KKF
OCA

Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
*Office de consultation sur l'asile*

# Asyl News

1/21 März/mars

Fachinformationen
**Die Änderungen im AIG und was sie bewirken**
Seite 9

International
**Zehn Jahre Geduld**
Seite 15

Focus: Durable précarité
**«F» comme admission provisoire**
Page 17

Fokus: Dauerhaft prekär

# Editorial

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Ein Leben in Sicherheit und Freiheit, das wünschen wir uns selbstverständlich alle. Für Flüchtlinge ist dies jedoch oft keine Selbstverständlichkeit, denn ihrer Hoffnung fehlt die Chance auf Verwirklichung. Sie haben zielgerichtete Verfolgung erlebt oder sind vor Krieg geflüchtet. Im Zufluchtsland hoffen sie, zur Ruhe zu kommen und in Sicherheit und Freiheit leben zu können. Doch dauerhaft sicher fühlen, können sie sich nicht. Denn Menschen, die vor Kriegen fliehen, erhalten in der Schweiz zumeist eine vorläufige Aufnahme.

Die Ersatzmassnahme «vorläufige Aufnahme» ist ursprünglich lediglich als zeitlich befristeter Verbleib in der Schweiz gedacht. Da bei Kriegs- und Gewaltvertriebenen die Wegweisung zum Zeitpunkt des Asylentscheides nicht zumutbar ist, wird der Wegweisungsvollzug ausgesetzt.

***Kathrin Buchmann***
Geschäftsleiterin KKF
directrice de l'OCA

Der Krieg in Syrien dauert nun bereits zehn Jahre und ein Ende der Kriegswirren mit einem nachhaltigen Frieden ist nicht in Sicht. Syrien ist ein Beispiel. Tatsächlich bleiben 80 Prozent aller vorläufig aufgenommenen Personen dauerhaft in der Schweiz, weil die Situation in ihren Herkunftsländern eine Rückkehr in absehbarer Frist nicht zulässt. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff «vorläufige Aufnahme» irreführend und führt zu politischen Missverständnissen.

Der Status ist für die Betroffenen mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Angesichts der Realitäten wäre eine rechtliche Gleichstellung von vorläufig Aufgenommenen mit anerkannten Flüchtlingen angemessen, insbesondere in Bezug auf den Arbeitsmarkt, den Familiennachzug und den Kantonswechsel. Die Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen Personen ist ein zentrales Ziel der Integrationsagenda. Im dauerhaft prekären Zustand der vorläufigen Aufnahme ist es schwerlich zu erreichen.

Die KKF greift dieses Jahr Aspekte der dauerhaft prekären Anwesenheit im Zufluchtsland auf und fragt nach gesellschaftlichen Spielräumen, mit Zuwanderung weniger widersprüchlich umzugehen. Kriegs- und Gewaltvertriebene brauchen die Gewissheit eines geregelten Aufenthaltsstatus, um sich ein neues Leben in Sicherheit und Freiheit aufbauen zu können – und um ihre Existenz selbstständig zu sichern. Vorläufig Aufgenommene haben einen anerkannten Schutzbedarf. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Gesellschaft. Die Schaffung eines positiven Schutzstatus anstelle der vorläufigen Aufnahme ist überfällig.

Chère lectrice, cher lecteur,

Qui n'aspire à vivre en sécurité et en liberté? Bien souvent, cela ne va hélas pas de soi pour les personnes réfugiées, tant leurs espoirs ont peu de chances de se réaliser. Elles ont fait l'objet de persécutions ciblées ou ont fui la guerre. Dans leur pays d'accueil, elles espèrent trouver le calme et pouvoir vivre en sécurité et en liberté. Or il leur est impossible de s'y sentir durablement en sécurité. En effet, quiconque a fui la guerre n'obtient généralement en Suisse qu'une admission provisoire.

Au départ, la mesure de substitution qu'est l'«admission provisoire» n'était conçue que comme un séjour en Suisse pour une durée limitée. Comme le renvoi des personnes ayant fui la guerre et les violences n'est pas raisonnablement exigible au moment où tombe la décision d'asile, son exécution est remise à plus tard.

La guerre de Syrie dure depuis dix ans déjà, et aucun scénario de paix durable ne se profile à l'horizon. La Syrie est un cas d'école. En réalité, 80 % des personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse, parce que la situation de leur pays d'origine ne permet pas d'envisager un retour dans un proche avenir. Dans ce contexte, le terme d'«admission provisoire» prête à confusion et entraîne toutes sortes de malentendus politiques.

Un tel statut comporte de graves limitations pour les personnes concernées. Il serait dès lors judicieux d'accorder aux personnes admises à titre provisoire l'égalité juridique avec les réfugiés reconnus, sur le marché du travail, en matière de regroupement familial ou encore en vue d'un changement de canton. L'insertion dans le marché du travail des personnes admises à titre provisoire a beau être au cœur de l'Agenda Intégration, elle reste souvent hors de portée en raison du statut précaire de l'admission provisoire.

L'OCA abordera cette année sous divers angles le statut précaire des bénéficiaires de l'admission provisoire, questionnant la marge de manœuvre dont dispose la société suisse pour gérer l'immigration de manière plus cohérente. Quand on a dû fuir la guerre et la violence, un statut stable est essentiel pour refaire sa vie dans un climat de sécurité et de liberté – et pour gagner de quoi vivre. Les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection avéré. Leur intégration rapide et durable sert aussi bien leurs intérêts propres que ceux de la société. Il est donc grand temps de créer pour elles un vrai statut de protection, en lieu et place de l'admission provisoire.

# Übersicht

## Fokus: Dauerhaft prekär


«F» wie vorläufige Aufnahme 4

Zwischen Integration und Ausgrenzung 5

Gründe zur Erteilung der vorläufigen Aufnahme 6

Auslandreisen mit vorläufiger Aufnahme 7

Nicht verhältnismässig 8


## Fachinformationen


**Migrationsgesetze Schweiz**
Die Änderungen im AIG und was sie bewirken 9

**Arbeit & Bildung**
Angebote für qualifizierte Migrantinnen und Migranten 11

**Rückkehrberatung**
Schwierige Lage für Rückkehrende und Begleitende 13

**Rechtsprechung**
Flüchtlingseigenschaft aufgrund frauenspezifischer Fluchtgründe 14

**International**
Zehn Jahre Geduld 15
Krieg in der Tigray-Region 16


## Traductions en français

## Focus: Durable précarité


«F» comme admission provisoire 17

Entre intégration et exclusion 18

**Conseil en vue du retour**
Situation cornélienne pour l'ensemble des acteurs concernés 22

**Kurzinfos** 23



**Impressum**
**Redaktion** Franziska Müller **Gestaltung** Source Associates AG **Traduction** Sylvain Bauhofer, Joëlle Hediger **Druck** Druckerei Läderach
**Kontakt** KKF-OCA, Effingerstrasse 55, 3008 Bern


# Aus der KKF

## Weiterbildung

### Fundamente Kurs

Im Juni 2021 bietet die KKF den nächstene Fundamente-Grundlagenkurs an für Freiwillige und neue Mitarbeitende im Asylbereich. Neben der Vermittlung von Grundlagenwissen zu Asylrecht, Aufenthaltskategorien, Sozialhilfe und Integrationsförderung werden Abläufe und Zuständigkeiten im Kanton Bern beleuchtet. Zudem bietet das zweitägige Gefäss den Teilnehmenden eine Plattform für Austausch und Reflexion.

**Kursdaten: 11. und 12. Juni 2021**
**Programm und Anmeldung:**
**www.kkf-oca.ch/fundamente**
**Auskünfte: Daphna Paz**
**daphna.paz@kkf-oca.ch**

## Kommunikation

### Zweisprachiges AsylNews

Wie angekündigt erhalten Sie mit dieser Ausgabe das erste AsylNews in Deutsch und Französisch. Die KKF pflegt weiterhin die Zweisprachigkeit. Im Sinne einer Ressourcenbündelung tut sie dies schwerpunktmässig und in einem Heft. Für Orientierung sorgt das leicht angepasste Layout.

**www.kkf-oca.ch/asyl-news**

### Webseite neu strukturiert

Leichtere Orientierung bietet auch die überarbeitete Website. Neu finden sich alle KKF-Dienstleistungen unter «Angebote», alle Grundlageninformationen unter «Themen». Die aktualisierten FachInfos und andere Downloads finden sich unter «Publikationen».

**www.kkf-oca.ch**

## Team

### Herzlich Willkommen, Gina

Mitte März 2021 dürfen wir Gina Lampart als Vaterschaftsvertretung in unserem Team willkommen heissen. Sie ist Sozialarbeiterin FH und arbeitet seit sechs Jahren im Migrationsbereich. In der KKF übernimmt sie als Fachmitarbeiterin des Bereichs Support von Mitte März bis Mitte Juni für drei Monate die Aufgaben von Raphael Strauss, der im Vaterschaftsurlaub weilen wird. Wir freuen uns sehr über diese Zusammenarbeit.

**www.kkf-oca.ch/ueber-uns**

### Herzlich Willkommen, Michael

Das Projekt «jobs-4refugees.ch» wird auch in diesem Jahr weitergeführt. Wir freuen uns, Michael Liechti als neune Projektleiter begrüssen zu dürfen. Michael bringt breite Erfahrung im Bereich der beruflichen Integration mit. Aus seiner Tätigkeit als Job Coach kennt er das Netzwerk bestens. Wir heissen dich, Michael, herzlich willkommen im KKF-Team und freuen uns sehr auf die Zusammenarbeit!

**jobs4refugees.ch/bern**

# Fokus: Dauerhaft prekär

## «F» wie vorläufige Aufnahme

**Der Buchstabe im Ausweis bestimmt über Rechte und Pflichten von Personen, die keinen Schweizer Pass haben. Das Fokusthema dieses Jahres widmet sich dieser Problematik und ihren Auswirkungen und fragt nach gesellschaftlichen Spielräumen, mit Zuwanderung weniger widersprüchlich umzugehen. In dieser Ausgabe nehmen wir den Status der vorläufigen Aufnahme unter die Lupe und fragen nach den Bedingungen und Perspektiven von Personen, die mit dem Ausweis F in der Schweiz leben.**

### Wenn Fragilität und Prekarität sich verschränken

Die Verbesserung der Lebenslage zugewanderter und geflüchteter Personen in der Schweiz gleicht einem Hürdenlauf. Die Hürden heissen N, F, B, C, CH-Pass und legen den rechtlichen Rahmen fest, in dem sich eine Person bewegen und entfalten kann.

Faktisch bleiben vorläufig Aufgenommene über lange Zeit in der Schweiz. Die vorläufige Aufnahme ist aber bis heute als Ersatzmassnahme definiert, mit allen Widersprüchen: So sollen sich Personen mit Ausweis F zwar in den Arbeitsmarkt integrieren, den Vertrag für ein Handyabo abzuschliessen, den Wohnsitz in der Schweiz zu wechseln oder in ein Nachbarland zu reisen, ist für sie jedoch ein kaum zu bewältigendes Unterfangen. Die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme macht es für die Betroffenen äusserst schwierig, geeignete Schritte zu unternehmen, um ihren Status und damit ihre Bedingungen zu verbessern. Denn den Integrationsanforderungen zu genügen, eine Erwerbsarbeit zu finden und die Existenz selbstständig zu sichern, setzt einen gewissen Grad an räumlicher und sozialer Mobilität voraus.

Diese Voraussetzungen sind im Rahmen des Ausweises F kaum gegeben. Hinzu kommt eine noch immer vorhandene Stigmatisierung des Status. Sie erschwert die berufliche Integration zusätzlich, und viele vorläufig aufgenommene Personen bleiben auf Sozialhilfe angewiesen. Das ist und bleibt denn auch der Aufhänger für immer neu aufflammende politische Debatten, die nicht verebben werden, bis ein Paradigmenwechsel stattfindet und das prekäre Konstrukt vorläufige Aufnahme ersetzt durch eine Regelung mit Aussichten für die Betroffenen und für die Gesellschaft. Die Verschränkung von Fragilität und Prekarität, welche die vorläufige Aufnahme mit sich bringt, führt zu allseitiger Unzufriedenheit: in der Mehrheitsgesellschaft, der Politik, der Rechtsprechung und der Verwaltung – und sie hindert die Betroffenen, aktiv zu werden, um zu erreichen, was von ihnen verlangt wird: Ihr Leben in die Hand zu nehmen. Mit der Anwendung zunehmend strengerer Integrationskriterien, so zeigt sich, nimmt zudem stetig die Sicherheit ab, die eine stabilere Aufenthaltsbewilligung in Aussicht stellt, und die schleichende Prekarisierung der Lebensbedingungen Betroffener zu.

Stehen Personen mit Ausweis F, Asylsuchenden mit Ausweis N oder abgewiesenen Asylsuchenden, die nicht ausreisen können und von der Nothilfe leben, Wege offen zu einem sichereren Status und Aufenthalt? Dieser Frage widmet sich das nächste AsylNews im Sommer. Dabei buchstabieren wir auch die Härtefallregelung durch und diskutieren ihre Anwendung und Tauglichkeit.

Vergessen wir nicht: Wir sprechen in diesem Fokus von Menschen, die hier wohnen, arbeiten, ihre Kinder zur Schule schicken und doch immer in einer Art Probezeit leben, in der eine Rückstufung im Status-Alphabet – von der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme bis zur Wegweisung – drohen kann. Über Ansätze und Projekte, die unbefriedigende Situation zu verändern, lesen Sie im dritten Fokusbeitrag im Herbst.

# Zwischen Integration und Ausgrenzung

**Kaum ein rechtlicher Status in der Schweiz wurde während Jahrzehnten so widersprüchlich diskutiert wie die vorläufige Aufnahme. Dabei stehen die Intentionen des Gesetzgebers, oder genauer gesagt die Argumentationslinien und Entscheide des Parlaments, oft in eklatantem Gegensatz zur Lebensrealität der Betroffenen. Eine kleine Geschichte eines paradoxen «(Nicht-) Status» (Irina Sille).**

Im Sommer 2020 schien klar: Die bereits restriktiven Bedingungen für Auslandreisen von vorläufig aufgenommenen Personen mit Ausweis F werden weiter eingeschränkt (vgl. Box, S. 7). Heimatreisen sollen generell verboten werden. Gleichzeitig soll der Kantonswechsel aufgrund einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Der Bundesrat schickte eine entsprechende Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) in die Vernehmlassung. Der Nationalrat beschloss im Dezember 2020 in einer Links-Rechts-Allianz nicht auf die Vorlage einzutreten. Falls sich auch der Ständerat gegen die Vorlage ausspricht, sind die Änderungen bis auf Weiteres vom Tisch. Der Kantonswechsel zwecks Erwerbstätigkeit würde vorläufig aufgenommenen Personen weiterhin verwehrt bleiben. Dem Gesetzesentwurf vorausgegangen sind verschiedene Eingaben zum Status der vorläufigen Aufnahme aus den unterschiedlichen politischen Lagern, die wahlweise Verschärfungen oder Erleichterungen forderten. Dieser Prozess steht exemplarisch für eine lange Reihe von Eingaben und ein jahrzehntelanges Tauziehen um die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme.

### Vorläufige Aufnahme statt Internierung

Die Schaffung der vorläufigen Aufnahme geht auf die späten 1980er-Jahre zurück. Das damals noch sehr junge Asylgesetz vermochte den Situationen nicht gerecht zu werden, in welchen asylsuchende Personen zwar keine individuellen Fluchtgründe glaubhaft machen konnten, ihre Wegweisung ins Heimatland aber aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht möglich war. Gleichzeitig bestand im alten Ausländergesetz bereits damals die Möglichkeit zur Internierung von Ausländerinnen und Ausländern als Ersatzmassnahme, wenn ein Vollzug der Wegweisung nicht möglich war. Mit der Zunahme der Asylgesuche nahmen auch die sogenannt «offenen Internierungen» zu, und kirchliche und andere zivilgesellschaftliche Kreise regten die Schaffung eines neuen «Auffangstatus» an. Der Bundesrat entschloss sich aber, nicht einen neuen Aufenthaltsstatus zu schaffen, sondern den Charakter einer Ersatzmassnahme beizubehalten. Die «Internierung durch freie Unterbringung» wurde in «vorläufige Aufnahme» umbenannt.

### Kollektive Aufnahmen in den 1990er-Jahren

Breitere Anwendung erfuhr die vorläufige Aufnahme in den 1990er-Jahren während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien. So wurden nebst der zunehmenden Zahl individueller Entscheide zur vorläufigen Aufnahme drei kollektive Aufnahmen für Kriegsflüchtlinge aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens durchgeführt. Dabei standen bei den ersten Gruppen aus Bosnien und Herzegowina (1992) und aus dem Kosovo (1999) die Unzumutbarkeit der unmittelbaren Rückkehr in den Heimatstaat im Vordergrund, während bei der letzten Aktion zwischen 2000 und 2002 rund 16'700 Personen vorläufig aufgenommen wurden, die bereits acht Jahre oder länger auf einen Entscheid warteten. Die lange Aufenthaltsdauer und fortgeschrittene Integration wurden als Faktoren für eine «Regularisierung» berücksichtigt.

Dies zeigt zwei wichtige Aspekte der vorläufigen Aufnahme auf: Einerseits soll im Rahmen der humanitären Tradition der Schweiz vorübergehender Schutz in Krisensituationen gewährt werden – unter der Bedingung allerdings, dass die Betroffenen nach einer Stabilisierung der Lage im Herkunftsland die Schweiz wieder verlassen. Andererseits wird eine Rückkehr ins Herkunftsland mit länger dauernder Anwesenheit in der Schweiz immer weniger zumutbar.

### Von vorläufig zu dauerhaft

Dass sich die Lage bei innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Konflikten kaum je innerhalb von wenigen Monaten oder Jahren soweit beruhigt, dass eine Rückkehr in den Herkunftsstaat zumutbar wäre, zeigte sich immer deutlicher an der zunehmend langen Aufenthaltsdauer der «vorläufig» aufgenommenen Personen in der Schweiz. Eine Studie der Aufenthaltsverläufe vorläufig aufgenommener Personen zeigt auf, dass die Betroffenen tendenziell lange Zeit mit diesem Status hier leben und aufgrund der eingeschränkten Statusrechte eine Prekarisierung der Lebenssituation erfahren (Efionayi-Mäder 2014). Die vorläufige Aufnahme wird ihrem Namen nicht gerecht: Von den heute rund 49'000 vorläufig aufgenommenen Personen leben über 30 Prozent seit mehr als sieben Jahren hier (SEM, Asylstatistik, November 2020). Die Diskrepanz zwischen den auf Kurzfristigkeit ausgelegten Regelungen und der langfristigen Aufenthaltsdauer wird immer offensichtlicher.

→

## Gründe zur Erteilung der vorläufigen Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme wird aus verschiedenen Gründen erteilt. Es gilt grundsätzlich zu unterscheiden zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern.

**Vorläufige Aufnahme als Ausländer_in**
Eine vorläufige Aufnahme als Ausländerin oder Ausländer kann verfügt werden, wenn der Vollzug einer Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 AIG). Vor der Anordnung steht eine rechtskräftige Wegweisung, z.B. ein negativer Asylentscheid oder der Entzug einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung. Der Vollzug einer Wegweisung ist unzulässig, wenn dadurch völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt würden, z.B. der völker- und menschenrechtliche Non-Refoulement-Schutz. Die Wegweisung ist nicht möglich, wenn eine Ausreise in den Herkunftsstaat nicht durchführbar ist, z.B. wegen Einstellung des gesamten Flugverkehrs. Schliesslich kann der Vollzug der Wegweisung unzumutbar sein, wenn die Betroffenen im Herkunftsstaat aufgrund von Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt konkret gefährdet sind oder wenn eine medizinisch zwingend notwendige Behandlung im Herkunftsstaat nicht gewährleistet ist. Der Grossteil der vorläufigen Aufnahmen als Ausländerin oder Ausländer wird wegen Unzumutbarkeit verfügt.

**Vorläufige Aufnahme als Flüchtling**
Asylsuchende können die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 3 AsylG erfüllen, aber trotzdem von der Asylgewährung ausgeschlossen werden, weil Asylausschlussgründe vorliegen. Ausschlussgründe sind die Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG) oder subjektive Nachfluchtgründe (Art. 54 AsylG). Asylunwürdigkeit liegt z.B. bei einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vor oder wenn eine Landesverweisung ausgesprochen wurde. Subjektive Nachfluchtgründe bestehen, wenn die Flüchtlingseigenschaft erst durch die Ausreise oder durch das Verhalten nach der Ausreise entstanden ist. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge unterstehen dem Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention und sind deshalb rechtlich weitgehend gleich gestellt wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl.

**Punktuelle Verbesserungen**
Diese Erkenntnisse beschäftigen Gesellschaft und Politik immer wieder aufs Neue. Während ein weitreichender Vorschlag des Bundesrates aus dem Jahr 2002 für einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung nach sechs Jahren vorläufiger Aufnahme abgelehnt wurde, wurden 2005 zumindest die Realitäten in Bezug auf die Integration und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt anerkannt. Seither besteht die Möglichkeit der vertieften Prüfung eines Härtefallgesuchs, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten (Art. 84 Abs. 5 AIG). Für vorläufig aufgenommene Personen ist es bis heute praktisch die einzige Möglichkeit, den rechtlichen Status zu verbessern. Dabei werden in der Regel die finanzielle Selbstständigkeit, ein mindestens fünfjähriger Aufenthalt und gute Integration vorausgesetzt (vgl. FachInfo Härtefallbewilligung). Auch eine Regelung zum Familiennachzug wurde neu ins Gesetz aufgenommen, der Nachzug aber an eine Wartefrist von drei Jahren geknüpft (Art. 85 Abs. 7 AIG). Hinzu kommen strenge Anforderungen an die Integration der Betroffenen. Beide Regelungen haben bis heute Bestand und wurden punktuell noch weiter verschärft. Als dritte Erleichterung wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt gelockert, Inländervorrang und Branchenbeschränkungen aufgehoben. Das neue Ausländergesetz unterstellte ab 2008 vorläufig aufgenommene Personen offiziell dem «Primat der Integration» und spezifische Fördermassnahmen konnten geschaffen werden. Damit sollte die Zunahme der Sozialhilfekosten vermindert werden. Trotz unsicherem Aufenthalt sollten sich vorläufig aufgenommene Personen fortan möglichst rasch in den Arbeitsmarkt integrieren.

**Restriktive Tendenz**
Nach den punktuellen Lockerungen – 2010 wurden gar Auslandreisen generell erlaubt, aber nach knapp eineinhalb Jahren wieder verboten – wurde die Gesetzgebung ab 2012 wieder restriktiver. Die Tendenz setzt sich bis heute fort: 2016 wurde aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse erneut eine umfassende Anpassung der vorläufigen Aufnahme gefordert. Der Bundesrat legte in einem Bericht drei Varianten vor, wobei die progressivste den Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch eine Aufenthaltsbewilligung beinhaltet. Eine andere, vom Bundesrat favorisierte Variante, hätte die Schaffung eines eigenen Schutzstatus enthalten, weitgehend analog zum bereits bestehenden Schutzstatus S, der bislang aber nie zur Anwendung kam. Das Parlament entschied sich jedoch nach mehreren Runden für die Minimalvariante: Einzig die Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» sollte angepasst und der Kantonswechsel erleichtert werden. Andere Erleichterungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt wurden in der Zwischenzeit ebenfalls umgesetzt: 2018 wurde die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen gestrichen und ab 2019 die Bewilligungspflicht durch eine einfache Meldepflicht ersetzt.

**Wegweisung statt Integrationspolitik**

Im Zuge der Diskussion der vom Bundesrat vorgeschlagenen Varianten sah es lange Zeit so aus, als ob die irreführende Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme definitiv verschwinden würde. Die Änderung des Begriffes wurde von der Staatspolitischen Kommission, von Politikerinnen und Politikern verschiedener Parteien und auch von der Zivilgesellschaft vehement gefordert, da der offensichtliche Widerspruch zur Realität und der erschwerende Einfluss auf die Erwerbsintegration mittlerweile breit anerkannt wurden. Trotzdem setzte sich im Parlament eine Ratsmehrheit durch, welche den Charakter der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme bewusst betont und aufrechterhalten will. Gemäss ihrer Auslegung muss bei der Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme die vorangegangene, rechtskräftige Wegweisung im Vordergrund stehen. Mit Verweis auf die fehlenden Asylgründe werden denn auch regelmässig weitere Verschärfungen der vorläufigen Aufnahme gefordert. So bleibt von all den Varianten schliesslich das eingangs erwähnte Geschäft mit der Erleichterung des Kantonswechsels und der Verschärfung des Reiseverbots übrig. Die vorläufige Aufnahme soll also weiterhin restriktiv ausgestaltet bleiben, um die Betroffenen zu einer Rückkehr zu bewegen. Dabei wird bewusst ignoriert, dass der Status genau deshalb angeordnet wurde, weil eine Rückkehr nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. So kommt es, dass sich vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz nach wie vor in einem rechtlichen Konstrukt zwischen Ausgrenzung und Integration zurechtfinden und oft jahrelang in dieser prekären Situation leben müssen.

**FachInfos**

**Vorläufige Aufnahme: www.kkf-oca.ch/fi-vorlaeufige-aufnahme**
**Härtefallbewilligung: www.kkf-oca.ch/fi-haertefallbewilligung**

**Bundesrat 2016: Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit. Bern. Schweizerische Eidgenossenschaft www.sem.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-10-14.html**

**Efionayi-Mäder, Denise und Ruedin, Didier 2014: Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der EKM. Neuenburg, Institut SFM. www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf**

**Sille, Irina 2016 : Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im Asyl- und Ausländergesetz. Eine Analyse des Gesetzgebungsdiskurses zwischen 1985 und 2012. http://doc.rero.ch/record/277779**

**Staatssekretariat für Migration (SEM): Asylstatistik November 2020 www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020/11.html ➤ Bestand ➤ 6-10: Bestand im Asylprozess der Schweiz nach Unterprozess**

## Auslandreisen mit vorläufiger Aufnahme

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben dank der Unterstellung unter die Genfer Flüchtlingskonvention Anspruch auf ein Reisedokument für Flüchtlinge (Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG). Die Reiseausweise für Flüchtlinge berechtigen zum Grenzübertritt gemäss der für die Schweiz geltenden, jeweiligen Visumsbestimmungen der Zielländer. Explizit verboten sind hingegen für alle Flüchtlinge Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat, eine Missachtung führt zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat zudem seit April 2020 die Möglichkeit, weitere Verbote für Reisen in Drittstaaten zu erlassen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Reise in Drittstaaten zur Umgehung des Heimatreiseverbots missbraucht wird (Art. 59c AIG).

Für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer bestehen im Gegensatz dazu massive Einschränkungen der internationalen Mobilität. Der Ausweis F berechtigt grundsätzlich nicht zum Grenzübertritt (Art. 20 Abs. 2 VVWAL). Für jede Auslandreise muss deshalb ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum beantragt werden. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Reise in einen Nachbarstaat der Schweiz oder in einen entfernten Drittstaat handelt. In der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) sind die möglichen Gründe für Auslandreisen abschliessend geregelt. Nur in folgenden Fällen können Auslandreisen bewilligt werden (Art. 9 RDV):

- Bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen
- Zur Erledigung von wichtigen, unaufschiebbaren, höchstpersönlichen Angelegenheiten
- Für grenzüberschreitende Reisen im Rahmen der Schule oder Ausbildung
- Bei aktiver Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen

Die Regelungen werden grundsätzlich restriktiv ausgelegt. Für ganz spezifische Härtefallkonstellationen ist in Einzelfällen eine Reiserlaubnis auch aus humanitären Gründen möglich. Drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme sind Reisen aus «anderen Gründen» möglich, sofern keine Sozialhilfe bezogen wird. Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sind nicht grundsätzlich verboten, können aber auch zu einer Überprüfung der vorläufigen Aufnahme und allenfalls zur Aufhebung derselben führen.

Eine Ausnahme von diesen Regelungen besteht einzig bei Klassenfahrten von Schülerinnen und Schülern im Schengenraum. In diesem Fall genügt das Mitführen einer spezifischen Liste, die als Reisedokument gilt (Art. 8 RDV).

# Nicht verhältnismässig

**Vorläufige Aufnahmen werden periodisch überprüft und können bei Bedarf wieder aufgehoben werden – so sieht es das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) vor. Nach einer Lagebeurteilung von 2017, die die Rückkehr nach Eritrea als nicht mehr generell unzumutbar einschätzte, überprüfte das SEM auch das Dossier von M. und erachtete dessen Rückkehr als zumutbar und zulässig. Das Bundesverwaltungsgericht berichtigt.**

Bei der Überprüfung des Dossiers von M. argumentierte das Staatssekretariat für Migration (SEM), aufgrund des jungen Alters von M. und seinen Erfahrungen auf der Flucht und in der Schweiz sei eine erfolgreiche Wiedereingliederung in Eritrea absehbar. M. erbrachte demgegenüber diverse Bescheinigungen seiner Integrationserfolge in der Schweiz und appellierte in seiner Beschwerde an das Verhältnismässigkeitsprinzip. Es besagt, dass die Behörden in ihrer Ermessensausübung die öffentlichen Interessen, aber auch die persönliche Situation und die Integrationsbemühungen der ausländischen Person in der Schweiz zu berücksichtigen haben (Art. 96 Abs. 1 AIG).

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) nahm diese Beschwerde zum Anlass, in einem Grundsatzurteil die bisher uneinheitliche Praxis zur Frage zu beantworten, ob bei Aufhebungen von vorläufigen Aufnahmen das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen sei. Unter anderem führt es ins Feld, dass die vorläufige Aufnahme inzwischen mehr sei als eine vorübergehende Duldung («une tolérance passagère») und einem echten Aufenthaltstitel ähneln würde, seien doch beispielsweise vorläufig Aufgenommene schweizerischen Arbeitnehmenden rechtlich gleichgestellt.

Da eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme massive Folgen für die Betroffenen habe, müsse bei Aufhebungen von vorläufigen Aufnahmen neben der Prüfung der Wegweisungshindernisse auch stets das Verhältnismässigkeitsprinzip erwogen werden.

Bei M. weist alles darauf hin, dass er sich um eine Integration in der Schweiz ernsthaft bemüht und dabei viele Erfolge vorzuweisen hat. So lernte er rasch Französisch und zeigte sich stets sehr motiviert, sich im hiesigen Arbeitsmarkt zu integrieren. Im August 2019 trat er eine Lehrstelle als Elektromonteur an. Diverse Zeugnisse bestätigen die Zuverlässigkeit und das Engagement von M.. Die Aufhebung seiner vorläufigen Aufnahme hätte zur Folge, dass M. in seinem Weg zur finanziellen Selbständigkeit beschnitten würde.

> **L'institution de l'admission provisoire ne représente dès lors plus une simple «tolérance passagère» se substituant à l'inexécution du renvoi.**

Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand. Eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme erachtet das BVGer als unverhältnismässig. Das SEM ist angewiesen, seinen Entscheid aufzuheben und M. darf seine Berufslehre abschliessen.

**Grundsatzurteil BVGer: E-3822/2019 vom 28.10.2020**
**www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2020/asylurteilzuraufhebungdervorlaufigenaufnahme.html**

# Migrationsgesetze Schweiz

## Die Änderungen im AIG und was sie bewirken

**Unter welchem Gesetz und Status auch immer: Ausländerinnen und Ausländer müssen in der Schweiz eine «gute Integration» nachweisen, um ihre aufenthaltsrechtliche Position zu halten oder zu verbessern. Das gilt insbesondere auch für Personen, die dem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) unterstehen. Ein Blick auf die neuen Integrationskriterien und ihre Bedeutung.**

*Francesca Chukwunyere*

Seit dem 1. Januar 2019 ist das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) in Kraft welches den Aufenthalt von Personen aus sogenannten Drittstaaten regelt. Der Aufenthalt von Personen aus EU/EFTA-Staaten wird durch das Freizügigkeitsabkommen (FAZ) geregelt. Die Aufenthaltsbedingungen von Menschen, welche in der Schweiz Asyl suchen, werden durch das Asylgesetz (AsylG) bestimmt. Personen aus demselben Herkunftsland können deshalb, je nachdem über welchen Weg sie in die Schweiz gelangt sind (Familiennachzug, Arbeitskontingente, usw. oder Asylgesuch), dem Asyl- oder dem Ausländergesetz unterstehen. Die Aufmerksamkeit der Medien fokussiert oft auf Flüchtlinge und Asylsuchende. Aufgrund dieser, in Anbetracht der numerischen Verhältnisse unproportionalen Berichterstattung, entsteht in der Bevölkerung eine verzerrte Wahrnehmung in Bezug auf Aufenthaltsgründe und -bedingungen der ausländischen Bevölkerung.

### Unterschiedliche Konditionen – gleiche Logik

Jeder Aufenthaltsstatus beinhaltet andere Konditionen, was beispielsweise das Recht auf Familiennachzug, auf Reisefreiheit oder auf Sozialhilfeunterstützung anbelangt. Die Rahmenbedingungen, welche es zu erfüllen gilt, um zu einem «besseren» Aufenthaltsstatus zu gelangen, unterliegen jedoch derselben Logik. Es gilt in jedem Fall eine «gute Integration» nachzuweisen. Diese wird gemäss dem neuen AIG anhand der folgenden vier Kriterien gemessen:

- Die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
- Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung
- Die Sprachkompetenzen
- Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

### Integration als Hürdenlauf

Speziell die Präzisierungen in den zwei letzten Kriterien haben in der Praxis grosse Auswirkungen auf den Alltag der ausländischen Bevölkerung. So genügt es heute nicht mehr, einen Sprachkurs besucht zu haben und sich dies bescheinigen zu lassen. Verlangt wird nun, dass ein bestimmtes Niveau erreicht und dies durch einen Test belegt wird – wobei je nach Aufenthaltsstatus ein anderes Sprachniveau vorausgesetzt wird. Das höchste Sprachniveau braucht es, wenn man den Schweizer Pass erhalten will. So ist die Zahl der Personen, welche sich ein bestimmtes Sprachniveau mittels Tests bestätigen lassen wollen und müssen, in den vergangenen zwei Jahren sprunghaft angestiegen. Darunter befinden sich Menschen, welche seit Jahren in der Schweiz leben und arbeiten, beispielsweise Bauarbeiter aus Portugal oder Angestellte in der Restaurationsbranche. Insbesondere für Geflüchtete, welche traumatisiert sind, aber auch für Menschen, welche in einem anderen Alphabet lesen und schreiben gelernt haben oder für Menschen, die ganz allgemein über eine geringe Schulbildung verfügen, stellt diese neue Anforderung eine besondere Hürde dar.

### Erweiterung der Voraussetzungen

Von noch grösserer Bedeutung ist die vermeintlich kleine Änderung im letzten Kriterium, der Teilnahme am Wirtschaftsleben. So hatte es unter dem alten Ausländergesetz (AUG) noch gereicht, den Willen zur Teilnahme zu bekunden und dies beispielsweise durch Arbeitsbemühungen zu belegen. Heute braucht es die faktische Teilnahme am Wirtschaftsleben, das heisst konkret: es wird verlangt, dass ein Arbeitsvertrag vorliegt. Reicht das erzielte Einkommen nicht, um sich – und allenfalls abhängige Familienmitglieder – selbstständig durchzubringen und ist die Person, resp. die Familie deshalb auf Sozialhilfe angewiesen, hat Schulden, etc., gilt dieses Kriterium als nicht erfüllt.

Als Sozialhilfebezug können neu auch der Bezug von Ergänzungsleistungen, der Bezug von vergünstigten/subventionierten Plätzen in Kinderbetreuungsstätten oder die Teilhabe an vergünstigten Krankenkassenprämien infolge geringen Familieneinkommens gewertet werden. Für die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen stützen sich die Migrationsbehörden auf Informationen anderer staatlicher Behörden, welche zu diesen Meldungen verpflichtet sind.

Bereits unter dem alten Gesetz mussten folgende Fakten gemeldet werden:

- Eröffnung von Strafuntersuchungen
- Zivil-und strafrechtliche Urteile
- Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand
- Bezug von Sozialhilfe

Neu müssen auch rapportiert werden:

- Der Bezug von Arbeitslosenentschädigungen
- Der Bezug von jährlichen Ergänzungsleistungen (AHV/IV Stellen)
- Disziplinarmassnahmen von Schulbehörden
- Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
- andere Entscheide, die auf einen besonderen Integrationsbedarf hindeuten.

→

**Risiko der Rückstufung von Aufenthaltsbewilligungen**
Zudem können die Migrationsämter eine Rückstufung der Aufenthaltsbewilligung verfügen, wenn die Integrationskriterien nicht erreicht werden. Menschen mit einer C-Aufenthaltsbewilligung (Niederlassungsbewilligung) können so auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung B zurückgestuft werden. Dies unabhängig von ihrer bisherigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz. Um eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) oder einen Schweizer Pass zu erlangen, muss zudem eine während der letzten zehn Jahre bezogene Sozialhilfeunterstützung zurückbezahlt worden sein.

In der Praxis bewirkt dies, dass Ausländerinnen und Ausländer im Bedarfsfall nicht mehr um Sozialhilfe anfragen und, sobald sie beispielsweise wegen Corona unverschuldet ihren Arbeitsplatz verlieren, zugleich um ihren Aufenthalt in der Schweiz bangen müssen. Auch andere Behördenkontakte werden aufgrund der erwähnten Meldepflichten gemieden.
Da es bis dato noch sehr wenige vor Gericht entschiedene Einsprachen gegen ausländerrechtliche Verfahren unter dem neuen AIG gibt, herrscht zudem eine gewisse Rechtsunsicherheit. Die neue Gesetzgebung wird von Kanton zu Kanton anders ausgelegt und der Ermessensspielraum der Behörden ist gross.

## Segregation unter dem Deckmantel der Integration – ein Kommentar

Im Schatten der in der Öffentlichkeit geführten Diskussionen über die Flüchtlingskrise und Asylsuchenden in der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten ein ausgeklügeltes System der rechtlichen und sozialen Ungleichheit» etabliert, welches dem «alten» System der Saisonniers, gegen das sich Max Frisch und die Intelligenzia der 68er-Bewegung erfolgreich gewehrt hatten, in nichts nachsteht. Unsere Gesellschaft und Volkswirtschaft sind offensichtlich auf die Arbeitskraft der hier anwesenden Ausländerinnen und Ausländer, angewiesen, welche immerhin um die 25 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz ausmachen. Die Politik hat unter dem Einfluss der SVP ein Rechtssystem geschaffen, welches alles daransetzt, diesen Bevölkerungsteil bei Bedarf – d.h., sobald sie ihren Zweck, nämlich das Wirtschaftsrad weiter zu ölen, nicht mehr erfüllt – rasch wieder loswerden zu können, damit unsere Sozialwerke nicht belastet werden. Während sich vom Asylgesetz betroffene, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge im Bedarfsfall an kostenlose Rechtsberatungsstellen wenden können, gibt es für Personen unter dem AIG und dem FAZ nichts Vergleichbares.

Bisher wehren sich nur sehr wenige Betroffene auf dem Rechtsweg. Dies aufgrund der unvorhersehbaren Kosten für eine Rechtsvertretung und der Unsicherheit, welche ein Gerichtsverfahren unter Umständen über lange Zeit mit sich bringt; aber auch in Ermangelung von Referenzentscheiden und der Ungewissheit über den Ausgang. Entsprechende Verfahren wären aber unbedingt notwendig, auch um die Kompatibilität dieser neuen Rechtsprechung mit übergeordnetem Recht (Menschenrechte) zu überprüfen. Die isa begrüsst es deshalb sehr, dass humanrights.ch entsprechende Musterprozesse unterstützt. Für die Bewältigung ihres aufenthaltsrechtlichen Alltags wäre eine Vielzahl von Ausländerinnen und Ausländer auf eine kostenlose Rechtsberatungsstelle angewiesen, welche wenigstens die Chance eines Verfahrens abklären könnte.

Die ständige Unsicherheit in Bezug auf ihre Perspektive, in der Schweiz bleiben zu können, wirkt sich in doppelter Hinsicht negativ auf die Integration der ausländischen Bevölkerung aus. Menschen, die sich als immer nur «vorläufig» in einem Lande wohnhaft sehen, sind weit weniger motiviert, sich mit den herrschenden Gepflogenheiten auseinanderzusetzen und sich diese anzueignen. Genau diese Auseinandersetzung wäre jedoch die Basis für eine gute Integration. Im Schwebezustand zwischen dem Hier und dem Dort wenden sich denn auch viele vermehrt den Herkunftscommunitys zu. Denn nur die Bevölkerung der Diaspora kennt und versteht die mit diesen Unsicherheiten verbundenen Lebensbedingungen. So hat sich unter dem Deckmantel der Integrationsförderung, die mit dem AIG vorangetrieben werden sollte, ein System entwickelt, welches die Segregation der angesprochenen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner inhärent in sich trägt, indem sie rechtliche und soziale Ungleichheit schafft und damit einen idealen Nährboden für Parallelgesellschaften darstellt. Damit sich dies wieder ändern kann, muss sich der entscheidungsberechtigte Teil der Schweizer Bevölkerung dieser Ungleichbehandlung zuerst einmal bewusst werden. Erst dann werden entsprechende politische Vorstösse auch Mehrheiten finden.

*Francesca Chukwunyere, isa*

Francesca Chukwunyere ist Ethnologin und stellvertretende Geschäftsleiterin der isa – Fachstelle Migration in Bern.

# Arbeit & Bildung

## Das Glas ist halbvoll

**Für Migrantinnen und Migranten ist es Pflicht und Herausforderung, im ersten Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dies gilt auch für qualifizierte Fachpersonen. Die KKF fragte bei Angeboten im Kanton Bern nach, wie sie Migrantinnen und Migranten unterstützen, die auf dem Arbeitsmarkt eine Position anstreben, die ihren Kompetenzen und Qualifikationen entspricht.**

Wenn der cfd für sein Berufsmentoring-Programm für Migrantinnen Mentorinnen sucht, sieht die Liste so aus: Betriebswirtschaftlerinnen, Erwachsenenbildnerin, Erziehungwissenschaftlerin, Gesundheitsökonomin, Lehrerinnen, Künstlerin, Fachfrau Informationsmanagement, Psychologin, Rechtsanwältin, Sozialpädagogin, Umweltingenieurin, Wirtschaftswissenschaftlerin. Die Aufzählung lässt schliessen auf Qualifikationen und Berufswünsche der Migrantinnen, die am Programm teilnehmen, um auf dem Arbeitsmarkt eine Position zu erwirken, die ihren Qualifikationen und Kompetenzen entspricht.

Wie alle eingewanderten oder geflüchteten Personen müssen sich gut ausgebildete Migrantinnen und Migranten laut Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und Asylgesetz (AsylG) aktiv bemühen, am Wirtschaftsleben teilzunehmen, resp. sich rasch in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch im neu strukturierten Asyl- und Flüchtlingsbereich des Kantons Bern (NA-BE) hat dies oberste Priorität.

### Ziele und Realitäten

Während die rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt für alle Migrantinnen und Migranten unter dem AIG und dem AsylG Pflicht ist, unterscheiden sich Zugang und Möglichkeiten, selbst zu tragende Kosten und allfällige Unterstützung je nach Aufenthaltsstatus und Situation. Für qualifizierte Migrantinnen und Migranten stellt sich pointiert die Frage, was die rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt für ihre fachliche und berufliche Weiterentwicklung bedeutet. Denn während Frau Dr. rer. nat einer unqualifizierten Tieflohnarbeit nachgeht, für die sie mehr schlecht als recht vorbereitet ist, verlieren ihre fachlichen Qualifikationen aufgrund fehlender Berufspraxis von Jahr zu Jahr an Wert – und liegt viel wirtschaftliches Potenzial brach. Nachhaltig ist dies keinesfalls. Stephan Probst von der Heks-Regionalstelle Bern bringt es so auf den Punkt: «Der zunehmende Druck zur schnellen Arbeitsmarktintegration widerspricht dem Aufbau einer langfristigen Perspektive im qualifizierten Arbeitsmarkt.»

Strukturelle Hürden, die den Weg zu einer qualifizierten Anstellung verstellen, können meist nicht von heute auf morgen aus dem Weg geräumt werden. Besonders ins Gewicht fallen da die Nichtanerkennung ausländischer Abschlüsse und die komplizierten Verfahren zur Qualifikationsvalidierung. Nicht selten müssen sich die Betroffenen einen ungewöhnlichen Weg ebnen, um eine Arbeit zu finden, die ihren Fähigkeiten, Interessen und Ambitionen entspricht. Solche Veränderungsprozesse brauchen Zeit. →

### Unterstützung auf dem Weg in den qualifizierten Arbeitsmarkt

**Bernetz: Netzwerken**

Die Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen (vormals Kompetenzzentrum Integration) bietet ein 10-monatiges Programm zur Stärkung der beruflichen Netzwerke an. Bei 1:1-Treffen lernen qualifizierte Migrantinnen und Migranten Personen kennen, die in Ihrem Berufsfeld arbeiten, im modular aufgebauten Begleitprogramm lernen sie den Schweizer Arbeitsmarkt sowie die eigenen Kompetenzen besser kennen und feilen an CV und persönlichem Auftritt. Bewerben können sich Migrantinnen und Migranten ab 18 Jahren, die als Erwachsene in die Schweiz eingewandert und hier noch keine Berufstätigkeit gefunden haben, die ihren Qualifikationen entspricht. Weitere Voraussetzungen sind die Berechtigung zu arbeiten sowie ausreichende Deutschkenntnisse, um im angestrebten Bereich beruflich tätig zu sein. Die Teilnahme kostet einmalig 300 Franken. Die Teilnahmeplätze werden prioritär an Personen vergeben, die in der Stadt Bern wohnen.

https://www.bern.ch/themen/auslanderinnen-und-auslander/integration-und-migration/bernetz

**cfd-Mentoringprogramm: Empowerment**

Im 10-monatigen Programm «Migrantinnen in Netzwerken der Arbeitswelt» arbeiten qualifizierte Migrantinnen mit Berufsrauen ähnlicher Qualifikation zusammen. Ziel ist es, den Zugang zu Informationen und Netzwerken der Arbeitswelt und das Wissen über ihr Berufsfeld zu erschliessen. In zusätzlichen Workshops zu Bewerbungsprozessen, (aufenthalts-)rechtlichen Fragen und Diplomanerkennung sowie zu Rhetorik und Selbstmanagement erweitern Mentees ihre Kompetenzen. Die Mentorinnen begleiten sie und wirken als Multiplikatorinnen, um Arbeitgebende und Institutionen zu sensibilisieren. Mentees müssen zwischen 20 und 45 Jahre alt sein, eine Berufs- oder tertiäre Ausbildung abgeschlossen haben und über gute mündliche Deutschkenntnisse verfügen. Die Teilnahme kostet einmalig 300 Franken.

www.cfd-ch.org/de/projekte/migrantinnen-in-netzwerken-der-arbeitswelt_0-334.html

### Berufliche Netze knüpfen

Neben der Stadt Bern («Bernetz») bieten im Kanton NGOs Programme für gut qualifizierte Migrantinnen und Migranten an. Die Angebote setzen dabei alle die gleichen Prioritäten: Anerkennung des ausländischen Diploms, Auf- und Ausbau der Informationen und Kontakte über und zur schweizerischen Arbeitswelt, eine Anstellung, welche der Ausbildung entspricht. Die Vernetzung in die Arbeitswelt ist bei den Projekten, die mit qualifizierten Migrantinnen und Migranten arbeiten, zentral, geht es doch darum, aufzubauen, was hier aufgewachsene Kinder und Jugendliche während Schule, Ausbildung und Freizeitaktivitäten quasi en passant mitbekommen und mitgenommen haben: lokales Wissen, wie es wo läuft, Vertrautheit mit den Umständen und Gepflogenheiten – und vor allem Kontakte, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann.
Mit dieser Kombination von Wissens- und Kompetenzerweiterung via Vernetzung in die qualifizierte Arbeitswelt erreichen die Angebote eine Erfolgsquote von 50 bis 70 Prozent. Wobei angesichts der strukturellen Hürden und aufgrund der Arbeitsmarktlage auch ein spezifisches Praktikum, der Beginn einer Anschlussbildung oder die Aufnahme eines Diplomanerkennungsverfahrens ein grosser Erfolg ist.

### Ressourcen stärken – Bilder brechen

Die Meinung, Migrantinnen und Migranten seien eher ungebildet, sicher nicht qualifiziert hält sich hartnäckig. Dieses Vorurteil bremst qualifizierte Stellensuchende oft aus und beeinflusst auch ihre persönliche Entwicklung negativ. Stereotypisierungen und Statusverlust nagen an ihrem Selbstvertrauen. Auch Migrantinnen und Migranten, deren Diplom in der Schweiz eins zu eins anerkannt wird, finden nicht leicht eine Arbeit in ihrem Qualifikationsbereich. Theodora Leite Stampfli vom cfd: «Immer fehlt etwas, immer ist das Glas halb leer. Die Kenntnisse der einen Landessprache reichen nicht, die der andern auch nicht, und der Dialekt ist auch nicht perfekt.» In dieser Situation bieten die Programme einen Empowermentraum für die Teilnehmenden, in dem das halb volle Glas sichtbar wird. Auch Susanne Rebsamen von der Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen (vormals Kompetenzzentrum Integration) der Stadt Bern beobachtet, wie wichtig es für die Teilnehmenden ist, «zu sehen, ich bin nicht alleine, andere sitzen im gleichen Boot, zu erleben, dass sie sich Unterstützung holen können. So können Ressourcen mobilisiert werden, um das berufliche Projekt weiter zu verfolgen.»

### Strukturelle Barrieren abbauen

Letztlich sind es die qualifizierten Stellensuchenden selbst, die defizitorientierte Bilder widerlegen und Kräfte mobilisieren, um ihr Ziel zu erreichen und in qualifizierter Position am Wirtschaftsleben teilzunehmen. Im Tandem mit ihren Mentorinnen, Coaches und engagierten Berufsleuten wirken sie darauf hin, in Privatwirtschaft, Verwaltung und Politik strukturelle und institutionelle Barrieren abzubauen und positive Massnahmen anzuregen, damit das Potenzial und die Fähigkeiten erhalten bleiben, die qualifizierte Migrantinnen und Migranten in die Wirtschaft einbringen.

### MosaiQ Bern: Kompetenzen bilanzieren

Die von Heks Bern betriebene Fachstelle unterstützt gut qualifizierte und berufserfahrene Migrantinnen und Migranten je nach Bedarf mit Standortbestimmung, Laufbahnplanung, Begleitung bei Diplomanerkennung oder Niveaubestätigung sowie bei der Suche von Praktika oder Stellen. Das Angebot richtet sich insbesondere an anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (Bewilligung B oder F) sowie Personen, die durch Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind (Bewilligung B oder C). Teilnahmevoraussetzungen sind Deutschkenntnisse auf Stufe B1, Alter zwischen 25 bis 55 Jahren und die Berechtigung, eine Arbeit aufzunehmen. Die Kosten für eine Programmteilnahme sind bei Selbstzuweisungen einkommensabhängig. Für zuweisende Sozialhilfestellen gilt ein Ansatz von 350 Franken/Monat.

**www.heks.ch/was-wir-tun/mosaiq-bern**

### Inclusion Program FLY: Persönliche Entwicklung

Im Vordergrund des Programms von «Netzwärk» stehen die persönliche Entwicklung sowie das berufliche Networking der Teilnehmenden. Es besteht aus einem 12-wöchigen Training gefolgt von einer 12-wöchigen Platzierungsphase. Danach beginnt nach Möglichkeit das 3- bis 6-monatige Praktikum. FLY richtet sich an hochqualifizierte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen und andere Migrantinnen und Migranten (Ausweise C, B oder F). Voraussetzungen für die Teilnahme sind Deutschkenntnisse auf mindestens Niveau A2, ein Alter zwischen 25 und 50 Jahren. Die Kosten für eine Programmteilnahme sind bei Selbstzuweisungen einkommens- und situationsabhängig. Für zuweisende Sozialdienste belaufen sich die Gesamtkosten auf CHF 5'000.

**netzwaerk.ch/sozialdienste-fly**

### Powercoders: IT in English

Die Kandidatinnen und Kandidaten absolvieren eine 13-wöchige Programmierausbildung. Nach erfolgreichem Abschluss wird ihnen ein 6 bis 12-monatiges Praktikum bei einer IT-Firma vermittelt. Job Coaches begleiten sie während des Programms und unterstützen sie danach bei einer individuellen Anschlusslösung. Das Angebot richtet sich an anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen und, in Ausnahmefällen, an Asylsuchende. Die Ausbildungssprache ist Englisch, deshalb werden – neben hoher Lernfähigkeit und ersten IT-Lernerfahrungen – gute Englischkenntnisse vorausgesetzt. Bewerben können sich Personen im Alter von 18 bis 55 Jahren mit der Berechtigung, in der Schweiz zu arbeiten. Das Programm ist für die Teilnehmenden kostenlos.

**www.powercoders.ch**

# Rückkehrberatung

## Schwierige Lage für Rückkehrende und Beratende

**2020 hat die Rückkehrberatung 25 Personen unterstützt. Dies sind knapp 70 Prozent weniger als im Vorjahr. Die Corona-Pandemie und die je nach Land variierenden Schutzmassnahmen haben sowohl die Reisemöglichkeiten wie die Aussichten für eine erfolgreiche Reintegration in vielen Herkunftsländern geschmälert.**

2020 sind mit insgesamt 25 ausgereisten Personen deutlich weniger Personen mit Unterstützung der Rückkehrberatung (RKB) ausgereist als in den Vorjahren (2019: 81 Personen; 2017 und 2018: je 99 Personen). Der Hauptgrund liegt in der aktuellen Corona-Pandemie mit der Folge, dass der internationale Flugverkehr seit 2020 massiv eingeschränkt ist. Zahlreiche bereits gebuchte Flüge wurden im Verlaufe des Jahres immer wieder verschoben oder ganz abgesagt.

Für einzelne Länder wie Sri Lanka oder Algerien werden auch im Februar 2021 und bis auf weiteres keine Flüge angeboten. Dazu kommen teilweise strikte Einreisebestimmungen und Quarantänemassnahmen, die von Land zu Land variieren. Die momentane Lage ist für viele Klientinnen und Klienten der RKB sehr schwierig, und die Ungewissheit, wann es wieder Flüge in ihre Herkunftsländer gibt, wird für einige unter ihnen zur Geduldsprobe. Für die Rückkehrberaterinnen ist die Organisation der Rückkreisen unter Corona-Bedingungen eine besondere Herausforderung.
Insgesamt hat die RKB im Jahr 2020 56 Personen beraten und 41 Case-Management-Dossiers (CM) geführt. Bei über drei Vierteln der Dossiers handelte es sich um, meist männliche, Einzelpersonen.

### Status und Herkunft der ausgereisten Personen

Von den 25 ausgereisten Personen hatten eine Person einen Nichteintretensentscheid (NEE) und 14 einen materiell negativen Entscheid erhalten. Eine Person hat vorzeitig ihr Asylgesuch zurückgezogen, vier Personen haben ihren Rekurs zurückgezogen. Drei Personen verfügten über eine vorläufige Aufnahme (F-Ausweis) und eine Person über eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis). Ausgereist ist ebenfalls eine Person, die in der Schweiz Opfer von Menschenhandel geworden ist.
Im Vergleich zum Vorjahr ist der Anteil an Personen mit Wegweisungsentscheid von knapp 70 auf 80 Prozent gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der relative Rückgang von Personen, die die Schweiz ohne Druck verlassen, auf die schwierige politische oder sozioökonomische Lage zurückzuführen ist, die sich in den meisten Ländern pandemiebedingt noch verschärft hat. Insgesamt sind 25 Personen in 13 Länder zurückgekehrt, wobei Georgien und Irak zu den wichtigsten Herkunftsländern zählten.

### Ausbezahlte Rückkehrhilfe

88 Prozent der ausgereisten Personen haben eine vom Staatssekretariat für Migration (SEM) oder dem Migrationsdienst Bern finanzierte individuelle Rückkehrhilfe erhalten. Allerdings erhielten lediglich sieben Personen die volle Rückkehrhilfe, die sich aus einer finanziellen Starthilfe sowie einer materiellen Zusatzhilfe zusammensetzt. Bei drei Personen wurden lediglich die Flugkosten übernommen. Bei Letzteren handelt es sich in zwei Fällen um Personen aus Georgien (visumsbefreiter Staat) sowie einer Person aus der Türkei, die bereits mehrere Asylgesuche in der Schweiz gestellt und die bereits bei einer früheren Ausreise Rückkehrhilfe bezogen hat. Trotz der weltweit angespannten Corona-Situation sind auch 2020 mehrere besonders vulnerable Personen mit physischer oder psychischer Beeinträchtigung in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Zwei Personen aus Georgien und eine Person aus Indien erhielten eine medizinische Rückkehrhilfe; die Person aus Indien zusätzlich eine soziale Begleitung auf ihrem Rückflug.

### Personen aus dem Ausländerbereich

2020 unterstützte die RKB ebenfalls eine Person aus Afghanistan, deren Aufenthaltsstatus unter dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt war. Diese erhielt neben den vom kantonalen Migrationsdienst übernommenen Flugkosten eine kantonale Rückkehrhilfe.

### Nicht ausgereiste Personen

21 Personen warten derzeit noch auf die Ausreise bzw. befinden sich in der Beratung. Ihre Dossiers sind, in den meisten Fällen pandemiebedingt, noch pendent. Darunter befinden sich insbesondere auch Personen, für die zurzeit kaum Reisepapiere beschafft werden können (z.B. Äthiopien und Iran) oder für deren Länder es derzeit keine regulären Flüge gibt (z.B Sri Lanka). Drei Personen haben die laufende Beratung abgebrochen und sich momentan gegen eine Rückkehr entschieden, alle aufgrund der Corona-Situation in ihren Ländern. Eine Person ist im Verlauf der Beratung untergetaucht und eine andere Person hat Suizid begangen.

### Pilotprojekt mit dem Sozialdienst Biel

2020 hat die RKB ein Pilotprojekt mit dem Sozialdienst Biel gestartet. Dabei geht es um die Unterstützung von sozialhilfeabhängigen Personen, deren Status unter dem AIG geregelt ist und die sich für eine freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer entscheiden. 2020 ist im Rahmen des Pilotprojektes ein Ehepaar nach Tunesien zurückgekehrt.

www.kkf-oca.ch/angebote-rueckkehrberatung

## Rechtsprechung

# Flüchtlingseigenschaft aufgrund frauenspezifischer Fluchtgründe

**Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat die Beschwerde einer jungen Frau aus Somalia gutgeheissen und ordnet aufgrund von frauenspezifischen subjektiven Nachfluchtgründen eine vorläufige Aufnahme als Flüchtling an. Denn der Frau, die in Somalia Opfer von Genitalverstümmelung geworden war und die in der Schweiz operativ behandelt wurde, drohe bei einer Rückkehr nach Somalia erneut geschlechtsspezifische Gewalt.**

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine alleinstehende Frau, die 2016 in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat. Bei der Anhörung hatte die Frau, die aus Mogadischu stammt und einem höher gestellten Familienclan angehört, geltend gemacht, dass ihr Bruder 2013 von Mitgliedern der Terrormiliz Al-Shabaab entführt worden sei. Diese hätte verlangt, dass sie ihren lokalen Anführer heirate. Nachdem sie dies abgelehnt hätte, sei ihr Bruder umgebracht und sie selber monatelang bedroht worden. Aus Angst vor einer Entführung hätte sie das Land schliesslich illegal verlassen.

Die Frau musste als Kind die massivsten Formen von Genitalverstümmelung erleiden (sogenannte «pharaonische» Beschneidung, bei der ihre Klitoris sowie die äusseren und inneren Schamlippen entfernt und die Restvulva bis auf ein kleines Loch zugenäht wird). In der Schweiz wurde sie operativ behandelt und eine Defibulation (operatives Öffnen der Beschneidung) vorgenommen, um damit wiederkehrenden Harnwegsinfektionen vorzubeugen. Das BVGer hält in seinem Urteil fest, dass im Falle einer Rückkehr nach Somalia die Gefahr bestehe, dass die Defibulation wieder rückgängig gemacht werde. Da die Beschwerdeführerin innerhalb ihrer Verwandtschaft über keine männlichen Verbindungspersonen mehr verfüge, die den in Somalia fehlenden staatlichen Schutz kompensieren könnten, bliebe ihr nichts anderes übrig, als sich zu verheiraten. Dies wiederum würde eine Reinfibulation (erneute Genitalverstümmelung) voraussetzten. Damit wäre die Frau in Somalia gemäss Art. 3 AsylG flüchtlingsrechtlich relevanten ernsthaften Nachteilen ausgesetzt, befand das BVGer und ordnete die vorläufige Aufnahme als Flüchtling aufgrund frauenspezifischer subjektiver Nachfluchtgründen an. Mit dieser Auslegung schliesst sich das BVGer dem UNHCR an, das die Genitalverstümmelung als «eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt» bezeichnet, «die sowohl psychisches wie physisches Leiden zur Folge hat und einer asylrechtlichen Verfolgung gleichkommt» (vgl. Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, Mai 2009, A.7., S. 5.).

> **UNHCR: Genitalverstümmelung ist eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt, die einer asylrechtlichen Verfolgung gleichkommt.**

Das Staatssekretariat für Migrantion (SEM) berief sich bei der Ablehnung der Flüchtlingseigenschaft auf das BVGer-Referenzurteil E-1425/2014 vom 6. August 2014. Dieses nennt drei Hauptfaktoren, die bei Frauen aus Somalia kumulativ vorliegen müssen, um eine Gefährdung im flüchtlingsrechtlichen Sinne begründen zu können: interne Vertreibung, Zugehörigkeit zu einem Minderheitenclan sowie die Situation als alleinstehende Frau ohne männliche Schutzperson. Das SEM begründete seinen negativen Entscheid im Wesentlichen damit, dass die Glaubwürdigkeit der vorgebrachten Asylgründe sowie die Anforderungen an die Flüchtlingseigenschaft nicht gegeben seien. Das BVGer wies nun diese Begründung zurück und ordnete nachträglich eine vorläufige Aufnahme als Flüchtling an.

> **BVGer: Eine drohende Reinfibulation gilt als flüchtlingsrelevanter ernsthafter Nachteil.**

Damit sind laut BVGer für die Beurteilung frauenspezifischer Fluchtgründe im Einzelfall nicht bloss die im Referenzurteil BVGE 2014/27 bezeichneten Faktoren entscheidend, sondern es müssen individuell weitere Kriterien geprüft und abgeklärt werden. Dies sei im vorliegenden Fall nur unzureichend geschehen, weshalb das BVGer die Umstände erneut prüfte und zum Schluss kam, dass eine Reinfibulation drohe, die als flüchtlingsrelevanter ernsthafter Nachteil gelte.

**BVGer-Urteil: E-3512/2019 vom 15.7.2019**
**www.swissrights.ch/bvge/2020-E-35_2019.php**

**BVGer-Urteil: E-1425/2014 vom 6.8.2014**
**www.swissrights.ch/bvge/2014-E-1425_2014.php**

**UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, Mai 2009**
**www.refworld.org/docid/4a0c28492.html**

# International

## Zehn Jahre Geduld

**Im März 2021 jährt sich die Niederschlagung der zivilgesellschaftlichen Proteste und der Beginn des Krieges in Syrien zum zehnten Mal. Mit allen komplexen lokalen und internationalen Verwicklungen der Macht, mit allen Untaten und der Untätigkeit, mit allem Leiden und dem Leid für die Menschen auf der Flucht, in Syrien, transnational und in der Schweiz. Zu diesem unsäglichen Jubiläum teilt Mohamad Kordieh mit uns seine Gedanken.**

*Mohamad Kordieh*

Es war ein sehr harter Tag, ich arbeitete ungefähr zehn Stunden und machte nur ein paar Pausen für eine Zigarette. Ich kam erschöpft nach Hause, nachdem meine Gefährten und ich sieben Gräber für Familienmitglieder gegraben hatten, die am Morgen, beim Frühstück getötet worden waren. Meine Frau wusste nichts davon und sie bereitete mir ein heisses Bad vor und aus der Küche liess sie den Geruch von Pommes frites und Linsensuppe strömen, um das Haus mit Freude und Vergnügen zu füllen.

Meine Frau und unsere einzige Tochter Maryam sassen am Esstisch, ich schaute auf ihre lächelnden Gesichter und lächelte auch, ich lächelte, bis die Tränen flossen, die ich den ganzen Tag versteckt hatte. Maryam bemerkte nichts und lachte weiter, aber meine Frau spürte mich und versuchte abzulenken und sagte, lass uns zuerst die Linsensuppe essen und dann den Rest des Essens beenden.

Nachdem Maryam schlafen gegangen war, unterhielten sich meine Frau Salma und ich und ich fragte sie, was wäre, wenn eine Granate oder eine Rakete auf unserem Haus landen, während wir essen und uns töten würde, so wie diese Familie am Morgen getötet worden war oder wie viele Syrerinnen und Syrer jeden Tag getötet werden?

Sie antwortete: Schatz, heute leben wir, essen, trinken, atmen Luft und helfen uns gegenseitig, geduldig und standhaft zu sein, was später passieren wird, weiss niemand. Lass uns vorwärtsgehen, vielleicht kommt Erleichterung.

Zehn Jahre nach dieser Kurzgeschichte, die Ziad auf seiner persönlichen Facebook-Seite veröffentlicht hat – und die nur eines von vielen Beispielen ist für das Leiden der Syrerinnen und Syrer, leben Salma und Maryam in Schweden und bereiten Ziad immer ein heisses Bad vor und Pommes frites zu und warten darauf, dass er eines Tages zurückkommt.

2014 gelang es Ziad, dem Tod in einem Gefängnis der Sicherheitsdienste zu entkommen, nachdem eine extremistische islamische Gruppe das Gefängnis gestürmt und alle Gefangenen mitgenommen hatte. Ziad wurde zum Hauptquartier dieser Gruppe gefahren und von dort aus konnte er seine Frau per Facebook kontaktieren und ihr sagen, sie solle Maryam einen Kuss auf die Wange geben und wir werden uns bald treffen. Aber es war der erste und der letzte Anruf von seiner Verhaftung bis zu seiner Flucht, und zum Zeitpunkt des Schreibens dieser Zeilen wusste niemand, was mit seinem Schicksal geschehen war.

Syrerinnen und Syrer leben seit März 2011 in einer Tragödie, die als eine der schmerzhaftesten und grausamsten unserer modernen Geschichte gilt. Diese Tragödie handelt von willkürlicher Verhaftung über Töten, Verdrängen und Vergewaltigen bis hin zum Verschwindenlassen.

Das Schlimmste an dieser Tragödie ist jedoch der Tod durch Hunger, da mehr als die Hälfte der Syrerinnen und Syrer, die das Land nicht verlassen haben, unter der Armutsgrenze leben. Tausende Menschen stehen stundenlang an, um einen Laib Brot zu bekommen, und wer es schafft, einen Laib Brot zu bekommen, kann oft kein Essen zubereiten, einerseits gibt es kein Geld, um Lebensmittel zu kaufen, auf der anderen Seite gibt es kein Wasser oder keinen Strom, um zu kochen.
Im Winter vergessen die Syrerinnen und Syrer, was das Wort Wärme bedeutet, da ihnen seit Jahren alle Heizmittel entzogen sind, sie haben nur ihre alten, abgenutzten Kleider und einige Decken, die die Vereinten Nationen geschickt haben, bevor sie keine Hilfe mehr schickten.

Das Schicksal der Flüchtlinge ist in den Asylländern nicht besser. In den Nachbarländern Syriens wie dem Libanon, der Türkei und Jordanien leiden sie unter dem gleichen Leid, und sie sind auch Rassismus, Demütigung und Missbrauch einiger ihrer Gastgebenden in diesen Ländern ausgesetzt.

Diejenigen, die in Europa und der Schweiz angekommen sind, erleben verschiedene Tragödien, dazu gehört der lange Weg zur Integration, zum Sprachenlernen und zu Beschäftigungsmöglichkeiten und gehören auch Versuche, denen zu helfen, die in Syrien oder in Nachbarländern von ihren Familien übriggeblieben sind.

Aber es gibt auch viele Syrerinnen und Syrer, die in Europa und in der Schweiz bemerkenswerte Erfolge erzielt haben, und dies gibt uns Hoffnung auf eine bessere Zukunft.

---

Mohamad Kordieh ist syrischer Journalist. Er lebt seit fünf Jahren mit seiner Familie in der Schweiz.

# Krieg in der Tigray-Region

**In Äthiopien mehren sich seit dem Machtantritt von Abyi Ahmed Kriege und Krisen. Besorgnis erregen insbesondere die Berichte über Kämpfe, Gewalt und Vertreibung in der Tigray-Region. Was in der Grenzregion zu Eritrea passiert, muss auch die Schweizer Migrationsbehörde zur Kenntnis nehmen.**

*Alexandra Geiser*

Der äthiopische Ministerpräsident und Friedensnobelpreisträger Abiy Ahmed führt seit Anfang November 2020 Krieg gegen die Regionalregierung der Tigray People's Liberation Front (TPLF) im Norden des Landes. Die Region soll zwar mittlerweile unter Abiys Kontrolle sein, doch die Kämpfe gehen weiter, die TPLF-Truppen haben sich in die Berge zurückgezogen. Verschiedene Quellen meldeten hunderte Tote und Verletzte. Sexuelle Übergriffe gegen Frauen sollen weit verbreitet sein.

Bis Anfang Januar 2021 sind 61'000 Menschen aus Äthiopien in den Sudan geflüchtet. Laut dem UNHCR sind über 30 Prozent der Schutzsuchenden im Sudan Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die UN schätzt, dass über 320'000 Menschen intern vertrieben wurden, lokale Regierungsquellen sprachen Anfang Januar 2021 sogar von 2,2 Millionen intern Vertriebenen. 4,6 Millionen Menschen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen, doch UN- und andere Hilfsorganisationen haben kaum Zugang zur Region.

Besorgniserregend sind auch die Berichte über die Präsenz eritreischer Truppen in der Tigray Region. Sie sollen nicht nur in Plünderungen verwickelt sein, sondern auch tausende eritreische Flüchtlinge, die in Äthiopien Schutz gesucht haben, entführt und nach Eritrea deportiert haben. Gerüchten zufolge sind eritreische Soldaten in Lösegelderpressungen involviert: Sie halten eritreische Geflüchtete mit Verwandten im Ausland fest und fordern Lösegelder. Solche Lösegelderpressungen sind seit Jahren aus Ägypten (Sinai-Halbinsel), dem Sudan und Libyen bekannt.

Des Weiteren gibt es Hinweise auf ethnische Verfolgungen. Überall in Äthiopien komme es zu Misshandlungen, Entlassungen, Hausdurchsuchungen, Geschäftsschliessungen oder Reiseverboten von Angehörigen der Tigray.

### Wurzeln der Tigray-Krise

Es gibt viele Bruchlinien im Vielvölkerstaat, und seit dem Machtantritt von Abiy Ahmed nehmen ethnische und politische Spannungen zu. Aber der Krieg in der Tigray Region ist aktuell der erbittertste aller Konflikte in Äthiopien. Die Wurzeln der Tigray-Krise reichen Jahre zurück. Die politische Elite von Tigray dominierte während knapp drei Jahrzehnten die Politik Äthiopiens. 1991 stürzten revolutionäre Kräfte unter der TPLF das kommunistische Militärregime und übernahmen im Parteienbündnis «Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker» (EPRDF) die Macht. Die grossen Volksgruppen der Amharen und Oromo stellten sich gegen die Vorherrschaft der Minderheit der Tigray, was seit 2015 zu Massenprotesten führte, die äusserst brutal niedergeschlagen wurden. Im April 2018 ernannte die EPRDF mit Abiy Ahmed aus Oromia einen Ministerpräsidenten, der kein Tigray ist. Seit seinem Amtsantritt führte er in rasantem Tempo Reformen durch und schloss mit dem benachbarten Eritrea Frieden, wofür er 2019 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Die Tigray verloren an Macht und Einfluss, Hunderte wurden verhaftet und der Korruption und Menschenrechtsverletzungen angeklagt.

Abiy setzt auf nationale Einheit unter einer starken Zentralregierung. Doch nicht nur die Tigray wehren sich gegen die Zentralisierung der Macht, auch führende Oromo fordern mehr Selbstbestimmung. Die Sicherheitslage in Äthiopien bleibt trotz und teilweise auch wegen der eingeleiteten Reformen fragil. Ethnische und politische Konflikte treiben Millionen in die Flucht. Alleine in Abiys erstem Amtsjahr mussten 2018 über 2,9 Millionen Menschen aufgrund von Konflikten fliehen.

### Keine Zwangsausschaffungen

Angesichts der aktuellen Situation fordert die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), dass keine Zwangsrückführungen nach Äthiopien durchgeführt werden. Vielmehr sollen das Staatsekretariat für Migration (SEM) und das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) bei Entscheiden über Asylgesuche von Geflüchteten aus Äthiopien und Eritrea beachten, dass sich die Sicherheitslage in der Region kontinuierlich verschlechtert und dass seit der Machtübernahme von Abiy Ahmed verschiedenste neue Konflikte ausgebrochen sind. Die SFH fordert, dass das SEM und das BVGer in ihren Entscheiden und Urteilen unbedingt die aktuellen Herkunftsländerinformationen berücksichtigen.

---

Alexandra Geiser ist Sozialanthropologin und als Länderanalystin bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) verantwortlich für die Herkunftsländeranalyse im Horn von Afrika.

# Focus: Durable précarité

## «F» comme admission provisoire

**La lettre inscrite dans la pièce d'identité décide des droits et obligations des personnes dépourvues de passeport suisse. Le Focus de cette année, consacré à cette problématique et à ses effets pratiques, s'interroge sur la marge de manœuvre exploitable dans notre société pour gérer l'immigration de manière plus cohérente. Dans le présent numéro, nous examinons à la loupe le statut de l'admission provisoire et analysons les conditions et perspectives des bénéficiaires du permis F en Suisse.**

### Cercle vicieux de la fragilité et de la précarité

L'amélioration des conditions de vie des personnes ayant migré ou demandé l'asile en Suisse s'apparente à un parcours d'obstacles. Ces obstacles ayant pour nom permis N, F, B, C et passeport suisse délimitent le cadre juridique dans lequel une personne peut se mouvoir et avancer.

Les personnes admises à titre provisoire restent de fait longtemps en Suisse. Or à ce jour, l'admission provisoire est définie comme une simple mesure de substitution, avec toutes les contradictions que cela implique: les titulaires d'un permis F ont beau avoir la possibilité de s'intégrer dans le marché du travail, de conclure un abonnement de téléphone, de changer de domicile en Suisse ou de voyager dans un pays voisin, ces défis se révèlent quasiment ingérables. De même pour les démarches à entreprendre pour améliorer son statut et par conséquent ses conditions de vie sont un casse-tête pour les bénéficiaires de l'admission provisoire. En effet, il faudrait bénéficier d'un certain degré de mobilité géographique et sociale pour satisfaire aux exigences d'intégration, pour trouver un travail et assurer sa propre existence.

Non seulement le permis F est loin d'offrir de telles conditions, mais un tel statut est stigmatisant. Il complique encore l'intégration professionnelle, et bien des personnes admises à titre provisoire restent ainsi tributaires de l'aide sociale. D'où régulièrement des débats politiques qui ne vont pas s'apaiser, tant qu'il n'y aura pas eu de changement de paradigme et que le statut précaire de l'admission provisoire n'aura pas cédé la place à une réglementation offrant des perspectives aux personnes concernées et à la société. Le cercle vicieux de la fragilité et de la précarité déclenché par l'admission provisoire est frustrant pour tout le monde – pour le reste de la société, pour le monde politique comme pour la juridiction et l'administration – et il empêche les personnes de faire ce que l'on attend d'elles, à savoir prendre leur vie en main. Expérience à l'appui, plus les critères d'intégration sont sévères et moins les gens ont de chances de stabiliser leur situation de séjour, avec pour résultat que leurs conditions de vie se précarisent davantage.

Est-il possible aux titulaires de permis F, aux requérants d'asile avec permis N ou aux personnes déboutées de l'asile qui ne peuvent pas quitter le pays et vivent à l'aide d'urgence d'accéder à un statut de séjour plus sûr? Telle est la question qu'examinera cet été le prochain AsylNews. Nous y expliquerons également la réglementation des cas de rigueur et évoquerons ses modalités d'application et sa pertinence.

Ne l'oublions pas: nous parlons dans ce focus de personnes qui vivent et travaillent ici, dont les enfants vont à l'école – mais qui se trouvent dans un véritable paradoxe, sachant qu'une levée de l'admission provisoire et un renvoi sont toujours à craindre. Le troisième volet de ce Focus, qui paraîtra cet automne, indiquera des approches et des projets susceptibles de changer cette situation insatisfaisante.

# Entre intégration et exclusion

**Aucun autre statut n'a autant suscité la controverse de nombreuses années que l'admission provisoire. Il faut dire que les intentions du législateur, en l'occurrence l'argumentation et les décisions du Parlement,sont souvent en complet décalage avec la réalité quotidienne des personnes concernées. Petit retour en arrière sur ce «non-statut» (Irina Sille) paradoxal.**

En été 2020, il est apparu que les conditions déjà restrictives applicables aux voyages à l'étranger des personnes admises à titre provisoire avec un permis F subiraient un nouveau tour de vis (voir encadré, p. 20). Il était question d'interdire tout voyage dans le pays de provenance ou d'origine. Il était encore prévu de faciliter les changements de canton liés à une activité lucrative. Le Conseil fédéral avait mis en consultation une modification dans ce sens de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). En décembre, une alliance de circonstance entre la gauche et la droite a conduit le Conseil national à ne pas entrer en matière sur le projet. Si le Conseil des États se prononce à son tour contre le projet, les changements ne seront plus à l'ordre du jour avant longtemps. Il resterait donc durablement impossible aux personnes admises à titre provisoire de changer de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Le projet de loi faisait suite à diverses interventions parlementaires portant sur le statut de l'admission provisoire, où les différents camps politiques demandaient tantôt de durcir le ton, tantôt d'assouplir les règles en place. Ce processus est révélateur des multiples rebondissements du dossier de l'admission provisoire et des longues années de tiraillements à propos de ses modalités pratiques.

### Admission provisoire en lieu et place d'un internement

La création de l'admission provisoire remonte à la fin des années 1980. La loi sur l'asile, encore très jeune, n'était pas adaptée à une situation inédite: des personnes n'arrivaient pas à rendre crédibles leurs motifs individuels d'asile, et la Suisse ne pouvait pourtant pas les renvoyer dans leur pays d'origine, en raison d'engagements relevant du droit international. L'ancienne loi sur les étrangers offrait toutefois déjà à l'époque la possibilité d'interner des personnes étrangères, comme mesure de substitution à un renvoi impossible. L'afflux des demandes d'asile ayant abouti à d'innombrables «internements en milieu ouvert», tant les milieux ecclésiaux que la société civile ont réclamé la création d'un nouveau statut d'accueil. Mais le Conseil fédéral a fait la sourde oreille, et la mesure de substitution aux renvois ne pouvant être exécutés a été pérennisée. L'«internement en milieu ouvert» a simplement été rebaptisé «admission provisoire».

### Admissions collectives dans les années 1990

Les cas d'admission provisoire se sont multipliés au cours des années 1990, dans le contexte du conflit armé secouant l'ex-Yougoslavie. Outre un nombre croissant de décisions individuelles d'admissions provisoires, des admissions collectives limitées dans le temps ont été décrétées à trois reprises pour les réfugiés de guerre originaires des États de l'ex-Yougoslavie. Pour les groupes issus de Bosnie et Herzégovine (1992) et du Kosovo (1999), un renvoi immédiat dans le pays d'origine n'était pas exigible. Quant à la troisième action, réalisée entre 2000 et 2002, quelque 16 700 personnes qui attendaient une décision depuis huit ans, voire davantage, ont obtenu l'admission provisoire. Une telle «régularisation» s'est basée sur les facteurs de la durée de séjour ainsi que de l'intégration.

Ces événements éclairent deux aspects importants de l'admission provisoire. D'un côté la Suisse, porteuse d'une longue tradition humanitaire, se doit d'accorder une protection provisoire dans des situations de crise, à condition que les personnes accueillies repartent, une fois la situation stabilisée dans leur pays d'origine. De l'autre, plus le temps passe et moins un tel retour ne peut être raisonnablement exigé.

### De provisoire à durable

Il est rare qu'une guerre civile ou un conflit interétatique se règle en quelques mois ou années, au point qu'un retour dans le pays d'origine devienne raisonnablement exigible, comme le confirme la durée de séjour toujours plus longue en Suisse des personnes admises à titre provisoire. Il ressort d'une étude consacrée à la question que les bénéficiaires d'AP ont tendance à vivre longtemps ici, et que les droits limités conférés par ce statut entraînent une précarisation de leur situation de vie (Efionayi-Mäder 2014). L'admission provisoire porte mal son nom: sur les 49 000 bénéficiaires actuels, plus de 30 % sont ici depuis plus de sept ans (SEM, statistique de l'asile, novembre 2020). La contradiction entre une réglementation conçue pour le court terme mais accompagnée d' une durée effective de séjour ne cessant de s'allonger devient toujours plus manifeste.

### Améliorations ponctuelles

Ces découvertes occupent régulièrement la société et le monde politique. Après le refus d'une proposition essentielle du Conseil fédéral de 2002, qui prévoyait le droit à une autorisation de séjour après six années d'admission provisoire, la réalité concernant l'intégration et l'insertion dans le marché

du travail a au moins été reconnue en 2005. Depuis lors, il est possible de demander l'examen d'un cas de rigueur, afin d'obtenir une autorisation de séjour permis B (art. 84, al. 5, LEI). Les personnes admises à titre provisoire n'ont guère d'autre moyen jusqu'ici d'améliorer leur statut juridique. Pour avoir des chances de succès, il faut en règle générale subvenir à ses besoins financiers, séjourner depuis au moins cinq ans en Suisse et avoir réussi son intégration (voir InfoPro sur la régularisation des cas de rigueur).

Le regroupement familial a également été inscrit dans la loi, moyennant un délai d'attente de trois ans (art. 85, al. 7, LEI). En outre, il comporte des exigences conséquentes en matière d'intégration. Ces deux réglementations existent aujourd'hui encore, en dépit de durcissements ponctuels. En outre: l'accès au marché du travail a été facilité, avec l'abandon de la priorité donnée à la main-d'œuvre indigène et des limitations de branche. A partir de 2008, la nouvelle loi sur les étrangers a officiellement consacré la «primauté de l'intégration» des personnes admises à titre provisoire et permis la création de mesures d'encouragement spécifiques en leur faveur. Il s'agissait de diminuer les coûts de l'aide sociale. Leur statut de séjour avait beau rester incertain, les personnes admises à titre provisoire ont dès lors été censées s'insérer au plus vite dans le marché du travail.

### Tendances restrictives

Après des assouplissements ponctuels – les voyages à l'étranger ont même été généralement autorisés en 2010, avant d'être à nouveau interdits moins d'un an et demi plus tard –, la législation est redevenue plus restrictive en 2012. Cette tendance ne s'est pas démentie depuis: une nouvelle refonte en profondeur de l'admission provisoire était à l'ordre du jour en 2016, sur la base de diverses interventions parlementaires. Le Conseil fédéral indiquait dans un rapport trois options, dont la plus progressiste prévoyait le remplacement de l'admission provisoire par une autorisation de séjour. L'option préconisée par le Conseil fédéral aurait abouti à la création d'un statut de protection à part entière, analogue au permis S délivré collectivement et qui n'a jamais été octroyé à ce jour. Après bien des discussions, le Parlement s'est toutefois prononcé pour l'option minimale. Seul le terme «admission provisoire» devait être modifié et les changements de cantons facilités. D'autres assouplissements du marché du travail sont d'ores et déjà en vigueur: la taxe spéciale perçue sur le revenu provenant d'une activité lucrative a été abandonnée en 2018 et dès 2019, le régime de l'autorisation a été remplacé par une simple obligation d'annonce.

### Renvois et non politique d'intégration

Il a longtemps semblé, lors de la discussion des options proposées par le Conseil fédéral, que l'appellation prêtant à confusion d'admission provisoire disparaîtrait une fois pour toutes. La Commission des institutions politiques, des politiciens de divers partis ainsi que la société civile y tenaient d'autant plus qu'entre-temps, tout le monde avait pu constater qu'un

## Motifs d'octroi de l'admission provisoire

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut octroyer l'admission provisoire pour divers motifs et dans les deux cas de figure présentés ci-dessous.

### Admission provisoire pour étrangers

Cette forme d'admission se présente si l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83 LEI). Une décision de renvoi doit être préalablement entrée en force (décision d'asile négative, retrait d'une autorisation de séjour au sens du droit des étrangers, etc.). L'exécution d'un renvoi n'est pas licite au cas où elle contreviendrait à des engagements internationaux (par ex. protection contre le refoulement inscrite dans le droit humanitaire). Un renvoi n'est pas possible si, par ex. la suspension de tout le trafic aérien fait que la personne ne peut retourner chez elle. Enfin, l'exécution du renvoi ne peut être raisonnablement exigée si les intéressés seraient concrètement en danger dans leur patrie, par ex. en cas de conflit, de guerre civile ou de violence généralisée, ou parce qu'un traitement médicalement nécessaire n'est pas disponible sur place. La majeure partie des admissions provisoires sont prononcées parce qu'un retour n'est pas raisonnablement exigible.

### Admission provisoire pour réfugiés

Il arrive que l'asile ne soit pas accordé à une personne remplissant la qualité de réfugié visée à l'art. 3 LAsi, parce qu'il existe des motifs d'exclusion de l'asile. Soit elle s'est montrée indigne de l'asile (art. 53 LAsi), soit elle a invoqué des motifs subjectifs survenus après la fuite (art. 54 LAsi). Il peut y avoir indignité par ex. si une personne porte atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ou si elle est sous le coup d'une expulsion. Quant aux motifs subjectifs survenus après la fuite, cela signifie que la personne n'est devenue un réfugié qu'en quittant son état d'origine ou de provenance ou en raison de son comportement ultérieur. Les réfugiés admis à titre provisoire relèvent de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, et dès lors sont assimilés dans une large mesure aux réfugiés reconnus auxquels l'asile a été accordé.

tel vocable ne correspond pas à la réalité et freine l'intégration professionnelle. Une majorité s'est néanmoins imposée au Parlement, en martelant que l'admission provisoire avait été délibérément introduite comme mesure de substitution et devait garder ce caractère. Pour elle, il fallait se souvenir dans l'aménagement de l'admission provisoire qu'il s'agit de personnes frappées d'une décision de renvoi avec entrée en force. Un tel raisonnement ne pouvait conduire qu'à des durcissements réguliers, à l'égard de ces personnes sans motifs d'asile valables. Au bout du compte, il n'est resté que l'option de l'allégement du changement de canton et du durcissement de l'interdiction de voyager. L'admission provisoire continuera donc d'être aménagée de façon restrictive, afin d'inciter les AP à repartir. Le Parlement a ainsi sciemment ignoré que ce statut a précisément vu le jour pour les cas où un retour est impossible, illicite ou inexigible. La conséquence est que les personnes admises à titre provisoire en Suisse doivent toujours s'orienter dans un système juridique basé tant sur l'exclusion que sur l'intégration, et qu'il leur faut souvent s'accommoder de cette situation précaire pendant des années.

**FachInfos**

**Vorläufige Aufnahme: www.kkf-oca.ch/fi-vorlaeufige-aufnahme**
**Härtefallbewilligung: www.kkf-oca.ch/fi-haertefallbewilligung**

**Conseil fédéral 2016: Admission provisoire et personnes à protéger. Berne. Confédération suisse**
**www.sem.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/news/2016/2016-10-14.html**

**Efionayi-Mäder, Denise und Ruedin, Didier 2014: Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der EKM. Neuenburg, Institut SFM.**
**www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf**

**Sille, Irina 2016 : Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im Asyl- und Ausländergesetz. Eine Analyse des Gesetzgebungsdiskurses zwischen 1985 und 2012.**
**http://doc.rero.ch/record/277779**

**Secrétariat d'État aux migrations (SEM): Statistique en matière d'asile, novembre 2020**
**www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020/11.html**
**▸ Effectifs ▸ 6-10: Effectif des personnes dans le processus asile en Suisse par statut**

## Voyages à l'étranger avec admission provisoire

Le permis F ne confère en principe pas le droit de franchir la frontière (art. 20, al. 2, OERE). Les réfugiés ont toutefois droit, grâce à leur assujettissement à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, à un document de voyage pour réfugiés (art. 59, al. 2, let. a, LEI). Les titres de voyage pour réfugiés autorisent à franchir la frontière selon les règles de visas des pays de destination applicables à la Suisse. Il est par contre expressément interdit à tous les réfugiés de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance; toute violation de cette prescription conduira au retrait de la qualité de réfugié. Depuis avril 2020, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut en outre prononcer l'interdiction de se rendre dans des États tiers, s'il existe un soupçon fondé permettant de penser qu'un tel voyage sert à contourner l'interdiction de se rendre dans sa patrie (art. 59c LEI).

La mobilité internationale des personnes étrangères admises à titre provisoire fait par contre l'objet de restrictions sévères. Tout voyage à l'étranger doit être approuvé par le SEM, qu'il s'agisse d'un pays limitrophe ou d'un État tiers éloigné. L'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV) règle de manière exhaustive les motifs entrant en ligne de compte pour de tels voyages. Un voyage à l'étranger ne sera autorisé que dans les cas suivants (art. 9 ODV):

- en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille;
- en vue du règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report;
- en vue d'un voyage effectué dans le cadre de l'école ou de la formation;
- en vue d'une participation active à une manifestation sportive ou culturelle.

Ces dispositions sont en principe interprétées de façon restrictive. Dans des cas d'exceptions, une autorisation de voyage pourra être accordée pour raisons humanitaires. En outre, des voyages à l'étranger pourront être effectués pour d'autres motifs, trois ans, après le prononcé de l'admission provisoire, pour autant que la personne ne dépende pas de l'aide sociale. Sans être pour autant interdits, les voyages dans le pays d'origine ou de provenance peuvent toutefois conduire à un réexamen de l'admission provisoire et, le cas échéant, à sa levée.

Une dérogation à ces règles n'est consentie que pour les écoliers voyageant avec leur classe dans l'espace Schengen. Il leur suffit de se munir d'une liste de classe prévue à cet effet, qui vaut comme document de voyage (art. 8 ODV).

# Non-respect du principe de proportionnalité

**Les admissions provisoires sont périodiquement réexaminées et peuvent être levées en cas de besoin – comme le prévoit la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Une analyse de la situation de 2017 ayant montré qu'un retour en Érythrée n'était plus généralement inacceptable, le SEM a vérifié le dossier de M. et jugé qu'un retour dans son pays était raisonnablement exigible et licite. Le Tribunal administratif fédéral a toutefois rectifié sa décision.**

Lors du réexamen du dossiers de M., le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a fait valoir, en se basant sur le jeune âge de M. et sur les expériences qu'il avait acquises durant sa fuite et en Suisse, qu'il était à même de se réintégrer en Érythrée. M. a produit de son côté diverses attestations des résultats de son intégration en Suisse et invoqué dans son recours le principe de proportionnalité selon lequel les autorités doivent tenir compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son intégration (art. 96, al. 1, LEI).

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a profité de l'occasion pour se pencher, dans un arrêt de principe, sur une question interprétée jusque-là de manière divergente dans la pratique: faut-il ou non tenir compte du principe de proportionnalité pour la levée de l'admission provisoire? Le TAF a notamment expliqué qu'entre-temps, l'admission ne représente plus une simple «tolérance passagère» mais qu'elle se rapproche d'un véritable statut de séjour, les personnes admises à titre provisoire étant par exemple assimilées sur le plan juridique aux travailleuses et travailleurs suisses.

Au vu des graves conséquences qu'entraîne toute levée d'admission provisoire, il faut dès lors bel et bien appliquer dans chaque cas d'espèce le principe de proportionnalité et ne pas s'en tenir à l'examen des éventuels obstacles à un renvoi.

Tout indique à propos de M. qu'il cherche sérieusement à s'intégrer en Suisse, et il compte déjà de nombreux succès à son actif. Il a ainsi rapidement appris le français et s'est toujours montré motivé à s'intégrer dans notre marché du travail. Il a commencé un apprentissage d'électricien de montage en août 2019. Diverses attestations confirment la motivation de M. et son engagement. La levée de son admission provisoire l'empêcherait de devenir financièrement autonome dans un avenir proche.

> **L'institution de l'admission provisoire ne représente dès lors plus une simple «tolérance passagère» se substituant à l'inexécution du renvoi.**

Sans surprise, le TAF a jugé qu'une levée de l'admission provisoire serait disproportionnée. Le SEM a été prié d'annuler sa décision, et M. pourra terminer son apprentissage.

**Arrêt de principe du TAF: E-3822/2019 du 28.10.2020**
**www.bvger.ch/bvger/fr/home/medias/medienmitteilungen-2020/asylurteilzuraufhebungdervorlaufigenaufnahme.html**

# Conseil en vue du retour

## Situation cornélienne pour l'ensemble des acteurs concernés

**Au cours de l'année 2020, le Conseil en vue du retour a apporté son soutien à 25 personnes dans le cadre du retour volontaire et consenti. Ce chiffre représente 70% de retour en moins que l'année précédente. La pandémie, ainsi que les différentes mesures de protection dans les pays de retour ont limité les possibilités d'organisation de voyage et péjoré les possibilités de réintégration dans les pays de retour.**

Pour l'année 2020, 25 personnes, bien courageuses, au vu de la situation, sont rentrées de manière volontaire et consentie, contre 81 en 2019 et 2018. Cette réduction du nombre des départs est due en grande partie au Covid-19. Le trafic aérien international a été et est toujours extrêmement limité. La plupart des vols réservés au cours de cette année ont été annulés ou reportés.

Pour certains pays comme le Sri Lanka ou encore l'Algérie, en février et jusqu'à nouvel ordre, il n'y a aucune possibilité de vol. A cette réalité se rajoute le fait que les mesures de protection, avant, durant le voyage et à l'arrivée dans le pays de retour changent régulièrement, ce qui nous demande, comme conseillère, un véritable travail d'orfèvre et de sur mesure pour chaque retour. Et pour les personnes en situation de retour, ces conditions difficiles rajoutent encore de l'angoisse et de l'incertitude à leur situation personnelle.

En 2020, le CVR de Berne a mené des entretiens conseils auprès de 56 personnes dont 41 se sont annoncées pour un retour volontaire et donc une partie de ces retours se feront au cours de l'année 2021, pour autant que les conditions le permettent.

### Statuts des personnes et pays de retour

Sur les 25 personnes qui sont rentrées, 1 personne avait reçu une non entrée en matière à sa demande d'asile (NEM) et 14 autres une réponse négative à leur demande d'asile. 1 personne a fait un retrait de sa demande d'asile et 4 autres personnes un retrait de leur recours. 3 personnes étaient au bénéfice d'une admission provisoire (F) et 1 personne avait un permis C. 1 personne a été victime de la traite des êtres humains. La proportion de personnes avec une décision négative est passée de 70% à 80%.

La baisse du nmbre des départs volontaires et consentis s'explique également en partie par la situation socio-économique et politique qui prévaut dans les pays de retour, encore plus fragilisés par la pandémie et ses conséquences. Ces 25 personnes sont rentrées dans 13 pays différents mais la majorité des retours se sont faits en Irak et en Géorgie.

### Prestations d'aides au retour

88% des personnes rentrées ont obtenu des aides au retour du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ou du Service cantonal des migrations (SEMI). Pour autant, seules sept personnes ont bénéficié d'une aide au retour complète ou augmentée (forfait de Base + aide à la réintégration). Pour trois personnes, le SEM a financé les frais de vol. Les personnes restantes provenaient de pays pour lesquelles il n'y a aucune obligation de visa pour une entrée en Suisse (exclusion de l'aide) et enfin une famille avait déjà déposé plusieurs demandes d'asile, et avait obtenu une aide par le passé.

Malgré la situation difficile en lien avec la pandémie, en 2020, plusieurs personnes en situation de «vulnérabilité» physique ou psychique, ont fait le choix d'un retour volontaire et consenti. Deux personnes originaires de la Géorgie et une personne originaire de l'Inde ont reçu également une aide complémentaire médicale et la personne rentrée en Inde a bénéficié d'un accompagnement social sur le vol.

### Personnes du domaine des étrangers (LEI)

En 2020, le CVR de Berne a également apporté son soutien à une personne qui dépendait de la loi sur les étrangers (LEI) originaire d'Afghanistan et pour laquelle le Service cantonal des migrations (SEMI) a financé le vol et un forfait d'aide au retour.

### Personnes non encore rentrées

21 personnes sont encore dans l'attente d'un retour volontaire à ce jour. Il s'agit de personnes pour lesquelles la procédure d'obtention de document de voyage est plus longue voir complexe (Iran, Algérie, Ukraine) ou de personnes pour lesquelles aucune organisation de vol n'est possible (Sri Lanka). Trois personnes ont renoncé à poursuivre le processus du retour en raison de la situation liée à la pandémie, dans leur pays d'origine, une personne a disparu et enfin, triste et tragique, un jeune homme s'est suicidé.

### Projet pilote avec le Service social de la ville de Bienne

Au printemps 2020, le CVR de Berne a initié, en collaboration avec le Service social de la ville de Bienne, un projet pilote de deux ans, d'aide au retour pour les personnes dépendantes de l'aide sociale et de la loi sur les étrangers. (LEI). Ce projet s'inspire du modèle de la ville de Bâle, déjà opérationnel depuis plusieurs années. Il consiste à donner également un soutien à l'aide au retour pour cette catégorie de personnes. Dans ce contexte, un couple originaire de Tunisie est rentré de manière volontaire, définitive et consentie.

www.kkf-oca.ch/fr/angebote-rueckkehrberatung

# Kurzinfos

## Diskurs

### Asyl und Missbrauch

Seit vier Jahrzehnten wird die Asylthematik in der Schweiz kontrovers diskutiert. Die zahlreichen Anpassungen des Asylgesetzes seit seiner Einführung im Jahr 1981, sind durch eine Verschärfung der Zugangskriterien zum Asylverfahren und erschwerte Aufnahmebedingungen gekennzeichnet. Unter den zahlreichen Debatten geniesst der Diskurs der «Missbrauchsbekämpfung» im Asylbereich breiten Konsens in der Öffentlichkeit. Trotz dieser Omnipräsenz in der politischen und medialen Diskussion fehlt eine eingehende Analyse des Missbrauchsdiskurs im Asylbereich. Das vorliegende Buch schliesst diese Lücke.

### Asile et abus

La question de l'asile polarise l'opinion publique en Suisse depuis quarante ans. Depuis son entrée en vigueur en 1981, la Loi sur l'asile a été révisée à de nombreuses reprises, notamment en vue de durcir l'accès à la procédure d'asile ainsi que les conditions d'accueil. Parmi les discours légitimant cette inflation normative, celui de la «lutte contre les abus» bénéficie d'un large consensus dans l'espace public. Pourtant, ce discours n'a encore jamais fait l'objet d'une analyse approfondie. Le présent ouvrage – collectif et pluridisciplinaire – comble cette lacune.

**Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset, Robin Stünzi: Asile et abus. Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant / Asyl und Missbrauch. Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs**
**Download / téléchargement: www.seismoverlag.ch/site/assets/files/16378/oa_9782883517318.pdf**

## Kindeswohl

### Wie kindgerecht sind die Ausländer- und Asyljustiz?

Der Fachbericht «Vernachlässigtes Kindeswohl – Minderjährige in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren» der Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) widmet sich dem Kindeswohl und den Kinderrechten in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren. Anhand juristisch aufgearbeiteter Fälle zeigt er auf, dass das Kindeswohl nicht systematisch berücksichtigt wird. Handlungsbedarf sieht die SBAA vor allem beim Recht auf Familienleben und bei der Einführung des umgekehrten Familiennachzugs auf Gesetzesstufe. Zudem müssten im Fall der Wegweisung ausländischer Eltern mit ihren Kindern immer alle Aspekte des Kindeswohls überprüft werden. Auch sollten Kinder und Jugendliche nicht mit ihren Eltern in der Nothilfe leben und den (illegalen) Aufenthaltsstatus ihrer Eltern übernehmen müssen.

**beobachtungsstelle.ch/news/vernachlaessigtes-kindeswohl-minderjaehrige-in-asyl-und-auslaenderrechtlichen-verfahren/**

### Grundschulunterricht für Kinder, die im BAZ leben

Auch die die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) beleuchtet in ihrem Bericht über die Bundesasylzentren einen Aspekt des Kindeswohls: Die Einführung des Grundschulunterrichts für schulpflichtige Kinder und Jugendliche, die in den Asylunterkünften des Bundes leben, wertet sie positiv. Verbesserungspotential gäbe es dagegen bei der Gewaltprävention und beim Beschwerdemanagement.

**www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/mm.msg-id-82013.html**

## Weiterbildung

### CAS-Kurs «Interkulturelle Theologie und Migration»

Mit der Universität Basel und Deutschschweizer Kantonalkirchen bieten die Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn erneut den CAS-Kurs «Interkulturelle Theologie und Migration» an. Der Kurs richtet sich an Personen aus Migrationskirchen und Landeskirchen sowie an weitere Interessierte insbesondere aus dem Bereich der Integrationsförderung. Die einjährige Weiterbildung besteht aus elf Kurswochenenden, monatlichen Regionaltreffen und einer theoretischen oder praktischen Schlussarbeit. Der nächste Studiengang beginnt im August 2021. Anmeldefrist ist der 30. April 2021.

**Auskünfte: sabine.jaggi@refbejuso.ch**
**www.migrationskirchen-weiterbildung.ch**

## Gesundheitsprojekt

### Neue Gärten Bern

Am 31. März 2021 beginnt die Saison in den «Neuen Gärten» von Heks in Bern, Biel und Burgdorf. Ein eigenes Gartenbeet, Kontakt und gegenseitige Unterstützung tun der psychischen und physischen Gesundheit gut. Zielgruppe der Integrationsgärten sind migrantische Frauen und Männer mit ihren Kindern. Vorrang haben vulnerable Personen ohne soziales Netz sowie ältere Geflüchtete. Dieses Jahr setzt Heks einen neuen Fokus auf abgewiesene Asylsuchende in Langzeit-Nothilfe und andere Sans-Papiers. Damit sie am Programm teilnehmen können, werden allenfalls die Reisekosten in den Garten übernommen.

**Anmeldung bis Mitte März 2021:**
**www.heks.ch/anmeldung-garten-bern**

**Kirchliche Kontaktstelle**
**für Flüchtlingsfragen KKF**
***Office de consultation***
***sur l'asile OCA***

Effingerstrasse 55
3008 Bern

031 385 18 11

info@kkf-oca.ch
www.kkf-oca.ch