der Kontakt- und Beratungsstelle und den befragten Organisationen wird von beiden Seiten sehr positiv wahrgenommen. Es besteht dementsprechend zum jetzigen Zeitpunkt kein Handlungsbedarf. Die positive Einschätzung der Zusammenarbeit ist jedoch stark verbunden mit der heutigen Stellenleiterin. Insbesondere die staatlichen Institutionen schätzen die personelle Kontinuität in der Zusammenarbeit. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass sich der Verein bereits zum jetzigen Zeitpunkt Gedanken macht um die Nachhaltigkeit der Stellenbesetzung.

Empfehlung 7: Weiterführung der Zusammenarbeit

Wir empfehlen der Kontakt- und Beratungsstelle, die Zusammenarbeit mit den beteiligten Organisationen im gleichen Sinne weiterzuführen. Der Fokus auf die Einzelfallarbeit hat positive Auswirkungen auf eine konstruktive Lösungsfindung. Deswegen sollte auch in Zukunft von pauschalen Forderungen abgesehen werden.

Empfehlung 8: Vorausschauende Planung hinsichtlich Nachhaltigkeit

Da die Zusammenarbeit stark mit der Person der Stellenleiterin verbunden ist, stellt sich längerfristig die Frage der Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit. Deshalb sollten bereits heute Überlegungen angestellt werden, wie die gute Zusammenarbeit nachhaltig abgesichert werden könnte. Eine Möglichkeit stellt dabei der Beizug einer zweiten Person dar, die sukzessive in die Arbeit und dementsprechend auch in die Zusammenarbeit mit den betroffenen Institutionen und Organisationen eingeführt werden könnte.

5.5 RÄUMLICHKEITEN

Ein letzter Punkt, der bis anhin nicht thematisiert wurde, betrifft die Räumlichkeiten der Kontakt- und Beratungsstelle, die sich an der St. Karlistrasse in den Räumen der St. Karlikirche befinden. Die Stellenleiterin selbst sowie diejenigen der befragten Personen, die die Räumlichkeiten kennen, empfinden sie als suboptimal. Als besonders negativ werden die mangelnde Sicherheit für die Stellenleiterin aufgrund ihrer Abgeschiedenheit sowie die fehlenden sozialen Austauschmöglichkeiten genannt. Des Weiteren wird dem Raum eine schlechte Ausstrahlung zugeschrieben, da er vergittert ist. Aus Sicht der befragten Stakeholder sei der Ort insbesondere für primäre Sans-Papiers nicht ideal, da er „offensichtlich versteckt“ sei und für primäre Sans-Papiers sogar ein Hinderungsgrund sein könne, die Stelle aufzusuchen. Eine mögliche Verbesserung wäre eine Einbettung der Stelle in andere Büros oder Organisationen. Es besteht jedoch Konsens darüber, dass die Anonymität weiterhin auf jeden Fall gewährt bleiben muss. Aus

Sicht der Evaluation sind die bemängelten Punkte, vor allem der Sicherheitsaspekt sowie die fehlenden sozialen Austauschmöglichkeiten für die Stellenleiterin, nachvollziehbar. Ob der Ort für primäre Sans-Papiers ein Hinderungsgrund darstellt, die Stelle aufzusuchen, kann aus Sicht der Evaluation nicht beurteilt werden.

Empfehlung 9: Neue Räumlichkeiten

Wir teilen die Meinung der befragten Personen und empfehlen der Kontakt- und Beratungsstelle, aus den oben genannten Gründen neue Räumlichkeiten zu suchen. Besonders eignen würde sich dabei eine Einbettung in andere Institutionen. Somit könnte nicht nur der Sicherheitsaspekt abgedeckt werden, sondern auch ein sozialer Austausch für die Stellenleiterin stattfinden. Die Anonymität des Zugangs sollte dabei gewährt bleiben. Der jetzige Standort im St. Karli-Quartier wird im Prinzip als ideal angesehen, allerdings ist dieser Punkt nicht ausschlaggebend für das Aufsuchen der Stelle.

ANHANG

A I BEFRAGTE PERSONEN/INSTITUTIONEN

- Herr Reto Camenzind, Soziale Dienste Stadt Luzern, Abteilung Nothilfe
- CARITAS Luzern, mehrere Personen
- Frau Prof. Dr. Martina Caroni, Professorin für öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung des öffentlichen Rechts, Universität Luzern
- Frau Regula Erazo, Stellenleiterin der Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern
- Frau Nicola Neider Ammann, Präsidentin des Vereins Kontakt- und Beratungsstelle für Sans-Papiers Luzern und Leiterin Bereich Integration/Migration der Katholischen Kirche Stadt Luzern
- Herr Hans Alberto Nikol, Leiter Bereich Sozialdiakonie der Katholischen Kirche Stadt Luzern
- Herr Andreas Regli, Amt für Migration Kanton Luzern, Abteilung Asyl- und Rückkehrberatung
- Frau Sibylle Stolz Niederberger, Soziales und Gesundheit, Abteilung Integration
- Frau Verena Wicki, Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (FABIA), Luzern

IMPRESSUM

Ariane De Rocchi, lic. phil. (Projektleitung)

Ariane De Rocchi hat an der Universität Zürich Politikwissenschaft, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte und Völkerrecht studiert. Anschliessend an das Lizentiat 2009 war sie als Projektmitarbeiterin im Rahmen von verschiedenen Evaluationen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich tätig. Nach einem einjährigen Hochschulpraktikum im Bereich Forschung und Evaluation im Bundesamt für Sozialversicherungen arbeitet Ariane De Rocchi ab März 2012 als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface im Bereich Soziale Sicherheit und Integration mit. Erfahrungen im Bereich der Sans-Papiers konnte sie im Rahmen ihrer freiwilligen Tätigkeit in der Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich sammeln.

Franziska Müller, lic. rer. soc. (Qualitätssicherung)

Franziska Müller hat an der Universität Bern Soziologie und öffentliches Recht studiert. Zusätzlich absolvierte sie ein Nachdiplomstudium Evaluation an der Universität Bern. Seit 2001 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface tätig. Im Rahmen von Evaluations- und Forschungsprojekten befasst sie sich mit dem Thema Soziale Sicherheit bei Invalidität und Erwerbslosigkeit sowie mit geschlechts- und migrations-spezifischen Fragestellungen.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTPREFERENZ

Luzern, 17. Februar 2014

Projektnummer: 13_14