KKF
OCA

Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen
Office de consultation sur l'asile

Asyl News

2/22 August/août

Fachinformationen
S an der Scharnierstelle von Rückkehrorientierung und Integration
Seite 5

Rechtsprechung
Sorgfalt bei der Abklärung von Dublin-Überstellungen
Seite 7

Arbeit und Bildung
Pilot Vorlehre Teilzeit
Seite 14

Informations spécifiques
La traite des êtres humains: une réalité sordide, en Suisse aussi
Page 17

Editorial

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Diesen Sommer konnte eine Familie, welche die Schweiz abgewiesen hat, im Rahmen des Programms «Private Sponsorship of Refugees» der kanadischen Regierung nach Kanada weiterwandern. Die Freude war bei allen gross: Bei den Betroffenen, die endlich eine längerfristige Perspektive haben, bei den Rückkehrberaterinnen und bei den Freiwilligen. Und nicht zuletzt ist es auch aus Behördensicht erfreulich, dass sich für die abgewiesenen Asylsuchenden eine andere Lösung als die unfreiwillige Rückführung ergeben hat.

Sabine Lenggenhager
Bildung und Sensibilisierung, UN-AAS
Formation et sensibilisation, UN-AAS

Die Aufnahmekriterien für das kanadische Programm sind streng: Anwärter:innen brauchen zum einen kanadische «Sponsoren», die für sie bürgen. Zum anderen durchlaufen sie mit Blick auf die Integration in den Arbeitsmarkt einen Sicherheitscheck, müssen eine ausreichende Ausbildung und Sprachkompetenzen vorweisen können sowie über eine hohe Anpassungsfähigkeit verfügen. Diese Hürden haben diese Personen gemeistert. Das lässt – bei aller Freude ob der positiven Nachricht – aufhorchen: Ist es sinnvoll, dass die Schweiz gut ausgebildete und kompetente Personen, welche Deutsch gelernt haben, einfach so ziehen lässt? Müsste sie sich nicht stärker darum bemühen diesen Menschen hier eine Perspektive zu eröffnen und eine Atmosphäre zu schaffen, die es leichter macht, sich hier zugehörig und wohl zu fühlen? Die Politik scheint freilich einen anderen Weg zu wählen. Seit Jahren sind politische Vorstösse von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber der migrantischen Bevölkerung geprägt und setzen auf Einschränkungen statt Perspektive.

Instrumente, die Perspektiven öffnen könnten, kennt die Schweizer Rechtsordnung bereits. So beispielsweise die «Härtefallbewilligung», die es unter restriktiven Bedingungen – insbesondere wirtschaftliche Selbständigkeit und Integration – ermöglicht, ausnahmsweise eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Die Praxis ist aber äusserst streng. Dabei könnten mit mehr bewilligten Gesuchen beide Seiten gewinnen.

Mehr Schwung und Freude könnten unsere Migrationspolitik prägen, wenn wir mit einem anderen, neugierigen, offenen Blick auf geflüchtete Personen zugehen würden, wenn eine Kultur der Sicht auf das Potential gepflegt würde und nicht eine der Angst und Abwehr. So könnten in der Migrationspolitik weitere, vielleicht auch unkonventionelle Instrumente entwickelt werden.

Chère lectrice, cher lecteur,

Cet été, une famille déboutée de l'asile en Suisse a obtenu la possibilité d'émigrer au Canada, dans le cadre du «programme de parrainage privé de réfugiés» du gouvernement canadien. Tout le monde s'est félicité de cet heureux dénouement, les intéressés qui ont enfin des perspectives à long terme comme les conseillères en vue du retour et les bénévoles. Et en définitive, il est réjouissant pour les autorités qu'une solution autre qu'un renvoi contre la volonté des intéressé-e-s ait abouti.

Simone Wyss
Co-Geschäftsleiterin,
Co-directrice

Les critères d'admission au programme canadien sont sévères. D'abord, des «parrains» canadiens doivent se porter garants des candidats. Ensuite, un contrôle de sécurité strict est opéré dans une optique d'intégration professionnelle: il faut posséder une formation suffisante et de solides compétences linguistiques, et faire preuve d'une grande capacité d'adaptation. Les personnes susmentionnées ont maîtrisé tous ces obstacles. La nouvelle a beau être réjouissante, elle amène à se demander s'il est judicieux que la Suisse laisse repartir des personnes bien formées et compétentes, ayant appris l'allemand de surcroît. Ne devrait-elle pas davantage s'efforcer d'ouvrir des perspectives à ces personnes et de créer une atmosphère qui renforce leur sentiment d'appartenance et qui les aide à se sentir bien ici ? D'autres choix politiques semblent toutefois avoir été faits. Depuis des années, un climat de suspicion générale à l'égard de la population migrante caractérise les interventions politiques, qui misent sur de nouveaux tours de vis au lieu d'ouvrir des perspectives.

L'ordre juridique suisse connaît déjà des instruments susceptibles d'ouvrir des perspectives. À commencer par son régime d'«autorisations pour cas de rigueur», qui permet d'obtenir à titre exceptionnel une autorisation de séjour octroyée à des conditions très strictes – dont notamment l'indépendance économique et l'intégration. Or cette pratique est extrêmement sévère. Les deux parties auraient tout à gagner en cas d'approbation d'un plus grand nombre de requêtes.

Notre politique migratoire gagnerait en élan et en convivialité, si nous portions un regard ouvert et curieux sur les personnes ayant dû fuir leur pays, et si notre culture se concentrait sur le potentiel au lieu d'être marquée par la peur et le rejet. Nous pourrions ainsi développer d'autres instruments, parfois non conventionnels, dans la politique migratoire de la Suisse.

Übersicht

Aus der KKF

Projekte
Der Assistent bei der Integration in den Arbeitsmarkt 4

Fachinformationen

Asylwesen Schweiz
S an der Scharnierstelle von Rückkehrorientierung und Integration 5

Rechtsprechung
Sorgfalt bei der Abklärung von Dublin-Überstellungen 7

Migrationspolitik Schweiz
Paradoxe Eingriffe auf der Dauerbaustelle AIG 9

Menschenhandel ist auch in der Schweiz eine Realität 11

Wissenstransfer Horizonte
Fragen sind der Schlüssel zu mehr Sicherheit 13

Arbeit und Bildung
Pilot Vorlehre Teilzeit 14

En français

Informations spécifiques

Le permis S, statut charnière entre l'orientation vers le retour et l'intégration 15

La traite des êtres humains: une réalité sordide, en Suisse aussi 17

Kurzinfos 19

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

Aus der KKF

Weiterbildung

Horizonte-Programm Herbst 2022

Mit dieser Ausgabe des AsylNews erhalten Sie das Weiterbildungsprogramm Horizonte für das zweite Halbjahr 2022. Die Themen der drei Kurse sind:

- Kindeswohl im Asylbereich
  Lücken und Möglichkeiten
- Herausforderung Rassismus
  Bedeutung und Handeln im Kontext Asyl
- Länderkurs Afghanistan
  Verschärfung der multiplen Krisen

Die Horizonte-Kurse richten sich in erster Linie an Fachpersonen des Berner Asyl- und Migrationsbereichs, stehen aber auch weiteren Interessierten offen. Rechtzeitige Anmeldung lohnt sich, da die Kursplätze beschränkt sind.

Programm und Anmeldung:
www.kkf-oca.ch/horizonte
Auskünfte: Lea Meier
lea.meier@kkf-oca.ch

Fundamente Grundlagenkurs für freiwillig Tätige

Sie engagieren sich schon länger als Freiwillige:r im Asyl- und Flüchtlingsbereich oder sind jetzt, mit der Ankunft der Geflüchteten aus der Ukraine aktiv geworden und möchten sich gut ins Bild setzen über den Kontext Ihres Engagements. Im Grundlagenkurs Fundamente vermitteln Fachpersonen der KKF Informationen über Asylrecht und Aufenthaltskategorien, berufliche und soziale Integration sowie freiwillige Rückkehr und Asylsozialhilfe. Die Teilnehmer:innen profitieren von einem koordinierten Wissenstransfer und von einem kollegialen Lernklima, das die Reflexion des eigenen Engagements ermöglicht sowie die transkulturelle Kompetenz stärkt.

Freitag, 28. + Samstag, 29. Oktober 2022
Programm und Anmeldung:
www.kkf-oca.ch/fundamente
Auskünfte: Sabine Lenggenhager
sabine.lenggenhager@kkf-oca.ch

Dienstleistungen

Aktualisierte FachInfos

Die KKF hat im Mai und Juni eine Reihe von FachInfos aktualisiert und mit den Informationen zum Schutzstatus S ergänzt. Darunter die FachInfo «Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich», die Übersicht «Aufenthaltskategorien im Asylbereich» sowie die Zusammenstellung «Stellen und Adressen im Asylbereich». Die FachInfos stehen kostenlos zum Download bereit.

FachInfos
www.kkf-oca.ch/publikationen

Projekte

Der Assistent bei der Integration in den Arbeitsmarkt

Im April 2022 startete das Folgeprojekt von jobs4refugees.ch den Pilot. Es heisst jobmate, ist also Assistent und Kollegin, wenn Geflüchtete mithilfe eines Jobcoaches einen Arbeitsplatz suchen. Die Heilsarmee und die KKF tragen das Projekt gemeinsam.

Die Integration von Personen mit Fluchthintergrund in den ersten Arbeitsmarkt ist ein Kernelement der Berner Integrationsagenda. Die KKF engagiert sich seit 2016 in diesem Bereich. So baute sie die Personalplattform jobs4refugees.ch auf mit dem Ziel, Personen mit Fluchthintergrund an Arbeitgeber:innen zu vermitteln. Über die Jahre hat sich aber gezeigt, dass die Hürden für ein erfolgreiches Matching zwischen Arbeitgeber:innen und Stellensuchenden mithilfe dieser Plattform gross blieben. Die Entwicklung eines Nachfolgeprojekts lag daher nahe.

Mich überzeugt das Projekt jobmate, denn es ermöglicht Arbeitgeber:innen für Stellen, die sie auf ihrer eigenen Homepage ausschreiben, ohne jeglichen Zusatzaufwand geeignete Bewerbungen von Personen mit Fluchthintergrund zu erhalten. Ich traue dem Projekt zu, dass es Kreise zieht, auch über den Migrationsbereich hinaus.
Manuel Breiter, Geschäftsleiter Migration und Integration der Stiftung Heilsarmee Schweiz

Seit April 2022 läuft nun die Pilotphase des neuen Projekts jobmate. Dabei ist die KKF nicht mehr als alleinige Trägerin unterwegs: Neu beteiligt sich auch die Heilsarmee an der Finanzierung und der Entwicklung des Projekts. Als Projektleiter mandatierte die Trägerschaft Michael Liechti von Kontextmensch, der für die KKF 2021 jobs4refugees.ch betreute und massgeblich beteiligt war an der Neukonzeption von jobmate.

Michael Liechti beantwortet drei Fragen zu jobmate

Kannst Du kurz umschreiben, um was es bei jobmate geht?
jobmate ist ein digitales Tool. Schweizweit durchforstet es alle Jobs, die Firmen auf ihrer eigenen Homepage ausschreiben. Daraus wird ein Pool mit geeigneten Jobs für die Zielgruppe generiert. In diesem Pool können die Jobcoaches, die für die Begleitung der Migrant:innen zuständig sind, schnell und einfach potentielle Jobs für ihre Klient:innen identifizieren. Den Jobcoaches bringt die automatische Verknüpfung von Stellen und potenziell geeigneten Bewerber:innen (Match) auf der Ebene der Stellenakquise sicher Entlastung.

Welche Erkenntnisse aus dem Projekt jobs4refugees.ch flossen in die Konzeption von jobmate ein?
Wir haben verschiedene Lehren gezogen, die wichtigste: Die Hürden für eine erfolgreiche Vermittlung waren zu gross. jobs4refugees.ch erforderte, dass sich Arbeitgebende auf der Plattform einloggen mussten, um geeignete Mitarbeiter:innen zu suchen. Diesen Prozess empfanden die meisten als aufwendig, umso mehr als er zunehmend nicht mehr den gängigen Rekrutierungsprozessen entsprach. Hier setzt jobmate neu an: Die Arbeitgebenden müssen nun nichts mehr unternehmen. Sie erhalten ohne Zusatzaufwand im Rahmen ihres Rekrutierungsprozesses passende Bewerbungen auf ihre aktuell publizierten Stellen. Auch das Bewerbungsverfahren soll vereinfacht werden, indem die Arbeitgebenden direkt im Tool ihr Interesse bekunden oder eine Absage machen können.

Welche nächsten Schritte stehen nun konkret an?
Wir sind mitten in der Pilotphase. Zurzeit überprüfen wir möglichst konkret, ob unsere Idee in der Praxis tauglich und technisch umsetzbar ist: Zusammen mit Iterativ GmbH führen wir sogenannte Designsprints durch. Wir entwickeln Prototypen, lassen diese durch die jeweiligen Zielgruppen testen und entwickeln auf der Basis dieser Rückmeldungen weiter. Dabei arbeiten wir mit der Stadt Bern, der x28 AG und anderen versierten Organisationen und Einzelpersonen im Bereich Job Coaching, Rekrutierung und digitale Projekte zusammen. Am Ende der Pilotphase fällen wir den Entscheid, ob wir dieses Projekt weiterverfolgen. Ich hoffe natürlich, dass wir viele positive Feedbacks und Anregungen erhalten, um jobmate an den aktuellen Bedarf der Zielgruppen anpassen zu können.

Redaktion

Asylwesen Schweiz

S an der Scharnierstelle von Rückkehrorientierung und Integration

Schnell und unkompliziert sollte es diesmal gehen, für die Asylbehörden und die Schutzsuchenden aus der Ukraine. Am 12. März 2022 aktivierte der Bundesrat den Schutzstatus S, der seit seiner Aufnahme ins Asylgesetz 1999 wenig Beachtung fand. Im Juli nahm eine Evaluationsgruppe aus Expert:innen ihre Arbeit auf. Welche Fragen stellen sich heute, angesichts eines bewaffneten Konflikts, der fortdauert?

Im Dezember 2021 beriet der Nationalrat über die Parlamentarische Initiative «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» (16.403). In der Öffentlichkeit sorgte diese Debatte nicht für Aufsehen – der Schutzstatus S war kaum bekannt. In der Vernehmlassung zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung hatten sich verschiedene Akteur:innen – darunter auch nationale Hilfswerke – kritisch zum Schutzstatus S geäussert: Er sei realitätsfremd, in der Praxis nicht relevant, teuer und unnötig (1) oder bildlich gesprochen «ein totes Pferd», von dem abgestiegen werden müsse (2). Drei Monate später hatte sich die Situation grundlegend geändert. Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine und der Flucht von Millionen Ukrainer:innen aus ihrem Land, aktivierte der Bundesrat per 12. März 2022 erstmals den Schutzstatus S. Mit einer Allgemeinverfügung erklärte er alle Geflüchteten aus der Ukraine mit ukrainischem Pass oder mit einem nationalen oder internationalen Schutzstatus respektive einem Aufenthaltstitel in der Ukraine als schutzberechtigt (3). Sie erhalten ohne aufwendiges Verfahren den Schutzstatus S und damit ein befristetes Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Die Aufenthaltskategorie S, die bisher nur auf Papier existierte, wurde so über Nacht zum wertvollen Instrument, um die Ausnahmesituation zu bewältigen und als solches auch einer breiten Öffentlichkeit bekannt.

Im Mai 2022 zog Bundesrätin Karin Keller-Sutter eine erste positive Bilanz zur Aktivierung des Schutzstatus S. Rund 50'000 Personen hätten zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz Aufnahme gefunden, in Spitzenzeiten 1800 pro Tag. Sie lasse den Schutzstatus S nun durch eine externe Expert:innengruppe evaluieren. Diese habe den Auftrag, «den Status S vor dem Hintergrund des gesamten Asylsystems zu überprüfen».

Effizienz mit hohen Kosten

Um den Schutzstatus S zu evaluieren, lohnt sich der Blick zurück: Der Schutzstatus S wurde 1999 in der Asylgesetzrevision neu eingefügt. Dies als Reaktion auf die hohen Zahlen von Asylgesuchen in Folge der Balkankriege, die das schweizerische Asylsystem an seine Grenzen brachten. Das Konzept umfasste im Wesentlichen drei Elemente: Erstens die Aktivierung des Schutzstatus als politischer Entscheid, der allein dem Bundesrat obliegt und zusteht; zweitens die Rückkehrorientierung; drittens die Entlastung der Asylbehörden von der Durchführung einer grossen Anzahl von aufwändigen Individualverfahren. (4) Mit der Einführung des Schutzstatus wollte man sich nicht zuletzt auch an den entsprechenden Regelungen im umliegenden Europa orientieren, die in die gleiche Richtung zielten. Umgesetzt wurde der Status S jedoch während mehr als zwanzig Jahren nie, trotz vieler Kriege und Krisen.

Nun zeigt sich nach der erstmaligen Aktivierung, dass der Status S die Erwartungen an die Verfahrenserleichterung erfüllt hat. Die – noch unlängst hart kritisierten – gesetzlichen Grundlagen ermöglichten den Behörden, innert kurzer Zeit einer grossen Anzahl Geflüchteter Schutz zu gewähren und ihnen mit dem Schutzstatus S einen Aufenthaltstitel zu erteilen, ohne lange Wartezeiten. Bei dieser positiven Bilanz ist aber zu bedenken, dass die Effizienz im Verfahren mit einem Preis verbunden ist und dass die Bewährung des Schutzstatus S für den längerdauernden Aufenthalt in der Schweiz noch aussteht.

In Konflikt mit dem Völkerrecht

Einen Preis für das rasche Verfahren zum Schutzstatus S zahlen die Individuen, die eigentlich die Flüchtlingseigenschaft aufweisen würden: Flüchtende aus der betreffenden Region haben keine Wahl, ob sie ein Asylverfahren durchlaufen wollen mit dem Ziel, als Flüchtling anerkannt zu werden. Stellen sie trotzdem ein Asylgesuch, so wird dieses sistiert bis zur Aufhebung des Status S durch den Bundesrat. Ausgenommen sind nur Fälle «offensichtlicher Verfolgung» (Art. 69 Asylgesetz); gemäss SEM denkt man dabei an seltenste Konstellationen von ukrainischen VIP-Personen). Erteilt wird daher generell der Status S. Dies ist für den Aufenthalt in der Schweiz relevant: Der Schutzstatus S geht weniger weit als der Status des anerkannten Flüchtlings, zum Beispiel mit Blick auf die freie Niederlassung und die Sozialhilfeansätze. Diese liegen beim Schutzstatus rund 30 Prozent tiefer als bei anerkannten Flüchtlingen. Für Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft aufweisen würden, jedoch aktuell ausschliesslich den Schutzstatus S erhalten, bleibt ihr Status daher hinter den flüchtlingsrechtlichen Garantien des Völkerrechts zurück. Auch wenn dies im Kontext der Ukraine weitgehend theoretisch erscheinen mag, da kaum jemand eine Verfolgung geltend macht, ist diese Konstellation nicht ausser Acht zu lassen.
Dieses Umstands war man sich bereits in der parlamentarischen Debatte 1999 bewusst (5). Unter anderem wurde aus diesem Grund beim Status S das Recht auf Familiennachzug ähnlich ausgestaltet wie bei anerkannten Flüchtlingen mit Ausweis B und nicht so restriktiv wie bei vorläufig aufgenommenen

Personen mit Ausweis F. Damit sollten immerhin in diesem Punkt die völkerrechtlichen Garantien respektiert werden.

Vertagte Verfahrenslast

Die Entlastung, die mit dem Verzicht auf individuelle Asylverfahren erreicht wird, wird zudem später relativiert. Sobald der Schutzstatus aufgehoben wird, sieht das Gesetz eine «Wegweisung» mit entsprechenden Verfahrensschritten vor (Art. 76 Asylgesetz). Das heisst, die Behörden müssen eine Einzelfallprüfung vornehmen und in diesem Rahmen den betroffenen Personen auch das rechtliche Gehör gewähren. Zu diesem Zeitpunkt kann auch ein Asylgesuch gestellt und damit ein individuelles Asylverfahren eingeleitet werden. Wenn der Status dereinst aufgehoben wird, kommt also auf die Behörden ein Teil der Verfahrenslast zu, der bei der raschen Erteilung des Ausweises S eingespart wurde.

Rückkehrorientierung als Schwebezustand

Weitere Herausforderungen könnten sich aus der stets betonten Rückkehrorientierung des Status S ergeben. Heute entspricht diese zweifellos auch dem Wunsch der Geflüchteten aus der Ukraine, die möglichst rasch in ihr Heimatland zurückkehren möchten. Dauert der gewaltsame Konflikt jedoch an, wird für die Geflüchteten zunehmend die Perspektive einer längerdauernden Anwesenheit ins Zentrum rücken. Das geltende Recht sieht für Schutzbedürftige aber grundsätzlich keine Möglichkeit vor, ihren Status individuell zu ändern. Nach fünf Jahren soll der Schutzstatus S durch eine bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristete Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden. Auch Personen, die rasch eine Arbeitsstelle finden, sich integrieren und finanziell selbstständig sind, können also nur solange in der Schweiz leben, wie der Schutzstatus besteht. Das Recht zur Anwesenheit bleibt daher stets in der Schwebe und ist vom politischen Entscheid des Bundesrats abhängig. Erklärtes Ziel bleibt die Rückkehr aller Schutzsuchenden. Während diese Rückkehrorientierung in den ersten Monaten der Anwesenheit sinnvoll und machbar erscheint, kann sie zur Belastung werden, wenn der Konflikt fortdauert. Der Realität, dass Kriege oft Jahrzehnte dauern, ist der Status ebenso wenig angepasst wie den individuellen Fluchtbiografien.

Schutzstatus S an der Scharnierstelle

Der Status S steht zurzeit an einer wichtigen Scharnierstelle: Weitgehend zur Entlastung der Asylbehörden und zur Bewältigung grosser Flüchtlingsbewegungen konstruiert, hat er in einer ersten Phase seine Aufgabe aus Behördensicht und auch aus der Perspektive der Schutzsuchenden erfüllt. Als eigentlicher Aufenthaltsstatus konnte er sich noch nicht bewähren. Die Erfahrungen mit dem Status F für vorläufig Aufgenommene führen allerdings die künftigen Herausforderungen vor Augen: Das Leben in der Vorläufigkeit, die tiefen Ansätze der Asylsozialhilfe sowie das Fehlen des politischen Willens und entsprechender Leistungen, um die Integration wirklich zu ermöglichen. Zudem steht die Rückkehrorientierung des Schutzstatus in Gefahr, mit jedem Jahr, in dem der Konflikt andauert, mehr zur Fiktion zu werden. Die zu Beginn fehlenden Integrationsunterstützungen und die verordnet kargen Lebensbedingungen könnten längerfristig zum Bumerang werden. Schliesslich kommt auf die Behörden eine gewaltige Verfahrensaufgabe zu, wenn der Schutzstatus aufgehoben wird.

Am 7. Juli 2022 nahm eine Evaluationsgruppe des Bundes ihre Arbeit auf. Sie muss das Augenmerk nicht nur auf die erfolgreiche – aber vergleichsweise einfache – organisatorische Bewältigung der raschen Aufnahme lenken. Wichtig wäre, zukunftsgerichtet Szenarien zu skizzieren, damit auch bei andauerndem Konflikt ein guter Umgang mit der Rückkehrorientierung gefunden werden und eine nachhaltige Integration gelingen kann und damit den Schutzsuchenden in der unvermeidlichen Unsicherheit Perspektiven offenstehen.

Simone Wyss

1) EJPD/SEM, Juni 2019: Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Umsetzung 16.403 Pa. Iv. Müller Philipp. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene: www.parlament.ch/centers/documents/de/vernehmlassungsergebnisse-spk-s-16-403-2019-06-d.pdf

2) Stellungnahmen zum Vernehmlassungsverfahren, EJPD 2019, S. 80: www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2019#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/60/cons_1

3) BBl 2022 586, Allgemeinverfügung zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine: www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/586/de

4) BBl 1996 II 1, S. 10 www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_1_1_1/de
5) BBl 1996 II 1, S. 20 www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_1_1_1/de

Rechtsprechung

Sorgfalt bei der Abklärung von Dublin-Überstellungen

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hiess die Beschwerden zweier Asylsuchender aus Afghanistan gut, die sich gegen ihre Dublin-Überstellungen nach Kroatien bzw. nach Bulgarien gewehrt hatten. Menschenrechtsorganisationen kritisieren seit langem vorschnell veranlasste und unsorgfältig abgeklärte Überstellungen in andere Dublin-Staaten.

Im ersten Fall handelt es sich um einen knapp dreissigjährigen Afghanen, der im Mai 2021 in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt hat. Der Mann ist nicht alphabetisiert und leidet an einer posttraumatischen Belastungsstörung. Er hatte bereits im Februar 2017 ein Asylgesuch in Griechenland gestellt, das jedoch abgelehnt wurde. Im August 2020 wiesen die griechischen Behörden den Rekurs gegen den negativen Entscheid ab. Ungefähr ein Jahr nach dem abgelehnten Rekurs verliess der Mann Griechenland, um Schutz in Zentraleuropa zu suchen. Er habe sich ungefähr elf Monate in Bosnien aufgehalten und habe während dieser Zeit zahlreiche Male versucht, die Grenze nach Kroatien zu überqueren. Dabei sei er von den kroatischen Behörden immer wieder mit Gewalt – sogenannten Pushbacks – am Grenzübertritt gehindert und misshandelt worden. Er sei geschlagen, gefoltert und gefangen gehalten worden. Erst nach dem 16. Versuch sei ihm der (illegale) Grenzübertritt für die Weiterreise in Richtung Schweiz gelungen. Hier stellte er im Mai 2021 ein Asylgesuch.

Die Zulässigkeit der Wegweisung ist fraglich

Das SEM entschied im Oktober vergangenen Jahres, dass gemäss Dublin-Verordnung Kroatien für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig sei und der Mann die Schweiz wieder verlassen müsse. Gegen diesen Entscheid wehrte sich der Betroffene erfolgreich und das BVGer wies das SEM an, die Zuständigkeit Kroatiens für die Behandlung eines Asylgesuchs genauer zu prüfen. Ebenso sei die Zulässigkeit der Wegweisung nach Kroatien zu prüfen.

Nach erneuter Abklärung kam das SEM im vergangenen Dezember zum Schluss, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs tatsächlich bei Kroatien liege und die Wegweisung in das Land zulässig sei. Dies trotz der Misshandlungen durch die kroatischen Behörden, die der Gesuchsteller beschrieb. Der Mann legte darauf erneut eine Beschwerde beim BVGer ein. Auch diesem gab das BVGer statt mit der Begründung, dass Pushbacks, welche die kroatischen Behörden vorgenommenen hatten noch immer nicht hinreichend geklärt seien. Der Beschwerdeführer habe die erfahrenen Misshandlungen glaubwürdig dargelegt. Somit könne das SEM sich nicht auf allgemeine Berichte der kroatischen Regierung stützen, die eine rechtskonforme Gestaltung des kroatischen Asyl- und Aufnahmeverfahrens versichern. Der Bericht des Antifolterkomitees des Europarats, der im Dezember 2021 publiziert wurde, bestätigt die Missstände und dokumentiert die regelmässige Polizeigewalt gegen Flüchtende an den kroatischen Grenzen.

Die Zuständigkeit für das Asylgesuch muss geprüft werden

Das BVGer kommt zudem zum Schluss, dass die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs nicht eindeutig bei Kroatien liege. Denn gemäss Dublin-III-Verordnung endet die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs zwölf Monate nach dem ersten irregulären Grenzübertritt. Rückführungen in den ursprünglich zuständigen Dublin-Staat sind damit nicht mehr möglich (Art. 13 Abs. 1 Dublin-III-VO). Da der Beschwerdeführer nicht lesen und schreiben könne und seine psychische Gesundheit schwer angeschlagen sei, könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Mann bei den genannten Angaben zur Aufenthaltsdauer in Kroatien getäuscht habe. So habe er nur wenige Tage vor Ablauf der 12-monatigen Frist in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Aufgrund der beschriebenen Situation des Beschwerdeführers sei es gut möglich, dass sich dieser beim Datum seiner Ausreise aus Kroatien getäuscht habe. Gemäss der chronologischen Rekonstruktion der Fluchtgeschichte sei es wahrscheinlich, dass der Beschwerdeführer bereits im März 2020 zum ersten Mal versucht habe, die Grenze nach Kroatien zu überqueren. Damit wäre die Frist von zwölf Monaten überschritten und Kroatien nicht mehr für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig.

Das BVGer kommt aufgrund der beschriebenen gewalttätigen Vorgehensweisen der kroatischen Behörden sowie der noch ungeklärten tatsächlichen Aufenthaltsdauer des Mannes in Kroatien in seinem Urteil zum Schluss, dass das SEM die Zuständigkeit für die Behandlung des Asylgesuchs sowie die Zulässigkeit einer allfälligen Wegweisung des Afghanen nach Kroatien erneut prüfen müsse.

Die Überweisung einer suizidgefährdeten Person nach Bulgarien ist unzumutbar

Im zweiten Fall wies das BVGer die Beschwerde eines Asylsuchenden aus Afghanistan gut, der im März letzten Jahres ein Asylgesuch in Bulgarien und drei Monate später eines in Österreich gestellt hatte. Im Juli 2021 stellte er dann in der Schweiz ein Asylgesuch. Das SEM trat nicht auf das Gesuch ein mit der Begründung, gemäss Dublin-Verordnung sei Bulgarien für die Prüfung zuständig.

In der Ausschaffungshaft beging der Mann einen Suizidversuch. Nur dank des rechtzeitigen Eingreifens eines Mithäftlings konnte sein Tod verhindert werden. Der Mann leidet an einer posttraumatischen Belastungsstörung und schweren Depressionen. Zudem ist er aufgrund einer Minenexplosion auf beiden Ohren hörbeeinträchtigt. Gemäss den Berichten der Fachärzte hatte er zuvor bereits drei Suizidversuche begangen.

Bedingungen und Behandlung in einem andern Dublin-Staat müssen zuvor abgeklärt werden

Das BVGer hiess die Beschwerde des Mannes gut mit der Begründung, dass das SEM sich nicht genügend vertieft mit dessen Gesundheitszustand befasst habe und es unterlassen habe, genügend abzuklären, ob die psychischen Probleme in Bulgarien adäquat behandelt werden könnten. Ausserdem drohe im Falle einer Ablehnung des Asylgesuchs in Bulgarien die Gefahr, in Ausschaffungshaft zu gelangen, deren Bedingungen der angeschlagenen Gesundheit des Mannes nicht gerecht würden. Ärzte gaben zudem zu bedenken, dass die Angst vor einer Abschiebung den Asylsuchenden zusätzlich destabilisieren und in die Suizidalität drängen könnten.

Die Dublin-III-Verordnung verlangt in Kapitel II, Art. 3, Abs. 2 dass keine Überstellungen in Staaten rechtens sind, in denen anzunehmen ist, «dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU–Grundrechtecharta mit sich bringen». Ist dies der Fall, geht die Zuständigkeit auf den prüfenden Mitgliedstaat über.

Das SEM hätte sich von Bulgarien zusichern lassen müssen, dass eine adäquate Behandlung des suizidgefährdeten Mannes gewährleistet ist. Gibt es keine Zusicherung, gelten suizidale Absichten zumindest temporär bis zur Verbesserung des psychischen Zustandes als Wegweisungshindernis.

Die Schweizer Behörden berücksichtigen die individuelle Situation von Flüchtlingen zu wenig

Das SEM hätte in diesem Fall im Rahmen der Dublin-Verfahren die Möglichkeit gehabt, die Souveränitätsklausel aus humanitären Gründen (Art. 29a Abs. 3 AsylV 1) anzuwenden, wie das BVGer betont. Diese kann nach individueller Prüfung bei besonders verletzlichen Personen zur Anwendung kommen. Dies bedeutet, dass die Schweiz von sich aus auf das Asylgesuch eintreten kann, obwohl die Zuständigkeit zur Prüfung eigentlich bei einem anderen Dublin-Staat liegt. Das BVGer kommt in seinem Urteil zum Schluss, dass der Asylsuchende aus Afghanistan als besonders verletzliche Person einzustufen sei und das SEM daher unter Anwendung der Souveränitätsklausel auf das Asylgesuch hätte eintreten können.

Von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty international wird das SEM immer wieder für die «sture Anwendung» der Dublin-Regel kritisiert. Zu leichtfertig würden vulnerable Personen in andere Dublin-Staaten abgeschoben.

Der Ausgang der beiden Verfahren ist derzeit ungewiss. Verzichtet die Schweiz auf die Überstellung der Asylsuchenden nach Kroatien respektive Bulgarien, wäre es möglich, dass sie in der Schweiz vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling anerkannt werden. Seit der Machtübernahme durch die Taliban im vergangenen August hat das SEM sämtliche Asylgesuche aus Afghanistan sistiert.

Lea Meier

BVGer-Urteil: F-5675/2021 vom 06.01.2022
jurispub.admin.ch/publiws/download?decisionId=029e3bc8-5e10-4ec7-8d6c-92908a280e37

BVGer-Urteil: F-5395/2021 vom 25.01.2022
jurispub.admin.ch/publiws/download?decisionId=d051b64a-a0b3-4d4b-8a1f-ce37b7043489

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11.08.1999, SR 142.311
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/359/de

Dublin-III-Verordnung
euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Dublin-DE.pdf

Charta der Grundrechte der Europäischen Union
www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

Amnesty International, Die Schweiz muss die Souveränitätsklausel endlich anwenden
www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/die-schweiz-und-die-dublin-verordnung/doc/2017/die-schweiz-muss-die-souveraenitaetsklausel-endlich-anwenden#01

Bericht des Europarats zur Situation an der kroatischen Grenze, Dezember 2021
Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 August 20
rm.coe.int/1680a4c199

Migrationspolitik Schweiz

Paradoxe Eingriffe auf der Dauerbaustelle AIG

Eine Änderung folgt der nächsten. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) befindet sich in steter Anpassung. Dieser Beitrag beleuchtet die neuen Bestimmungen bei der vorläufigen Aufnahme sowie die vorgesehenen Änderungen bei der Einschränkung der Sozialhilfe. Was bedeuten sie konkret und wie stehen sie zur rechtlich geforderten Integration?

Im August 2019 schickte der Bundesrat eine erneute Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) in die Vernehmlassung. Das Ziel waren Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme zur Förderung der Arbeitsmarktintegration. Das Parlament hat den geänderten Bestimmungen am 17. Dezember 2021 zugestimmt, die Referendumsfrist lief am 7. April 2022 ungenutzt aus (BBl 2021 2999). Wann die Bestimmung in Kraft tritt, ist noch nicht bekannt. Bereits im Januar 2022 hat der Bundesrat jedoch eine weitere Teilrevision des AIG in die Vernehmlassung geschickt. Diese bezweckt, die Sozialhilfe bei Ausländer:innen aus Drittstaaten einzuschränken. Die Eingabefrist für Stellungnahmen endete am 3. Mai 2022.

Generelles Reiseverbot

Der Bundesrat unterbreitete mit der Botschaft vom 26. August 2020 dem Parlament eine Vorlage, die einerseits den Grundsatz eines generellen Reiseverbots für vorläufig aufgenommene Ausländer:innen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat (mit Ausnahmen) und andererseits die Bewilligung eines Kantonswechsels für vorläufige Aufgenommene beinhaltet, wenn diese ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig sind (unter Voraussetzungen).

Künftig wird ein generelles Reiseverbot in den Heimat- und Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG, BBl 2021 2999) respektive ein Reiseverbot in andere Staaten (Art. 59e E-AIG, BBl 2021 2999) für vorläufig Aufgenommene gelten. Ausnahmen sind möglich für die Vorbereitung zur selbstständigen und definitiven Ausreise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d Abs. 2 E-AIG) oder wenn besondere persönliche Gründe vorliegen (Art. 59e Abs. 3 E-AIG). Der Bundesrat regelt die entsprechenden Voraussetzungen (Art. 59e Abs. 3 E-AIG). Schliesslich erlöscht die vorläufige Aufnahme unter anderem, wenn die Person unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat reist oder sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat aufhält. Zudem kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) einer vorläufig aufgenommen Person während drei Jahren die Wiedereinreise in die Schweiz verweigern, wenn diese unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist ist (Art. 122d E-AIG).

Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit

Neu wird nun ein Kantonswechsel einer vorläufig aufgenommenen Person bewilligt, wenn sie in einem Kanton eine unbefristete Erwerbstätigkeit ausübt oder eine berufliche Grundausbildung absolviert. Die Bewilligung wird allerdings nur dann erteilt, wenn die Person weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfe bezieht, das Arbeitsverhältnis seit mindestens zwölf Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist (Art. 85b Abs. 3 E-AIG). Der Familiennachzug wird neu in Art. 85c E-AIG aufgeführt. Dieser ist für vorläufig Aufgenommene nach wie vor frühestens nach drei Jahren und unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Einschränkung der Sozialhilfe für Ausländer:innen aus Drittstaaten

Am 26. Januar 2022 schickte der Bundesrat erneut eine Teilrevision des AIG in die Vernehmlassung. Sie umfasst drei Vorschläge: Erstens sollen zugewanderte Personen mit einer Kurz- und Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts einen tieferen Unterstützungsansatz erhalten. Die Festlegung dieses Betrags liegt in der Kompetenz der Kantone. Ziel ist, den Anreiz zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit zu erhöhen. Zweitens sollen anwesende Ausländer:innen im Rahmen der Integrationskriterien (Art. 58a AIG) daraufhin «geprüft» werden, ob sie die Integration der Familienmitglieder unterstützen. Die Einführung dieses Kriteriums, welches auch im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens geprüft wird, soll der Erkenntnis Rechnung tragen, dass der Familiennachzug ein wichtiger Grund für den Bezug von Sozialhilfe ist. Drittens sollen die Integrationskriterien auch für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an vorläufig Aufgenommene in Härtefällen Anwendung finden. Dieser Verweis ändert nichts an der heutigen Rechtslage, aber er schafft mehr Klarheit: Das Integrationskriterium der Teilnahme an einer (beruflichen) Bildung soll demjenigen der Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden.

Bedeutsame Mobilität

Die Möglichkeiten, ins Ausland zu reisen waren bereits bis anhin sehr restriktiv ausgestaltet und wurden nun für vorläufig Aufgenommene zusätzlich begrenzt. Das Reisen ist aber ein zentraler Teil der Pflege von Freundschaften und Familienkontakten und mobil zu sein ist wichtig im Berufsleben, in der grundschulischen und nachobligatorischen Ausbildung und bei Freizeitaktivitäten – alles Aspekte des menschlichen Soziallebens, die für eine nachhaltige Integration wesentlich sind. Ein generelles Reiseverbot ist daher ein staatlicher Ein-

Dr. iur. Stefanie Kurt ist Assistenzprofessorin, HES-SO Valais-Wallis, Hochschule und Höhere Fachschule Soziale Arbeit, Siders.

griff in die menschen- und verfassungsrechtlich garantierte Bewegungsfreiheit. Das AIG sieht zwar Ausnahmen vor, beispielsweise bei wichtigen persönlichen Gründen. Abzuwarten bleibt aber, wie der Bundesrat die Voraussetzungen dafür festlegen wird.

Schlechte Voraussetzungen für die wirtschaftliche Teilhabe

Während die ausländische Reisemobilität von vorläufig Aufgenommenen eingeschränkt wird, erleichtern die Änderungen gleichzeitig den Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit. Voraussetzung ist jedoch, dass die betroffene Person ein mindestens 12-monatiges Arbeitsverhältnis hat und sie selber und allfällige Familienmitglieder keine Sozialhilfe beziehen. Das Ziel ist eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen. Wird der Kantonswechsel aber nur bewilligt, falls bereits ein 12-monatiges Arbeitsverhältnis besteht, ist der Kantonswechsel ausgerechnet dann nicht möglich, wenn durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton eine Ablösung aus der Sozialhilfe erfolgen könnte. Eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration erfordert jedoch Mobilität, und dies bedingt eine Bewilligung für einen Kantonswechsel für vorläufige Aufgenommene trotz (Teil-) Sozialhilfeabhängigkeit. Die «erleichterte» Mobilität für eine Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene ist somit auch hier an eine Bedingung geknüpft, welche das Ziel der Integration, namentlich die Teilhabe am wirtschaftlichen Leben, torpediert (Art. 4 Abs. 2 AIG).

Schliesslich sind die neusten Vorschläge des Bundesrats bezüglich der Kürzung der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige in den ersten drei Jahren in diese Kritik einzureihen; auch in diesen Fällen sollen die Mobilität eingeschränkt und Integrationsanreize zur schnellen wirtschaftlichen Selbstständigkeit ausländischer Personen geschaffen werden. Dies betrifft auch nachgezogene Familienangehörige von Schweizer:innen aus Drittstaaten. Tiefere Unterstützungsansätze verhindern aber eine gleichwertige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Eine nachhaltige Integration wird erneut erschwert

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gesetzesänderungen erneut die migrations-integrationsrechtliche Kontrolle des Aufenthalts von ausländischen Personen und deren Mobilität in und ausserhalb der Schweiz verstärkt. Letztlich hindern diese Kontrollmechanismen jedoch die geforderte Integration von ausländischen Personen: denn ohne Mobilität, ohne finanziellen Spielraum ist die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben in der Schweiz nur schwer möglich.

Stefanie Kurt

AIG, Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, Änderungen vom 17. Dezember 2021, BBl 2021 2999.
fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2021/2999/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2021-2999-de-pdf-a.pdf

Vernehmlassung 2021/29, Änderung AIG, Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 26. Januar 2022
www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/70037.pdf

Vernehmlassung 2019/60, Änderung AIG, Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung vom August 2019.
www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/aktuell/gesetzgebung/aig-reisen-va/vn-ber.pdf.download.pdf/vn-ber-d.pdf

Kurt, Stefanie, Leben mit Asylsozialhilfe, Die eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen, in: SozialAktuell 2019, Nr. 4, S. 22-23
Download Text: arodes.hes-so.ch/record/3393?ln=en
SozialAktuell:
avenirsocial.ch/publikationen/sozialaktuell/alle-ausgaben/?y=2019

Menschenhandel ist auch in der Schweiz eine Realität

Menschenhandel ist ein lukratives Geschäft, nicht nur, aber insbesondere in Situationen bewaffneter Konflikte und grosser Fluchtbewegungen. Trafficking erhöht die Verletzlichkeit von Personen, die ohnhin wenig gesellschaftlichen Schutz erfahren. Der Konflikt in der Ukraine bestätigt diese Realität. Eine Bestandsaufnahme mit der FIZ Fachstelle für Frauenhandel und Frauenmigration.

Menschenhandel bedeutet, dass eine Person angeworben und, manchmal über Mittelspersonen, von einem Ort zum anderen gebracht sowie unter Anwendung von Täuschung, Gewalt, Drohung, Zwang oder Ausnutzung der Verletzlichkeit ausgebeutet wird. Die Ausbeutung kann in Form sexueller Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, Organentnahme oder sklavereiähnlichen Praktiken erfolgen. Die detaillierte, international anerkannte Definition ist im Palermo-Protokoll (Art. 3), im Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Art. 4) und im Schweizerischen Strafgesetzbuch (Art. 182) enthalten.
In der Schweiz sind die Opfer dieses Verbrechens mehrheitlich Frauen ausländischer Herkunft, die sexuell ausgebeutet werden. Seit einigen Jahren werden jedoch auch Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft identifiziert, darunter auch Männer. 2020 waren 106 Frauen und 11 Männer unter den 117 von den Behörden festgestellten Opfern von Menschenhandel, davon 8 Minderjährige; 15 waren Schweizer Staatsangehörige.
Die Europäische Kommission hat im April 2021 eine neue Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels (2021-2025) lanciert, welche die Schwerpunkte auf die Prävention, die strafrechtliche Verfolgung von Menschenhändler:innen sowie den Schutz und die Stärkung der Opfer legt. In der Schweiz ist der zweite Nationale Aktionsplan gegen Menschenhandel 2020 ausgelaufen. Obwohl sich die Situation zu verschärfen scheint, ist ein nachfolgender Aktionsplan Mitte 2022 noch nicht verabschiedet.
Da Menschenhandel häufig im privaten Bereich und klandestin stattfindet, bleibt dieses Verbrechen unseren Augen verborgen und viele Menschen können sich nicht vorstellen, dass es hier überhaupt existiert. Doch die Schweiz ist nach wie vor ein Ziel- und ein Transitland für den Menschenhandel.
Der Krieg in der Ukraine führt dazu, dass eine grosse Zahl von Personen auf der Flucht ist und Schutz in den Nachbarländern, in Europa und in der Schweiz sucht. Die meisten sind Frauen und Kinder, die sich von einem Tag auf den anderen in einer extrem verletzlichen Lage befinden und daher völlig auf Hilfe von aussen angewiesen sind. Die Erfahrung zeigt, dass sowohl in Kriegs- und Konfliktregionen (Syrien, Afghanistan, Eritrea, usw.) wie auf den Migrationsrouten das Risiko der Ausbeutung exponentiell ansteigt.

«Das Gespräch suchen, statt wegschauen»

Angesichts des Krieges in der Ukraine bat die KKF Doro Winkler, Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy, und Naomi Bögli, Bereich Opferschutz Menschenhandel der FIZ, um eine Einschätzung der aktuellen Lage.

Frauen und Kinder, die aus der Ukraine fliehen, sind aufgrund mangelnden Schutzes besonders gefährdet für kriminelle Geschäftemacherei unter dem Deckmantel des Humanismus. Bestätigen Sie dies?

Frauen und Kinder auf der Flucht befinden sich in einer sehr verletzlichen Situation, da sie völlig von externer Hilfe abhängig sind und somit ausgebeutet werden können. Der Preis für diese Ausbeutung im Gewand der Hilfe kann verschiedene Formen annehmen wie sexuelle Ausbeutung oder Arbeitsausbeutung. Dies konstatieren wir aktuell im Kontext des Krieges in der Ukraine. Aus Erfahrung wissen wir, dass Menschenhandel in allen Kriegen und Konfliktgebieten stattfindet.

Europa und die Schweiz zeigen sich besorgt über die Präsenz von Menschenhändler:innen in den Grenzgebieten. Was können Sie dazu sagen?

Durchgangszonen wie Grenzen, Bahnhöfe oder Busterminals sind sensible Punkte. Gleichzeitig wissen wir, dass die Gefahr der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern immer überall lauern kann, bei der Abreise, auf der Flucht, im Transit oder auch bei der Ankunft in der Schweiz oder in einem anderen Zufluchtsland. Deshalb ist Information entscheidend, mit Plakaten, online-Präsenz, Infobroschüren in der Herkunftssprache. Wir ermutigen die europäischen Staaten auch dazu, direkte Transporte vom Fluchtland ins Zufluchtsland zu organisieren. Dies wäre zumindest im Fall der Ukraine gut denkbar, mit einem Verteilschlüssel für die Personen nach Aufnahmeland. Unsere Empfehlungen beziehen sich auch auf alle Personen, die aus Drittstaaten wie Afghanistan, Syrien oder Eritrea fliehen. Gemäss unserer Erfahrung werden Menschen auf der Flucht umso abhängiger von Dritten, je dichter die Grenzen sind und sind somit noch stärker dem Risiko des Menschenhandels ausgesetzt.

Für junge Frauen ist die Gefahr, Opfer sexueller Ausbeutung zu sein oder zu werden, sehr real. Worin besteht die Bedrohung?

Stellen Sie sich eine Frau vor, die allein auf der Flucht ist: Sie ist von ihrer Familie und ihren Freunden getrennt. Sie ist erschöpft oder sogar traumatisiert von der Gewalt des Krieges. Sie erreicht die Grenze, wo die Situation äusserst chaotisch ist. Jemand kommt auf sie zu und sagt ihr, dass er sie in die Schweiz bringen und ihr auch helfen könne, einen Job in einem Restaurant zu finden, wenn sie auf der Suche nach Arbeit sei. Unterwegs bittet er sie um ihren Pass, damit er die nötigen Informationen habe für ihren künftigen Arbeitgeber. Dieses

Beispiel zeigt die riskante Situation, in der sich die junge Frau befindet.

Was müsste getan werden, um die Opfer von Menschenhandel nachhaltig zu schützen, wenn der Krieg andauert?

Es gibt verschiedene mögliche Massnahmen. Es können sichere und direkte legale Migrationsrouten eingerichtet werden, damit Frauen und Kinder nicht auf sich allein gestellt sind. Oder der Zugang zu effektivem und unbürokratischem Schutz kann gewährt werden, indem die Aufnahme einer Beschäftigung gefördert wird. Und, warum nicht, den Weg, allen geflüchteten Personen den Schutzstatus S zu gewähren. Weiter braucht es eine ausreichende Finanzierung des Opferschutzes, auch in Fällen, wo die Straftat im Ausland begangen wurde. Im Moment ist dies nicht gegeben. Das bedeutet, dass die Opfer in ihren Rechten nicht anerkannt werden. Zudem sollten Opfer von Menschenhandel, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden, nicht in das Land zurückkehren müssen, in dem die Straftat begangen wurde, da sie oft hochgradig traumatisiert sind. Ebenso kann es nicht infrage kommen, Frauen oder Kinder aus der Ukraine nach Polen oder Moldawien zu schicken.

Die FIZ befürwortet und fördert die Aufnahme von Flüchtlingen bei Privatpersonen, wobei die Gastgeber als präventive Mindestanforderung einen Auszug aus dem Strafverfolgungsregister vorlegen müssen. Im Falle extrem verletzlicher Personen wäre es jedoch die Pflicht des Bundes und der Kantone, eine Aufnahme in geschützten Strukturen mit angemessener Betreuung zu gewährleisten. Und schliesslich müsste in der aktuellen Situation eine Koordination mit den Bundesstellen erfolgen, damit die Fachpersonen im Kampf gegen den Menschenhandel ihr Mandat erfüllen können.

Welche Rolle spielen soziale Netzwerke beim Menschenhandel? Können sie zu «Fallen» werden für die Betroffenen?

Laut dem Swiss Ukraine Network gibt es zunehmend Angebote zur Unterbringung bei Privatpersonen, die man als «wild» bezeichnen könnte. Diese werden über soziale Netzwerke wie Facebook, WhatsApp-Chats oder Telegram verbreitet. Wir haben keinen Überblick über diese Angebote und sie bleiben somit ausser Kontrolle. Das Netzwerk infomiert in einem Newsletter auch über zahlreiche kombinierte Angebote: Unterkunft – Arbeitsplatz und weitere ähnliche Arrangements. Ohne ein von den Staaten koordiniertes und finanziertes Monitoring ist das Risiko der sexuellen Ausbeutung für die geflüchteten Personen sehr hoch.

Welche Ratschläge für die Prävention von Menschenhandel können Sie kantonalen Akteuren sowie Privatpersonen geben?

Es ist wichtig, sich über Menschenhandel zu informieren, zu beobachten und wenn man einen Verdacht auf Menschenhandel hat, die Opfer an entsprechende Fachstellen zu verweisen. Menschenhandel findet nicht nur in der Sexindustrie statt, sondern auch in der Hausarbeit, beim Putzen, etc. Es handelt sich um Situationen, in denen Menschen besonders isoliert sind, ohne soziales Netzwerk, die Sprache nicht beherrschen und nicht wissen, wen sie um Hilfe bitten könnten. In einer solchen Lage kann der Kontakt mit einer Person, der man traut, eine Menschenhandelssituation ans Licht bringen oder es der betroffenen Person zumindest ermöglichen, über ihre Notlage zu sprechen.
Einige Anhaltspunkte: Wenn eine Person von hohen Schulden spricht, die sie zurückzahlen muss, von Gewalt oder von Stress- und Angstsymptomen erzählt, sollte man nicht wegschauen. Man sollte im Gegenteil das Gespräch suchen mit dem Ziel, sie an eine auf Menschenhandel spezialisierte Stelle zu verweisen wie die Opferhilfeberatungsstellen oder die Centres LAVI auf kantonaler Ebene oder auch die vier Organisationen der nationalen Plattform zur Bekämpfung des Menschenhandels: Antenna MayDay im Tessin, Centre Social Protestant CSP in Genf, Astrée in Lausanne oder FIZ in Zürich für die deutschsprachige Schweiz.

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist in erster Linie ein strukturelles Problem, deshalb muss man als Fachperson der sozialen Betreuung die bestehenden Strukturen kennen. Schliesslich braucht es zur Bekämpfung des Menschenhandels auch einen soliden und angemessenen gesetzlichen Rahmen, d.h. Arbeitsgesetze, die Umsetzung des geforderten Mindestlohns (z.B. Hausangestellte), aber auch Möglichkeiten der legalen Migration (Personen aus einem Drittstaat). All dies gehört zu einem Massnahmenpaket, das die potenziellen Opfer vor einer toxischen Abhängigkeit schützt, die sie gegen ihren Willen in eine Ausbeutungssituation bringt, welche das Geschäft der Menschenhändler:innen ist.

Joëlle Hediger

Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinder¬handels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/864/de

Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/94/de

Schweizerisches Strafgesetzbuch, Art.182
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#art_182

Schweizer Plattform gegen Menschenhandel
plattform-menschenhandel.ch/
FIZ Zürich
www.fiz-info.ch/
Centres de consultation LAVI Bienne et Berne:
www.opferhilfe-bern.ch/fr
Centre social protestant CSP Genève
csp.ch
Astrée Lausanne
ww.astree.ch
Antenna MayDay, SOS Ticino
www.sos-ti.ch/mayday.html

Wissenstransfer Horizonte

Fragen sind der Schlüssel zu mehr Sicherheit

Die Sicherheit in Kollektivunterkünften ist immer wieder Thema und wird von allen Beteiligten unterschiedlich eingeschätzt, in Frage gestellt und gefordert. Eine Horizonte-Weiterbildung zur Sicherheitskultur in Kollektivunterkünften fokussierte auf Möglichkeiten von Institutionen und Fachpersonen der Betreuung von Geflüchteten, Klarheit zu schaffen gegen Verunsicherung.

Anders als in der Theorie bestimmt in der Sicherheitskultur das Bewusstsein das Sein. Um in Konfliktsituationen selbstsicherer zu agieren und damit handlungsfähiger zu werden, hilft es, sich Fragen zu stellen: Welche Erfahrungen machen wir in unserer Einrichtung mit Bedrohung und Gewalt? Welche Risiken einer Eskalation gibt es? Welche Regeln des Miteinander gelten? Wie gehen wir mit Regelbrüchen oder Übergriffen um? Wo ist unsere Toleranzgrenze? Genau dieses Hinterfragen macht die Sicherheitskultur aus: vorab das Mögliche durchdenken, um im Ernstfall gewappnet zu sein. Sich der Risiken auf der einen und der Ressourcen auf der anderen Seite bewusst zu sein, ist die Grundlage auch für Sicherheit am Arbeitsplatz Kollektivunterkunft. Denn erst das Bewusstsein ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung mit Leitlinien, Haltungen, Strukturen und Prozessen.

Kriterien etablieren

Sicherheitskultur räumt dem Schutzbedürfnis der Mitarbeiter:innen wie auch der tatsächlichen Sicherheit eine hohe Priorität ein. Dabei beeinflussen bzw. bestimmen Vorgaben und Richtlinien aus Führungsebene und Management entscheidend das praktische Verhalten der Kolleg:innen. Ist Sicherheitskultur nicht fest in der DNA der Institutionskultur etabliert, fühlen sich Mitarbeitende unsicher und fragen sich häufiger: Kann ich ein Gespräch überhaupt abbrechen, wenn ich mich unwohl fühle? Darf ich Klient:innen klare Grenzen setzen, wenn sie sich sexistisch verhalten? Bekomme ich Unterstützung, wenn ich eine Situation nicht allein bestreiten möchte? Ist es okay, eigenverantwortlich die Polizei zu rufen, wenn ich mich bedrängt fühle oder bedroht werde?
In kritischen Situationen ist ein souveränes und professionelles Auftreten entscheidend. Das beginnt bei der Körpersprache, aber auch hier gilt: eine sichere Körperkommunikation basiert auf einer Unternehmenskultur, die Mitarbeitende in ihrer Sicherheit unterstützt, indem sie einen eindeutigen Code of Conduct vorgibt. Was wird in der Organisation unter Gewalt verstanden, wie bildet sich ein Umgang damit im Leitbild ab, wie kann zu einer Haltung der Nulltoleranz gegenüber jeglicher Form von Gewalt gefunden werden.

Deeskalierend kommunizieren

Unsicherheit erzeugt Angst. Und vor dieser Angst versuchen sich Menschen zu schützen, mitunter indem sie Gefahren naiv verleugnen oder harsch und dominant auftreten. Beides aber lässt Konflikte nur weiter eskalieren und verschärft die Dynamik der Aggression. Denn Bedrohung und Gewalt entstehen in der Regel unter hohem Stress, Angst oder Selbstwerteinbrüchen, also wenn Menschen sich beleidigt, zurückgesetzt oder gedemütigt fühlen.
Wir kennen das fast alle aus dem privaten Umfeld. Bei Streitigkeiten mit unseren Partner:innen giesst schon der Satz «Beruhige dich erstmal …» zusätzlich Öl ins Feuer, weil mit solchen Anweisungen eine überhebliche Grundhaltung und Dominanz verbalisiert wird. Kommunikation ist gerade in kritischen Situationen ein Minenfeld, daher folgender Gedanke: Ein wütendes Gegenüber fühlt sich in aller Regel in seinem Selbst bedroht, deshalb hilft es, gesichtswahrende Auswege zu zeigen und Angebote zu formulieren: Wir klären das. Wir finden eine Lösung. Ich helfe Ihnen. Danach kann man immer noch Bedingungen formulieren.

Szenarien durchspielen

In kritischen Situationen überrascht zu werden und im Ernstfall nur reagieren zu können, ist unbefriedigend und erhöht die Unsicherheit. Es lohnt sich deshalb, in Teams und mit der Leitung mögliche Konfliktszenarien durchzuspielen. Die gedankliche Beschäftigung mit der Frage «Was wäre, wenn?» hilft in zweierlei Hinsicht. Erstens, weil es dann einen Plan gibt, an dem sich Mitarbeiter:innen entlanghangeln können, selbst wenn sie erste Hinweise oder Warnsignale übersehen haben. Zweitens sind Emotionen, die wir in der Fantasie durchleben, identisch mit der Realität und somit steuerbarer. Heisst: Man gerät bei Stress weniger leicht in Panik, wenn man im Vorfeld Optionen und Aktionen Punkt für Punkt durchdacht hat.

Wenn wir uns bewusst sind, woher Bedrohung und Gewalt kommen können, wenn wir uns bereits in «Friedenszeiten» mit potenziellen Konfliktsituationen auseinandergesetzt und im besten Falle sogar eine gemeinsame Haltung gegenüber Grenzverletzungen etabliert haben, sind wir in der Verfassung, klar aufzutreten. Klarheit schafft mehr Sicherheit, für die Mitarbeiter:innen, aber auch für die Klient:innen der Kollektivunterkünfte. Organisationen und Unternehmen, welche Verantwortlichkeiten und Rollen, Richtlinien und Massnahmen zum Schutz aller Beteiligten etabliert haben und welche die Mitarbeiter:innen befähigen und stärken, schaffen eine Arbeitsbasis, die von Respekt und Würde geprägt ist.

Philipp Horn

Dr. Philipp Horn ist Psychologe und Psychoanalytiker. Er ist Mitbegründer und Geschäftsführer der Act Aware GmbH, die Institutionen Beratung in Krisenmanagement und Sicherheitskultur anbietet.

Arbeit und Bildung

Pilot Vorlehre Teilzeit

Seit Februar 2022 können Personen, für die eine 100%-Ausbildung aufgrund von Vereinbarkeitsproblemen nicht möglich ist, bei der Berufsfachschule des Detailhandels Bern (bsd.) eine Vorlehre Detailhandel & Dienstleistung in Teilzeit absolvieren. Das Angebot kommt auch der Situation und den Bedürfnissen geflüchteter oder spät zugewanderter Jugendlicher und junger Erwachsener entgegen.

Sie haben unterschiedliche Biografien, die alleinerziehenden Eltern, die geflüchteten Jugendlichen oder die Migrant:innen, die vor kurzem aus einem EU/EFTA oder einem Drittstaat eingewandert sind; und ihre Schwierigkeiten, die Anforderungen des Alltags und einer Ausbildung abzustimmen, haben verschiedene Ursachen, darunter familiäre Verpflichtungen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen. Was sie wollen, ist trotz Vereinbarkeitsproblemen – oft gekoppelt mit prekären finanziellen Verhältnissen – eine berufliche Ausbildung absolvieren. Woran ihre Pläne oft scheitern, sind Ausbildungsmöglichkeiten, die ihrem Bildungshintergrund, ihren Sprachkompetenzen und ihren Lebensumständen Rechnung tragen.

Brücke zu Lehre und Berufsabschluss

Mit dem Pilot Vorlehre Teilzeit im Berufsfeld Detailhandel und Dienstleistung öffnet die Berufsfachschule des Detailhandels Bern (bsd.) in Kooperation mit dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) nun eine Piste für sie.

Statusunabhängiger Zugang

Die Vorlehre Teilzeit ist für alle Personen offen, unbesehen ihres Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Sie dauert drei Semester. Im ersten und zweiten Semester arbeiten die Teilnehmenden zwei Tage im Betrieb und besuchen eineinhalb Tage den Unterricht der regulären Vorlehrklassen in der Berufsfachschule. Im dritten Semester arbeiten sie drei Tage im Betrieb und haben vier Lektionen Unterricht / Coaching pro Woche. Insgesamt beträgt die Belastung 70 Prozent.
In drei Semestern erlangen die Teilnehmenden so die notwendigen Kompetenzen, um eine berufliche Grundbildung in den Feldern Detailhandel, Dienstleistung, IT und Logistik zu absolvieren. Während dieser Zeit werden sie dabei unterstützt, eine passende Anschlusslösung zu planen. Wer vor Abschluss der drei Semester reif ist für den Einstieg in die Grundausbildung EFZ/EBA, wechselt auf den Schuljahresbeginn. Neben dem Einstieg in die Grundbildung in den Feldern der Vorlehre ist auch der Wechsel in andere Berufsfelder möglich, um dort einen Berufsabschluss zu absolvieren. Personen mit Arbeitserfahrung in einem Bereich können zudem eine Nachholbildung absolvieren (Art. 32 Verordnung über die Berufsbildung, BBV). Bei Abschluss der Ausbildung muss eine Berufspraxis von mindestens fünf Jahren, davon drei Jahre im Detailhandel, nachgewiesen werden, die Praxiserfahrung der Vorlehre Teilzeit kann je nach Vorbildung mitangerechnet werden.

Bildungspolitisches Ziel

Das neue Angebot folgt einem strategischen Ziel, welches die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBK) 2019 gesetzt haben: 95 Prozent aller 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Darunter fallen neben allgemeinbildenden Ausbildungen und Ausbildungen an einer Fachmittelschule auch EBA- oder EFZ-Lehren. Übergangs- und Zusatzausbildungen wie die Vorlehre Teilzeit an der bsd. vervollständigen das Angebot auf Sekundarstufe II. Die strategische Förderung von Ein-, Um- und Wiedereinstiegen im Bildungswesen antwortet einerseits auf die Arbeitsmarktdynamik und soll andererseits dazu beitragen, das Armutsrisiko der Zielgruppen zu mindern.

Gina Lampart

Einstieg und Zulassungsbedingungen

Der Einstieg in die Vorlehre Teilzeit an der bsd. ist laufend möglich. Aufgenommen werden Personen, die:

- Vereinbarkeitsfragen wie z.B. familiäre Verpflichtungen haben,
- keinen Abschluss auf Sekundarstufe II (Lehrabschluss) ausweisen,
- einen Vorlehrvertrag abgeschlossen haben,
- einem Unterricht in deutscher Sprache folgen können (A2 Niveau),
- motiviert sind, sich in Betrieb und in der Berufsschule einzusetzen,
- im Kanton Bern wohnhaft sind,
- über eine geregelte Kinderbetreuung, Wohnsituation und Finanzplanung verfügen.

Pilotprojekt Vorlehre Teilzeit im Detailhandel
www.bsd-bern.ch/vorlehre/vorlehre-teilzeit-pilot

Kontakt für interessierte Betriebe
Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Abteilung Betriebliche Bildung
www.bkd.be.ch/de/start/ueber-uns/die-organisation/mittelschul-und-berufsbildungsamt.html
mba@be.ch

Beratung für interessierte Teilnehmende
Teamleitung Vorlehre bsd. Bern
vanessa.kaeser@bsd-bern.ch

Asile en Suisse

Le permis S, statut charnière entre l'orientation vers le retour et l'intégration

Il fallait cette fois que les choses aillent vite et sans complications, pour les autorités de l'asile comme pour les personnes d'origine ukrainienne en quête de protection. Le 12 mars 2022, le Conseil fédéral a donc activé le statut de protection S, qui n'avait guère trouvé d'écho depuis son inscription en 1999 dans la loi sur l'asile. En juillet, un groupe d'évaluation formé d'experts s'est mis au travail. Quelles sont les questions qui se posent aujourd'hui, alors que le conflit armé se prolonge?

En décembre 2021, le Conseil national avait examiné l'initiative parlementaire «Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire» (16.403). Ce débat n'avait guère eu de retentissement public – le statut S n'étant guère connu. Lors de la consultation sur l'avant-projet de modification de loi, divers acteurs – dont des œuvres d'entraide nationales – avaient formulé des critiques sur le statut de protection S: il ne leur paraissait ni en phase avec la réalité ni pertinent sur le plan pratique, coûteux et inutile (1), ou leur rappelait un adage des Indiens du Dakota: «si tu constates que tu chevauches un cheval mort, mieux vaut descendre de selle» (2).
Trois mois plus tard, le monde a basculé. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'exode de millions d'Ukrainiens, le Conseil fédéral a activé au 12 mars 2022, pour la première fois, le statut de protection S. Dans une décision de portée générale, il a déclaré que quiconque a fui l'Ukraine et possède un passeport ukrainien, est au bénéfice d'un statut national ou international de protection ou d'une autorisation de séjour en Ukraine, a droit à l'octroi de la protection provisoire (3). Toutes ces personnes reçoivent sans procédure complexe le statut de protection S et ont ainsi un droit de séjour de durée limitée en Suisse. La catégorie de séjour S, qui n'existait jusqu'alors que sur papier, est devenue du jour au lendemain un précieux instrument pour faire face à la situation exceptionnelle, connue comme tel du grand public.

En mai 2022, la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter a tiré un premier bilan positif de l'activation du statut de protection S. À cette date, la Suisse avait accueilli près de 50 000 personnes, avec des pics de 1800 arrivées par jour. Elle a décidé de faire évaluer le statut de protection S par un groupe d'experts externes, chargé de «réexaminer le statut S dans le contexte général du système d'asile».

Efficience mais coût élevé

Un regard en arrière est utile pour évaluer le statut de protection S: il a fait son apparition en 1999, lors de la révision de la loi sur l'asile. En réaction à l'afflux des demandes liées aux guerres des Balkans, qui avaient poussé à ses limites le système d'asile suisse. Trois éléments jouent ici un rôle essentiel: premièrement, l'activation du statut de protection est une décision politique, relevant de la seule compétence du Conseil fédéral; deuxièmement, l'accent est mis sur le retour; troisièmement, la procédure est conçue de façon à dispenser les autorités compétentes de mener des procédures individuelles, longues et coûteuses. (4) En introduisant un tel statut de protection, la Suisse voulait notamment s'inspirer des réglementations des pays voisins, qui allaient toutes dans le même sens. Or le statut S n'avait jamais servi pendant plus de 20 ans, malgré toutes les guerres ou crises ayant éclaté dans l'intervalle.

Il apparaît aujourd'hui, après sa première activation, que le statut S a rempli les attentes en matière d'allégement de procédure. Les bases légales – qui peu avant étaient en butte à de sévères critiques – ont permis aux autorités d'octroyer rapidement la protection à un grand nombre de personnes réfugiées et de leur délivrer, avec le statut S, un titre de séjour sans longs délais d'attente. Ce bilan positif ne doit toutefois pas faire oublier que l'efficience de la procédure a un coût, et que le statut S doit encore faire ses preuves en cas de séjour prolongé en Suisse.

Conflit avec le droit international

La procédure expéditive conduisant au statut S a un prix, pour les individus qui auraient sinon pu prétendre au statut de réfugié: les personnes ayant fui la région en question n'ont pas accès à une procédure d'asile ordinaire. Si elles déposent malgré tout une demande d'asile, elle sera suspendue jusqu'à la levée du statut S par le Conseil fédéral, hormis dans les cas de «persécution manifeste» (art. 69 LAsi; selon le SEM, cette disposition s'applique à des cas rarissimes de personnalités ukrainiennes). Le statut S constitue donc la règle et exerce une influence sur le séjour en Suisse: le statut de séjour S va moins loin que celui de réfugié reconnu, par exemple en ce qui concerne la liberté d'établissement et les barèmes de l'aide sociale. Ces derniers sont inférieurs de près de 30% aux barèmes en vigueur pour les réfugiés reconnus. Autrement dit, le statut des personnes dont la qualité de réfugié pourrait être reconnue mais qui ne possèdent actuellement que le statut S reste en deçà des garanties accordées aux réfugiés par le droit international. Même si un tel scénario peut paraître théorique dans le cas de l'Ukraine, où quasiment personne ne fait valoir une persécution, il ne faut pas l'ignorer pour autant.
Cette problématique avait déjà été soulevée lors du débat parlementaire de 1999 (5). Elle avait notamment conduit à accorder aux bénéficiaires du statut S, en matière de regroupement familial, des droits comparables à ceux des réfugiés reconnus

avec permis B, en lieu et place de l'approche restrictive qui prévaut pour les personnes admises à titre provisoire avec un permis F. Il s'agissait de respecter au moins sur ce point les garanties figurant dans le droit international.

Simple décalage dans le temps de la charge procédurale

Les allégements résultant de l'absence de procédure d'asile individuelle sont en outre à relativiser. Dès la levée de la protection provisoire, la loi prévoit le «renvoi» avec les étapes de procédure correspondantes (art. 76 LAsi). Autrement dit, les autorités devront procéder à l'examen des situations individuelles, et accorder dans ce cadre le droit d'être entendu aux personnes concernées. Il deviendra alors possible de déposer une demande d'asile, et donc une procédure d'asile individuelle pourra être introduite. Il s'ensuit qu'une fois le statut S révoqué, les autorités seront confrontées à une partie de la charge procédurale que l'octroi rapide du statut S leur avait permis d'éviter.

Flottement dû à l'accent mis sur le retour

D'autres défis risquent d'apparaître, sachant que le statut S a toujours été toujours résolument axé sur le retour. Cela correspond indiscutablement au vœu actuel des personnes ayant fui l'Ukraine, qui aimeraient rentrer au plus vite chez elles. Mais si le conflit armé devait se prolonger, il leur faudrait se faire à l'idée d'une présence durable en Suisse. Or le droit actuel ne prévoit pour les personnes en quête de protection aucune possibilité de modifier individuellement leur statut. Après cinq ans, le statut de protection S est remplacé par une autorisation de séjour limitée, jusqu'à la levée de la protection provisoire. Autrement dit, même les personnes trouvant rapidement un emploi en Suisse, s'intégrant et accédant à l'indépendance financière ne pourront vivre en Suisse que tant qu'elles bénéficient du statut de protection. Leur droit de présence est par conséquent toujours en jeu et dépend d'une décision politique du Conseil fédéral. L'objectif déclaré reste ici le retour chez elles de toutes les personnes en quête de protection. Toutefois, si au cours des premiers mois l'accent sur le retour paraît judicieux et plausible, il peut devenir usant au cas où le conflit perdurerait. Un tel statut est aussi peu adapté à la réalité des guerres, qui durent souvent des décennies, qu'au parcours individuel des personnes ayant fui leur pays.

Un statut charnière

Le permis S s'avère en ce moment un statut charnière: conçu essentiellement pour alléger la tâche des autorités de l'asile et pour gérer un afflux massif de réfugiés, il a bien rempli son rôle dans une première phase, de l'avis des autorités comme dans la perspective des personnes en quête de protection. Or il n'a pas encore fait ses preuves comme statut de séjour proprement dit. Les expériences liées au statut F accordé aux personnes admises à titre provisoire montrent bien les défis à venir – provisoire qui dure, faibles montants de l'aide sociale en matière d'asile, absence de volonté politique d'agir et de prestations rendant l'intégration réellement possible. En outre, plus le conflit s'enlise et plus l'accent mis sur le retour dans le statut de protection S paraîtra en décalage avec la réalité. L'absence initiale de soutien à l'intégration et les conditions de vie austères imposées risquent d'avoir un effet boomerang. Au bout du compte, les autorités auront d'énormes tâches procédurales à gérer, après la levée du statut de protection S.

Un groupe d'évaluation de la Confédération s'est mis au travail le 7 juillet. Il ne devra toutefois pas se contenter d'examiner la gestion réussie sur le plan organisationnel – il est vrai qu'il s'agissait d'une tâche simple – de l'admission rapide. Il serait également important d'esquisser des scénarios tournés vers l'avenir pour gérer au mieux la question du retour si le conflit perdure, afin qu'une intégration durable soit possible et que malgré les incertitudes inévitables, les personnes en quête de protection conservent des perspectives ouvertes.

Simone Wyss

1) DFJP/SEM, juin 2019: Rapport sur les résultats de la procédure de consultation. Mise en œuvre Iv. pa. 16.403 Müller Philipp. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire: www.parlament.ch/centers/documents/fr/vernehmlassungsergebnisse-spk-s-16-403-2019-06-f.pdf

2) Avis sur la procédure de consultation, DFJP 2019, p. 80: fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6019/60/cons_1

3) FF 2022 586, Décision de portée générale concernant l'octroi de la protection provisoire en lien avec la situation en Ukraine: www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/586/fr

4) FF 1996 II 1, p. 10 www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_1_1_1/fr

5) FF 1996 II 1, p. 20 www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_1_1_1/fr

La traite des êtres humains: une réalité sordide, en Suisse aussi

La traite des êtres humains est un commerce lucratif, pas seulement mais surtout dans les situations de conflits armés et de fuite qui exacerbent la vulnérabilité des personnes les moins protégées de la société. Le conflit en Ukraine ne fait pas exception à cette réalité. Etat des lieux avec le FIZ de Zurich, Centre d'assistance aux migrantes et victimes de la traite des femmes.

On parle de traite des êtres humains lorsqu'une personne est recrutée, emmenée d'un point à une autre, parfois par le biais d'intermédiaires, et exploitée en utilisant la tromperie, la violence, la menace, la contrainte ou l'abus de vulnérabilité. L'exploitation peut avoir lieu sous forme d'exploitation sexuelle, d'exploitation du travail, en vue de prélèvement d'organes ou de pratiques analogues à l'esclavage. Cette définition internationalement reconnue figure dans le Protocole de Palerme, art.3 ; la Convention Européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains, art.4 et le Code pénal suisse, art 182.

En Suisse, ce crime touche plus particulièrement les migrant-e-s. Depuis des années, le profil des victimes identifiées en Suisse est principalement des femmes étrangères victimes d'exploitation sexuelle. Cependant, depuis quelques années, des victimes d'exploitation de la force de travail sont identifiées dont certaines sont masculines. En 2020, sur les 117 victimes de traite identifiées par les autorités, il y avait 11 hommes et 106 femmes dont 8 mineures, 15 étaient de nationalité suisse.
La Commission européenne a lancé en avril 2021 une nouvelle stratégie visant à lutter contre la traite des êtres humains (2021-2025), qui met l'accent sur la prévention de cette forme de criminalité, la traduction en justice des trafiquant-e-s et la protection et l'autonomisation des victimes. Pour le moment la Suisse n'a pas encore de plan d'action national et la situation en Suisse semble se péjorer.
La traite des êtres humains se déroulant souvent dans la sphère privée et de manière clandestine, elle demeure occulte à nos yeux, si bien que nombre de personnes n'imaginent pas que ce type de criminalité existe dans notre pays. Mais la Suisse demeure un pays de destination et de transit pour la traite des êtres humains.
La guerre en Ukraine a engendré le déplacement d'un grand nombre de personnes, en situation de fuite, en recherche de protection, dans les pays limitrophes, en Europe et en Suisse. La majorité de ces personnes sont des femmes et des enfants qui se retrouvent du jour au lendemain dans une situation d'extrême vulnérabilité et qui sont dès lors complétement dépendantes d'aides extérieures. L'expérience a montré que dans toutes les régions en guerre ou en situation de conflit (Syrie, Afghanistan, Erythrée, etc.) ainsi que sur les routes migratoires empruntées par les personnes, les risques d'exploitation sont exponentiels.

«Chercher le dialogue au lieu de détourner le regard»

S'agissant de la guerre en Ukraine, L'OCA a posé quelques questions à Mme Doro Winkler, responsable de secteur, spécialiste du domaine et soutien et Mme Naomi Bögli spécialiste du domaine et soutien, du FIZ de Zurich, afin de faire un état des lieux de la situation actuelle.

Faute de protection, les femmes et les enfants fuyant l'Ukraine sont particulièrement vulnérables à d'odieux marchandages, sous couvert d'humanisme. Confirmez-vous ce constat ?

Les femmes et les enfants en fuite se retrouvent en situation de grande vulnérabilité due à leur dépendance d'aides extérieures et peuvent ainsi être exploité-e-s. Le prix de cette exploitation par l'aide peut prendre des formes diverses: sexe, travail ou encore toute autre forme d'exploitation. C'est ce que nous constatons actuellement avec la guerre en Ukraine et notre expérience et nos connaissances dans le domaine de la traite nous confirme que c'est une situation propre à toutes les guerres ou les régions dans lesquelles se déroulent des conflits.

L'Europe et la Suisse s'inquiètent de la présence de trafiquant-e-s dans les zones frontalières. Que pouvez-vous nous en dire ?

Les zones de passage, telles que les frontières ou les gares ou encore les terminaux de bus sont des points sensibles même si le danger d'exploitation sexuelle, pour les femmes et les enfants peut se dérouler partout, au moment du départ, de la fuite, en transit ou encore à l'arrivée en Suisse ou ailleurs. Ainsi, l'information est déterminante, au moyen d'affiches, de présences en ligne ou encore de brochures traduites. Nous encourageons également les Etats européens à organiser des transports directs du pays de fuite vers le pays refuge (bus, trains). Ce serait tout au moins imaginable depuis l'Ukraine, avec une clé de répartitions des personnes, en fonction des pays d'accueil. Ces recommandations sont valables pour toutes les personnes en fuite, en provenance de pays tiers comme l'Afghanistan, la Syrie, l'Erythrée, etc. A l'heure actuelle la plupart des personnes dans cette situation courent de grands dangers. Selon notre expertise, plus les frontières sont hermétiques et plus les personnes en fuite vont être dépendantes d'un tiers et ainsi encore plus exposées au risque de la traite des êtres humains.

Pour les jeunes femmes, le risque d'être ou de devenir des victimes d'exploitation sexuelle est bien réel. Comment cette menace se caractérise-t-elle ?

Imaginez une femme seule, en fuite, fuyant la guerre. Elle est séparée de sa famille, de ses ami-e-s. Elle est épuisée, voir traumatisée par la violence de la guerre. Elle arrive à la frontière et

là, la situation est des plus chaotiques. Quelqu'un s'approche d'elle et lui dit qu'il/elle peut la conduire en Suisse et que si elle est à la recherche d'un emploi, il/elle peut également l'aider à trouver un job dans un restaurant. En route, il/elle lui demande son passeport afin d'avoir les informations nécessaires pour son futur employeur. Cet exemple illustre la situation de vulnérabilité et de risque dans laquelle se retrouve cette jeune femme.

Face à une guerre qui pourrait durer, que faudrait-il mettre en œuvre pour protéger durablement les victimes de la traite ?

Nous pouvons citer plusieurs mesures, telles que: la possibilité de routes migratoires légales sûres et directes, afin de ne pas laisser les femmes et les enfants livrés à eux-mêmes. La possibilité d'accéder à des mesures de protection efficaces et peu bureaucratiques, en favorisant la prise d'emploi et pourquoi pas en accordant un statut S de protection à toutes les personnes. Garantir un financement suffisant pour l'aide aux victimes de la traite, même si le délit a eu lieu à l'étranger. Les possibilités de poursuite à l'étranger sont pour l'instant impossibles et dès lors les victimes ne sont pas reconnues dans leurs droits.
Concernant les victimes de la traite en procédure Dublin, elles ne devraient pas avoir à retourner dans le pays du délit commis, ces personnes étant hautement traumatisées. Tout comme il serait impensable d'envoyer des femmes ou des enfants en provenance de L'Ukraine, en Pologne ou en Moldavie.
L'accueil des réfugiés auprès de personnes privées est à encourager et est encouragé par le FIZ, avec la condition minimum pour les hébergeurs/euses de présenter, comme mesure préventive, un extrait de registre des poursuites, comme le font désormais l'OSAR et la plupart des cantons. Toutefois pour les personnes extrêmement vulnérables, il serait du devoir de la Confédération et des cantons d'assurer un accueil dans des structures protégées, avec un encadrement adapté. Et enfin, il faudrait une coordination avec les services fédéraux, dans la situation actuelle, afin de permettre aux professionnels de la lutte contre la traite, de pouvoir accomplir leur mandat.

Quel est le rôle des réseaux sociaux dans la traite des êtres humains ? Ces réseaux peuvent-ils, selon votre expérience, être de véritables « pièges » pour les personnes concernées ?

Selon Swiss Ukraine Network nous savons que dans la situation actuelle il y a des propositions d'hébergement chez des personnes privées, en forte augmentation et que l'on pourrait qualifier de « sauvage ». Ces offres qui se multiplient sont bien sûrs diffusées sur nombre de réseaux sociaux (Facebook, WhatsApp-Chats ou encore Telegram). Nous n'avons aucune vue d'ensemble de ces offres et elles demeurent ainsi hors contrôle. Dans une Newsletter de mai 2022, nos partenaires nous informent également de nombreuses offres combinées telles que hébergement-emploi. Sans un monitoring coordonné et financé par les Etats, le risque d'exploitation sexuelle est très haut.

Pour l'ensemble des acteurs cantonaux ainsi que pour les personnes privées, quels conseils pouvez-vous formuler en termes de prévention ?

Il est important de s'informer sur la traite des êtres humains, d'observer et si l'on a des soupçons de traite, alors il est important d'adresser les victimes auprès de services spécialisés en la matière. La traite des êtres humains ne se déroule pas uniquement dans l'industrie du sexe, mais aussi dans le travail domestique, les nettoyages, etc. Ce sont des situations de personnes particulièrement isolées, sans réseau social, qui ne connaissent pas la langue et ne savent à qui demander de l'aide. Dans une telle situation, un simple contact avec une personne de confiance permettrait de mettre en lumière une situation de traite ou permettrait du moins à la personne de parler de sa situation de détresse.
Quelques repères en ce sens: lorsqu'une personne parle de lourdes dettes à rembourser, de violence ou encore présente des symptômes de stress et de peur, il ne faut pas détourner le regard mais au contraire essayer d'entamer un dialogue avec elle, avec comme objectif de pouvoir l'adresser à un service spécialisé dans le domaine de la traite, comme les centres de consultation LAVI au niveau cantonal ou encore les quatre organismes de la Plateforme suisse contre la traite des êtres humains: Mayday au Tessin, CSP à Genève, Astrée à Lausanne ou le FIZ de Zurich pour les cantons alémaniques.
La lutte contre la traite des êtres humains est avant tout un problème structurel, raison pour laquelle il faut connaître les structures existantes, comme professionnel de l'encadrement social. Enfin, pour lutter contre la traite, il faut également un cadre légal solide et adapté, à savoir des lois sur le travail, un salaire minimum exigé pour les emplois domestiques, mais aussi des possibilités de migration légale pour les personnes en provenance d'un Etat tiers. Il faut un ensemble de mesures qui protègent les victimes ou les victimes potentielles d'une dépendance toxique, qui peut les précipiter contre leur volonté vers une exploitation, qui fait le business des trafiquant-e-s.

Joëlle Hediger

Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/864/fr

Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2006 (RS 0.311.543):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2013/94/fr

Code pénal suisse, art 182
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr#art_182

Plateforme suisse contre la traite des êtres humains:
plateforme-traite.ch

Centres de consultation LAVI Bienne et Berne:
opferhilfe-bern.ch/fr

Centre social protestant CSP Genève
csp.ch

Astrée Lausanne
www.astree.ch

Antenna MayDay, SOS Ticino
www.sos-ti.ch/mayday.html

FIZ Zurich
www.fiz-info.ch

Kurzinfos

Verwaltungsgericht

Sozialhilfeansätze für VA sind zu differenzieren

Das Berner Verwaltungsgericht beurteilt die Regelung des Kantons als unzulässig, wonach vorläufig aufgenommene Personen (VA) rund 30 Prozent weniger Sozialhilfe erhalten als Schweizer:innen. Bis Juli 2020 erhielten vorläufig aufgenommene Ausländer:innen, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten (VA 7+), Sozialhilfe nach SKOS-Ansätzen. Dies hatte der Regierungsrat per 1. Juli 2020 geändert und den Ansatz um 30 Prozent gekürzt, worauf verschiedene Betroffene Beschwerde eingereicht hatten.
In der öffentlichen Urteilsberatung vom 29. Juni 2022 bestätigt das Gericht zwar, dass die bundesrechtliche Verpflichtung gilt, die Sozialhilfe für VA tiefer anzusetzen als für Schweizer:innen. Aber die im Kanton Bern generell geltende Kürzung von rund 30 Prozent bei VA verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Bei Personen, die zehn Jahre oder länger vorläufig aufgenommen sind, stehe aufgrund ihres verfestigten Anwesenheitsrechts – anders als bei Asylsuchenden im Verfahren – der längerfristige Verbleib und die Integration im Zentrum, diese werde aber durch die tiefen Sozialhilfeleistungen erschwert. Die Sozialhilfeansätze für VA müssten daher nach der Anwesenheitsdauer differenziert werden. In den beiden konkret zu entscheidenden Fällen reduziert das Gericht die Kürzung auf 15 Prozent.
Nun liegt es am Kanton, eine Regelung zu treffen, die sowohl den bundesgesetzlichen Vorgaben als auch dem Rechtsgleichheitsgebot Rechnung trägt.

Veranstaltungen

Leselust im August

Nach einer pandemiebedingten Zwangspause meldet sich das Programm «Leselust» mit spannenden Veranstaltungen und neuen Büchertipps zurück. Auf einem Einlageblatt zum bestehenden Leselust-Leporello stellen wir aktuelle Romane zu Migration, Integration und Religion vor. Wir freuen uns zudem, 2022 wiederum alle interessierten Leserinnen und Leser zu spannenden Leselust-Anlässen einzuladen. Diese finden in der Bibliothek Brienz (22.08.2022, 19 Uhr), im aki in Bern (25.08.2022, 18.30 Uhr) und in der Berner Breitenrain-Bibliothek statt (29.08.2022, 19.30 Uhr).
In Brienz stehen das autobiographische Buch «Kleiner Bruder» und die Frage nach Europas Aussengrenzen im Zentrum. Im Berner aki gibt es eine Lesung mit dem Schriftsteller Usama Al Shahmani. Und in der Bibliothek Breitenrain in Bern werden literarische und musikalische Leckerbissen serviert.

Veranstaltungen Leselust
Eintritt frei, Kollekte
Brienz, Bibliothek:
22. August 2022, 19.00 Uhr
Bern, aki:
25. August 2022, 18.30 Uhr
Bern, Breitenrainbibliothek:
29. August 2022, 19.30 Uhr

Infos und Kontakt:
www.kirchliche-bibliotheken.ch/leselust
leselust@refbejuso.ch

Weiterbildung

Zusammenleben in der Schweiz

Das Enlightenment Projekt des Swiss African Forum SAF und der isa Fachstelle Migration informiert Migrant:innen und ihre Angehörigen sowie Interessierte über Aspekte des Zusammenlebens in der Schweiz. Fachreferent:innen liefern Basisinformationen zum jeweiligen Thema. Beim vorangehenden und nachfolgenden geselligen Beisammensein können den Referent:innen und den Berater:innen der isa spezifische Fragen gestellt werden. Schlüsselpersonen aus afrikanischen Diasporagemeinschaften gewährleisten Zugang und Transfer. Kinder sind willkommen.

Jeweils samstags ab 17.00 Uhr
isa, Nägeligasse 9, Bern
Eintritt frei

Nächste Veranstaltungen:
20. August 2022:
Schweizer Alltag: Rechte und Pflichten
10. September 2022:
Altersvorsorge
15. Oktober 2022:
Finanzen, Steuern, Schulden
26. November 2022:
Aufenthaltsrechte in der Schweiz – Kriterien

isabern.ch/saf-enlightenment-project-in-zusammenarbeit-mit-der-isa

Juristische Fachtagung zu Familienzusammenführung

Aktuelle Praktiken, Herausforderungen und Perspektiven der Familienzusammenführung sind Thema der nächsten juristischen Fachtagung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH). Die Weiterbildung richtet sich an Praktiker:innen im Asylbereich.

14. September 2022

Information und Anmeldung:
www.fluechtlingshilfe.ch/bildungsangebote/angebote-fuer-erwachsene/rechtliche-weiterbildungen

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