ASYL
31. JAHRGANG
SONDERNUMMER
ASYLSYMPOSIUM
2016

SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR ASYLRECHT UND -PRAXIS
REVUE SUISSE POUR LA PRATIQUE ET LE DROIT D'ASILE

Tagungsbericht zum 6. Schweizer Asylsymposium
vom 21. und 22. Januar 2016

Auf dem Weg zur Integration: Von Schutz zu Teilhabe



Schweizerische
Flüchtlingshilfe
Organisation Suisse
d'Aide aux Réfugiés
CH-3001 Bern

Stämpfli Verlag AG
CH-3001 Bern

3 **Editorial**

Referate/Exposés

4 Begrüssung
Isabelle Bindschedler

5 Begrüssung und Einleitung
Anja Klug

6 Integration ist die zentrale Aufgabe der Zukunft
Simonetta Sommaruga

9 Von Schutz zu Teilhabe – Integration aus internationaler Sicht
Michael Lindenbauer

15 Zugang zu Schutz – Die aussenpolitische Perspektive der Schweiz auf die Hilfe vor Ort
Heidi Grau

18 Schutz – Zugang und Verantwortung im europäischen Kontext
Karl Kopp und Horst Heberlein

19 Der Begriff der Integration
Gianni D'Amato

24 Die Einbürgerung fördert die politische und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten
Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, Giuseppe Pietrantuono

Workshop-Berichte/Rapports des Ateliers

27 Hauptdiskussionspunkte und Ergebnisse der Workshops
Joachim Stern, Constantin Hruschka

Referate/Exposés

35 Schutzstatus und Integration
Walter Leimgruber

41 Der Beitrag der Schweiz zum internationalen Flüchtlingsschutz: Aktuelle Situation und Perspektiven
Mario Gattiker

46 Integration aus der Perspektive der Kantone
Peter Gomm

Diskussion/Discussion

51 Integration – ein ambitiöses Unterfangen
Podiumsdiskussion

Fazit

54 Fazit zum 6. Asylsymposium 2016
Anja Klug, Isabelle Bindschedler

56 **Tagungsprogramm**

Walter Leimgruber, Präsident Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)[1]

Schutzstatus und Integration

Rund 60 Millionen Menschen sind weltweit unfreiwillig unterwegs. Sie sind gezwungen oder fühlten sich gezwungen, ihr Land zu verlassen. Alle diese Menschen sind auf irgendeine Weise auf Schutz angewiesen. Der Migrationsexperte Roger Zetter hat im Auftrag der EKM in einer ausführlichen Studie die Schutzbedürfnisse verschiedener Gruppen von Vertriebenen untersucht und aktuelle und künftige Herausforderungen aufgelistet.[2]



Sein Bericht zeigt, dass sich Anlass, Form, Richtung und Ausmass der erzwungenen Migration in den letzten Jahren stark verändert haben. Immer öfter sind Menschen, die einen Ausweg aus Not und Armut suchen, Menschen, die persönlich verfolgt werden sowie Menschen, die durch Gewalt oder Krieg vertrieben werden, gemeinsam unterwegs und den gleichen Gefahren ausgesetzt. Ein Schutzverständnis, das nur auf die «echten», von persönlicher Verfolgung betroffenen Flüchtlinge ausgerichtet ist, wird der heutigen Realität nicht gerecht. Doch nicht alle werden den gleichen Schutz erhalten, denn eine Ausweitung der völkerrechtlichen Flüchtlingsdefinition ist nicht zu erwarten.

Gerade auch deshalb ist es wichtig, dass diejenigen, die nicht dieser Definition entsprechen, aber dennoch aus einer Zwangslage heraus unterwegs sind und auch nicht ohne weiteres heimkehren können, nicht völlig rechtlos bleiben und dass man auch diesen Menschen eine Perspektive anbietet.

Ich fokussiere bei den folgenden Ausführungen auf die Situation der Vorläufigen Aufnahme, weil sich in der Schweiz viele der problematischen Fragen rund um das Verhältnis von Schutz und Integration in diesem Status bündeln.

Die «Ersatzmassnahme» Vorläufige Aufnahme

Wie aus der Asylstatistik 2013 hervorgeht, lebten Ende 2013 29602 anerkannte Flüchtlinge und 22639 vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz. 2014 hat sich die Zahl der vorläufigen Aufnahmen auf 28641 erhöht, davon lebten 9805 länger als sieben Jahre hier. Ende November 2015 waren 32898 Vorläufig Aufgenommene registriert. Die meisten stammen aus Syrien, Eritrea, Afghanistan und Somalia.[3] Laut dem Staatssekretariat für Migration (SEM) bleiben über 90 Prozent der vorläufig aufgenommenen Personen dauerhaft in der Schweiz.

Eingeführt wurde die Vorläufige Aufnahme (VA) 1987 als Antwort auf eine wachsende Zahl von undurchführbaren Wegweisungen. Juristisch gesehen gibt es drei Gründe für eine Vorläufige Aufnahme:

1. Eine Wegweisung gilt als unzulässig, wenn sie gegen internationales Recht verstösst, weil etwa Folter droht.
2. Eine Wegweisung ist unzumutbar, wenn im Herkunftsland Bürgerkrieg oder eine lang andauernde Gewaltsituation herrscht oder wenn die betroffene Person an einer Krankheit leidet, die dort nicht behandelt werden kann. Die Unzumutbarkeit ist der häufigste Grund für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme.
3. Schliesslich gilt eine Wegweisung, die aus logistischen Gründen über lange Zeit hinweg nicht durchgeführt werden kann, als unmöglich.

In der Praxis sind viele Fälle komplex und umfassen mehrere Gründe. Die vorläufige Aufnahme ist als Ersatzmassnahme für den undurchführbaren Wegweisungsvollzug konzipiert. Die vorläufig aufgenommene Person bleibt grundsätzlich eine weggewiesene Person. «Die vorläufige Aufnahme stellt demgemäss keine ausländerrechtliche Bewilligung dar, sondern einen blossen Status, der dem Ausländer immerhin bestimmte Rechte verleiht.»[4]

Die Grundidee der Vorläufigen Aufnahme ist für juristisch wenig bewanderte Personen schwer nachvollziehbar, daher wird der Status häufig als widerrechtlicher Aufenthalt wahrgenommen, was die Akzeptanz der betreffenden Personen vermindert. Die Bezeichnung und die gesamte Begrifflichkeit der Vorläufigen Aufnahme («vorläufig», «Ersatzmassnahme», «Wegweisung») untermauern diesen Eindruck, das führt zu grossen Problemen bei der Suche nach einer Arbeitsstelle und wirkt generell stigmatisierend.

Die Vorläufige Aufnahme wird jeweils für ein Jahr gewährt, kann aber unbeschränkt verlängert werden. Sie ist

[1] Die Grundlagen für diesen Text lieferten die verschiedenen nachfolgend genannten Untersuchungen.

[2] Roger Zetter: Schutz für Vertriebene. Konzepte, Herausforderungen und neue Wege. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen. Materialien zur Migrationspolitik. Bern 2014, https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_schutz_d.pdf (16.1.2016).

[3] https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html (16.1.2016).

[4] Peter Bolzli: Vorläufige Aufnahme (11. Kapitel). In: Marc Spescha et al. (Hg.): Migrationsrecht. Kommentar. Zürich 2009, 191–212.

mit verschiedenen rechtlichen Beschränkungen verbunden, die den Familiennachzug, die Mobilität (kein Kantonswechsel, keine Auslandsreisen) und die Sozialhilfe (in den meisten Kantonen abgesenkte Standards wie bei Asylsuchenden) betreffen. Seit 2006 haben vorläufig Aufgenommene Zugang zum Arbeitsmarkt, aber vielerorts erschweren administrative Auflagen und mangelnde Kenntnis seitens der Arbeitgeber die berufliche Eingliederung.

Wer sind die betroffenen Menschen?[5]

Der Anteil der Frauen bei den vorläufig Aufgenommenen liegt bei 44 Prozent. Altersmässig handelt es sich um eine junge Personengruppe; 77 Prozent sind jünger als 40 Jahre alt. Der Mittelwert liegt bei gerade einmal 20 Jahren, was damit zusammenhängt, dass es sich bei gut 60 Prozent der Betroffenen um Familien oder Familienverbände mit minderjährigen Kindern handelt. Zu Bildung und Berufserfahrung im Herkunftsland oder Drittländern fehlt eine systematische Datenerfassung.

Im Durchschnitt dauert die Vorläufige Aufnahme 173 Wochen, also rund drei Jahre. Diese Tatsache ist von besonderer Bedeutung, weil gerade bei Kindern selbst wenige Jahre der vorläufigen Aufnahme einschneidende Folgen für den Werdegang haben können. In dieser Zeitspanne absolvieren Kinder in vielen Kantonen etwa die Unterstufe. Dies entspricht einer Lebensphase, in der emotionale Geborgenheit sowie materielle und soziale Sicherheit besonders wichtig für die weitere Entwicklung sind.

Eine Vorläufige Aufnahme kann aufgehoben werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind und eine Wegweisung vollzogen werden kann. Während in den 1990er Jahren Aufhebungen – meist auf kollektiver Basis – häufig vorkamen, sind sie seither verhältnismässig selten. Andere Gründe für die Beendigung sind wichtiger: 61 Prozent der vorläufig Aufgenommenen erhalten mittels einer Härtefallregelung früher oder später eine Aufenthaltsbewilligung (sogenannte Umwandlung). Seit 2008 besteht nach fünf Jahren Aufenthalt ein Anspruch auf eine vertiefte Prüfung einer möglichen Umwandlung. Die Kriterien werden von den kantonalen Behörden beurteilt und betreffen insbesondere die finanzielle Selbständigkeit, die Integration und die familiären Verhältnisse; danach stimmt der Bund dem Härtefallgesuch in der Regel zu. Bei 17 Prozent der Beendigungen kommt eine andere ausländerrechtliche Regelung zum Tragen, etwa infolge einer Heirat oder anderen Veränderung der Familiensituation. In weiteren 15 Prozent der Fälle erfolgt eine freiwillige oder unkontrollierte Ausreise und nur in 0,4 Prozent findet eine Rückführung statt. Rund vier Prozent der vorläufig Aufgenommen werden einbürgert: primär Jugendliche und überdurchschnittlich viele (erwachsene) Frauen. Eine Einbürgerung ist allerdings mit dem Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes nicht mehr möglich.

Immer mehr Langzeitfälle[6]

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz erfüllt in der Praxis eine Doppelfunktion. Einerseits bietet sie subsidiären Schutz in Ergänzung zur Asylanerkennung, andererseits dient sie als Sammelkategorie für komplizierte und nicht vorgesehene Situationen von weggewiesenen Asylsuchenden. Für die meisten vorläufig Aufgenommenen bleibt die Regelung zeitlich begrenzt, was ihrem ursprünglichen Zweck entspricht. Gleichzeitig verharrt eine beträchtliche und stetig zunehmende Minderheit viele Jahre darin.

Der Anteil der Personen, die 16 Jahre und länger in diesem Status bleiben, nimmt seit 1994 zu. Er liegt bei rund zwölf Prozent aller vorläufig Aufgenommenen. Da die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung von Jahr zu Jahr abnimmt, muss man feststellen, dass gewisse Personen den Zeitpunkt einer möglichen Umwandlung sozusagen verpassen. In diesen Fällen treten eine Verfestigung der prekären Situation und eine zunehmende Verarmung auf, die es den betroffenen Personen nicht mehr erlauben, ihre Lage wieder zu verbessern. Es stellt sich deshalb die Frage, wie sich vorläufig Aufgenommene auszeichnen, die mehr als zehn Jahre in diesem Status bleiben.

Betroffen sind insbesondere Personen, die aufgrund ihrer Familiensituation oder des Alters, möglicherweise auch aus gesundheitlichen Gründen, schlechtere Karten bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben: Frauen und Familien mit minderjährigen Kindern (auch Alleinerziehende) sind in der Kategorie mit einer über zehn Jahre langen dauernden vorläufigen Aufnahme klar übervertreten; ebenso ältere Personen. Beim Alter lässt sich ein nichtlinearer Zusammenhang feststellen: Am wenigsten lang vorläufig aufgenommen bleiben Personen, die im Alter von etwa 20 Jahren in die Schweiz einreisen. Hingegen nimmt die durchschnittliche Dauer einer vorläufigen Aufnahme zu, je jünger ein Kind bei der Einreise ist oder je älter Erwachsene bei der Einreise sind. Dies zeigt, dass es für ältere Menschen zunehmend schwierig ist, den Einstieg ins Erwerbsleben zu schaffen, während bei Familien oder Alleinerziehenden der Lohn oft nicht ausreicht, um finanziell selbständig zu werden.

[5] Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Vom Schweiz. Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Denise Efionayi-Mäder und Didier Ruedin. Dezember 2014, https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf (16. 1. 2016).

[6] Dieses Kapitel stützt sich ebenfalls auf «Aufenthaltverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz» (wie Anm. 5).

Eine Besserstellung trat 2006 und 2008 hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt (Abschaffung Inländervorrang) und der Integrationsförderung ein. Dennoch bleibt die strukturell angelegte Spannung zwischen Schutzbedürftigkeit und der Notwendigkeit, sich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch die Überwindung verschiedener Hürden beim Zugang zu Integration und Arbeitsmarkt zu verdienen, bestehen. Dass offensichtlich eine wachsende Minderheit von vorläufig Aufgenommenen nicht imstande ist, diese Hürden zu überwinden und (beinahe) endgültig in einem für eine begrenzte Dauer konzipierten Status verbleibt, zeigt Handlungsbedarf auf. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer kann zudem die Verfassungskonformität der Einschränkungen hinsichtlich Familienleben, Niederlassungs- und Reisefreiheit usw. fraglich werden.

Obwohl der Zugang zum Arbeitsmarkt prinzipiell gewährleistet ist, bleibt die Erwerbsbeteiligung von vorläufig Aufgenommenen gering. Dies hängt unter anderem mit praktischen Hürden bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zusammen und führt zu Sozialhilfeabhängigkeit. Fehlende materielle Autonomie wiederum ist ein Grund, der die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung in den meisten Kantonen massgeblich erschwert.

Interessant ist, dass die durchschnittliche Dauer einer Vorläufigen Aufnahme nach Kantonen auch dann substantiell variiert, wenn ein möglicher Einfluss der Bevölkerungsstruktur ausgeschaltet wird. Sie dürfte mit dem Ermessensspielraum der kantonalen Behörden in diesem Bereich wie auch mit den unterschiedlichen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängen. Um das Zusammenspiel zwischen Profil der vorläufig Aufgenommenen, Migrationsverläufen und Integrationskontexten näher beurteilen zu können, wären vertiefte statistische Analysen sowie Nachforschungen vor Ort notwendig.

Wie die Vorläufige Aufnahme im Detail funktionieren soll, wird immer wieder debattiert. Mit der partiellen Anwendung der Dublin III-Bestimmungen seit Januar 2014 wurde das Thema erneut aktuell. Anders als bei Dublin II bezieht sich die neue Verordnung nicht nur auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, sondern auch auf den so genannten subsidiären Schutz, der sich in einigen Aspekten, aber nicht vollständig mit der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz deckt.

Der Trend, einem Teil der Schutzsuchenden anstelle von Asyl komplementäre und temporäre Schutzformen zu gewähren, ist in Europa seit vielen Jahren erkennbar. Die Statusrechte im Rahmen des subsidiären Schutzes gemäss EU-Qualifikationsrichtlinie gehen grundsätzlich eher weiter als bei der Vorläufigen Aufnahme.

Prekäre Erwerbsbeteiligung

Schauen wir uns die Verläufe etwas genauer an, um die Frage zu klären, welche Rolle der Status spielt. Die im Auftrag des Bundesamtes für Migration verfasste Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt»[7] von 2014, deren Ergebnisse ich im Folgenden zusammenfasse, zeigt, dass in einer ersten Phase (1. bis 3. Jahr nach Einreise) die durchschnittliche Erwerbstätigenquote bei den drei Gruppen Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Härtefälle relativ rasch auf 20 Prozent ansteigt.

In einer zweiten Phase (3. bis 7. Jahr) entwickeln sich die Erwerbsbeteiligungen der drei Gruppen sehr unterschiedlich, so dass nach sieben Jahren die zwei erfolgreichsten Gruppen (Personen mit einer Härtefall-Regelung und Flüchtlinge) eine mehr als doppelt so hohe Erwerbstätigenquote wie die am wenigsten erfolgreiche (vorläufig Aufgenommene) aufweisen.

Bei den Flüchtlingen steigt in dieser zweiten Phase die Erwerbstätigenquote stetig weiter an, wenn auch mit weniger Schwung. Im Gegensatz dazu ist bei den vorläufig Aufgenommenen keine oder sogar eine negative Entwicklung feststellbar. Die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe verharrt auf dem sehr tiefen Niveau von 20 Prozent.

Erst in einer dritten Phase (7. bis 10. Jahr), ist wieder in allen drei Gruppen eine positive Entwicklung der Erwerbstätigenquote zu beobachten. Besonders die Quote der Gruppe mit Härtefall-Regelung erhält erneuten Schwung. Dies führt dazu, dass diese Gruppe nach zehn Jahren eine im Vergleich zu den anderen beiden Gruppen sehr hohe Erwerbstätigenquote von 61 Prozent erreicht (Flüchtlinge: 48 Prozent; vorläufig Aufgenommene: 25 Prozent).

Die Erwerbsbeteiligung ist in allen Teilgruppen sehr volatil und stabilisiert sich auch in fünf bis zehn Jahren nach der Einreise für mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen nicht (mehr als ein Wechsel des Arbeitgebers vom 5. bis 10. Jahr). Die Einkommensunterschiede sind daher beträchtlich. Neben dem mit Abstand höchsten Anteil Personen ohne Arbeitseinsatz in den zehn Jahren seit Einreise fallen die vorläufig Aufgenommenen auch mit der mit Abstand geringsten Kontinuität in Sachen Erwerbsbeteiligung auf.

Drei Schlüsselfaktoren der Integration in den Arbeitsmarkt sind für die Gruppen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene laut dem erwähnten Bericht identisch:
- Kenntnisse der Landessprache auf dem B-Niveau.
- Psycho-physische Beeinträchtigung/Vulnerabilität (z. B. Traumata etc.).
- Bereitschaft, eine statusärmere Arbeit anzunehmen

[7] Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration: Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Kurzfassung. Von KEK-CDC Consultants Claudio Spadarotto, Maria Bieberschulte, Katharina Walker, B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung (Michael Morlok, Andrea Oswald), April 2014, https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/res-studie-erwerbsbet-va-flue-d.pdf (16. 1. 2016).

Für die Flüchtlinge sind – im Unterschied zu den vorläufig Aufgenommenen – zwei weitere Schlüsselfaktoren spezifisch:
– Familiennachzug rasch möglich.
– Bereitschaft, eine vom Herkunftsland abweichende Arbeit anzunehmen.

Für die vorläufig Aufgenommenen sind – im Unterschied zu den Flüchtlingen – ebenfalls zwei Wirkungsgrössen spezifisch. Beides sind Merkmale des Status:
– Geringe Sicherheit und ungewisse Perspektive des Aufenthalts.
– (Fehlende) Akzeptanz bei den Arbeitgebenden.

Es kann statistisch nachgewiesen werden, dass der Status alle übrigen Faktoren im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung dominiert.
– Nach zehn Jahren zeigt sich, unabhängig von Herkunft, Geschlecht, Alter, Kanton etc., dieselbe Rangierung der Erwerbstätigenquoten von FL, VA und Härtefällen: Die Erwerbstätigenquote der VA ist immer die vergleichsweise tiefste, gefolgt von derjenigen der FL und der Härtefälle.
– Diese Reihenfolge wird auch durch konjunkturelle Einflüsse nicht verändert.
– Die tiefere Erwerbsbeteiligung der Gruppe der VA im Vergleich mit derjenigen der FL erstaunt jedoch, weil nach Meinung von Experten die Erwerbsbeteiligung der FL weitaus häufiger durch psycho-physische Beeinträchtigungen tangiert ist. Ganz offensichtlich ist es jedoch so, dass die durch Statuseffekte bestimmt Bilanz bei den VA «unter dem Strich» schwerer wiegt.

Als Gründe für diesen Effekt des Status Vorläufige Aufnahme können genannt werden:
a) Das Asylgesuch der Betroffenen ist abgelehnt, der Vollzug der Weg- oder Ausweisung ist jedoch nicht möglich und wird alljährlich überprüft; ein Familiennachzug kann frühestens und unter der für die vorläufig Aufgenommenen strengen Auflage der wirtschaftlichen Selbständigkeit beantragt werden. Die geringe Sicherheit sowie fehlende Perspektiven des Aufenthalts be- bzw. verhindern den Aufbau eines «Migrationsprojekts», das auf einen langfristigen Verbleib in der Schweiz ausgerichtet ist, wodurch die Entwicklung entsprechender Strategien und die Aneignung integrationsfördernder Kenntnisse und Fähigkeiten unterstützt würden.
b) Der Arbeitsmarktzugang und die kantonsübergreifende Mobilität auf dem Arbeitsmarkt sind durch die vorgeschriebene Einholung einer Arbeitsbewilligung und Einschränkungen beim Kantonswechsel erschwert.
c) Für die Arbeitgeber setzt der Status eindeutig die Anstellungsbereitschaft hemmende Signale. Die Statusbezeichnung beinhaltet die Ankündigung der Wegweisung der Person.

Der Status, das zeigen diese Untersuchungsergebnisse deutlich, ist der vorrangige Schlüsselfaktor der Arbeitsmarktintegration und ich würde ergänzen: der Integration insgesamt. Eine Studie der Hochschule Luzern im Auftrag des Büros Schweiz und Liechtenstein des UNHCR «Arbeitsmarktintegration vorläufig aufgenommener Personen und anerkannter Flüchtlinge in der Schweiz: die Sicht der Betroffenen»[8] kommt zu praktisch identischen Schlussfolgerungen:
– Spätestens nach einer ersten Einstiegsphase in der Schweiz mussten die meisten Befragten feststellen, dass sich ihre Vorstellungen kaum mit der Realität in der Schweiz decken. Als vorläufig Aufgenommene oder Flüchtlinge erleben sie eine starke Einschränkung ihres Handlungsspielraums und sind mit fehlenden Optionen konfrontiert, die zu einem starken Gefühl der Entmächtigung führen, etwa hinsichtlich des ihnen zur Verfügung stehenden Wohnraums, der Möglichkeit zur Schliessung sozialer Kontakte mit der Bevölkerung, der geographischen Mobilität, usw.
– Selbst wenn die betroffenen Personen den Einstieg in den Arbeitsmarkt finden, ist dies oft nur im Niedriglohnsektor möglich, so dass sie und ihre Familie nicht von dieser Erwerbsarbeit leben können; auch dann nicht, wenn sie Vollzeit arbeiten.
– Im Herkunftsland erworbene Diplome, Kompetenzen und Berufserfahrung werden in der Schweiz kaum je anerkannt. Gleichzeitig werden vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge in bestimmte Ausbildungs- und Arbeitsmarktfelder gelenkt, welche kaum mit ihren Erfahrungen übereinstimmen.
– Die Erwerbsverläufe von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen zeigen nur vereinzelt Ansätze zu einem kohärenten Aufbau einer beruflichen Laufbahn. Es dominieren Verläufe, die von ständigen Unterbrechungen und dem permanenten Wechsel zwischen (prekärer) Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Integrationsmassnahmen, häufig in Kombination mit andauerndem Sozialhilfebezug, gekennzeichnet sind.

Integrationsmassnahmen

Seit der Asylgesetzrevision im Jahr 2008 besteht ein gesetzlicher Auftrag, auch die Arbeitsintegration von vorläufig Aufgenommenen zu fördern. Verschiedene Kantone stützen sich zur Finanzierung dieser Integrationsmassnahmen allein auf die Bundesbeiträge. Andere finanzieren Angebote aus eigenen Mitteln oder aus dem Sozialhilfe-

[8] Arbeitsmarktintegration vorläufig aufgenommener Personen und anerkannter Flüchtlinge in der Schweiz: die Sicht der Betroffenen. Schlussbericht zuhanden des Büros Schweiz und Liechtenstein des UNHCR. Von Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, Natalie Benelli, Eva Mey, Barbara Trommsdorff, Simone Villiger, Nicolette Seiterle, Genf, 2. Juli 2014.

budget mit. Gemäss kantonalem Recht können für die Finanzierung einer Ausbildung in einigen Kantonen Beiträge aus der Sozialhilfe subsidiär zu Stipendien ausgerichtet werden. Die Praxis ist diesbezüglich unterschiedlich und eher restriktiv. Die Sozialhilfe übernimmt aber in Ausbildungssituationen auch bei vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen die Lebenskosten.

Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für Personen während der Dauer der vorläufigen Aufnahme – längstens sieben Jahre nach der Einreise. Diese Pauschalen werden seit April 2013 so ausgerichtet, dass Kantone mit hoher Erwerbsbeteiligung im Vergleich zu Kantonen mit tiefer Erwerbsbeteiligung finanziell profitieren.

Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge werden in den Kantonen mehrheitlich durch die Strukturen der Sozialhilfe betreut. Je nach Kanton ist dies entweder von Beginn an die Regelsozialhilfe oder – zumindest in einer Anfangsphase – eine spezielle Asylfürsorge oder Flüchtlingssozialhilfe, welche von Hilfswerken oder speziellen Institutionen wahrgenommen wird. Die Kantone richten die Globalpauschale des Bundes nach unterschiedlichen Systemen an die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen aus. Dabei geben nicht alle den Anreiz zur primären Integration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt weiter, welcher im Finanzierungssystem zwischen Bund und Kantonen vorgesehen wäre. Dieser Anreiz zur Erwerbsintegration wirkt sich daher in der Regel nicht direkt auf die Akteure vor Ort aus.

Auch die Integrationsmassnahmen für diese Zielgruppe werden in einigen Kantonen im Rahmen der bestehenden Strukturen der (Asyl-)Sozialhilfe koordiniert. In anderen Kantonen sind die Aufgaben der Betreuung, Unterbringung und Sozialhilfe von der Aufgabe der Integrationsförderung strukturell getrennt. Letztere wird durch spezielle Stellen, in der Regel die Integrationsfachstellen, durchgeführt oder koordiniert.

Die Integrationsförderung und damit auch die Arbeitsintegrationsförderung ist im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) systematisiert worden. Ein zentrales Ziel der KIP besteht darin, die sogenannte interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zwischen den verschiedenen Bereichen und Strukturen zu verbessern. Auch wenn konzeptionell Fortschritte erzielt worden sind, so herrscht doch an manchen Orten noch immer ein Nebeneinander, das der Integration nicht förderlich ist.

Alternativen: Schutzstatus S

In letzter Zeit wurde verschiedentlich der Schutzstatus S als Alternative zur vorläufigen Aufnahme ins Spiel gebracht. Die Schweiz kann bestimmten Personengruppen vorübergehenden Schutz gewähren. Dabei werden die Asylgründe nicht individuell geprüft. Schutz wird einzig aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gewährt. Das Instrument wurde im Kontext der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien geschaffen, als die Schweiz mit einem Zustrom von schutzsuchenden Personen konfrontiert war. Zur Anwendung ist es bisher nicht gelangt.

Für längerfristige Lösungen ist es aber nicht geeignet. Denn eine individuelle Prüfung erfolgt erst nach einem allfälligen Ende des vorübergehenden Schutzes, was die Unsicherheitsphase noch einmal verlängern und damit die Integrationsprobleme verschärfen dürfte.

Neue Lösung und neue Haltung[9]

Es braucht daher konkret einen neuen Schutzstatus und allgemein eine neue Haltung. Um den Bedürfnissen besser gerecht zu werden, muss die Schweiz ihr Konzept anpassen. Die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) schlägt daher vor, einen neuen komplementären Schutzstatus einzuführen, der die vorläufige Aufnahme ablösen soll.[10] Diesen Status sollten Personen erhalten, die zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfüllen, die aber bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland akut gefährdet wären. Der Schutzstatus kann aufgehoben werden, wenn die Gefährdung nicht mehr besteht. Besteht die Gefährdung nach sechs Jahren immer noch, soll die Person eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erhalten.

Der komplementäre Schutzstatus wird im Rahmen des Asylverfahrens zuerkannt; ein Gesuch um Zuerkennung des komplementären Schutzstatus kann aber auch direkt gestellt werden. Personen mit Schutzstatus erhalten grundsätzlich die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge. Kantonale Unterschiede (z. B. Arbeitsbewilligungen) und spezielle Abgaben sind nicht zulässig. Für Personen mit vorläufiger Aufnahme muss eine Übergangsregelung geschaffen werden.

Vor allem, aber nicht nur im Bereich der Arbeitsmarktintegration, zeigen die bestehenden Untersuchungen ein

[9] Neben den bereits erwähnten Studien dienten folgende Berichte als Grundlage: Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen. Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG, Jürg Guggisberg, Theres Egger. Februar 2014 (Untersuchung zum Kanton Bern), http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.assetref/dam/documents/GEF/SOA/de/Soziales/BSI/Evaluation_Integration_und_Integrationsangebote_VA_FL_Studie_BueroBASS_MS_d.pdf (16.1.2016); Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen, Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe vom 28. November 2014. Würdigung des Berichts durch die Vorstände des VSAA und der VKM vom 4. Februar 2015, http://www.vsaa.ch/aktuell/news-agenda/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluchtlingen (16.1.2016).

[10] Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen: Schutzgewährung. Empfehlungen. 2014, https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_schutz.pdf (16.1.2016).

deutliches Bild: Der Status der Vorläufigen Aufnahme ist problematisch, weil er den betroffenen Menschen wie auch der Gesellschaft den Eindruck vermittelt, nicht dazu zu gehören. Er verhindert eine sinnvolle Integration und er behindert vor allem auch eine Integration auf dem Arbeitsmarkt. Die Menschen, so die Untersuchung der Luzerner Hochschule für Soziale Arbeit, fühlen sich entmächtigt und verwaltet. Und die Arbeitgeber stehen dem Status misstrauisch gegenüber.

Schliesslich ist dieser Status mit Einschränkungen verbunden, welche die Integration behindern. Dazu gehört die Tatsache, dass Stellen von den kantonalen Behörden bewilligt werden müssen. Dass das bis heute in einzelnen Kantonen ziemlich extensiv gemacht wird, gehört zu den Fragwürdigkeiten eines Systems, in dem die einen bezahlen und die anderen entscheiden.

Es geht also darum, den Status Vorläufige Aufnahme aufzugeben und durch einen klar geregelten Status des komplementären Schutzes zu ersetzen, um bessere Integrationsvoraussetzungen zu schaffen. Es geht darum, Hindernisse auf dem Weg zur gesellschaftlichen Integration und zur Arbeitsmarktintegration zu beseitigen. Dazu gehören nicht nur Bezeichnungen wie «vorläufig», sondern vor allem auch alle Bewilligungsverfahren und alle Sonderabgaben. Es geht weiter darum, dass erste Integrationsmassnahmen gleich mit der Aufnahme anlaufen müssen. Denn es spielt keine Rolle, ob die Menschen hier bleiben oder nicht. Sie erhalten gewisse Kompetenzen, die sie später nutzen können, egal ob sie Asyl bekommen oder nicht. Es geht auch darum, die Integrationswege zu verbessern. Dazu gehört ein Integrationsmanagement aus einer Hand, bei dem nicht wie heute an manchen Orten unterschiedliche Stellen wie Integrationsbüros, Sozialhilfe und Arbeitsvermittlung mit oftmals differierenden Zielen aneinander vorbei arbeiten. Prozessorientierte interinstitutionelle Zusammenarbeit heisst das auf gut Verwaltungsdeutsch.

Eine solche müsste etwa beinhalten:

- Eine Standortbestimmung und Potenzialabklärung der Einzelperson; in einer ersten Phase sind vor allem Angebote zu schaffen, bei denen Spracherwerb und erste Arbeitserfahrungen Hand in Hand gehen können. Gerade bei Gruppen mit wenig Bildung macht das lange Belegen von reinen Sprachkursen wenig Sinn, eine Kombination von praktischer Erfahrung und Spracherwerb fördert nicht nur letzteren, sondern auch die gesellschaftliche Integration.
- Handlungsbedarf besteht zudem bei den Angeboten nach Abschluss der Kurse. Besonders effektiv sind etwa Coaching-Angebote, welche den Betroffenen bei der Anerkennung von Diplomen oder Validierung von Berufskompetenzen, bei der Planung der Erwerbsintegration, bei der Stellensuche und in der ersten Phase nach dem Stellenantritt unterstützen.
- Zudem sind in einzelnen Kantonen die Gemeinden kaum in die Gestaltung des Integrationsprozesses eingebunden, bis die Zuständigkeit zu ihnen wechselt. Dies führt zu unliebsamen Unterbrüchen oder gar Brüchen in der Integrationsbiographie.
- Es besteht auch Verbesserungspotential, was die Zusammenarbeit der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft betrifft. Es geht darum, den Arbeitgebern zu vermitteln, dass diese Menschen in aller Regel für längere Zeit hier leben, und es braucht branchennahe Qualifizierungsmassnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit.

Wir müssen zudem bei dieser Gruppe wie bei allen anderen davon wegkommen, die schnelle Integration in den Arbeitsmarkt als einziges Ziel zu sehen. Denn das führt sehr oft zu prekären und volatilen Arbeitsverhältnissen, die langfristig problematisch und teuer sind. Gefördert werden muss vielmehr die nachhaltige Integration, das heisst, dass man mögliche Kenntnisse und Potentiale der Betroffenen sorgfältig eruiert und ihnen nach und nach die Möglichkeit gibt, ihre Qualifikationen zu verbessern, auch wenn sie über dreissig sind. Ein deutlich ausgebautes Angebot an Berufslehren für Erwachsene wäre hier für die Betroffenen wie für die Gesellschaft gleichermassen sinnvoll.

Die EKM vermisst für die Altersgruppen ab ca. 30 Jahren eine klare Positionierung seitens des Bundes, was die Maxime «Ausbildung vor Beschäftigung» betrifft, wie dies bei den jungen Erwachsenen der Fall ist. Eine solche Bildungsorientierung setzt voraus, dass man die Betroffenen entsprechend unterstützt. Dies wiederum bedeutet einen Umbau der Sozialhilfe, die stärker für Ausbildungsziele eingesetzt werden sollte als bisher – das gilt für alle Betroffenen unabhängig von Status und Nationalität. Die angekündigte Flüchtlingslehre ist ein Schritt in die richtige Richtung, muss aber möglichst bald ausgebaut, auf weitere Gruppen ausgedehnt und mit ähnlichen Angeboten ergänzt werden.

Ganz grundlegend, und damit schliesse ich, geht es auch um das Fördern einer neuen Grundhaltung und in der Integrationspolitik, die davon ausgeht, dass es egal ist, wie lange die Menschen hier bleiben. Egal, ob sie nach wenigen Jahren wieder gehen oder ihr ganzes Leben hier bleiben: Die Schutzsuchenden sollen hier etwas lernen und etwas Sinnvolles tun, bringen sie es später nicht in die hiesige Gesellschaft ein, nützt es ihnen hoffentlich an einem anderen Ort etwas. In diesem Sinne sollten wir uns verabschieden von der Vorstellung, dass Integration nur sinnvoll ist für die, die sicher hier bleiben. Eine breit verstandene Integration leistet etwas für alle Menschen, sie gibt ihnen Werkzeuge in die Hand, die sie überall nutzen können. In diesem Sinne darf es kein «vorläufig» mehr geben. Vom ersten Tag der Ankunft an sollen diese Menschen lernen, sich Kompetenzen aneignen, arbeiten, ein möglichst normales Leben führen. Das hilft der Gesellschaft, das hilft den Betroffenen – egal wo sie ihr weiteres Leben verbringen werden.

kurse bekommen und beim Jobzentrum gemeldet werden. In der Schweiz dauere es viel länger, bis jemand beim RAV angekommen sei.

Unverstellter Blick auf die Problematik

Zur Rolle der Zivilgesellschaft sagte Aldo Brina, Bürgerinnen und Bürger, die sich für Asylsuchende engagierten, hätten einen erfrischend unverstellten Blick auf die Problematik. «Wir bei den Hilfsorganisationen haben uns bereits etwas die Denke der Behörden angewöhnt» meinte Brina selbstkritisch. Deshalb müsse man den Kontakt zwischen Asylsuchenden und der Bevölkerung vereinfachen. Die Gemeinden hätten sehr viel zu gewinnen, würden sie Orte der Begegnung stärker fördern. Sowohl Beerli wie Käser wiesen auf die Notwendigkeit von Regeln hin, die insbesondere für die Durchgangszentren gälten. Viele Migranten wüssten nicht, was Integration bedeute, rollte Ashti Amir die Frage aus Sicht der Asylsuchenden auf. Es brauche hier mehr Information. Gerade die Imame in der Schweiz seien mehr in die Pflicht zu nehmen, ihre Gemeindemitglieder besser zu informieren.

In der Schlussrunde waren sich die Teilnehmenden weitgehend über die notwendigen Massnahmen einig, damit Integration in der Schweiz gelingen kann: Förderung der Kontakte und des Austauschs zwischen Asylsuchenden und der Bevölkerung, neue Modelle für Aus- und Weiterbildung, Anerkennung der Ausbildungen von Flüchtlingen und Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang, Verbesserung des Status der vorläufigen Aufnahme, schnellere Asylverfahren aber auch eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Durchgangszentren (Brina) sowie die Schaffung von Begegnungsorten in den Gemeinden.

Am Ende war klar: Integration ist multifaktoriell und ein ambitiöses Unterfangen für unsere Gesellschaft, das von jedem Einzelnen sehr viel Engagement verlangt. *(RWo)*

Impressum

Redaktion/Rédaction
Joachim Stern, UNHCR; Constantin Hruschka, SFH; René Worni, SFH.

Herausgeberin/édité par
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés OSAR. Die Redaktion entscheidet unabhängig über die Publikation von Beiträgen. La rédaction est indépendente quant au choix de publications.

Umschlagbild/Photo de couverture
© UNHCR/Johan Bävman

Alle Fotos/Photos
© SFH/René Worni, ausser Seite 3 (zVg) und Seiten 20, 30, 33 und 44 © SFH/Bernd Konrad.

Preis/Prix
CHF 20.–, zuzüglich Versandkosten/plus frais d'envoi.

Abonnemente Zeitschrift ASYL/Abonnements revue ASYL
Stämpfli Verlag AG, Postfach, 3001 Bern, Telefon 031 300 63 43

Druck/Impression
Stämpfli AG, Bern

Verlag/Editeur
Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern

Alle Urheber- und Verlagsrechte an dieser Zeitschrift und allen ihren Teilen sind vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung, Mikroverfilmung, Übernahme auf elektronische Datenträger und andere Verwendungen jedes Teils dieser Zeitschrift bedürfen der Zustimmung des Verlages.
Tous les droits d'auteur et d'édition sur cette revue et sur chacune de ses parties sont réservés. La réimpression, la reproduction, la mise sur microfilm, l'enregistrement sur un support électronique de données, ainsi que toute autre forme d'exploitation de chacune des parties de cette revue sont soumis à l'autorisation de l'éditeur.

© Stämpfli Verlag AG Bern, 2016
ISSN 1422-8181