

2. ExpertInnentagung des ZFM: « Die Zukunft der vorläufigen Aufnahme »

11. Dezember 2015

Am 11.12.2015 fand die zweite ExpertInnentagung des Zentrums für Migrationsrecht an der Universität Freiburg statt. Dieses Jahr stand die Frage nach der Zukunft der vorläufigen Aufnahme (F-Bewilligung) im Zentrum. Circa 40 ExpertInnen von Bund, Kantonen, Anwaltschaft, NGOs und Universitäten diskutierten gemeinsam, welche Probleme die F-Bewilligung in der Praxis aufwirft und welche Lösungsansätze möglich wären.

Die Veranstaltung begann mit drei **Grundsatzreferaten**: Zunächst präsentierte **Denise Efionayi-Mäder**, stellvertretende Direktorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) in Neuenburg, die aktuelle Situation von vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz („**L’admission provisoire en contexte**“). Ihre Betrachtungen basierten dabei vor allem auf ihrer 2014 gemeinsam mit Didier Ruedin veröffentlichten Studie (Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz, Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, EKM, Dezember 2014). Denise Efionayi-Mäder kam insbesondere zum Schluss, dass es keinen „typischen“ vorläufig Aufgenommenen gebe, sondern es sich vielmehr um eine Vielzahl verschiedener Profile und Lebenswege handele. Ein Ausweg aus der vorläufigen Aufnahme sei zunehmend schwieriger (Integrationsanforderung) oder gar unmöglich (Einbürgerung). Der Anteil von dauerhaft vorläufig Aufgenommenen steige, insbesondere bei Frauen, Familien und älteren Personen. Verschiedene Faktoren müssten allerdings noch vertiefter analysiert werden.

Das zweite Referat wurde von **Claudia Cotting-Schalch**, Richterin am Bundesverwaltungsgericht (Abteilung IV) in St. Gallen, gehalten, und zwar zum **Thema „L’admission provisoire – Défis juridiques actuels à la lumière de la jurisprudence du TAF“**. Frau Cotting-Schalch erläuterte zunächst den rechtlichen Rahmen der vorläufigen Aufnahme, ihre Rechtsnatur und die zwei Arten von vorläufig aufgenommenen Personen, ehe sie auf Rechte und Pflichten von vorläufig Aufgenommenen einging. Sie nannte dabei viele aktuelle Beispiele aus der Rechtsprechung, nicht nur des Bundesverwaltungsgerichts, sondern auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Sie betonte dabei die Einschränkungen, denen vorläufig aufgenommene Personen im Bereich der Freizügigkeit, der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, der sozialen Sicherheit und des Familiennachzugs unterworfen sind.

Das dritte Grundsatzreferat von **Constantin Hruschka**, Leiter Protection bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) in Bern, behandelte die **vorläufige Aufnahme aus flüchtlings- und**

europarechtlicher Sicht. Er stellte fest, dass die vorläufige Aufnahme derzeit sowohl einer humanitären als auch einer abschreckenden Logik folge. In einem zweiten Schritt präsentierte er das Konzept des subsidiären Schutzes in der Europäischen Union und zog einen kurzen Vergleich zur vorläufigen Aufnahme. Sodann ging er – für den Personenkreis der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge – auf die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention ein, welcher nach seiner Auffassung in der Schweiz nicht vollständig umgesetzt seien. Insgesamt sah Constantin Hruschka die Notwendigkeit einer Anpassung der vorläufigen Aufnahme an das Konzept des subsidiären Schutzes und forderte ein Erkennen und Schliessen der rechtlichen Lücken, gerade im Hinblick auf vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.

In der anschliessenden **Fragerunde** an die ReferentInnen sowie einer **Diskussion** unter den Teilnehmenden wurden verschiedene Punkte aus den Referaten noch einmal aufgegriffen. So wurde u. a. die von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) 2014 veröffentlichten Empfehlungen zur Schutzgewährung angesprochen, die die Einführung eines neuen, komplementären Schutzstatus in der Schweiz fordern. Auch wurde die Möglichkeit der Aktivierung von Art. 4 i.V.m. 66 ff. AsylG diskutiert, nach denen Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehenden Schutz erhalten können. Nach allgemeiner Ansicht sei dieser Status (S-Bewilligung) allerdings nicht besser als der einer vorläufigen Aufnahme und verschiebe die individuelle Prüfung der Situation der Betroffenen nur um einige Jahre.

Am Nachmittag fanden nach Sprachgruppen (Deutsch / Französisch) unterteilt **zwei Workshops** zu den jeweils gleichen Themen statt.

Der erste Workshop befasste sich mit dem **Zugang zum Arbeitsmarkt** und den **Bundessubventionen**. Hier machten die Teilnehmenden insbesondere geltend, der Zeitraum von der Einreise bis zu einer möglichen Arbeitsaufnahme sei zu lang. Je länger er sich hinziehe, desto schwieriger gestalte sich – trotz vorhandener Motivation – die Integration. Problematisch sei zudem, dass Asylsuchende nicht integriert würden; die Verfahren würden trotz aller Anstrengungen zu lange dauern (negative Entscheide würden ohnehin schneller gefällt als positive). Das Bewilligungsverfahren bei der Arbeitsaufnahme vorläufig Aufgenommener sei in der Praxis zu umständlich und für Arbeitgeber zu aufwändig bzw. kostenintensiv. Hinzukomme, dass die Bezeichnung als „vorläufige Aufnahme“ sowie die prekäre Ausgestaltung des Status für Unsicherheiten bei der Anstellung dieser Personengruppe Sorge. Eine Begleitung der vorläufig Aufgenommenen zu den Arbeitgebern sei nötig, um Vorurteile abzubauen. Eine „Schnupperwoche“ und ein (oftmals bereits existierendes) Merkblatt könnten eine gute Lösung sein.

Angesprochen wurde auch die bestehende Konkurrenz von vorläufig Aufgenommenen zu EU-Bürgern, die wesentlich einfacher angestellt werden können, da für sie keine Arbeitsbewilligung eingeholt werden müsse. Schwierig sei zudem, dass viele vorläufig Aufgenommene schnell Geld verdienen wollten bzw. müssten, um ihre Familie nachzuholen, was aber dazu führe, dass wenig Zeit und Mühe in berufliche Bildung investiert werde und die betroffenen Personen langfristig im Niedriglohnsektor tätig seien. Sie erhielten auch oft nur befristete Verträge oder Verträge auf Stundenbasis. Es sei schwierig, sich mit diesen Verträgen finanziell „über Wasser zu halten“ und davon zusätzliche Kosten wie Kinderbetreuung und Krankenkasse zu finanzieren. Eine Beratung sei beim Übergang von der Sozialhilfe in eine berufliche Tätigkeit dringend nötig. Die Bindung an einen bestimmten Kanton sei bei der Arbeitssuche darüber hinaus problematisch.

Schliesslich müssten mehr Anstrengungen unternommen werden, um das Profil der vorläufig Aufgenommenen besser zu erfassen und ihnen gezielt Zugang zu bestimmten Stellen anzubieten. Auch die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen müsse erleichtert werden. Höher qualifizierte Personen haben es nach Einschätzung der ExpertInnen in der Praxis schwerer, eine Arbeit zu finden. Vorläufig Aufgenommene mit hohem Potential müssten besser begleitet werden. Allgemein wurde eine Art „Integrationsbegleiter“ befürwortet, der eine Person umfassend beraten könnte.

Die von vorläufig Aufgenommenen zu zahlende Sonderabgabe wurde allgemein kritisiert. Sie senke die Attraktivität einer Erwerbstätigkeit erheblich und bedeute viel „Papierkram“. Das aktuell geltende Finanzierungssystem (Bundessubventionen) sei darüber hinaus nicht integrationsfördernd. Die aktuell gezahlten Bundessubventionen seien unzureichend. Viele vorläufig Aufgenommene beherrschten keine Landessprache; es gebe auch mehr Analphabetismus und viel mehr unbegleitete minderjährige Asylgesuchsteller als noch vor einigen Jahren. Erfahrungsgemäss seien ca. 8'000 Fr. pro Person nötig, um ausreichende Sprachkenntnisse zu erwerben.

Im zweiten Workshop wurden die beiden (vielfach miteinander verknüpften) Themen der **minderjährigen vorläufig Aufgenommenen** sowie der **Einbürgerung** diskutiert. Hier wurde angemerkt, dass Personen mit F-Bewilligung ohne Flüchtlingsstatus keinen Zugang zu Stipendien erhielten. Auch beim Hochschulstudium sei dies so. Dies führe zu der paradoxen Situation, dass Jugendliche mit F-Bewilligung schlecht ausgebildet blieben und in schlecht bezahlte Jobs gedrängt würden. Öffentliche Institutionen sollten mit gutem Beispiel vorangehen und vermehrt Jugendliche mit F-Bewilligung anstellen. Aber nicht nur Jugendliche im Ausbildungsalter, sondern auch junge Erwachsene ohne Berufsbildung müssten besser gefördert werden. Das Gefühl der sozialen Exklusion könne bei Jugendlichen auch psychische und körperliche Probleme fördern, was zusätzliche Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen nach sich ziehe. Auch müssten junge vorläufig Aufgenommene mehr Mobilität erhalten (z.B. Ausbildungsplätze in anderen Kantonen, Erasmus-Studien etc.), da diese für den beruflichen Erfolg eine wichtige Grundlage bilde.

Des Weiteren wurde eine flexiblere Handhabung der Härtefallbewilligung gefordert, gerade in Bezug auf junge Betroffene. Einige Teilnehmende berichteten von Fällen, in denen innerhalb derselben Familie ein „Splitting“ der Bewilligung durchgeführt wurde; d.h. einige Familienmitglieder erhielten eine B-Bewilligung, andere nicht. Es bestünden erhebliche kantonale Differenzen.

Im Bereich der Einbürgerung wurde geltend gemacht, dass die ursprüngliche Zuteilung zu einem bestimmten Kanton von erheblicher Bedeutung dafür sei, ob eine vorläufig aufgenommene Person jemals SchweizerIn werden könne. Auch hier wurde von einem Splitting innerhalb derselben Familie berichtet. Nach der künftigen Rechtslage, wonach man nur noch mit Niederlassungsbewilligung eingebürgert werden kann, fielen ein wichtiges Notventil für vorläufig Aufgenommene weg. Es herrsche in der Politik aktuell die Ansicht vor, man müsse sich die Einbürgerung stufenweise „verdienen“. Für in der Schweiz geborene oder aufgewachsene Jugendliche mit einer Vergangenheit als vorläufig Aufgenommene bedeute die neue Regelung, dass sie kaum vor dem 30. Lebensjahr eingebürgert werden könnten.

Die ExpertInnentagung endete mit einem Gesamtfazit, wobei sich verschiedene Punkte in Form von Empfehlungen festhalten lassen:

- Der Begriff der „vorläufigen“ Aufnahme ist bereits missverständlich und sollte durch einen anderen Begriff („komplementärer Schutz“, „admission fédérale“ o.ä.) ersetzt werden.
- Schnellere Entscheide (sei es im Bereich des Asylverfahrens, im Bereich der Härtefallbewilligung oder bei der Einbürgerung) müssten gefällt werden, um die Integration der betroffenen Personen zu erleichtern.
- Administrative Hindernisse für vorläufig Aufgenommene sollten abgebaut werden (Anerkennung von Berufsqualifikationen, Arbeitsbewilligungen etc.).
- Die Sonderabgabe sollte abgeschafft werden (dies wurde auch im Rahmen gesetzlicher Anpassungen aufgrund des neuen Art. 121a BV bereits vorgeschlagen).
- Das aktuelle System der Bundessubventionen sollte überdacht werden.
- Kantonale Differenzen sollten abgebaut werden.