Sachdokumentation:

Signatur: DS 28

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/28

Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

6. Schweizer Asylsymposium 21./22. Januar 2016 Bern, BernExpo

Eröffnung

Isabelle Bindschedler, Präsidentin SFH, am Asylsymposium 2016

(Es gilt das gesprochene Wort)

Geschätzte Damen und Herren,

ich habe die Freude und die Ehre das 6. Schweizerische Asylsymposium als Präsidentin der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zu eröffnen und begrüsse Sie ganz herzlich zum heutigen Anlass, insbesondere

Frau Bundesrätin Sommaruga

Herrn Direktor Lindenbauer, Frau Botschafterin Grau, Herrn Regierungsrat Gomm sowie Herrn Präsident Leimgruber

Dieses Symposium wird auch diesmal in enger Zusammenarbeit mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge veranstaltet.

Die Möglichkeit zur Durchführung dieser Tagung in diesem eindrucksvollen Rahmen verdanken wir der grosszügigen Unterstützung durch das Staatsekretariat für Migration und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Wir danken dafür sehr herzlich.

Auch Ihnen allen danke ich sehr für Ihr Interesse und Ihre Teilnahme. Sie zeigen uns, dass diese Veranstaltung sich einem wichtigen Thema widmet und ein Forum ist für Inputs und Austausch.

Ich lade Sie ein, zu kontroversen Diskussionen, allenfalls zum Widerspruch, wie auch zum Dialog.

Wir leben in bewegenden und anspruchsvollen Zeiten. Da sind wir alle gefordert. 2016 stellt sich als ein Jahr mit grossen Herausforderungen im Asylbereich dar.

1. Erst vor wenigen Tagen hat die SVP das Referendum gegen das revidierte Asylgesetz eingereicht, obwohl alle anderen Parteien diese Revision befürworten. In der schlichten Verkürzung geht es darum, ob Asylsuchende einen umfassenden Rechtsschutz erhalten oder nicht. Es geht aber auch um viel mehr: Wie wollen wir mit Menschen umgehen, die in unser Land kommen und um Schutz nachsuchen? Sollen sie eine faire Chance bekommen, in einem fremden Land und in einer fremden Umgebung ihre Anliegen vorbringen zu können? Und wie schnell erhalten sie eine Entscheidung, ob sie bleiben können oder nicht?

2. Es stehen weitere Grundsatzentscheidungen an, die für unser Land von grosser Tragweite sind: Am 28.2.2016 stimmen wir über die Durchsetzungsinitiative ab, eine Initiative, die aus der Sicht der SFH ein Angriff auf demokratische und rechtsstaatliche Grundprinzipien darstellt. Ohne Verhältnismässigkeitsprüfung ist jedes rechtliche System, dass sich auf die grundlegenden Menschenrechte stützt, nicht gerecht. Ein weiterer bedenklicher Faktor ist, dass mit dieser Initiative auch die Einflussmöglichkeit des Parlaments ausser Kraft gesetzt wird.

3. Die Selbstbestimmungsinitiative – das Ihnen bekannte Schlagwort ist: Schweizer Recht statt fremde Richter -, wird wohl zustande kommen. Sie arbeitet mit den Ressentiments und den Ängsten von Teilen der Bevölkerung und greift das Fundament der Gültigkeit von Völkerrecht an. Trotz den Ressentiments und Ängsten von Schweizer-Bürgern und Bürgerinnen gibt es Hierzulande ganz viele Menschen, die auf neu ankommende Personen offen und vorurteilsfrei zugehen, die freiwillig helfen möchten und ganz viel Kraft und Energie aufwenden, um Asylsuchende zu unterstützen. Diese Menschen wollen dazu beitragen, dass die Schweiz ihrer humanitären Verantwortung nachkommen kann, vor allem im Hinblick auf die erhöhten Zahlen von verfolgten und vertriebenen Menschen. Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung, welche wir hier erleben, ist überwältigend.

4. Angesichts der hohen Anzahl Asylsuchender sind die Regelstrukturen im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden und der Behandlung der Asylgesuche gefordert. Aus Sicht der Hilfswerke stehen auch die Beratung und Rechtsvertretung der Asylsuchenden im Fokus, und hier insbesondere die Beratung und der Beistand von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

Dies sind kurz skizziert einige Themen, die sich langfristig auf die viel grössere Herausforderung der Integration auswirken werden. Integrationsfragen stellen sich aktuell umso mehr als sehr viele Personen, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen , schutzbedürftig sind. Der Anteil schutzbedürftiger Personen wie auch der Anteil Asylanerkennungen ist so hoch, dass sogar die Missbrauchsrhetorik zurückgedrängt werden konnte. Daraus ergibt sich folgerichtig das Thema unseres diesjährigen Symposiums: es befasst sich mit der Integration, das bedeutet vom Schutz zur Teilhabe.

Anja Klug, die Leiterin des UNHCR-Büros für die Schweiz und Liechtenstein, wird Ihnen einen Überblick darüber geben, was Sie in den nächsten zwei Tagen erwartet . Ich übergebe Dir, Anja, das Wort und freue mich auf die uns bevorstehenden, anregenden Referate und Diskussionen!

UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Von Schutz zu Teilhabe – Integration aus internationaler Sicht

– Es gilt das gesprochene Wort –

6. Schweizer Asylsymposium

Bern, 21. Januar 2016

Michael Lindenbauer

UNHCR Regional Representative for Western Europe, Brüssel

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich freue mich sehr, hier gemeinsam mit Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga das 6. Schweizer Asylsymposium zu eröffnen und mit Ihnen als Expertinnen und Experten, die tagtäglich mit Flüchtlingen und Asylpolitik zu tun haben, über Kernaufgaben und Herausforderungen des Flüchtlingsschutzes zu diskutieren.

*****

Wir leben in einer Welt, die zunehmend von Konflikten und Krisen geprägt ist. Die Tragweite, das Ausmass und die Komplexität, welche die Herausforderungen von Flucht und Vertreibung angenommen haben, verdeutlichen dies in besonderem Masse. Schutz UND Integration sind dabei globale Herausforderungen, vor denen wir gemeinsam stehen. Beide Konzepte sind kontextspezifisch, vielschichtig und komplex. Ich werde mich im Folgenden, ebenso wie andere Beiträge dieses Symposiums, an sie annähern. Klar feststellen möchte ich allerdings schon an dieser Stelle: Schutz und Integration sind untrennbar miteinander verbunden. Ohne Schutz keine Integration – und ohne Integration kein dauerhafter Schutz. Lassen Sie mich dies anhand der aktuellen Situation erläutern.

*****

Im vergangenen Jahr wurden wir erneut Zeugen einer traurigen Realität. Eine Rekordanzahl von Menschen musste weltweit fliehen vor Krieg, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, Extremismus und unzulänglicher Regierungsführung. Wenig überraschend sind daher auch die aktuellen Zahlen: Erstmals, wie Sie alle wissen, gibt es mehr als 60 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene weltweit.

Diese Zahl ist überwältigend – bedenkt man, dass hinter jeder dieser Zahlen ein Mensch, ein individuelles Schicksal steckt. Gleichzeitig ist die Zahl jedoch nicht überraschend. Denn schon seit mehreren Jahren sehen wir eine Zunahme von lang anhaltenden als auch neuen Konfliktherden: vor allem in Syrien, im Irak, in der Zentralafrikanischen Republik, im Jemen, im Südsudan, in Libyen und Afghanistan.

Allein in den letzten fünf Jahren sind fünfzehn Konflikte ausgebrochen oder wieder aufgeflammt. Gelöst wurde in dieser Zeit kein einziger. Die Intensität der aktuellen Konfliktherde zeigt sich dabei auch an jener dauerhaften Lösung, die für den Grossteil der Flüchtlinge die bevorzugte Option darstellt: die freiwillige Rückkehr in die Heimat. Die Anzahl der Rückkehrenden ist derzeit auf dem niedrigsten Stand seit drei Jahrzehnten. So konnten im ersten Halbjahr 2015 nur rund 84.000 Flüchtlinge weltweit zurückkehren – gegenüber noch rund 400.000 im Jahr 2014.

Wer heutzutage Flüchtling wird, besitzt also schlechtere Chancen in seine Heimat zurückzukehren als zu jedem anderen Zeitpunkt in den letzten 30 Jahren.

Die Fluchtbewegungen von heute verlaufen verstärkt über Kontinente hinweg. Menschen legen weite Strecken durch gefährliche Gebiete zurück – häufig zu Fuss, auf wackeligen Booten, oder versteckt in Bussen oder LKWs. Dies wird uns auch mitten in Europa durch tragische Ereignisse verstärkt bewusst.

Was aber bringt die Menschen dazu, diese gefährlichen Reisen auf sich zu nehmen?

Der Grossteil der Menschen, die aktuell in Europa ankommen, flieht aus den neun Ländern, aus denen weltweit die meisten Flüchtlinge stammen, allen voran: Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea und Pakistan. In Europa stellen die steigenden Zahlen vor allem Griechenland und Italien, die Westbalkanstaaten und Länder mit hohen Asylantragszahlen vor grosse Herausforderungen. Auch die Schweiz ist zunehmend davon betroffen, wenn auch nicht in gleichem Ausmass. Wichtig ist es für mich in diesem Zusammenhang jedoch festzuhalten: Immer noch leben knapp neun von zehn Flüchtlingen in Aufnahmeländern ausserhalb Europas und im globalen Süden – ein Verhältnis, das noch nie so hoch war wie heute.

Besonders bedrückend ist die Situation für Flüchtlinge aus Syrien – aus jenem Land, aus dem nahezu die Hälfte aller Menschen kam, die letztes Jahr über das Mittelmeer Europa erreichten. Der Krieg in Syrien jährt sich nun zum fünften Mal und eine Verbesserung der Lage ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Die Lage im Hinblick auf die Sicherheit, die Menschenrechte und den Bedarf an humanitärer Hilfe hat sich weiter massiv verschlechtert. Kriegs- und Verfolgungshandlungen nehmen immer weitere Dimensionen an. Grundregeln der Humanität werden von den Kriegsparteien längst nicht mehr berücksichtigt. Viele Zivilistinnen und Zivilisten werden bewusst zum Ziel von Angriffen gemacht. Es wird ihnen allein auf Grund des Ortes, an dem sie leben, der religiösen oder ethnischen Gruppe, der sie angehören, eine gegnerische politische Überzeugung unterstellt. Auch Frauen und Kinder sind zunehmend gefährdet. Drohende Verfolgung und Unsicherheit gepaart mit den schlechten Lebensbedingungen führen zu Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung und – als letzter Ausweg - zur Flucht!

Aber nicht nur die Lage innerhalb Syriens, sondern auch jene in den Nachbarländern, die mit über vier Millionen nach wie vor den absoluten Grossteil der Flüchtlinge aufnehmen, ist zunehmend von Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung geprägt. Dies nicht nur, weil diese Länder klar an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen sind und Integrationsmöglichkeiten fehlen, sondern weil der Wunsch der Flüchtlinge nach Perspektiven in scheinbar immer weitere Ferne rückt.

Die Situation syrischer Flüchtlinge zeigt uns mit aller Eindrücklichkeit: ohne Integrationsmöglichkeiten kein Schutz!

Eine Fülle von Punkten veranschaulicht die Perspektivenlosigkeit syrischer Flüchtlinge:

- Die immer schwieriger werdenden Möglichkeiten zur Erlangung eines legalen Aufenthalts;
- Das Fehlen legaler Arbeitsmöglichkeiten und damit verbunden Unsicherheit, Ausbeutung, Verarmung und Verelendung;
- Die mangelnde Versorgung von Grundbedürfnissen wie Nahrung, Wohnung, Kleidung, medizinische Versorgung;
- Das Fehlen des Zugangs zu Bildung – sei es durch Restriktionen, sei es durch fehlende Angebote oder faktische Zwänge, wie insbesondere Kinderarbeit. Wir sprechen hier mittlerweile klar von einer „lost generation".

All dies bedingt die immer stärker werdende Abhängigkeit von Hilfsprogrammen, die an chronischer Unterfinanzierung leiden. Erst letzte Woche wieder sah sich UNHCR gemeinsam mit Partnerorganisationen gezwungen, einen dringenden Aufruf über 8 Milliarden US-Dollar zu starten, um zumindest die notwendigsten Unterstützungsmassnahmen erbringen zu können.

Ein eigener Vortrag wird sich an diesem Vormittag noch mit der Frage nach der Perspektive der Hilfe vor Ort befassen, bei der die Schweiz einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die internationale Gemeinschaft leistet. Klar ist jedoch, dass mangelnde Möglichkeiten des Schutzes UND der Integration in Erstaufnahmeländern, im Sinne des Zugangs zu grundlegenden Menschenrechten und der Gleichberechtigung in elementaren Bereichen, Menschen dazu veranlassen, enorme Risiken auf sich zu nehmen um ein menschenwürdiges Dasein für sich und ihre Familien zu finden.

Nicht nur in Syrien, auch in anderen Ländern sehen wir sich zuspitzende Konflikte: so beobachten wir in Afghanistan mit Sorge eine weitere Zunahme an Verfolgung und Gewalt; als weiteres Beispiel sehen wir unabhängige Berichte über Eritrea, die sich im Detail mit der vorherrschenden Willkür in diesem Land befassen.

Die Intensität der aktuellen Konfliktherde zeigt sich auch am zunehmenden Bedarf an Resettlement. UNHCR begrüsst sehr, dass eine zunehmende Anzahl von Staaten, darunter auch die Schweiz, besonders verletzlichen Flüchtlingen durch eine Aufnahme die Möglichkeit zu einer sicheren Einreise und zu Integration bietet. Dennoch: nur etwa 80.000 Plätzen steht ein ständig wachsender Bedarf an Aufnahmekapazitäten von über 1,1 Millionen Plätzen für besonders vulnerable Flüchtlinge gegenüber, die in Drittstaaten keine Integrationsmöglichkeiten finden. Auch dies ist ein Indikator für die zunehmende Dringlichkeit neue, flexible Ansätze für dauerhafte Lösungen zu entwickeln. In diesem Jahr finden eine ganze Reihe von hochrangigen Konferenzen statt, die Gelegenheit dazu bieten – allen voran die Syrien-Geberländerkonferenz Anfang Februar in London und das *„High-level Meeting on Global Responsibility Sharing"* für syrische Flüchtlinge in Genf Ende März.

Die Auswirkungen der aktuellen Krisen sehen wir nunmehr auch täglich nicht mehr nur in den Medien, sondern in unserer täglichen Arbeit, in unserem Alltag hier in Europa. 2015 sind über eine Million Menschen über das Mittelmeer gekommen. Das ist zwar ein starker Anstieg im Vergleich zu den vergangenen Jahren, aber – ohne die Belastungen einiger Aufnahmeländer hier kleinreden zu wollen – bei einer Bevölkerung von über einer halben Milliarde Menschen in Europa erscheint diese Zahl immer noch moderat verglichen mit den Flüchtlingszahlen in den eben genannten Ländern.

Wenn man sich dieses Gesamtbild von Verfolgung und Flucht ansieht, wird klar, dass nicht nur an den Fluchtursachen in den Herkunftsländern gearbeitet werden muss, sondern auch Schutz und Integrationskapazitäten in den Erstaufnahme- und Transitländern verstärkt werden müssen. Nur so können Weiterbewegungen nachhaltig unter Kontrolle gebracht werden und das Vertrauen zwischen den Staaten

und der Öffentlichkeit in die Steuerungskompetenz ihrer Regierungen wieder hergestellt werden. Hierzu bedarf es einer gemeinsamen Strategie aller betroffenen Staaten und des Willens zu solidarischem Handeln.

Wir müssen gleichzeitig akzeptieren, dass die Zahl der Flüchtlinge weltweit – zumindest kurz- und mittelfristig – auf hohem Niveau bleiben wird, solange es nicht gelingt die Fluchtursachen effektiv zu verringern. Steigende Flüchtlingszahlen reflektieren dabei den weltweit gestiegenen Schutzbedarf eindrücklich. Der steigende Schutzbedarf repräsentiert damit aber ebenso eindrücklich einen steigenden Integrationsbedarf.

*****

Noch einmal zurück zur Frage: Wovon sprechen wir, wenn wir von einem steigenden Integrationsbedarf sprechen? UNHCR hat in den letzten Jahren in einer Fülle von europäischen Ländern umfassende Studien gemacht, bei denen auch die Stimmen der Flüchtlinge berücksichtigt wurden. Zuallererst: die absolute Mehrheit der Flüchtlinge wünscht sich vor allem wieder „ein normales Leben“. Dieser Wunsch beinhaltet neben der Sicherheit für Leib und Leben – für sich selbst, aber auch für die Familienangehörigen – finanzielle Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Die Erwerbsintegration wurde von den Betroffenen als grundlegend zur Erreichung dieses Zieles gesehen sowie als wichtige Voraussetzung für eine gesellschaftliche Teilhabe - ein Ziel, das nach den Erfahrungen von Verfolgung, Krieg und Flucht als besonders dringlich empfunden wird. Dieser Wunsch der Erwerbstätigkeit wird in weiten Teilen auch von den Aufnahmegesellschaften geteilt.

Für UNHCR hat Integration drei unterschiedliche, aber miteinander verbundene Dimensionen – eine rechtliche, eine wirtschaftliche, und eine soziokulturelle. Sie alle spielen für die Fähigkeit der Flüchtlinge, erfolgreich in der neuen Gesellschaft teilhaben zu können, eine wichtige Rolle.

Ich möchte mich in Folge vor allem der ersten Dimension – der rechtlichen – widmen. Hier stellt die Genfer Flüchtlingskonvention sowohl die Grundlage als auch den

international bestehenden Grundkonsens dar. Diese enorme Bedeutung von Integration wurde schon damals, beim Ausarbeiten der Konvention erkannt. Schon ein kurzes Betrachten der wesentlichen Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention zeigt uns hier, dass diese in Hinblick auf Integration nichts an ihrer Bedeutung als Magna Charta des Flüchtlingsschutzes eingebüsst hat. Ergänzt wird sie durch die internationalen und regionalen Menschenrechtsverträge, die in einigen Bereichen noch über die Mindeststandards der GFK hinausgehen.

Nehmen wir das Verbot der Diskriminierung und das Recht auf freie Religionsausübung, wie sie für uns alle für die eigene Identität so wichtig sind; nehmen wir den Zugang zum Wohnungswesen; das Recht auf Arbeit und soziale Sicherheit und das Verbot des Erhebens von Sondersteuern, das die oft ohnedies schlechteren Startbedingungen von Flüchtlingen nicht weiter schmälern soll; nehmen wir den Zugang zu Bildung, die Anerkennung von Qualifikationen; nehmen wir aber vor allem auch das Recht auf Aufenthaltssicherheit, ebenso wie auf erleichterte Einbürgerung, so sehen wir als wesentliche Elemente des völkerrechtlichen Konsenses:

- Gleichberechtigung,
- Stabilität, und
- Perspektive.

Ich werde im weiteren auf ausgewählte dieser Punkte eingehen, die aktuell von zentraler Bedeutung sind. Lassen Sie mich aber kurz ganz allgemein sagen:

Die Gewährung der Rechte der GFK allein stellt noch keine Garantie für erfolgreiche Integration dar. Zusätzlich zur rechtlichen Dimension sind eben auch wirtschaftliche und soziokulturelle Aspekte wesentlich. In dieser Hinsicht legt die Genfer Flüchtlingskonvention ausdrücklich fest, dass die Integration so weit wie möglich zu erleichtern ist. Dennoch: die Gewährung der Rechte der GFK ist in vieler Hinsicht die Grundvoraussetzung dafür, dass Integration erfolgreich sein kann.

Insofern verwundert es nicht, dass wir in allen Ländern, in denen wir unsere Studien zur Integration durchgeführt haben, gesehen haben, dass die Integrationschancen negativ mit einer Abschwächung dieser Rechte korrelieren. So sehen wir die Praxis einiger Staaten mit Besorgnis, verschiedene Flüchtlingsgruppen unterschiedlich zu behandeln. Dies betrifft vor allem Menschen, die nach dem Mandat von UNHCR Flüchtlinge sind, aber nicht als solche anerkannt werden. In der Schweiz sind das vor allem die vorläufig Aufgenommenen. Sie dürfen zwar bleiben, erhalten aber eine wesentlich schlechtere Rechtsstellung, schlechtere Unterstützungsleistungen und Einschränkungen bei zentralen Rechten, wie dem Recht auf Familienzusammenführung. Wer sich Sorgen um seine Familienangehörigen machen muss, wer von Arbeitgebern, Vermietern, Telefonanbietern abgewiesen wird, weil der Aufenthaltsstatus „vorläufig“ ist, hat offenkundig schlechtere Chancen bei der Integration.

Integration ist nicht nur ein komplexer, sie ist auch ein zweiseitiger Prozess. Dies kommt auch in der GFK zum Ausdruck. Sie stellt klar, dass Flüchtlinge die örtlichen Gesetze und Rechtsvorschriften einzuhalten haben. Zugang zu sachlichen Informationen über die lokalen Rechtsvorschriften, ohne dabei zu stigmatisieren, ist daher einer der notwendigen Erfolgsfaktoren. Und es ist wichtig hervorzuheben, dass eine Nichteinhaltung der Gesetze durch eine Minderheit von Asylsuchenden und Flüchtlingen ernst genommen werden muss. Sie darf aber nicht dazu führen, dass die überragende Mehrheit an Schutzbedürftigen, die sich rechtskonform verhalten, ihrerseits Diskriminierungen und Vorverurteilungen ausgesetzt ist. Auch hier sind alle Akteurinnen und Akteure, Flüchtlinge eingeschlossen, gefordert, aktiv zusammenzuarbeiten.

*****

Nach diesen allgemeinen Betrachtungen zum Rechtsrahmen lassen Sie mich auf einige konkrete, aktuelle Herausforderungen in Europa eingehen, wie sie sich angesichts der gestiegenen Antragszahlen und des gestiegenen Schutzbedarfs verstärkt zeigen.

Erstens: Untätigkeit und Ungewissheit über den Ausgang und die Dauer des Verfahrens haben das Potenzial für bleibende psychische Auswirkungen und Schäden. Durch Arbeitsverbote erzwungene Untätigkeit während des Verfahrens lässt Lücken im Lebenslauf entstehen, die sich auch nach einem positiven Asylentscheid nur schwer aufholen lassen. Mit Sorge sehen wir daher, wenn die Asylverfahren von Asylsuchenden mit hohem Schutzbedarf nachrangig behandelt werden. Wenngleich manche der dahinter liegenden Aspekte und Überlegungen verständlich scheinen: die Auswirkungen für die Betroffenen und die Aufnahmegesellschaften sind oft substantiell.

UNHCR begrüsst daher mit Nachdruck die politischen und legislativen Bestrebungen zu einer Neustrukturierung des Asylverfahrens in der Schweiz. Die Anstrengungen, das Asylverfahren von Anfang an fairer und effizienter zu gestalten, weisen in die Zukunft. Dabei ist auch zu beachten, dass klare und für alle Beteiligten akzeptable Zuständigkeitsregeln auf europäischer Ebene eine *conditio sine qua non* für einen Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren sind. Sie haben auch nachhaltigen Einfluss auf die Integration der Flüchtlinge. UNHCR unterstützt auf dieser Ebene schon seit langem Diskussionen um eine Reform des Dublinsystems, um eine für Staaten, Aufnahmegesellschaften und Flüchtlinge faire Verteilung sicherzustellen. Dies würde auch die Integrationsmöglichkeiten stärken.

Zweitens: Die Notwendigkeit eines sicheren Status - für den betroffenen Flüchtling als auch für Familienangehörige. Wer befürchten muss, dass der Aufenthalt jederzeit beendet werden kann, kann keine Zukunftspläne machen. Wer von Sorgen um das Wohlergehen von Angehörigen geprägt ist, kann sich nur schwer auf die örtlichen Gegebenheiten einlassen. Mit Sorge sieht UNHCR daher, dass einige Staaten derzeit Vorstösse machen, den Familienzuzug einzuschränken. Familienzusammenführung ist oft die einzige legale Einreisemöglichkeit und kommt insbesondere den verwundbarsten – namentlich Frauen und Kindern – zugute. Daher sind Kriterien die eine rasche Aufnahme von Familienmitgliedern ermöglichen von enormer Wichtigkeit. Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz der Flüchtlinge stärken und dadurch die Integration erleichtern und beschleunigen. Dies

gilt insbesondere und am offenkundigsten auch für unbegleitete Kinder. Dies würde die oft lebensgefährlichen Versuche der Familienangehörigen, irregulär einzureisen, reduzieren und einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Schmugglern leisten.

Drittens: Für Flüchtlinge, die mit sehr unterschiedlichen Biografien kommen, ist ein individueller Integrationsprozess von grösster Bedeutung. Allzu oft werden dabei die Potentiale, das Wissen, und die vorige Ausbildung unterschätzt oder falsch eingeschätzt. Die Erfahrung aber, dass ihre Ressourcen nicht für die Ausbildungs- und Erwerbsintegration genutzt werden können, erleben Flüchtlinge als teilweise sehr schmerzhafte Entwertung.

Wir begrüssen daher, wenn in diesem Bereich Hürden abgebaut werden. Hierzu gehört zum Beispiel die Schaffung von Bewertungs- und Anerkennungsmechanismen, die den betroffenen Flüchtlingen, aber auch für die Wirtschaft Vorteile bringen.

Gleichzeitig sehen wir bei allem Optimismus, dass nicht nur im Bereich der Anerkennung von Bildung, sondern auch im Bereich des Bedarfs an Bildung – sprachlicher Bildung, Schulbildung, beruflicher Bildung, höherer Bildung - grosse Herausforderungen auf uns warten. Auch hier gilt ganz allgemein: Die Bedürfnisse sind individuell und vielfältig. Und es gilt ebenso allgemein: Ressourcen in diesem Bereich sind gut investiert. Umso früher, umso besser.

Dies gilt insbesondere für Sprache. Denn Sprache ist vital für alle Aspekte der Integration; sie ist vital für die Verständigung bei jedem Schritt und sie hilft nicht zuletzt, Missverständnisse zu vermeiden und Vorurteile abzubauen. Sprachkurse sollten daher grundsätzlich bereits ab Beginn des Asylverfahrens angeboten werden, ebenfalls adaptiert an die unterschiedlichen Bedürfnisse.

Als vierten und letzten Punkt möchte ich noch einmal auf den, wir mir scheint, konsensfähigsten Bereich eingehen: der Integration in den Arbeitsmarkt. Integration in den Arbeitsmarkt führt zu Selbstvertrauen, Würde und sozialer Interaktion. Sie kann auch zu einer Stärkung der Wirtschaft führen. Und sie führt zu Anerkennung,

individuell und gesamtgesellschaftlich. Ich kann nur noch einmal betonen, dass die Teilnahme am Erwerbsleben für die absolute Mehrheit der Flüchtlinge untrennbar mit der Hoffnung auf ein „normales Leben“ in Sicherheit und Würde verbunden ist. Sie gehört zu den Wunschkatalogen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Und sie gehört zu den Wunschkatalogen der Sozialverwaltungen. Förderungs-, Aktivierungs-, und Vernetzungsmassnahmen, der Abbau von Hürden und Bürokratien, aber auch von Vorurteilen sind hier wichtige Elemente, denen sich die Tagung in vielen Punkten widmet. Dazu gibt es hier in der Schweiz und im Ausland zahlreiche Good-Practice-Modelle, die es zu identifizieren und auszubauen gilt.

Lassen Sie mich zum Schluss die aus meiner Sicht wichtigsten Punkte zusammenfassen:

- Für Integration legt die Genfer Flüchtlingskonvention einen soliden Rechtsrahmen vor, der in zentralen Belangen Gleichberechtigung, Stabilität, und Perspektiven gibt.
- Um Zugang zu diesem Rechtsrahmen zu schaffen, braucht es faire und effiziente Asylverfahren und einen raschen Zugang zu diesen Verfahren durch eine gerechte und akzeptable Verteilung der Zuständigkeit in Europa.
- Es bedarf Aufnahmeformen, die die Würde wiederherstellen und den Kontakt zur lokalen Bevölkerung erleichtern.
- Einen sicheren Status für sich und die Familienangehörigen.
- Einen individuellen Integrationsprozess, der Qualifikationen anerkannt und Talente fördert – im Bereich des Zugangs zu Sprache und Bildung
- und im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

*****

Für all diese Elemente der Integration ist aber auch eine weitere Voraussetzung wichtig: die Schaffung eines unterstützenden und inklusiven Umfelds, das über polarisierenden, gesellschaftsspaltenden Tendenzen steht, und Flüchtlingen die Teilhabe ermöglicht.

Hier gibt es berechtigten Grund zur Sorge. Aber es gibt auch Anlass zu Hoffnung. Wir beginnen die Stimmen der bisher schweigenden Mehrheit zu hören, die zu den humanitären Grundsätzen und Schutzprinzipien stehen. Menschen, die mit inhaltslosem Angstschüren und Sündenbock-Rhetorik nichts zu tun haben wollen. Es ist ermutigend, die Welle der Solidarität und die Grosszügigkeit von zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Organisationen, von politischen Kräften, Opinion Leadern, ja von ganzen Gemeinschaften, zu beobachten, wie auch das Engagement von Familien oder Einzelpersonen und die ergreifenden Willkommens-Szenen der letzten Monate.

Obwohl Aufnahmegesellschaften und -länder mehr als je zuvor mit der Bewältigung grosser Flüchtlingsströme konfrontiert sind, erleben wir gleichzeitig, wie Bürgerinnen und Bürger Flüchtlinge bei sich zu Hause aufnehmen oder die Notversorgung für Tausende gestrandeter Menschen wie selbstverständlich übernehmen. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Privatpersonen haben die Ärmel hochgekrempelt, sie heissen die Neuankömmlinge willkommen und versorgen sie mit dem Nötigsten. Staatliche Institutionen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ziehen alle Ressourcen zusammen, um mit teils enormem persönlichen Engagement Unterbringungs- und Verfahrensstandards aufrechtzuerhalten und sicherzustellen, damit nicht nur die Institution Asyl sondern auch ein menschlicher Zugang gewahrt bleibt. Und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gehen aktiv auf Flüchtlinge zu und versuchen, ihnen eine konkrete Perspektive zu bieten.

Gemeinsam können und sollen wir nun dafür sorgen, dass diese Grosszügigkeit und die Solidarität von Mensch zu Mensch zur neuen Norm wird!

Vielen Dank.

Medienkontakt:
Susanne Stahel, Kommunikationsverantwortliche
UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
+41 79 204 34 09, stahel@unhcr.org

6. Schweizer Asylsymposium 21./22. Januar 2016 Bern, BernExpo

Der Begriff der Integration

Gianni D'Amato

Input anlässlich des 6. Asylsymposium, Bern, 21.-22. Januar 2016

(Es gilt das gesprochene Wort)

Die steigenden Flüchtlingszahlen aus dem Mittleren Osten, die in einigen Teilen der Bevölkerung grosse Empathie geweckt haben, sind eine neue Herausforderung für verschiedene europäische Gesellschaften, so auch für die Schweiz. Sicherlich, die Flüchtlinge treffen auf Freiwillige, die helfen, auf Organisationen und Behörden, die ihr Bestes geben, auch wenn sie manchmal überfordert sind. Aber seit Wochen und Monaten ist eine Frage zentral in der gesellschaftlichen Debatte: Was muss getan werden, um die Flüchtlinge künftig zu integrieren? Diese Frage ist umso drängender, als unser Gemeinwesen in den kommenden Jahren vor dem Anspruch steht, tausende von Flüchtlingen einzugliedern, gleichzeitig aber auch eine mögliche Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.

Sorgen und Ängste in der Bevölkerung lassen sich nicht einfach aus dem Weg räumen, und wie die Wahlergebnisse in Frankreich und Polen zeigen, können sie rechte Populisten wie in Frank-reich erdrutschartige Siege bescheren. Ereignisse wie jene in Paris im November oder in der Silvester-nacht in Köln verweisen auch darauf, wie schnell Stimmungen kippen können, wenn sie nicht ernst genommen und von den politisch Verantwortlichen mit klaren Zielsetzungen kontrastiert werden. Wo geht die Reise hin?, wollen deshalb viele wissen.

Wohin die Reise hingeht, kann heute keiner sagen. Wohin sie gehen sollte, vielleicht schon eher. Auch wenn sich die unterschiedlichen Vorstellungen in einer Demokratie nur mühsam auf einen Nenner bringen lässt, ist im gesellschaftlichen Diskurs moderner Gesellschaften ein Begriff, der Ordnung und Zuversicht schafft, jener der Integration. Ein Begriff, den es umso mehr zu klären gilt.

Integration: eine begriffliche Klärung

Über Integration wird viel gesprochen und geschrieben, mitunter wird der Begriff so häufig und unterschiedlich verwendet, dass er seine klaren Konturen zu verlieren droht. Laut Bernhard Peters (1993), der eines der interessantesten Bücher zur Frage der Integration in modernen Gesellschaften geschrieben hat, bezieht sich Integration als zentraler Begriff der Gesellschaftstheorie auf den Zu-sammenhang zwischen sozialer Einheit und Differenz. Integration stellt kontinuierlich die Bedingun-gen sozialer Ordnung in Frage. In diesem Zusammenhang weist Peters darauf hin, dass schon in den Anfängen der modernen Sozialtheorie soziale Ordnung als bedrohte Errungenschaft verstanden wurde. Dies habe zur Folge, dass immer wieder von Neuem zu klären sei, warum die Welt überhaupt in einer bestimmten erkennbaren Weise geordnet sei, und warum nicht Chaos, Zerfall und Entropie herrschten.

Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt, wie schwierig es war, die Begriffe Integration und Ordnung neutral zu definieren. Es ging einerseits um Systembestand, andererseits auch um die Erhaltung

bestimmter positiv bewerteter Formen von Integration. Ordnungs- oder Integrationsbegriffe haben in den Sozialwissenschaften unter anderem auch einen vorausschauenden, diagnostischen Charakter. Sie enthalten eine bestimmte normative Idee, wie eine implizite oder explizite Vorstellung von «gelingender» oder «misslingender» Vergesellschaftung auszuschauen hat. Allerdings sind die Standards für die Beurteilung der sozialen Integration historisch variabel, auch wenn sie nicht willkürlich variieren. Dieser Wandel lässt sich mitunter als Ausdruck von sozialen Lernprozessen verstehen (Peters 1993: 24). Begriffe und Kategorien, die Zugehörigkeiten und Vergesellschaftungen anzeigen (sollen), unterliegen dem Wandel der Zeit und sind nicht unumstritten.

Ethnonationale Argumentation („Rasse“ integriert)

So wurde vom 19. bis weit ins 20. Jahrhundert hinein Zugehörigkeit zur Nation vielfach mit blutsverwandschaftlichen Beziehungen definiert. Dieses Verständnis von Vergesellschaftung, die ohne Umschweife als Ethnonational („völkisch“) bezeichnet werden kann, suggeriert indessen eine Homogenität, die gegenüber der demographischen und politischen Wirklichkeit nicht haltbar ist. Der ethnisch-homogene und nicht politische Begriff des Volkes ist historisch gesehen problematisch. Die Nation ist ebenso wenig ein vorpolitischer Naturzustand wie eine unproblematische ethnische oder kulturelle Einheit. Der ‚ethnische Kern’ (Smith 1987) ist vielmehr Produkt einer kulturell behaupteten Identität, die fast beliebig manipulativ interpretierbar ist. Zudem decken sich territoriale Realitäten oft nicht mit den Grenzen ethnischer Gruppen, und die Liste sprachlicher, ethnischer und religiöser Minderheiten ist lang. Diese Auffassung von Nation kann also keineswegs als die verbindliche moralische Einheit betrachtet werden. Es kann überdies nicht auf unabhängig verbindliche Rechtsprinzipien rekurrieren. Der ethnische Begriff der Nation ist verfassungsindifferent und benötigt keine Bürgerrechte, um die Binnenordnung politisch zu legitimieren. Daraus resultiert ein durchweg unvollständiges und einseitiges Verständnis von Gesellschaft, das häufig die Abwertung anderer ethnischer Gemeinschaften zur Folge hat. Diese Vorstellungen finden sich bei Bewegungen, welche auf eine Zuspitzung sozialer, ethnischer und religiöser Konflikte aus sind und den Fremden eliminieren oder in die Flucht schlagen wollen.

Kulturalistische Argumentation („Kultur“ integriert)

Eine nuanciertere Version der ethnonationalistischen Position bietet die kulturalistische Argumentation. Sie legt ihr Augenmerk auf eine lediglich kulturell und nicht ethnisch homogene Gesellschaft, was zumindest Möglichkeiten der Zustimmung oder Ablehnung beinhaltet. Kulturnation lautet ihr verführerisches Verständnis von Nation, und kulturelle Assimilation heißt heisst die Anstrengung, deren Nicht-Mitglieder bedürfen, um Teil der Gesellschaft zu werden, die indessen nicht von vornherein so streng vorbestimmt ist wie bei der ethnonationalen Position. Nicht-Mitglieder müssen sich

der Wahl stellen, entweder das Land zu verlassen oder sich kulturell zu assimilieren. Nehmen sie die Wahl nicht an, so leben sie als temporäre Gastarbeiter ohne politische Rechte in einem fremden

Land. Ihre Ansprüche begrenzen sich grösstenteils auf soziale Rechte, wobei sie auch dort nicht zu einer Belastung werden dürfen.

Die Stärke der Assimilation liegt in der engen Verbindung von kultureller Einheit und politischer Zustimmung, wobei der von Rousseau stammende Glaube hinzukommt, dass Demokratie ohne eine starke kulturelle Homogenität nicht funktionieren kann.

Doch auch die Verschmelzung politischer Loyalität mit kultureller Konformität ist nicht unproblematisch. In pluralisierten Gesellschaften ist nicht immer einsichtig, welchen Werten gegenüber man als Zugezogener konform zu sein hat. Zusätzlich offenbart der assimilatorische Anspruch sein Scheitern, einen universellen Standard anzubieten, an dem Zugehörigkeit und Vertrauenswürdigkeit gemessen werden können, paradigmatisch mit der Vernichtung der westeuropäischen Juden. Denn obschon ambitionierte Teile ‚fremder' Minderheiten durch die Praktizierung herrschender kultureller Muster Anerkennung suchen und sich von ihrer Herkunftsgemeinschaft lossagen, beschränkt sich ihre Assimilation auf einen lediglich individuellen Akt. Die politische Diskriminierung und Emanzipation hingegen beziehen sich auf die Gemeinschaft der Fremden als solche, die durch traditionelle Teile der Ursprungsgemeinschaft mitbestimmt wird. Zusätzlich werden die naturalisierten Fremden trotz deren Anstrengungen dem Verdacht ausgesetzt, „nicht wirklich wie wir" zu sein (Bauman 1991, 43).

Koexistenzielle Argumentation (Partizipation integriert)

Auch die koexistenzielle Argumentation berücksichtigt im Unterschied zu den beiden ersten Positionen das universelle Selbst, dessen Ausdruck Integration und Partizipation in einer Gesellschaft sind. Integration durch Partizipation lautet hier die Formel, wobei eine funktionale Komponente mitschwingt. Bei der Festlegung der Kriterien für Mitgliedschaft spielt nämlich die Funktion, die jemand in einer bestimmten territorialen Einheit tatsächlich einnimmt, eine wichtige Rolle. Dabei haben diejenigen, die über längere Zeit vor allem wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell zu einer Gesellschaft beigetragen haben, ein Recht auf Integration, sofern sie dies wünschen. Wer politischer Herrschaft auf einem bestimmten Territorium zwangsläufig unterworfen ist, hat in dieser ebenso funktional untermauerten wie naturrechtlich inspirierten Argumentation automatisch ein Recht auf politische Repräsentation. Territoriale Souveränität wird von den unter dortigem Recht Lebenden ausgeübt und nicht von einer ethnisch-homogenen Gruppe oder einer exklusiven Gruppe von Bürgern, welche über die Nicht-Bürger herrschen. Die Staatsbürgerschaft soll mit der ökonomischen und sozialen Mitgliedschaft in einer Gesellschaft einhergehen: sie kann daher mit dem erbrachten gesellschaftlichen Beitrag einer Langzeitresidenz überzeugend begründet werden. Integration und nicht eine vermeintlich feststehende nationale Identität wird dabei zum entscheidenden Gesichtspunkt.

Das drückt aus, dass es sich um einen Prozess handelt, und zwar um einen durchaus anstrengenden und schwierigen politisch-kulturellen Lern- und Gewährungsprozess.

In diesem Sinne bedeutet Integration das Erlernen und die Gewährung chancengleicher Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Besonders wichtig ist dabei die Teilhabe durch Erwerbsarbeit. Arbeit vermittelt finanzielle Ressourcen, soziale Kontakte und gesellschaftliche Anerkennung und ist damit eine Voraussetzung für die Teilhabe an weiteren gesellschaftlichen Bereichen. Voraussetzungen für die Erwerbsarbeit sind wiederum Sprachkenntnisse sowie fachliche und allgemein berufliche Kompetenzen und Qualifikationen. Eine weitere wichtige Basis für Teilhabechancen kann aber auch Engagement in Politik und in Selbstorganisationen sein, wie die Sozialkapitalforschung hinreichend belegt.

Asylpolitik und Integration – eine schwierige Konstellation?

Liberale Gesellschaften definieren sich durch einen internen Pluralismus. Die Differenz, die Tendenz zur Pluralisierung und Diversifizierung von Lebenslagen, Lebensformen und -stilen, Milieus und Subkulturen, ist ein wesentlicher Bestandteil der Moderne.

Integration ist demnach der Versuch, die dem Pluralismus inhärenten Spannungen zu überwinden und dementsprechend eine Polarisierung der Gesellschaft zu vermeiden. Dazu dienen in Bezug auf Migration, insbesondere auf vor kurzem zugewanderte Personen, verschiedene Programme, die Sprachkurse, Erstinformation, berufliche Kompetenzbewertungen oder Weiterbildungsmöglichkeiten fördern. Die Integration von Zuwanderern soll durch diese Massnahmen vorangetrieben werden. Dementsprechend setzt die Integrationspolitik auf eine „Verbesserung der Integrationskapazität der Gesellschaft“ insgesamt (BFM 2011), ohne Migranten direkt zu erwähnen. Dabei geht es darum, Zugangshindernisse für Zuwanderer in verschiedenen Lebensbereichen – Bildung, Arbeit, Gesundheitswesen etc. – abzubauen. Regelstrukturen sollen sich dementsprechend am Bedarf der Zielgruppen halten und nicht an deren Migrationshintergrund. Deshalb sollte der Migrationshintergrund oder der Aufenthaltsstatus die Rahmenbedingungen des Integrationsverlaufs einzelner Personen oder Familien möglichst wenig tangieren.

Diese Rechnung geht allerdings bei Schutzsuchenden nur selten auf. Das Asylwesen wird von der Frage dominiert, ob sich jemand überhaupt für den Flüchtlings- oder für einen subsidiären Status qualifiziert. Bis diese Frage geklärt ist, stehen Integrationsmassnahmen nicht auf der Tagesordnung, aber auch andere integrationsfördernde Rechte wie die Sicherung der geographischen und beruflichen Mobilität, die Familienzusammenführung und Weiterbildungen stehen ausser Reichweite. Asylbewerber befinden sich in einem politisch gewollten Vakuum, ohne dass die Massnahmen, die die Integrationsförderung für hilfreich erachtet, in Angriff genommen werden können.

Dieser luftleere Zustand kann, trotz aller Massnahmen, die Verfahren zu beschleunigen, in vielen Fällen Monate und Jahre dauern, bis eine endgültige Beurteilung betreffend Asyl oder vorläufige Aufnahme vorliegt. Über die Auswirkungen dieser langen Warteschlaufe auf die individuellen

Integrationsverläufe bestehen keine gesicherten Erkenntnisse (siehe Projekt Hangartner). Aus Studien, die vorhandene Statistiken konsultieren, lassen sich allerdings einige Schlüsse ziehen (Efioanyi 2013: 58):

- Die Erwerbsbeteiligung der betroffenen Personen – anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende ist wesentlich niederiger als die der einheimischen als auch der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt sie an.

- Die Erwerbsbeteiligung variiert je nach Kanton: sie betrug vor wenigen Jahren bei vorläufig Aufgenommenen im Kanton Waadt 24%, im Kanton Luzern 47% und schwankten je nach Konjunktur und Herkunftsgruppe.

- Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Einkommen unseres Personenkreises durchschnittlich niedriger ist als jene der übrigen ausländischen Bevölkerung. Dies hat mit der mehrheitlichen Beschäftigung in Tieflohnbranchen zu tun, in denen auch die Gefahr der Arbeitslosigkeit höher ist.

- Der wahrgenommene Gesundheitszustand ist insbesondere unter vorläufig aufgenommenen Personen schlechter als bei Einheimischen und der ausländischen Bevölkerung.

Vielfach werden diese Zusammenhänge mit dem Profil der Flüchtlinge, ihrer Bildung und mangelnder Berufserfahrung in unserem Arbeitsmarkt zugeschrieben. Ausserdem ist auch bekannt, dass traumatische Fluchterfahrungen die Gesundheit beeinträchtigen und sich negativ auf die Berufstätigkeit auswirken können. Die Rolle der Aufnahmebedingungen auf den Integrationsverlauf ist indes wie erwähnt nicht durch robuste Zahlen unterlegt.

Schluss

Bislang hat das Asylrecht die Priorität in diesem Politikfeld auf eine möglichst unattraktive Ausgestaltung der Aufnahme gelegt. Integration war vielfach und anders als in anderen Feldern kaum ein Thema. Obschon die soziale und wirtschaftliche Nichtintegration von Asylsuchenden nicht ein explizites Politikziel ist, werden Massnahmen angepeilt, die gemeinhin als integrationshemmend gelten. Zu diesen gehört die bereits erwähnte Beschränkung der geographischen und beruflichen Mobilität, der Weiterbildung und des Familiennachzugs. Vielfach wird in politischen Debatten das Argument aufgeführt, die Integration der Asylsuchenden würde die Durchsetzung einer wirksamen Asylpolitik entgegenwirken. Die Wirksamkeit und die Folgen von getroffenen Massnahmen, zum Beispiel die Absenkung der Sozialhilfe, werden nicht überprüft, weder bezüglich der abschreckenden Wirkung noch im Hinblick auf die Folgen des künftigen Integrationsverlaufs. Vielfach scheint diese Haltung von der Annahme beeinflusst, nur eine kleine Minderheit der Asylsuchenden bliebe längerfristig in der Schweiz. Die zur Verfügung stehenden Erkenntnisse widersprechen dieser Annahme. Auch lässt sich nicht empirisch erhärten, dass integrative Massnahmen die Rückkehrbereitschaft grundsätzlich unterlaufen und Asylsuchende anziehen würden. Bei all diesen Verkürzun-

gen wird eine pragmatische Erwägung alternativer Politiken verhindert, welche die Dichotomie Integration vs. Ausschluss überwinden helfen.

Modellprojekte in anderen Ländern machen es vor, wie die Politikgestaltung in Bezug auf Asylsuchende einen längerfristigen Horizont haben könnte. Das Modellprojekt „Early Intervention", an dem sich die Bundesagentur für Arbeit, Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und das vom Europäischen Sozialfonds geförderte Bundesprogamm „Xenos" beteiligen, wurde in einem halben Dutzend Städte in Deutschland getestet. Asylsuchende werden in diesem Projekt ganz früh angesprochen, im Prinzip schon bei ihrer Ankunft. Es geht dabei darum, erst mal mit den Menschen zu reden: Was haben sie überhaupt für eine Vorstellung, was wollen sie machen? Es geht darum, für sie die geeignete Strategie zu entwickeln. Der Spracherwerb spielt dabei eine Rolle, aber auch die Fortsetzung der Bildungsbiographie. Ein Grundzug des Programms ist die Investition in die Qualifizierung: dazu gehört auch, dass man Menschen in Unternehmen schickt und dass die Unternehmen sich ansehen, was sie können und wie man diese Fähigkeiten zertifizieren kann. Die Progammverantwortlichen erhoffen sich natürlich auch, dass die Asylsuchenden in den Unternehmen verbleiben.

Erfolgreiche Einwanderungsprozesse messen sich daran, dass Zugewanderte in Arbeit sind und nicht in die Sozialhilfe geführt werden. Eine wichtige Schnittstelle sind deshalb Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände, die die Asylsuchenden an die richtigen Stellen verweisen und Hilfsmöglichkeiten schaffen können. Sicherlich ist es schwer, als vorläufig Aufgenommener eine Stellung zu finden. Wenn man weiss, man bleibt womöglich nicht lange, tut man sich schwerer, die Sprache zu erlernen und eine Ausbildung zu beginnen. Die gleiche Unsicherheit gilt auch für Arbeitgeber. Gegenwärtige Massnahmen um die Flüchtlinge abzuschrecken, erschweren indes nachhaltig die Integration in die Gesellschaft, in den Arbeitsmarkt, in das Bildungssystem.

Die Migrationspolitik, dazu gehört auch die Asylpolitik, ist häufig begleitet von Illusionen. Schon die Saisonnier-Politik unter dem alten ANAG war gefangen in der Rückkehrillusion auch seitens der Behörden. Meistens funktioniert es aber nicht wie Politik es sich denkt. Während vor 3-4 Jahren die Schutzgewährung 30-40 % der Bewerber betraf, beträgt die Schutzquote laut neuesten Zahlen heute 70% (in erster Instanz). Die Menschen bleiben doch hier, investieren aber weniger in die Zukunft, werden zu spät in den Arbeitsmarkt integriert und fallen dem Sozialstaat anheim. Ausgeblendet wird deshalb häufig die Frage, wie sich abschreckende Massnahmen auf die gesamte Migrationsbevölkerung auswirken. Laut Efionayi (2013) ist es irreführend zu glauben, die Politikfelder Integration und Asyl liessen sich gegenüber einer breiten Bevölkerung auseinanderhalten. Die UNIVOX Untersuchungen nach Abstimmungen belegen das Gegenteil: Die Perzeption der Asylpolitik prägt auch die Haltung gegenüber anderen migrationspolitischen Feldern, so auch zur Integrations- und Zuwanderungspolitik. Will man die Reise gut zu Ende führen, wäre ein umfassender Migrationsplan auch für die Schweiz überlegenswert. Mehr Kohärenz in der Ausgestaltung der Migrationspolitik würde die nachhaltige Politikgestaltung in diesem Feld nur befördern. Klare Zielformulierungen sollten aufgegleist werden, deren Perspektive über einzelne Politikfelder und verschiedene Verwaltungsbereiche hinausreicht. Dies wäre der Weg, der früher oder später gegangen werden muss.

Bibliographie:

Bauman, Zygmunt (1991). Modernity and Ambivalence, Oxford: Polity.

Efionayi, Denise (2013). Asylpolitik und mögliche (Des)Integrationseffekte, in: Ministerium für Integration (Hg.) Integrationspolitik im internationalen Vergleich. Ministerium: Stuttgart

Peters, Bernhard (1993). Die Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Smith, Anthony D. (1987). The Ethnic Origin of Nations. Oxford: Blackwell

6. Schweizer Asylsymposium 21./22. Januar 2016 Bern, BernExpo

Schutzstatus und Integration

Referat von Walter Leimgruber, Präsident EKM, am Asylsymposium 2016

(Es gilt das gesprochene Wort)

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.[i]

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, und 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 der 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 29‘602 anerkannte Flüchtlinge und 22‘639 vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz. 2014 hat sich die Zahl der vorläufigen Aufnahmen auf 28'641 erhöht, davon lebten 9805 länger als 7 Jahre hier. Ende November 2015 waren 32'898 Vorläufig Aufgenommene registriert. Die meisten stammen aus Syrien, Eritrea, Afghanistan, Somalia.

6. Schweizer Asylsymposium 21./22. Januar 2016 Bern, BernExpo

Laut SEM bleiben über 90% der vorläufig aufgenommenen Personen dauerhaft in der Schweiz. Eingeführt wurde die vorläufige Aufnahme 1987als 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 Völkerrecht verstösst, eil etwa Folter droht.
2. Eine Wegweisung ist unzumutbar, wenn im Herkunftsland Bürgerkrieg oder eine lang ndauernde 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:

Vom Gesetz her ist die vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für den undurchführbaren Wegweisungs*vollzug* konzipiert. (…) Die vorläufig aufgenommene Person bleibt eine weggewiesene Person. „Die vorläufige Aufnahme stellt demgemäss keine ausländerrechtliche Bewilligung dar, sondern einen blossen Status, der dem Ausländer immerhin bestimmte Rechte verleiht.“[ii]

Wie mehrere Studien belegen, ist der Grundgedanke der VA für juristisch wenig bewanderte Personen schwer nachvollziehbar, so dass der Status oft als widerrechtlicher Aufenthalt wahrgenommen wird, 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 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?[iii]

Der Anteil der Frauen liegt bei 44%. Altersmässig handelt es sich bei den vorläufig Aufgenommenen um eine junge Personengruppe; 77% sind jünger als 40 Jahre alt. Der Mittelwert liegt bei gerade mal 20 Jahren, was damit zusammenhängt, dass es sich bei gut 60% 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 Aufgenommen 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 betreffen insbesondere die finanzielle Selbständigkeit, die Integration und die familiären Verhältnisse und werden von den kantonalen Behörden beurteilt; 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 4 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

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz erfüllt in der Praxis eine Doppelfunktion. Zum einen bietet sie subsidiären Schutz in Ergänzung zur Asylanerkennung, zum anderen dient sie als Sammel-

kategorie 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 12 Prozent der VA. 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 tritt 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 10 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 10 Jahre lange 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.

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 einerseits 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 massgeblich 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.

Die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme ist ein seit Jahren debattierter Gegenstand, der mit der (partiellen) Anwendung der Dublin III-Bestimmungen seit Januar 2014 erneut aktuell ist. Im Unterschied zu Dublin II bezieht sich die neue Verordnung nicht nur auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, sondern auch auf den so genannten subsidiären Schutz, der sich – allerdings nur teilweise – 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 25 Jahren zu beobachten. Die Aufnahmemodalitäten wie auch die an sie geknüpften Rechte und Pflichten sind sehr unterschiedlich. Vereinfacht kann man sagen, dass die Statusrechte im Rahmen des subsidiären Schutzes gemäss EU-Qualifikationsrichtlinie weiter gehen als in der vorläufigen Aufnahme. Nicht einig ist man sich hierzulande, inwieweit der Personenkreis der vorläufig Aufgenommenen unter den subsidiären Schutz fallen sollte.

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“[iv] von 2014 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% 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%.

Erst in einer dritten Phase (7. bis 10. Jahr), ist wieder in allen drei Gruppen eine positive Entwicklung der Erwerbstätigenquote zu beobachten. Besonders die Erwerbstätigenquote 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% erreicht (Flüchtlinge: 48%; Vorläufig Aufgenommene: 25%).

Die Erwerbsbeteiligung ist in allen Teilgruppen sehr volatil und stabilisiert sich auch in 5 bis 10 Jahre nach der Einreise für mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen nicht (mehr als 1 Wechsel vom 5. bis 10. Jahr). Die Einkommensunterschiede sind daher deutlich.

Neben dem mit Abstand höchsten Anteil Personen ohne Arbeitseinsatz in den zehn Jahren seit Einreise fallen die VA 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.

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 Aufgenommene sind – im Unterschied zu den Flüchtlingen – ebenfalls zwei Wirkungsgrössen spezifisch. Beides sind Merkmale des Status:
- Geringe Sicherheit / 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 VA strengen Auflage der wirtschaftlichen Selbständigkeit beantragt werden. Die geringe Sicherheit sowie fehlende Perspektiven des Aufenthalts 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 Hoch-

schule Luzern im Auftrag des Büros Schweiz und Liechtenstein des UNHCR „Arbeitsmarktintegration vorläufig aufgenommener Personen und anerkannter Flüchtlinge in der Schweiz: die Sicht der Betroffenen“ kommt zu praktisch identischen Schlussfolgerungen.[v]

- 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 VA oder FL erleben sie eine starke Einschränkung ihres Handlungsspielraums und sind mit fehlenden Optionen konfrontiert, die zu einer starken 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 VA und FL 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) rwerbstätigkeit, 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 der Integrationsmassnahmen allein auf die Bundesbeiträge. Andere finanzieren Angebote aus eigenen Mitteln oder aus dem Sozialhilfebudget 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 vA/Flü die Lebenskosten.

Der Bund vergütet den Kantonen Globalpauschalen für Personen während der Dauer der vorläufigen Aufnahme – längstens sieben Jahre seit 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 Kantone 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 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 VA 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 Integrationsprobleme verschärfen dürfte.

Neue Lösung und neue Haltung[vi]

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 Eidg. Migrationskommission schlägt daher vor, einen neuen komplementären Schutzstatus einzuführen, der die vorläufige Aufnahme ablösen soll.vii 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 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, das zeigt 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 Absurditäten eines Systems, in dem die einen bezahlen und die anderen entscheiden.

Es geht also darum, den Status VA 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 – wie auch bei anderen Gruppen wie den anerkannten Flüchtlingen – ein Integrationsmanagament 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 und so eine vernünftige Integrationspolitik erschweren. 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 Sitzen in reinen Sprachkursen wenig Sinn, eine Kombination von praktischer Erfahrung und Spracherwerb fördert nicht nur letzteren, sondern auch die gesellschaftliche Integration.
- Handlungsbedarf besteht auch bei den Anschlusslösungen nach Abschluss der Kurse. Besonders effektiv sind Coaching-Angebote und Mentoringprogramme, 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. 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.

[i] 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).

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

[iii] 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).

[iv] 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).

[v] 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.

[vi] Neben den bereits erwähnten Studien wurden folgende Berichte hinzugezogen: Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Pesonen. Von 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/newsagenda/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluchtlingen (16.1.2016).

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

6. Schweizer Asylsymposium 21./22. Januar 2016 Bern, BernExpo

Integration aus der Perspektive der Kantone

Herausforderungen aufgrund aktueller Lage im Asylbereich

Regierungsrat Peter Gomm

(Es gilt das gesprochene Wort)

Seit dem zweiten Weltkrieg waren nicht mehr so viele Menschen auf der Flucht wie zum heutigen Zeitpunkt. Das Jahr 2015 hat die Kantone, aber auch den Bund und die Gemeinden aufgrund der Flüchtlingsbewegungen stark gefordert. Die grosse Herausforderung der aktuellen Lage ist insbesondere die Unterbringung der Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Wir haben die angespannte Lage bisher gut bewältigt und bereiten uns nun zusammen mit dem Bund intensiv auf eine weitere Gesuchszunahme – wie sie für dieses Jahr eintreffen könnte – vor.

Die menschenwürdige Unterbringung und Betreuung dieser Personen ist jedoch nur die erste und akuteste Herausforderung. Viele der aktuell in die Schweiz einreisenden Asylsuchenden werden ein Bleiberecht erhalten. Die Integration dieser Personen in die hiesige Gesellschaft sowie in den Arbeitsmarkt wird längerfristig die grosse Herausforderung sein, deren wir uns zu stellen haben.

Integration als individueller Prozess

Bei der Integration von ausländischen Personen handelt es sich um einen individuellen Prozess, welcher stark von den Lebenserfahrungen, der Kultur der Betroffenen sowie dem Kontext der Einreise geprägt ist. So hat ein amerikanischer Expat eines internationalen Unternehmens einen anderen Zugang zur einheimischen Gesellschaft sowie andere Integrationsbedürfnisse als eine syrische Flüchtlingsfamilie. Für eine erfolgreiche Integration braucht es von Seite der Migrantinnen und Migranten aber in allen Fällen den Willen nach gesellschaftlicher Teilhabe, gegenseitiger Wertschätzung und Zusammenhalt.

Nutzen der Integration

Gelingt die Integration von ausländischen Personen in die Aufnahmegesellschaft, so profitiert neben den ausländischen Personen auch die einheimische Gesellschaft. Dies insbesondere durch ein von gegenseitigem Respekt geprägtes Zusammenleben sowie der Nutzung des Potentials im Arbeitsmarktbereich.

Sollte uns die Integration dieser Personen hingegen nicht gelingen, so kann die Zuwanderung zu Unzufriedenheit und Spannungen in der Gesellschaft führen. Zudem hat die öffentliche Hand die

Folgekosten einer gescheiterten Integration zu tragen. Dies insbesondere in Form von Sozialhilfeleistungen für Personen, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Erleichterte Integration durch die Neustrukturierung des Asylbereichs

Für eine erfolgreiche Integration ist es wichtig, dass die betroffenen Personen möglichst schnell Gewissheit haben, ob sie in der Schweiz bleiben dürfen und die Integrationsbemühungen so rasch als möglich aufgenommen werden. Ziel der gemeinsam vom Bund, den Kantonen, Städten und Gemeinden entwickelten Neustrukturierung des Asylbereichs ist eine massive Beschleunigung der Asylverfahren, die eine verbesserte Integrationsförderung ermöglichen sollte. Die entsprechende Asylgesetzrevision wurde im Herbst 2015 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Voraussetzungen für die erwähnten Verbesserungen des Systems ist natürlich die Zustimmung zur Gesetzesrevision im Rahmen der kommenden Referendumsabstimmung.

Bestrebungen der Kantone: KIP

Die Kantone messen der Integrationsförderung jedoch bereits heute grosse Bedeutung zu. Seit 2014 verfügen alle 26 Kantone über ein kantonales Integrationsprogramm – die sogenannten KIP – in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Anhand dieser KIP werden die bestehenden Integrationsmassnahmen in den Kantonen und Gemeinden verstärkt und an die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten angepasst. Gleichzeitig werden in der ganzen Schweiz flächendeckend in acht Förderbereichen die gleichen Ziele zur Förderung der Integration in den Regelstrukturen verfolgt. Dazu haben der Bund und die Kantone ihre Investitionen in die Integrationsförderung mittels einer Kofinanzierung deutlich ausgebaut. Es wurden bereits sehr gute Erfahrungen mit den KIP gemacht und es ist wichtig, dass der Bund und die Kantone auch weiterhin gemeinsam in diese Programme investieren. Sparübungen im Bereich der Integrationsförderung, so wie sie jetzt im Stabilisierungsprogramm des Bundes in die Vernehmlassung gegeben wurden, sind kontraproduktiv und führen lediglich zu einer Verschiebung der Kosten zu Lasten der Sozialhilfe.

Sprache

Der Spracherwerb gehört zu den Grundvoraussetzungen der Integration. Das Erlernen der lokalen Sprache ist daher neben der Arbeitsmarktintegration – auf welche ich im Folgenden noch zu sprechen komme – eines der zentralen Elemente der Integrationsförderung und auch einer der Schwerpunkte in den kantonalen Integrationsprogrammen. Wer die Ortssprache nicht beherrscht, findet kaum Arbeit, hat Mühe in der Schule oder Berufsbildung und wird auch nur schwerlich Anschluss im Quartier oder in Vereinen finden. Diesbezüglich sind vor allem die Kantone gefordert, den Zuwandernden so rasch als möglich zielführende und auf die spezifischen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Betroffenen zugeschnittene Sprachkurse anzubieten. Zu denken ist neben

eigentlichen Sprachkursen beispielsweise auch an Alphabetisierungskurse für Personen, die das lateinische Alphabet noch nicht beherrschen, Sprachkurse am Arbeitsplatz, Eltern-Kinder-Kurse, in denen der betreuende Elternteil die Sprache gemeinsam mit dem Kind erlernt sowie Integrationskurse, in denen neben der Sprache auch Informationen zum Leben in der Schweiz vermittelt werden.

Im Sinne einer möglichst unverzüglich einsetzenden Sprachförderung ist der Entscheid des Bundesrates vom 18. Dezember 2015 zu begrüssen, wonach im Rahmen eines Pilotprogramms eine frühzeitige Sprachförderung für Personen im Asylprozess mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz ermöglicht werden soll. Damit kann die Zeit des Asylverfahrens sinnvoll genutzt werden und die Wartezeit verkürzt werden. Denn je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso mehr schwindet die Motivation und desto schwieriger wird eine Integration in den Arbeitsmarkt.

Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln

Der Erwerb einer neuen Sprache erfordert jedoch auch bei hoch motivierten Personen einige Zeit. Während dieses Lernprozesses sind die Migrantinnen und Migranten in bestimmten Situationen trotzdem auf eine Verständigungsmöglichkeit angewiesen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn medizinische Abklärungen getroffen werden müssen oder Gespräche bei den Sozialhilfebehörden anstehen. Missverständnisse können in solchen Situationen schwerwiegende Konsequenzen haben. Hier können interkulturelle Dolmetschende und Vermittelnde die ausländischen Personen bei der Verständigung unterstützen. Dabei übersetzen diese Dolmetschenden nicht lediglich die Sprache, sondern beziehen auch die kulturellen und sozialen Hintergründe der Zugewanderten mit ein. Aus diesen Überlegungen hat der Vorstand SODK den Kantonen bereits im 2010 empfohlen, die sprachübergreifende Kommunikation mittels Festlegen der Verfahren zum Einbezug von interkulturellen Übersetzenden und Vermittelnden im Sozialbereich zu fördern.

Investition in die Arbeitsmarkfähigkeit

Neben dem Spracherwerb ist die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Bevölkerung ein weiteres zentrales Anliegen der Integrationsförderung. In einer erwerbsorientierten Gesellschaft wie der unseren, ist die Erwerbstätigkeit einerseits für die wirtschaftliche Existenzsicherung, aber auch für das Selbstwertgefühl sowie die soziale Integration durch Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zentral. Die meisten Migrantinnen und Migranten erhoffen sich durch Arbeit Perspektiven und sind motiviert, eine Arbeit aufzunehmen. Dies gilt auch für Personen aus dem Asylbereich.

Als Folge der Annahme der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014 sowie des sich akzentuierenden Fachkräftemangels besteht weitgehend Konsens, das Potenzial der in der Schweiz anwesenden Arbeitskräfte zu fördern und zu stärken. Dabei hat das momentan weitgehend brachliegende Arbeitspotenzial von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen neue Bedeutung gewonnen. Aktuell hat 10 Jahren nach der Ankunft in der Schweiz lediglich jeder zweite anerkannte

Flüchtling und sogar nur jede vierte vorläufig aufgenommene Person eine Arbeit. Die Unterstützung dieser arbeitslosen Personen verursacht hohe Sozialhilfekosten. Zudem arbeiten viele der Erwerbstätigen Personen aus dem Asylbereich Teilzeit, temporär oder auf Abruf in der Tieflohnbranche und bleiben daher oft auch trotz Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfe abhängig. Investieren lohnt sich also und die Kosten einer gescheiterten Integration übersteigen aus meiner Optik die für eine erfolgreiche Integration notwendigen Kosten bei Weitem.

Standortbestimmung / Potentialabklärung

Viele der Migrantinnen und Migranten verfügen über langjährige Arbeitserfahrungen oder tertiäre Ausbildungsabschlüsse. Gerade von den aus Syrien flüchtenden Personen verfügen viele über Maturitäts- und Universitätsabschlüsse. Für die gezielte Nutzung des vorhandenen Potenzials ist es daher von grösster Bedeutung, dass wir diese fachlichen Fähigkeiten und Berufserfahrung, Diplome und Schulabschlüsse vermehrt anerkennen und für den Arbeitsmarkt nutzbar machen. Um die Fähigkeiten und das Potenzial der Betroffenen zu kennen und die Integrationsförderung entsprechend auf die individuellen Bedürfnisse ausrichten zu können, sind so rasch als möglich nach dem Eintreffen in die Schweiz eine Standortbestimmung und vertiefte Potentialabklärungen durchzuführen.

Nur anhand eines klaren Kompetenzprofils können individuell zugeschnittene Integrationsmassnahmen festgelegt und die Personen in die ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangebote bzw. Arbeitssegmente integriert werden. Eine den Fähigkeiten und Interessen der ausländischen Person entsprechende Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt ist langfristig nachhaltiger als eine möglichst rasche Integration in niederschwellige und befristete Arbeitstätigkeiten. Dies ist insbesondere wichtig, als dass die offenen Stellen im Tieflohnsegment beschränkt sind und die Wirtschaft auf Fachkräfte angewiesen ist.

Case-Management / Job-Coaching

Im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich stossen die Regelstrukturen wie Berufsbildung und Sozialversicherungen oft an ihre Grenzen. Daher braucht es für diese Personengruppe spezifische und auf die individuellen Fähigkeiten und Bedürfnisse abgestimmte Integrationsmassnahmen und eine enge Begleitung. Die Arbeitsmarktintegration soll demnach mittels eines Jobcoachings bzw. Case Managements gezielt und individuell gefördert werden. Auf der Grundlage der Standortbestimmungen und Potenzialabklärungen sollen die Job-Coaches die Migrantinnen und Migranten bei der Erlangung der Arbeitsmarktfähigkeit eng begleiten und massgeschneiderte Integrationspläne erstellen. Sie sollen gemeinsam mit den Migrantinnen und Migranten die geeigneten Qualifizierungsmassnahmen oder Massnahmen zur Sprachförderung erörtern und unterstützen die Betroffenen bei der Stellensuche. Die Job-Coaches müssen zu diesem

Zweck über gute Kontakte zu den lokalen Unternehmen verfügen und differenzierte und innovative Lösungen suchen.

Im Rahmen der Aufnahme von Resettlementflüchtlingen, testet das SEM eine verstärkte Integrationsförderung mittels Coaches und einer erhöhten Integrationspauschale.

Der Kanton Solothurn hat sich als Pilotkanton bei der Aufnahme von Resettlementflüchtlingen zur Verfügung gestellt. Entsprechend bestehen hier erste Erfahrungen. Diese bestätigen die Erwartung, dass mit den Coaches ein sehr gutes Profil zum Potenzial der einzelnen Personen erarbeitet werden kann und die Hindernisse auf dem Weg zur beruflichen Integration rasch bekannt sind. So ist es möglich, ohne Zeitverzögerung die geeigneten Fördermassnahmen anzugehen. Dieses zügige Vorangehen unterstützt die Motivation der Flüchtlinge und führte entsprechend zu ersten erfolgreichen beruflichen Integrationen. Die Nähe der Coaches ermöglicht aber auch realistische Erwartungen und deckt Defizite im Hilfsangebot auf. So haben diese festgestellt, dass viele Resettlementflüchtlinge von traumatisierenden Erlebnissen geprägt und dadurch weniger belastbar sind. Sie benötigen spezielle Hilfe, die vor allem im therapeutischen Bereich erst noch aufgebaut werden muss. Ein spezielles Programm für traumatisierten Personen mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration konnte aber im Rahmend es Resettlementprogrammes bereits realisiert werden. Zudem zeigt die Arbeit der Coaches die Wechselwirkungen, zwischen sprachlicher, beruflicher und sozialer Integration und lässt damit genaue Aussagen zur Integrationsplanung zu. Bspw. konnte erst durch sie gezeigt werden, dass die Gesundheitsversorgung und die Kinderbetreuung ebenso wichtige Voraussetzungen wie Sprachkenntnisse sind, um den Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt zu finden. Vor diesem Hintergrund ist denn auch die Idee entstanden, nicht nur mit professionell beauftragten Coaches zu arbeiten, sondern den Flüchtlingen auch Gotten und Göttis aus dem näheren Umfeld in der Gemeinde für die lebenspraktischen Fragen zu vermitteln. Im Kanton Solothurn wird diese Idee jedenfalls weiterentwickelt und umgesetzt.

Neben den staatlichen Akteuren kommt jedoch auch den Arbeitgebenden eine zentrale Rolle im Integrationsprozess zu. Dabei muss die Wirtschaft – aber auch der Staat als Arbeitgeber – mehr Engagement und Flexibilität bei der Rekrutierung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zeigen und mithelfen, das inländische Arbeitskräftepotenzial auszuschöpfen.

Die staatlichen Behörden sollten als bedeutende Arbeitgeber z.B. im Gesundheits- und Pflegebereich mit gutem Beispiel vorangehen. Dazu haben sich auch die Partner im TAK Integrationsdialog bereit erklärt. Gemäss der diesjährigen Managerumfrage der SonntagsZeitung ist jedes dritte Schweizer Grossunternehmen grundsätzlich bereit, Flüchtlingen eine Arbeit anzubieten. Als bekannte Beispiele möchte ich IKEA und Planzer nennen, welche bereit sind, Praktikumsplätze zu schaffen, bzw. Ausbildungsprogramme anzubieten. In diesem Bereich stehen wir am Beginn eines Umdenkens, dessen Prozess hoffentlich erst begonnen hat.

Bei vielen Arbeitgebenden herrscht aber noch Verunsicherung über die Rechtslage und die Folgen einer Einstellung von Personen aus dem Asylbereich. Diesbezüglich sollte der Staat die Wirtschaft

stärker unterstützen. Dies beispielsweise anhand von Beratungs- und Informationsangeboten für die Arbeitgebenden. Weiter wäre es sinnvoll, wenn die Berufsleute in Unternehmen vor Ort einen Teil der Integrationsarbeit übernehmen würden. Für diese Aufgaben fehlt es jedoch in ausgelasteten Betrieben meist an Ressourcen. In dieser Hinsicht sollten die Arbeitgebenden durch den Bund finanziell unterstützt werden.

Abbau administrativer Hürden

Zudem müssen bestehende administrative Arbeitsmarkthürden wo möglich abgebaut werden. Die aktuell laufende Revision des Ausländergesetzes sieht diesbezüglich bereits Vereinfachungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt vor. Einerseits soll die Sonderabgabe auf den Verdienst von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen gestrichen werden. Andererseits ist die Umwandlung des Bewilligungsverfahrens in eine Meldepflicht geplant.

Qualifizierungsprogramme

Für eine erfolgreiche Arbeitsintegration ist zudem wichtig, dass genügend auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Arbeitgebenden ausgerichtete berufliche Qualifizierungsprogramme und Berufseinstiegskurse in verschiedenen Berufsfeldern zur Verfügung stehen. Diese müssen von den staatlichen Behörden und den entsprechenden Berufs- und Branchenverbanden gemeinsam konzipiert und getragen werden. Qualifizierungsprogramme sollen den Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen berufliche Kompetenzen vermitteln und dadurch fit für den Arbeitsmarkt machen. Auch der praxisbezogene Spracherwerb sowie Berufspraktika sollen wo sinnvoll und nötig Teil dieser beruflichen Qualifizierungsprogramme sein.

Es hat sich gezeigt, dass von den Wirtschaftsbranchen getragene Qualifizierungsangebote zu einem raschen und erfolgreichen Berufseinstieg führen können. Als Beispiele ist der PflegehelferInnenkurs der SRK zu nennen. In diesem Kursangebot werden die Flüchtlinge mit fachspezifischen Sprachkursen dabei unterstützt, den Pflegehilfekurs erfolgreich abzuschliessen und so ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Ein weiteres Beispiel ist der zwölfmonatige Pilotlehrgang „Perspektive Bau“, welcher vom kantonalen Baumeisterverband Luzern gemeinsam mit den Maurerlehrhallen Sursee und dem Kanton Luzern konzipiert wurde und neben Ausbildungstagen auch ein Arbeitspraktikum auf der Baustelle beinhaltet. Nach Abschluss des Kurses sollen die Absolventen in eine Lehre als Maurer EFZ oder in eine Attestausbildung Baupraktiker EBA übertreten können.

Wie wichtig der Schulterschluss mit der Wirtschaft ist, zeigen praktische Erfahrungen aus dem Kanton Solothurn. In diesem wird bereits seit einigen Jahren ein auf Migranten und Migrantinnen spezialisiertes Arbeitsintegrationsangebot geführt, dass sich stark an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Teilnehmenden ausrichtet. Dabei haben sich zusätzlich zwei weitere Faktoren als entscheidend erwiesen: Zunächst werden in diesem Programm nur Ausbildungspersonen eingesetzt, welche selbst erfahrene Berufsleute aus Branchen sind, die eine

Perspektive für Personen aus dem Asylbereich bieten können. Ihnen gelingt es, Migranten und Migrantinnen authentisch zu vermitteln, was von Ihnen erwartet wird und wie sie erfolgreich werden. Sie sind als Vorbilder in beruflichen und privaten Fragen akzeptiert. Gleichzeitig hat es sich als vertrauensbildend erweisen, wenn diese Berufsleute bei der Vermittlung junger Migranten und Migrantinnen in Unternehmen eine persönliche Einschätzung über das Potenzial abgeben bzw. aktiv den Kontakt in Unternehmen suchen, wenn sie sehen, dass einer ihrer Schützlinge reif für den nächsten Schritt ist. Insbesondere bei KMU kommen auf solch "informellen Wegen" nachhaltige Einstellungen von Personen zustande, die bei einer rein schriftlichen Bewerbung nicht einmal ein Vorstellungsgespräch erhalten hätten. Auf diese Weise gelingt eine Lösungsquote von bis zu 70%. Aufbauend auf diese Erfahrungen wurde nun auch Programm für Jugendliche und junge Erwachsene Migranten und Migrantinnen realisiert, welches diese soweit qualifizieren soll, damit sie fit für eine Lehre sind. Dieses intensive Jugendprogramm mit dem Erlernen von Grundkompetenzen, Bewerbungstraining und Sprache kann grosse Erfolge aufzeigen.

In diese Richtung geht auch das Ende Dezember vom Bundesrat lancierte vierjährige Pilotprogramm der „Flüchtlingslehre". Mit Integrationsvorlehren sollen fähige und motivierte anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene frühzeitig sprachlich und fachlich geschult und mit Praxiseinsätzen an die Arbeitsrealität herangeführt werden. Weitere konkrete Projekte mit verschiedenen Branchen wie Bauhauptgewerbe, Reinigung, Gastronomie, Hotellerie und Personalverleih sind in Erarbeitung. Dies insbesondere auch im Rahmen des Integrationsdialogs „Arbeiten" der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), im welchem der Bund, die Kantone und Gemeinden intensive Gespräche mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften führen und gemeinsame Projekte lancieren.

Wichtig ist, dass diese Qualifizierungsprogramme zu einem schweizweit anerkannten Abschluss führen und somit den Anschluss an das schweizerische Berufsbildungssystem sicherstellen. Wir müssen daraufhin arbeiten, dass die Wirtschaft die Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich als Teil der längerfristigen Personalpolitik versteht und sich verbindlich engagiert.

Grenzen der Arbeitsmarktintegration

Bei der ganzen Diskussion darf aber nicht vergessen werden, dass es auch Personen gibt, welche sich nicht in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Viele Personen aus dem Asylbereich leiden unter den psychischen und körperlichen Folgen von Folter und Krieg. Betroffene haben oft Konzentrationsschwierigkeiten, sind wenig belastbar, lernen die lokale Sprache nur schwerlich und finden sich in der neuen Kultur oft nicht zurecht. Weiter konkurrenzieren sich vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlinge insbesondere im Niedriglohnsegment mit Arbeitskräften aus EU-Staaten um eine begrenzte Zahl von Arbeitsplätzen.

Bei Personen, welche wir nicht in den Arbeitsmarkt integrieren können ist ein besonderes Augenmerk auf die Integration der zweiten Generation zu legen. Dabei spielt die frühe Förderung – die ja auch ein Schwerpunkt der KIP darstellt – eine wichtige Rolle. Der TAK-Dialog „Aufwachsen –

Gesund ins Leben starten“ hat sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für eine gute körperliche, seelische und soziale Entwicklung im frühen Kindesalter in Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden der involvierten Fachleute zu verbessern.

Integration als Verbundsaufgabe

Die Integration geschieht primär vor Ort – also in den Städten und Gemeinden – und in den bestehenden Strukturen – wie Schulen, Kindertagesstätten, in der Berufsausbildung, am Arbeitsplatz, in Vereinen oder über Massnahmen der Sozialhilfe. Aus diesem Grund haben die verschiedensten Akteure eine Verantwortung und Rolle im Bereich der Integrationsförderung.

Die Herausforderungen einer erfolgreichen Integration lassen sich denn auch nur von all diesen Akteuren gemeinsam lösen. Dabei spreche ich insbesondere die Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen, Bund, Kantone, Städte und Gemeinden an sowie auch die Kooperation zwischen den Akteuren der spezifischen Integrationsförderung und der Regelstrukturen wie beispielsweise Schulen, Berufsberatung, Arbeitsämter, Regionale Arbeitsvermittlungsstellen (RAVs) und Sozialämter.

Auf politischer wie auch auf fachlicher Ebene laufen bereits zahlreiche Bestrebungen zur Zusammenarbeit. Neben dem bereits genannten Integrationsdialog der TAK, ist insbesondere auch die Zusammenarbeit im Rahmen der Fachkräfteinitiative Plus sowie die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zu erwähnen. Letztere könnte aus meiner Optik auf kantonaler noch vermehrt als effektives Planungs- und Kooperationsgefäss genutzt werden.

Die Integration gelingt aber nur dank dem täglichen Engagement von Einheimischen – und natürlich auch den Betroffenen selber – im Quartier, am Arbeitsplatz oder in der Schule. Im ganzen Integrationsprozess müsste aus meiner Optik daher noch stärker mit der Zivilbevölkerung, den Hilfswerken sowie den Unternehmen zusammengearbeitet werden.

Unbegleitete Minderjährige aus dem Asylbereich

Zum Schluss möchte ich noch auf Thema zu sprechen kommen, welches mir besonders am Herzen liegt: Dem Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich. Wie Sie sicherlich wissen hat die Anzahl von unbegleitet in die Schweiz einreisenden Minderjährigen seit 2014 stark zugenommen. Wir können davon ausgehen, dass bei einem grossen Teil der Kindern und Jugendlichen, welche den weiten Weg bis zu uns auf eigene Faust unternommen haben, auch ein grosses Potenzial vorhanden ist, welches wir unbedingt nutzen sollten. In erster Linie geht es jedoch darum, diese Kinder und Jugendlichen denn auch primär als solche zu schützen und zu fördern und das übergeordnete Kindesinteresse zu achten.

Die SODK ist momentan dabei, Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich zu erarbeiten. Dabei werden insbesondere die Themen Unterbringung und Betreuung, die Rolle der gesetzlichen Vertretung, die soziale Integration, Schulbildung sowie die Integration in den Arbeitsmarkt thematisiert. Die Empfehlungen befinden sich momentan in einer fachtechnischen Konsultation und sollen im Frühling von der SODK verabschiedet werden. Wir erhoffen uns mit diesen Empfehlungen eine gewisse Harmonisierung und Verbesserungen der Situation von unbegleiteten minderjährigen Personen aus dem Asylbereich.

Fazit

Die Integration von ausländischen Personen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt ist nicht lediglich ein humanitärer Akt. Vielmehr handelt es sich dabei um eine aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aspekten lohnenswerte Investition.

Es gibt jedoch kein auf alle ausländischen Personen anwendbares „Integrationspatentrezept“. Vielmehr müssen in Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Akteure und gemeinsam mit den Betroffenen individuelle und bedarfsorientierte Lösungen erarbeitet und zur Verfügung gestellt werden. Dabei sind vorhandene Qualifikationen und Berufserfahrung zu anerkennen und der Zugang zum Arbeitsmarkt wo immer möglich zu vereinfachen. Nur so kann das Potenzial der Migrantinnen und Migranten möglichst gut erkannt und ausgeschöpft werden. Denn die grosse Mehrheit der Zugewanderten möchte aktiv am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen. Lassen wir diese Menschen einen Beitrag zum Gelingen unserer Gesellschaft leisten, indem wir ihnen die Möglichkeit für eine erfolgreiche und ihren Interessen und Fähigkeiten entsprechende Integration bieten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.