KKF
OCA

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

# Asyl News

3/22 Dezember/décembre

Fachinformationen

**Familienzusammenführung: Was zur Debatte steht**
Seite 5

**Im Gespräch mit regionalen Partnern: Asylsozialdienst Bern**
Seite 9

Wissenstransfer Horizonte

**Zum Kindeswohl beitragen in Asylunterkünften**
Seite 15

Informations spécifiques

**La Suisse fait cavalier seul dans la protection des réfugiés de fait**
Page 25

# Editorial

Liebe Leserinnen, liebe Leser

Mina, Mutter von zwei kleinen Kindern arbeitet 30 Prozent als Reinigungskraft. Damit kann sie die Familie nicht durchbringen. Doch lieber bittet sie Freundinnen um Hilfe, als Geld von der Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Sie will nicht riskieren, ihre C-Bewilligung zu verlieren, wie es mehreren ihrer Landsleute bereits widerfahren ist. Natacha verlor während des Coranalockdowns im Frühling 2020 ihre Stelle in einem Expat-Haushalt. Die Familie kehre nach England zurück und entliess sie ohne Kündigungsfrist oder Entschädigung. 15 Jahre hat sie ohne Aufenthaltspapiere gelebt. Die B-Bewilligung, die sie erst kürzlich erhalten hat, will sie nun nicht durch Sozialhilfebezug gefährden.

***Franziska Müller***
Co-Geschäftsleiterin
Information & Kommunikation
Co-directrice
Information & communication

Im Beitrag von Anne-Laurence Graf in der Schlusspublikation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) stehen Mina und Natacha als Beispiele für viele Migrant:innen, die einen Anspruch haben auf Sozialhilfe, diese aber nicht beziehen aus Furcht, ihren Status zu verlieren. Mit der Aufnahme des Instruments der Rückstufung im AIG 2019 hat sich diese Problematik verstärkt, die Coronapandemie hat sie weiter akzentuiert. Dazu die Autorin: «Die Coronakrise bietet somit Gelegenheit, sich mit Lösungsansätzen für eine paradoxe Situation auseinanderzusetzen, die dem Ziel der Sozialhilfe und durch eine ‹Prekarisierungsspirale› auch der langfristigen Integration der betroffenen Personen abträglich ist.»

Graf zeigt auf, wie einige Gemeinden während der Pandemie Lösungen entwickelten, welche dem Verhältnismässigkeitsprinzip in neuer Weise Rechnung trugen. Sie begründeten parallele Unterstützungssysteme, die keine Meldepflicht gegenüber den Migrationsbehörden beinhalteten. Folglich entstanden durch den Bezug von Geldern auch keine Konsequenzen für die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Dies ist zentral für die Wirksamkeit von Unterstützungssystemen, die soziale Folgekrisen und eine weitere Prekarisierung von Personen verhindern sollen. Anne-Laurence Grafs Reminder: «An solchen Lösungen in Krisenzeiten sollten sich die Praxis und das Recht in der Sozialhilfe auch in gewöhnlichen Zeiten orientieren.»

Anne-Laurence Graf, Sozialhilfe für Migrant*innen: Die Problematik des «Nichtbezugs» während der Coronakrise. In: Menschenrechte in der Schweiz stärken: neue Ideen für Politik und Praxis, Schlusspublikation des SKMR, 2022
www.skmr.ch/de/publikationen/broschueren_buecher/index.html

Chère lectrice, cher lecteur,

Mère de deux jeunes enfants, Mina travaille à 30 % comme agente d'entretien. Son activité ne lui permet pas d'élever sa famille. Mais elle aime mieux faire appel à ses amies que de s'adresser à l'aide sociale. Elle ne veut pas risquer de perdre son permis C comme plusieurs de ses compatriotes. Quant à Natacha, elle a perdu son emploi dans une famille anglaise expatriée, lors du semi-confinement décrété au printemps 2020 pour lutter contre le coronavirus. La famille qui l'employait est retournée vivre en Angleterre, sans préavis de licenciement ni indemnités. Après avoir vécu 15 ans sans autorisation de séjour, et alors qu'elle vient d'obtenir un permis B, elle ne veut pas risquer de le perdre en demandant l'aide sociale.

Mina et Natacha, dont il est question dans un article signé par Anne-Laurence Graf dans la publication finale du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), ne sont que deux exemples parmi beaucoup d'autres de personnes migrantes qui auraient droit à l'aide sociale mais ne la demandent pas, de peur de perdre leur statut de séjour. Le problème s'est aggravé en 2019 quand l'instrument de la rétrogradation du statut a fait son entrée dans la LEI, et la pandémie de coronavirus n'a pas arrangé les choses. L'auteure est formelle: «La crise du coronavirus est ainsi l'occasion de s'interroger sur les solutions à apporter à un paradoxe qui met à mal le but poursuivi par l'aide sociale et, par un phénomène de spirale, l'intégration à long terme des personnes.»

Anne-Laurence Graf expose les solutions novatrices que certaines communes ont adoptées au nom du principe de proportionnalité. Elles ont créé des systèmes d'aides parallèles ne comportant pas de devoir d'annonce aux autorités migratoires. Autrement dit, leurs bénéficiaires n'avaient rien à craindre pour leurs permis de séjour ou d'établissement. De tels systèmes visant à prévenir l'apparition d'une crise sociale et une précarisation accrue de la population cible s'avèrent très efficaces. «Ces solutions en temps de crise», souligne encore Anne-Laurence Graf, «devraient inspirer la pratique et le droit en relation avec l'aide sociale aussi en temps ordinaire.»

Anne-Laurence Graf, L'aide sociale pour les personnes migrantes: La problématique du «non-recours» à la lumière de la crise du coronavirus, article paru dans: Renforcer les droits humains en Suisse: nouvelles idées pour la politique et la pratique, Publication finale du CSDH, 2022
www.skmr.ch/frz/publications/brochures_livres/index.html

# Übersicht

## Aus der KKF


**Gut zu wissen**
Lieber Support,
Wer zahlt das Möbelgeld? 4

## Fachinformationen

**Asylwesen Schweiz**
Familienzusammenführung:
Was zur Debatte steht 5

Im Gespräch mit regionalen
Partnern: Asylsozialdienst Bern 9

Verfahren zum Status S aus Sicht
der Rechtsberatung 12

Rückkehr Geflüchteter aus der
Ukraine 14

**Wissenstransfer Horizonte**
Zum Kindeswohl beitragen in
Asylunterkünften 15

**Migrationsrecht**
Schweizer Alleingang beim Schutz
von De-facto-Flüchtlingen 17

**International**
Sri Lanka: Essen oder Medika-
mente, Schulgeld oder Benzin? 19

## Traductions en français

## Informations spécifiques

Cher Support,
Qui paie pour le mobilier? 21

Regroupement familial: enjeux
du débat 22

La Suisse fait cavalier seul dans la
protection des réfugiés de fait 25

## Kurzinfos 27



**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 Frühjahr 2023

Mit dieser Ausgabe des AsylNews erhalten Sie das Weiterbildungsprogramm Horizonte für das erste Halbjahr 2023. Die Themen der drei Kurse sind:

- Gesundheitsförderung im Asylbereich (21. Februar 2023)
- Länderkurs Ukraine (4. April 2022)
- Motivierende Gesprächsführung und Ressourcenaktivierung im Asylbereich (24. Mail 2023).

Die Horizonte-Kurse richten sich in erster Linie an Fachpersonen des Berner Asyl- und Migrationsbereichs, stehen aber auch weiteren Interessierten offen.

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

## Dienstleistungen

### InfoPro: Regroupement familial

Le regroupement familial est un thème récurrent dans le conseil et l'accompagnement dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Pour les professionnels et les bénévoles, l'OCA a rassemblé les règles et les pratiques du regroupement familial dans une InfoPro.

**FachInfos**
**www.kkf-oca.ch/ip-regroupement_familial**

### Einführungskurse für neue Mitarbeiter:innen der rP

Rund 7000 Geflüchtete aus der Ukraine haben im Kanton Bern von März bis Ende Oktober 2022 vorläufigen Schutz gefunden. Die regionalen Partner (rP), die für ihre Unterbringung und Betreuung zuständig sind, mussten in kurzer Zeit zusätzliche Mitarbeiter:innen einstellen. Viele von ihnen sind neu im Asylbereich tätig und mussten rasch und «on the Job» eingearbeitet werden. Auf Anfrage der regionalen Partner führt die KKF diesen Herbst vier Einführungskurse für neue Mitarbeiter:innen aller Funktionen durch, welche das nötige fachliche Grundwissen für die Arbeit im Asyl- und Flüchtlingsbereich vermitteln. Die Kurse stossen auf grosses Interesse.

## Integration

### Konsultation KIP 3

Die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) schickte das Konzept für das dritte Kantonale Integrationsprogramm 2024-2027 (KIP 3) in Konsultation. Laut Kanton ist Integration dann erreicht, wenn zugewanderte Personen erwerbstätig und nicht von Sozialhilfe abhängig sind. Entsprechend legt KIP 3 Schwerpunkte bei Erwerb, Sprache und Bildung. In ihrer Stellungnahme wies die KKF darauf hin, dass ein Augenmerk auf die Nachhaltigkeit der Arbeitsintegration gelegt und weitere Dimensionen der Integration beachtet und gefördert werden müssen. So muss beispielsweise nach Erhalt einer ersten Arbeitsstelle mit Sprachförderung und Weiterbildung eine langfristige Berufstätigkeit jenseits des Prekariats sichergestellt werden. Ein Fokus muss zudem auch auf Integrationsmassnahmen für Menschen liegen, für welche die Integration in den Arbeitsmarkt ausgeschlossen scheint.

# *Lieber Support*

# Wer zahlt das Möbelgeld?

*Ich unterstütze einen Mann beim Deutsch lernen. Er hat den Ausländerausweis F. Da er nun seit sechs Monaten in Ausbildung ist, darf er aus der Kollektivunterkunft ausziehen und eine eigene Wohnung beziehen. Er hat keine Möbel. Muss er die Möbel mit der Asylsozialhilfe, die er monatlich erhält, selber bezahlen oder bekommt er zusätzlich Geld dafür?*

Geflüchtete Personen, die im Kanton Bern aus einer Kollektivunterkunft ausziehen und das erste Mal eine Wohnung beziehen, erhalten max. 1500 Franken für Möbel, wenn sie in einem Einpersonenhaushalt leben. In der Kollektivunterkunft erhalten alle Personen ein Kissen und ein Duvet, diese müssen sie beim Auszug mitnehmen und der Betrag für das Kissen und Duvet (CHF 150) wird von den 1500 Franken abgezogen. Somit erhalten Einzelpersonen max. 1350 Franken für eine Erstausstattung. In jedem Fall muss der zuständige regionale Partner vorgängig angefragt werden und müssen nachträglich die Quittungen eingereicht werden.
Den zuständigen regionalen Partner finden Sie hier:

**Den zuständigen regionalen Partner finden Sie hier:**
**www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*Ich begleite eine vierköpfige Familie, die als Flüchtlinge anerkannt wurden. Die Familie darf aus der Kollektivunterkunft ausziehen und eine eigene Wohnung beziehen. Die Familie hat gar keine Möbel. Erhält sie Geld für Möbel?*

Ja, bei einem Erstbezug einer Wohnung erhält die Familie Geld für Möbel. Eine Einzelperson erhält 1500 Franken, jede weitere Person je 500 Franken. Das ergibt für eine vierköpfige Familie somit maximal 3000 Franken für die Wohnungseinrichtung. Da die Familie in einer Kollektivunterkunft gewohnt hat müssen sie die Duvets und Kissen mitnehmen und es wird ihnen ein Betrag von 150 Franken pro Person abgezogen.

*Ich begleite eine geflüchtete Familie, die vorläufig aufgenommen ist und seit vier Jahren im Kanton Bern wohnt. Kürzlich konnten sie in eine andere Wohnung umziehen und dabei ist der Esstisch kaputt gegangen. Dürfen sie einen neuen Tisch kaufen und den Betrag von der (Asyl-)Sozialhilfe zurückfordern?*

Personen, die (Asyl-)Sozialhilfe beziehen, müssen die Finanzierung von Möbeln immer vorgängig mit dem zuständigen regionalen Partner besprechen. Erst wenn der regionale Partner das Einverständnis gegeben hat, können Ersatzmöbel gekauft und der Betrag zurückgefordert werden. Für einen Tisch werden maximal 200 Franken vergütet.

**Mehr Informationen dazu im BKSE-Handbuch, Stichwort «Mobiliar»:**
**handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/stichwort/detail/mobiliar**

**Den zuständigen regionalen Partner finden Sie hier:**
**www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*Ich bin Vermieter und möchte (teil-) möblierte Zimmer und Wohnungen an Geflüchtete vermieten. Dürfen auch möblierte Zimmer bzw. Wohnungen vermietet werden? Darf ein angemessener Möblierungszuschlag verlangt werden?*

Es dürfen möblierte Zimmer und Wohnungen an Geflüchtete vermietet werden, jedoch maximal zu den Mietzinslimiten, die in der jeweiligen Gemeinde für Sozialhilfeempfänger:innen gelten. Sie können sich beim zuständigen regionalen Partner über die Mietzinslimiten erkundigen. Auch bezüglich Bezahlung eines Möblierungszuschlags müssten Sie sich beim zuständigen regionalen Partner erkundigen.

**Den zuständigen regionalen Partner finden Sie hier:**
**www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*KKF Support, Gina Lampart*

Wer geflüchtete Menschen in der Schweiz begleitet, wird oft mit komplexen asyl- und sozialhilferechtlichen Fragenten konfrontiert. Der Support der KKF beantwortet diese Fragen. In der neuen Rubrik «Lieber Support» greifen wir Themen auf, die häufig zur Sprache kommen und weitere Personen interessieren könnten.

## Asylwesen Schweiz

# Familienzusammenführung: Was zur Debatte steht

**Familiennachzug bietet einen der wenigen legalen Wege, in die Schweiz zu kommen und hier zu bleiben. Das Recht auf Familienleben gilt auch für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Doch die Anforderungen sind – speziell für vorläufig aufgenommene Personen – hoch, die Prozesse lang und aufwendig. Mit praktischer Beratung und Beschwerden in Schlüsselfragen versuchen Akteur:innen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, die Praktikabilität des Instruments zu erhöhen. Denn Familienzusammenführung verwirklicht ein Grundrecht und ist ein Integrationsargument.**

Im September 2012 wurde das Botschaftsasyl abgeschafft. Eine Motion, die es wieder einführen wollte, lehnte der Ständerat im März 2022 ab, unter anderem mit dem Hinweis auf das Instrument des humanitären Visums und die Resettlement-Programme, die genügend Möglichkeiten böten, in der Schweiz Schutz zu erhalten. Allerdings werden humanitäre Visa in den letzten Jahren nur sehr zurückhaltend ausgestellt und funktioniert Resettlement als organisierte Aufnahme von Gruppen Schutzbedürftiger, die bereits vom UNHCR anerkannt wurden, nach eigenen Regeln. Bleibt also die Familienzusammenführung als valabler alternativer Zugangsweg.

Wer in der Schweiz als Flüchtling anerkannt ist (Aufenthaltsbewilligung B), hat einen Anspruch auf Familiennachzug, das sogenannte Familienasyl, sofern die Familie bereits vor der Flucht bestanden hat. Für anerkannte Flüchtlinge, deren Familie nach der Flucht entstanden ist gelten dieselben Regeln des Familiennachzugs wie für vorläufig aufgenommene Personen (F): Sie haben die Möglichkeit, die Kernfamilie in die Schweiz nachzuziehen, wenn sie wohnverhältnismässige, finanzielle sowie sprachliche Voraussetzungen erfüllen und die Nachzugsfirsten nicht verpassen. Vorläufig aufgenommene Personen müssen zudem drei Jahre warten, um den Familiennachzug beantragen zu können – wobei eine Kürzung auf zwei Jahre Wartefrist sich abzeichnet.

### Wer gehört zur Familie?

Über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen dürfen Ehepartner:innen, eingetragene Lebenspartner:innen, minderjährige Kinder sowie Adoptiv- und Stiefkinder (Art. 51 Abs.1 AsylG). Die Schweiz führt den Familienbegriff wie andere Nationalstaaten, die zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und Steuerung der Zuwanderung abwägen, zunehmend eng. Die aktuell berechtigte «Kernfamilie» trägt jedoch den vielfältigen Familienrealitäten Geflüchteter wenig Rechnung. So wären im Herkunftsland zurückgebliebene alte Eltern und minderjährige Geschwister unbegleiteter Minderjähriger oft abhängig von Unterstützung durch die Familie. Im Gegenzug könnten in der Schweiz Eltern und Geschwister oder andere Personen, die im Familienverband schon vor der Flucht eine wichtige Rolle spielten, eine finanzielle, physische und emotional entlastende Funktion übernehmen. Die Last der Sorge um zurückgebliebene Familienmitglieder würde kleiner, die Care-Arbeit könnte auf mehr Schultern verteilt werden und Kraft und Köpfe freimachen für Bildung und Vorbereitungen auf den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt.

### Nähe, Abhängigkeiten und Familienpraxis vor der Flucht verdienen Beachtung

Die Einschränkung des Familiennachzugs ist auch fraglich mit Blick auf das Grundrecht auf Familienleben. Die Beschränkung auf die Kernfamilie tangiert das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK).
Völkerrecht und Europarecht legen keinen engen Familienbegriff fest, sondern zeichnen die Konturen des Rechts auf Familienleben aus einem breiteren Verständnis. Zentral sind dabei, dass die Einheit der Familie des Flüchtlings aufrechterhalten (Bevollmächtigungskonferenz GFK), dass das tatsächliche Verhältnis der Nähe der Personen untereinander berücksichtigt (EMRK und UNO Pakt II) und dass bestehenden Abhängigkeitsverhältnissen im Familienverband Rechnung getragen wird (UNHCR).

### Umgekehrter Familiennachzug ist ein Gebot des Kindeswohls

Besonders gravierend aus psychosozialer Sicht und in Bezug auf die Kinderrechte sowie das Recht auf Familienleben findet Angela Stettler von der Fachstelle Familiennachzug SRK, dass die Schweiz Minderjährige und unbegleitete Minderjährige (uM) ausnimmt vom Recht auf Familiennachzug: «Im Gegensatz zu den EU-Ländern kennt die Schweiz keinen umgekehrten Familiennachzug, das heisst: Eltern und Geschwister von unbegleiteten Minderjährigen haben keinen Anspruch auf Familienzusammenführung. Seit Absatz 2 des Artikels 51 2014 aus dem Asylgesetz entfernt wurde, ist aus Behördensicht Familienasyl nicht mehr möglich für Minderjährige, die ihre Eltern nachziehen wollen.» Dieser Absatz hatte die Möglichkeit festgelegt, über die Kernfamilie hinaus andere Familienangehörige nachzuziehen, wenn sie in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis stehen.

### Werde ja nicht älter! Nachzugsfristen und Wartefristen

Vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge, deren Familie erst nach der Flucht entstanden ist, haben fünf Jahre Zeit, ein Gesuch um Familiennachzug zu stellen. Betrifft der Familiennachzug jedoch Kinder über zwölf Jahren gilt die Frist von einem Jahr. Zum Verhängnis wird vielen Antragsteller:innen, dass sie mit dem Nachzug warten (müssen), bis sie die gesetzlichen Kriterien erfüllen. Es ist

eine migrationspolitische Realität, dass viele Migrant:innen eine gewisse Zeit benötigen – meist länger als ein Jahr – bis sie sich beruflich und gesellschaftlich in einem neuen Land integrieren können. Daher benötigen sie auch für die Erfüllung der materiellen Voraussetzungen mehrere Monate bzw. Jahre. Insbesondere die einjährige Nachzugsfrist von Kindern über zwölf Jahren trägt dieser Tatsache keine Rechnung. Diesbezüglich hielt das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil von 2018 immerhin fest, dass der Anspruch auf Nachzug auch dann besteht, wenn das Kind während des Verfahrens die Volljährigkeit erreicht (BVGer F-3045/2016).
Vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F) müssen überdies mindestens drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch um Familiennachzug stellen können. Diese Wartefrist stellt eine grosse Belastung dar. In einem Grundsatzurteil vom Juli 2021 urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass die in Dänemark vorgesehene dreijährige Wartefrist gegen das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) verstosse. Aus dem SEM hörte man diesen Herbst, dass die Praxis der dreijährigen Wartefrist in der Schweiz demnächst angepasst werde.
Laut Angela Stettler sistierte der EGMR seit 2019 Fälle aus der Schweiz, um das Dänemark-Urteil abzuwarten: «Hängig sind die Themen Wartefrist und Unabhängigkeit von der Sozialhilfe, in einem weiteren Fall geht es um einen typischen Working Poor.» Aus Sicht der Fachstelle Familiennachzug des SRK ist

## «Es dauerte sechs Jahre, bis mein Mann und ich wieder zusammen sein konnten.»

Mein Name ist A.V. (Initialen geändert). Mein Mann und ich haben uns an der Uni in Jaffna kennengelernt und haben uns später verlobt. Mein Mann ist aus Sri Lanka geflüchtet und hat im August 2013 in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Ein Jahr später hat er den Ausweis B für anerkannte Flüchtlinge erhalten. Da wir vor seiner Flucht nicht verheiratet waren, konnte ich nicht per Familienasyl nach Art. 51 AsylG einreisen.
Im Juli 2017 ist mein Mann finanziell selbstständig geworden und im Dezember 2018 habe ich bei der Schweizer Botschaft in Sri Lanka einen Visumantrag zwecks Ehevorbereitung eingereicht. Daraufhin hat uns das SEM einen Fragebogen zugeschickt mit Fragen wie: Wo habt ihr euch kennen gelernt? Wie lange kennt ihr euch schon? Wie habt ihr nach der Flucht den Kontakt gepflegt? Wir haben alle Fragen beantwortet und im Februar 2019 ist bereits die Einreisebewilligung eingetroffen. Sie ist drei Monate gültig.
Da wir dachten, dass die Prüfung des Visumantrags länger dauert, planten wir eine kulturelle Hochzeit in Indien und heirateten im April 2019 dort. Ich bin dann im April 2019 in die Schweiz eingereist und im Juni 2019 haben wir in der Schweiz zivil geheiratet. Es dauerte insgesamt sechs Jahre, bis mein Mann und ich wieder zusammen sein konnten.
Nach der Heirat haben wir bei der Gemeinde die Heiratsurkunde eingereicht und danach musste ich einen Termin bei der Informationsstelle für Ausländerinnen und Ausländer (ISA) vereinbaren. Die ISA hat mir verschiedene Angebote vorgestellt, z.B. wo ich Deutsch lernen kann. Die ISA bestätigte dem SEM, dass ich den Termin wahrgenommen habe, danach erhielt ich eine Aufenthaltsbewilligung B. Sie ist jeweils für ein Jahr gültig, für die Verlängerung musste ich ein Formular ausfüllen sowie mein Sprachzertifikat A1 mitschicken. In der Zwischenzeit habe ich Niveau B2 erreicht und studiere an der Universität, da meine Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt ist. In Sri Lanka war ich Anwältin in Zivil- und Strafrechts-Angelegenheiten.

*Aufzeichnung: Gina Lampart*

## «Meine Tochter hat jetzt niemanden mehr, der zu ihr schaut»

Mein Name ist K. F. (Initialen geändert), ich bin seit 2008 in der Schweiz. Ich bin alleine hierhergekommen, meine damalige Frau und meine Tochter sind in Somalia geblieben. Etwa ein Jahr hatte ich den N-Ausweis, dann habe ich einen F-Ausweis bekommen. Ich bin hier zur Schule gegangen, habe die Sprache gelernt und begonnen, mich zu integrieren. In dieser Zeit habe ich nie versucht, einen Familiennachzug zu machen, denn meine Tochter war bei ihrer Mutter in Somalia und wollte auch dort bleiben.
2014 habe ich ein Härtefallgesuch gestellt und den B-Ausweis erhalten. Nach dem Tod meiner Ex-Frau hat meine Mutter zu meiner Tochter geschaut. Leider ist meine Mutter seit eineinhalb Jahren krank und kann sich nicht mehr gut um meine Tochter kümmern. Meine Tochter ist jetzt 15 Jahre alt und wir haben Kontakt über WhatsApp. Sie hat Hüftprobleme. Ich habe Angst um sie, weil sie nun auf sich alleine gestellt ist. Deshalb versuche ich, sie in die Schweiz zu holen.
Ich habe beim Migrationsdienst gefragt, was ich machen muss. Sie haben gesagt, dass meine Tochter nach Nairobi gehen muss, um dort auf der Botschaft ein Gesuch um Familiennachzug zu stellen. Sie ist dann zu einem Freund von mir nach Nairobi gegangen. Sie ist noch immer dort und geht nicht zur Schule. Die Botschaft braucht viele Papiere, unter anderem die Geburtsurkunde im Original. Meine Tochter hat das Dokument gebracht, die Schweizer Botschaft sagt jedoch, dass es kein Original sei. Ich versuche nun noch einmal zu klären, ob die Passstelle in Somalia ein anderes Dokument hat.
Normalerweise hat man fünf Jahre Zeit, um seine Familie nachzuziehen. Später geht es nur noch, wenn es wichtige Gründe gibt. Ich habe den Familiennachzug erst beantragt, als es nötig wurde, weil die Mutter gestorben und die Grossmutter krank geworden war. Meine Tochter hat jetzt niemanden mehr, der zu ihr schaut und es ist für mich sehr wichtig, dass sie zu mir in die Schweiz kommen kann. Ich bin finanziell selbstständig und wohne mit meiner jetzigen Frau in einer grossen Wohnung, wo meine Tochter gut Platz hätte.
*Aufzeichnung: Sabine Lenggenhager*

es überfällig, die Regelung des Familiennachzugs vorläufig aufgenommener Personen derjenigen von Personen mit Asyl anzugleichen. Einerseits stelle sich die gleiche Problematik, andererseits seien die Fälle auch rechtlich gleich gelagert. «Gleich wie anerkannte Flüchtlinge sind vorläufig aufgenommene Personen unfreiwillig getrennt von ihren Familienangehörigen und können das Familienleben nicht in einem anderen Land leben. Gleich wie anerkannte Flüchtlinge bleiben rund 90 Prozent der vorläufig Aufgenommen hier. Diese Aspekte sind in der Verhältnismässigkeitsprüfung beim Recht auf Achtung des Familienlebens relevant.»

**Bedarfsgerecht wohnen: X Personen - 1 = Anzahl Zimmer**

Neben dem engen Berechtigtenkreis und den problematischen, weil lebensfremden Fristen machen zahlreiche Anforderungen das Gelingen eines Familiennachzugs zum Hürdenlauf. So müssen Nachzuziehende bereits Kenntnisse der Landessprache am künftigen Wohnort nachweisen oder mindestens eine Anmeldung für einen Sprachkurs auf dem Niveau A1.
Zudem müssen sie belegen, dass sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen, die gross genug ist für die ganze Familie. Die Bedarfsgerechtigkeit wird mit folgender Formel festgestellt: Anzahl Personen minus 1 gleich Anzahl Zimmer.
«Inzwischen», so Angela Stettler «gibt es einige BVGer-Urteile, die besagen, dass es sich bei der Formel um eine Faustregel handelt und dass es deshalb nicht gerechtfertigt ist, allein auf dieser Basis ein Gesuch abzulehnen.» Ein Beispiel ist das Urteil BVGer F-528/2022 vom 24. Juni 2022: Das SEM erachtete eine 4.5-Zimmer-Wohnung als zu klein für eine sechsköpfige Familie. Das BVGer hiess die Beschwerde gut und rügte die schematische Anwendung der Formel für die Wohnungsgrösse.
Neben den Urteilen, die nahelegen, die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, gibt es auch Urteile, die den Zeitpunkt des Nachweises einer bedarfsgerechten Wohnung relativieren. So stellte das BVGer zum Beispiel im Falle einer Beschwerdeführerin, die ihre beiden Töchter nachziehen wollte, fest, dass «ihr nicht zugemutet werden kann, sich bereits im Zeitpunkt der Gesuchstellung um familien-adäquate Räumlichkeiten zu kümmern» (BVGer F-5418/2020).

**Hohe Anforderung an die finanzielle Selbstständigkeit**

Meist scheitert die Familienzusammenführung aber nicht an der Wohnungsgrösse oder dem Sprachniveau, sondern am Kriterium der Unabhängigkeit von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen (vgl. Box). Dies trifft auch im oben genannten Entscheid zu: Letztlich lehnte das BVGer die Beschwerde ab, weil die Mutter in den Augen des Gerichts nicht alles in ihrer Kraft Stehende unternommen habe, um sozialhilfeunabhängig zu werden (F-5418/2020).
Dagegen korrigierte das BVGer jüngst einen negativen Entscheid des SEM. Dieses hatte das Einkommen eines nachzuziehenden Ehemannes, der über eine Zusage zu einem Arbeitsvertrag verfügte, nicht berücksichtig mit dem Argument, der Vertrag sei noch nicht unterschrieben und könne in der Probezeit wieder gekündigt werden. Das BVGer folgte der strengen Auslegung des SEM nicht und bewilligte das Gesuch auf Familiennachzug (F-528/2022).

## Bewertung der finanziellen Selbstständigkeit bei Familiennachzug

Ob vorläufig aufgenommene Personen ihre Familie in die Schweiz nachziehen können, hängt entscheidend davon ab, ob die Familie nach der Einreise auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen angewiesen sein wird. Dies gilt auch für anerkannte Flüchtlinge, deren Familie erst nach der Flucht entstanden ist. Bei der Beurteilung der finanziellen Situation der Gesuchstellenden ist gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Begriff der Sozialhilfeunabhängigkeit so auszulegen, dass nicht nur die aktuelle finanzielle Situation, sondern auch die voraussichtlich zukünftige Entwicklung in einer Gesamtbetrachtung berücksichtigt wird (vgl. z. B. BVGE 2017 VII/4 von 2017). So könne sich durch die Einreise von Familienangehörigen die finanzielle Situation der Familie auch zum Positiven verändern, z.B. wenn eine Mutter durch die Einreise ihres Ehemannes einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder wenn die einreisende Person in absehbarer Zeit ein Einkommen generieren könne.
Bei einreisenden Kindern müssen die Kinderzulagen einkalkuliert werden, wenn ein Elternteil arbeitet. Allfällige Verbilligungen der Krankenkassenprämien müssen ebenfalls angerechnet werden.
Gerade für alleinerziehende Frauen kann es sich als schwierig erweisen, das Kriterium der finanziellen Selbstständigkeit zu erfüllen. Zu dieser Konstellation hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass es «nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen könne, bestimmte Gruppen von vorläufig aufgenommenen Personen, konkret die alleinerziehenden Frauen, vom Recht auf Familiennachzug faktisch auszuschliessen» (BVGer E-2423/2013 vom 08.07.2014).
Bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen müssen auch die «statusspezifischen Umstände von Flüchtlingen berücksichtigt werden» (Art. 74 Abs. 5 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit – VZAE). Das heisst: auch wenn die finanzielle Selbstständigkeit (noch) nicht vollständig gegeben ist, muss das Familienleben in der Schweiz zugelassen werden, wenn sich der Fehlbetrag in vertretbarem Rahmen hält und eine finanzielle Selbstständigkeit absehbar ist (BVGer E-2423/2013 vom 08.07.2014).
Die Sozialhilfeabhängigkeit ist damit nicht per se ein Grund, ein Gesuch um einen Familiennachzug abzulehnen.

*Gina Lampart*

### Die Chancen zur Entwicklung der Rechtsprechung nutzen

Neben der Beratung direkt Betroffener will die Fachstelle Familienzusammenführung die Entwicklung der Rechtsprechung befördern. «Im Gegensatz zur Verengung bei den humanitären Visa beobachten wir beim Familiennachzug auch positive Entwicklungen und sehen Handlungsspielraum.» Im Vordergrund stehen für das SRK dabei die Kategorien Geflüchteter, die gemäss internationalen Konventionen das Recht hätten auf Familiennachzug, deren Anspruch auf Familiennachzug aber in der Schweiz gar nicht vorgesehen oder zu stark eingeschränkt ist: Dazu gehören unbegleitete Minderjährige oder Personen in einem Abhängigkeitsverhältnis aufgrund von Alter oder einer Einschränkung. Herausfordern will die Fachstelle auch die restriktive Auslegung der Kriterien, die lange Dauer der Verfahren sowie die ungenügende Prüfung der Umstände, etwa wenn es um das Kindeswohl geht. Angela Stettler: «Die bestehenden gesetzlichen und praktischen Hürden beim Familiennachzug müssen abgebaut werden, damit auch geflüchtete Menschen ihr Recht auf Achtung des Familienlebens einfordern und leben können.»

*Franziska Müller*
*Sabine Lenggenhager*

**Motion Jositsch, Wiedereinführung des Botschaftsasyls**
**Staatspolitische Kommission, 1. 2. 2022:**
**www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2021/Kommissionsbericht_SPK-S_21.3282_2022-02-01.pdf**
**Ständerat, 15.03.2022:**
**www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=56501**

**Artikel 8 EMRK, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens:**
**https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/2151_2151_2151/de#art_8**

**EGMR, Grundsatzurteil zur Wartefrist beim Familiennachzug in Dänemark für Personen mit subsidiärem Schutz, 2021:**
**file:///G:/Downloads/CASE%20OF%20M.A.%20v.%20DENMARK.pdf**

**BVGer-Urteile:**
**BVGer F-3045/2016, Urteil vom 25. Juli 2018**
**BVGer F-5418/2020, Urteil vom 28. März 2022**
**BVGer F-528/2022, Urteil vom 24. Juni 2022**
**www.bvger.ch/bvger/de/home.html**
**> Rechtsprechung > Entscheiddatenbank**
**Medienmitteilung zum Urteil vom 25. Juli 2018:**
**www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-archiv/2018/praxisaenderung-bei-familiennachzug.html**

**KKF FachInfo Familienzusammenführung**
**www.kkf-oca.ch/fi-familienzusammenfuehrung**

## Neue Fachstelle Familiennachzug SRK

Ende Oktober 2022 eröffnete das SRK die Fachstelle Familiennachzug. Sie berät Personen, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen haben und Familienmitglieder in die Schweiz holen möchten und denen die kantonalen Rechtsberatungsstellen nicht weiterhelfen können. So behandelt sie subsidiär Fälle, bei denen aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen ein Recht auf Familiennachzug besteht, die im schweizerischen Rechtsrahmen jedoch nicht vorgesehen sind oder gemäss aktueller Praxis noch abgelehnt werden (Beispiel: umgekehrter Familiennachzug). Weiter bearbeitet sie Fälle, in denen der Familiennachzug aufgrund von Fristen oder anderen strengen Kriterien oder praktischen Hindernissen ungebührlich stark eingeschränkt ist (Beispiel: Familiennachzug durch Working Poor).
Die Grundlagen, welche die Fachstelle erarbeitet, stellt sie in Form von Vorlagen, Argumentarien und Textbausteinen den kantonalen Rechtsberatungen und anderen Stellen zur Verfügung, die Gesuche um Familiennachzug einreichen.

Nach einer zermürbenden Zeit, in der der Aufwand des SRK und die Hoffnung der betroffenen Personen in keinem Verhältnis mehr standen zu den Ergebnissen, schloss das SRK Ende 2021 die Beratungsstelle humanitäre Visa, um seine Ressourcen in einem aussichtsreicheren Wirkungsfeld einzusetzen. Eine Bedarfserhebung bestätigte, dass bei der Familienzusammenführung einerseits bei den betroffenen Personen ein grosser Unterstützungsbedarf besteht, andererseits auch viele Handlungsmöglichkeiten offenstehen, um die Rechtsprechung zu entwickeln.
Die Fachstelle Familiennachzug SRK knüpft am Wissen und den Erfahrungen in der Arbeit zum humanitären Visum an. Zur besseren Unterstützung des Familiennachzugs soll die Vernetzung innerhalb der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie mit dem IKRK aktiviert werden.

Aufgrund der Komplexität des Verfahrens sind bei den meisten Familiennachzugsfällen unterstützende Personen involviert. Eine besonders wichtige Rolle spielen sie am Anfang des Prozesses in der Phase der Dokumentenbeschaffung und nach der Einreise, wenn der Fall für die Rechtsberatungsstellen erledigt ist, sich aber für die Familien viele neue Fragen stellen. In einem Pilot zu Familiennachzug mit einzelnen Kantonen rekrutieren die kantonalen Rotkreuzverbände Freiwillige, welche durch die Fachstelle Familiennachzug SRK geschult und anschliessend spezifisch eingesetzt werden. *fmu*

**Fachstelle Familiennachzug SRK**
**www.redcross.ch/de/unser-angebot/unterstuetzung-in-notsituationen/familiennachzug**
**Kontakt: fam@redcross.ch**

**SRK, Departement Gesundheit und Migration: Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz. Bedarfserhebung, Mai 2020**
**www.migesplus.ch/publikationen/unterstuetzung-fuer-personen-aus-dem-asylbereich-beim-familiennachzug-in-die**

# Im Gespräch mit regionalen Partnern: Asylsozialdienst Bern

**Mit dem Asylsozialdienst Bern (ASD) beschliesst die KKF die Serie von Gesprächen mit den regionalen Partnern (rP) im Kanton Bern. Wie alle mandatierten Organisationen arbeitete der ASD seit der Einführung von NA-BE im Juli 2020 unter besonderen Umständen. Die Covid-Pandemie verlangte Spezialmassnahmen und die Flucht aus der Ukraine bestimmt weiterhin den Takt. Beim Asylsozialdienst kam eine Fusion hinzu. Die Leiterin des Sozialamtes der Stadt Bern, Claudia Hänzi, gibt Auskunft.**

*Gina Lampart, Lea Meier, KKF: Im Herbst 2021 fusionierte der Asylsozialdienst mit dem Sozialdienst Bern. Was führte zu dieser Fusion?*

Claudia Hänzi: Die Fusion war ein politischer Entscheid bzw. ein Führungsentscheid der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS). Die ehemalige Leiterin des Asylsozialdiensts Bern ist in Pension gegangen und da stellte sich die Frage, ob der Asylsozialdienst näher zum Sozialdienst rücken sollte. Denn es gibt immer auch Übertritte vom Asylsozialdienst zum Sozialdienst und Integration ist auch ein grosses Thema in der regulären Sozialhilfe. Es lag somit auf der Hand, zueinander zu führen, was von den Prozessen und der Organisation her sehr gut zueinander passt.

*Welche Bilanz zieht ihr nach einem Jahr?*

Es ist zu früh, um abschliessend Bilanz zu ziehen, vor allem auch, weil wir aufgrund der Ukraine-Krise nicht alle Fusionsprozesse wie vorgesehen durchführen konnten. Der Krieg in der Ukraine und seine Folgen sind für uns alle sehr belastend und wir mussten Teile des Fusionsprozesses zurückstellen. Im Moment müssen wir, wie alle regionalen Partner, viele Probleme an der Front lösen. Zudem braucht es generell etwa drei Jahre, zwei Dienststellen zusammenzuführen, die vorher eigenständig funktioniert haben. Die Fusion bringt Vor- und Nachteile. Ich denke, als Gesamtorganisation wird man einerseits widerstandsfähiger, kann effizientere Strukturen gestalten und wird resilienter. Das erweist sich in der jetzigen Krise als wertvoll, was zeigt, dass der Fusionsentscheid richtig war. Andererseits hat das Asylgeschäft eine Spezialfinanzierung, ist also ein eigenes, in sich geschlossenes Geschäft. Da gilt es, gut zu schauen, dass die beiden Geschäfte nicht miteinander vermischt werden. Dies setzt wiederum Grenzen in der Organisation.

Foto: Lea Meier

Claudia Hänzi, Leiterin des Sozialamtes der Stadt Bern.

*Welche Auswirkungen hat der Ukraine-Krieg auf den Asylsozialdienst, seine Arbeit und seine Strukturen?*

Innerhalb kürzester Zeit ist eine riesengrosse Menge Menschen eingereist. Sie müssen sich neu orientieren und haben viele existentielle Fragen. Die Asylstrukturen in der Schweiz waren nicht dafür aufgestellt, in so kurzer Frist ein so grosses Volumen an Leuten aufzufangen, nicht einmal im Bosnienkrieg sind so viele Menschen gekommen. Wir sind alle immer noch daran, die Kapazitäten zu optimieren. Wir mussten und müssen Prozesse neu gestalten, hocherfinderisch sein und in grossen Mengengerüsten denken. Angesichts der vielen Gesuche war es zunächst nicht möglich, die üblichen genauen Abklärungen über die Situation der Menschen zu machen bzw. diese gut zu beraten. Wir mussten pragmatisch vorgehen, was auch gewisse Risiken birgt. Wir entwickelten auch neue Instrumente, etwa Gruppeninformationen anstelle von Individualinformationen. Die grosse Menge an Neuaufnahmen hat das Personal aber auch sehr gefordert und müde gemacht. Da müssen wir natürlich schauen, dass wir alle gesund bleiben.

*Ihr seid der einzige rP, der die Unterbringung der Geflüchteten ausgelagert hat. Was bedeutet diese Auslagerung?*

Die Unterkonkordanz mit der Heilsarmee ist eine Spezialität. Sie führt zwar zu verschiedenen, manchmal auch hinderlichen Schnittstellen. Sie hat aber auch viele Vorteile. Gerade in der derzeitigen Krise ist es gut, dass wir quasi im Tandem und damit mit doppelter Kraft unterwegs sind. Gleichzeitig können wir uns auf die einzelnen Spezialitäten des Geschäfts besser konzentrieren: Die Heilsarmee hat lange Erfahrungen im Betrieb von Kollektivunterkünften; der Asylsozialdienst kennt das Leben in der Stadt Bern und deren Strukturen sehr gut.

*Wie stellt der Asylsozialdienst die durchgehende Fallführung sicher?*

Ich denke, dass die durchgehende Fallführung oft falsch verstanden wird. Durchgehende Fallführung bedeutet nicht,

immer die gleiche Betreuungsperson zu haben, sondern, dass ein Dossier lückenlos von einer Organisation betreut wird. Durchgehende Fallführung verlangt, dass der Prozess in der Betreuung bei einer Veränderung nicht abreisst. Die Klienten und Klientinnen sollen nicht immer alles wieder von Neuem erzählen müssen, wenn es einen Wechsel beim Wohnen, bei der Arbeit oder bei der Betreuungsperson gibt. Wir arbeiten mittlerweile alle mit dem gleichen EDV-System und haben Zugriff auf die gleichen Informationen. Das hilft uns bei der durchgehenden Fallführung. Aus Datenschutzgründen ist die durchgehende Fallführung jedoch auch heikel, da die Informationen an einem Ort abgelegt und verwaltet werden müssen, auf den die involvierten Fachpersonen dann Zugriff haben.

*Was erwartet eine Person, die euch zugeteilt wurde?*

Zuerst kommen die vom Kanton neu zugewiesenen Personen in eine Kollektivunterkunft. Sie können dort ankommen und sich orientieren. Bald einmal wird der Integrationsprozess aufgenommen und werden die nötigen Massnahmen wie z.B. Besuch von Sprachkursen, Potenzialabklärungen, Einschulung aufgegleist. Sobald eine Person die festgelegten Integrationsziele erreicht hat, kann sie in die 2. Phase des individuellen Wohnens übertreten. Ausnahmen gelten für Personen mit Flüchtlingsstatus und vor allem auch für Familien mit Kindern bzw. vulnerable Personen. Bei den Letzteren sind wir sehr sensibel und versuchen, wenn es sinnvoll und zielführend ist, dass sie früher in die 2. Phase übertreten können.

*Was kann man sich unter einer Potenzialabklärung für die berufliche Integration vorstellen? Wie wird diese gemacht?*

Es geht darum abzuklären, was eine Person mitbringt oder aktivieren kann, um sich beruflich zu integrieren. Dabei gibt es zwei wichtige Elemente: Einerseits die Abklärung des Sprach- und Bildungsstandes und andererseits die Ermittlung der beruflichen Fähigkeiten. Diese Abklärungen finden meist in unserem Kompetenzzentrum Arbeit (KA) statt. Dort wird auch geklärt, welche Programme und/oder Bildungsmassnahmen besucht bzw. angegangen werden sollen. Bezüglich Sprache ist es so, dass alle das Niveau A1 erreichen sollen und somit fast alle Sprachförderung erhalten.

*Wie ist die Integrationsförderung für die verschiedenen Zielgruppen mit unterschiedlichen Aufenthaltsstatus organisiert?*

Für asylsuchende Personen mit N-Ausweis und Personen mit Status S ist die Integrationsförderung schwierig. Für beide Gruppen sind eigentlich keine Integrationsgelder vorgesehen. Immerhin können Personen mit Ausweis S gute Sprachkurse besuchen und dürfen sich zusätzlich bei der regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) anmelden. Für Personen mit Ausweis S haben wir zudem ein Projekt gestartet, das sie beim Schreiben von Bewerbungen unterstützt. Allerdings geht es bei Personen mit Status S immer um den direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt. Sie können keine Angebote besuchen, bei denen die beruflichen Kompetenzen gefördert und/oder die Bildungslücken geschlossen werden. Im Falle von vorläufig aufgenommen Ausländer:innen und Flüchtlingen müssen wir die kantonalen Vorgaben erfüllen. Diese Zielgruppe wird beim KA angemeldet. Dort können sie Förderprogramme besuchen, um den beruflichen Einstieg zu erreichen. Das KA hat Angebote im Gastrobereich, in der Reinigung, bei den Velostationen oder im Logistikbereich. Daneben werden Programmteilnehmende an externe Partner vermittelt. Es gibt zudem ein Bewerbungsstudio, eine Bewerbungsberatung und mit dem Go-Modell erfolgen niederschwellige Bildungssequenzen während der Teilnahme an Programmen.

*Wie fördert ihr Personen, bei denen Arbeitsintegration nicht (mehr) an erster Stelle steht?*

Für die sprachliche Integration haben sie Zugang zu Angeboten, die wir auch bezahlen, es sei denn, die Person kommt kaum vorwärts und es ist eher aussichtslos, dass sie in einem klassischen Kurssetting die Sprache erlernt. Dann vermitteln wir Gratisangebote oder Personen, die mit den Betroffenen auf freiwilliger Basis Deutsch üben. Im Rahmen der Freiwilligenarbeit gibt es auch Angebote für die Freizeitgestaltung, welche die Sprachförderung und die soziale Integration unterstützen. Aber es ist schon so, dass es für Personen, die nicht (mehr) leistungsfähig sind, eine Angebots-Lücke gibt. Das System ist auf leistungsfähige, schnell lernende Personen zugeschnitten.

*Würden Sie sich eine Systemänderung in der leistungsorientierten Finanzierung wünschen?*

Bei der beruflichen Integration muss man differenziert hinschauen. Manchmal muss man auch einfach ehrlich sein und akzeptieren, dass einige Leute kaum mehr eine berufliche Perspektive haben. Hier gilt es zu erkennen, dass wir nicht gleichzeitig das Tor zur Arbeitswelt immer enger machen und dennoch von allen kompromisslos verlangen können, einen Platz im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Ist eine berufliche Integration kaum mehr zu erreichen, braucht es vor allem Angebote, um den sozialen Anschluss an unsere Gesellschaft zu ermöglichen. Hier meine ich, dass man noch einiges mehr tun könnte.
Bei der sprachlichen Integration sieht es anders aus. Sprache ist der Zugang zu einer Gesellschaft und da sollte man in jedem Falle viel investieren, um Menschen nicht zu isolieren. Dabei muss aber auch anerkannt werden, dass nicht alle gleich schnell und auf gleiche Weise lernen. Stellen Sie sich vor, sie kommen mit vierzig Jahren nach Äthiopien und müssen dort die Sprache lernen, mit einem neuen Alphabet. Das könnte auch dauern. Bezüglich Sprache bin ich für eine breitere, grosszügigere, vielfältigere Förderung.

*Integration ist ein Prozess aller Beteiligten. Welche Funktion kommt der Wirtschaft zu?*

Ich würde mir wünschen – und das bezieht sich nicht nur auf den Asylbereich – dass die Wirtschaft mehr in die regelmässige Bildung aller Angestellten investieren würde. Es ist ein grosses Armutsrisiko, wenn Menschen verwehrt ist, durch

das Dazulernen neuer Fertigkeiten mit der Zeit gehen zu können. Hier braucht es mehr Verantwortung der Wirtschaft, damit sich ihre Angestellten fachlich weiterbilden können und letztlich nicht mit 55 aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden, weil sie dem Anforderungsprofil nicht mehr gerecht werden. Der aktuell grosse Mangel an Fachkräften zeigt, dass sich solche Investitionen lohnen würden. In den kommenden Jahren werden wir auf Nachwuchstalente angewiesen sein. Ich bin der dezidierten Meinung, dass es diese Talente sehr oft bei Migrant:innen zu finden gibt. Die Wirtschaft müsste deshalb ein Interesse und den Mut haben zu sagen: mit Leuten aus dem Asylbereich möchten wir arbeiten, sie gehören zu uns und bringen uns weiter.

*Welche Rolle spielt die Freiwilligenarbeit beim ASD?*

Einerseits unterstützen wir die Freiwilligenarbeit auf der strukturellen Ebene mit Raum- und Schulungsangeboten. Andererseits koordinieren wir auch ein Tandemsystem mit aktuell fast hundert Tandems. Auch im Bereich der Kollektivunterbringung findet in Form von soziokulturelle Animationen Freiwilligenarbeit statt. Dabei sehen wir immer wieder, dass Freiwillige oft einen speziellen Zugang zu Migrant:innen finden. Dies vor allem auch, weil sie eben keine behördliche Funktion ausüben und kein Machtgefälle besteht. Das ist eine wichtige Ressource für die Integrationsarbeit. Allerdings ist auch Vorsicht geboten: Mit der Freiwilligenarbeit soll niemals das professionelle, staatliche Angebot ersetzt werden. Freiwilligenarbeit soll dieses immer nur ergänzen.

*Der NKVF-Bericht über die Situation der Kinder in den Rückkehrzentren (RKZ) vom letzten Jahr schuf Aufmerksamkeit für das Thema Kindeswohl in der kollektiven Unterbringung. Was tut der ASD für die Kinder in den Kollektivunterkünften?*

Wir sorgen grundsätzlich dafür, dass Familien rasch in die 2. Phase des individuellen Wohnens übertreten können. In der Temporären Unterbringung Viererfeld (TUV) in Bern, wo sich die Schule direkt in der Siedlung befindet, versuchen wir zusammen mit der Quartierorganisation und Freiwilligen, eine soziokulturelle Animation aufzubauen. Auch wenn es in den Kollektivunterkünften zum Teil Spielräume für Kinder gibt, ist es wichtig, dass die Kinder mittelfristig aus diesen Strukturen herauskommen, denn dicht belegte Kollektivunterkünfte sind auf Dauer nicht kindesgerecht.

*Was sagen Sie zu der Kritik, die im Vorfeld der Eröffnung der TUV geäussert wurde, zum Beispiel an der hohen Wohndichte?*

Der Kanton nahm die Kritik ernst, suchte den Dialog, führte Gespräche und organisierte öffentliche Begehungen. Der Hinweis über eine zu enge Belegung ist wichtig, jedoch muss auch dies berücksichtigt werden: Wenn sehr viele Menschen kommen, geht es zuerst einmal darum, dass alle ein Dach über dem Kopf und ein Bett haben und eine gewisse Grundsicherheit gewährleistet ist. Die Lebenssituation im Container ist nicht ideal, aber von den Notlösung ist es eine bessere. Die Diskussion, wie wir Menschen willkommen heissen und unterbringen, sollte aber eigentlich viel früher geführt werden. Wir müssten uns generell und vorausschauend darauf einigen, wie wir unsere ständigen Strukturen für Migrant:innen gestalten und dabei auch an Reservekapazitäten denken. Es ist jedes Mal sehr aufwändig und kräftezehrend, wenn wir Diskussionen über Qualität und Standorte erst in der Not führen und der Ausgang dieser Diskussionen dann jeweils sehr stark davon abhängt, welche Gruppe Menschen gerade zu uns kommt.

*Welche Fragen stellen sich heute?*

In Bezug auf die Ukraine-Krise ist es einerseits die Frage, was der Winter bringen wird und ob es noch einmal eine starke Zuwanderung gibt. Darauf müssen wir vorbereitet sein. Andererseits müssen wir uns Gedanken machen, wie wir den Status S überführen, wenn der Krieg länger dauert. Da ist in erster Linie der Bund gefragt, aber auch wir sollten uns dazu Überlegungen machen. Generell wären aus meiner Sicht die vielen verschiedenen Status zu diskutieren. Derzeit segmentieren wir immer noch stark zwischen vorläufig aufgenommenen Personen, Flüchtlingen oder Personen mit S- und N-Ausweis. Mir erscheinen diese Unterscheidungen teilweise lebensfremd. Beschäftigen wird uns auch das Thema Integration weiterhin stark. Wie schaffen wir es, dass Personen, die unterschiedliche Fluchtwege und -erfahrungen gemacht haben, oder solche, die aus einer sehr anderen Kultur stammen und eine völlig andere Bildungsbiografie mitbringen, sich bei uns rasch und erfolgreich integrieren können? Damit eine erfolgreiche Integration gelingt, braucht es eine Willkommenskultur und die Bereitschaft einer Gesellschaft, sich zu öffnen und Migrant:innen echte Chancen zu bieten. Wenn Ressourcen knapp werden und gleichzeitig grosse Migrationsbewegungen stattfinden, kann die Bereitschaft dazu rasch infrage gestellt werden. Zuversichtlich macht mich hier aber, wie grossartig die Schweizer Bevölkerung auf die schutzsuchenden Menschen aus der Ukraine reagiert und mit hohem zivilgesellschaftlichem Engagement für eine rasche Aufnahme gesorgt hat.

*Carte blanche – habt ihr Wünsche an den Kanton oder an andere Instanzen, damit die kommenden Herausforderungen gut gemeistert werden können?*

Der Kanton, die regionalen Partner und die Gemeinden müssen miteinander unterwegs sein und sich dabei auf das Machbare und Realistische konzentrieren. Probleme sollten gemeinsam gelöst und nicht aufgeteilt werden à la «das ist meine und das ist deine Baustelle». Der Asylbereich ist eine Verbundaufgabe, die nur gemeinsam bewältig werden kann. Zum Glück ist das für viele inzwischen klar und die aktuelle Krise hat die Zusammenarbeit gestärkt. Ich würde mir zudem wünschen, dass wir im Bereich der Bildungs- und Sprachförderung noch mehr machen könnten. Vor allem bei jungen Menschen darf die rasche Ablösung in den Arbeitsmarkt nicht um jeden Preis im Fokus stehen. Vielmehr muss auf eine solide Ausbildung gesetzt werden, damit eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe möglich wird. Davon würden wir alle profitieren.

# Verfahren zum Status S aus Sicht der Rechtsberatung

**Bis Ende September 2022 behandelte die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS) in den Bundesasylzentren Bern und Zürich über 20'000 Dossiers von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Was ist neu und anders im Verfahren zum Status S? Eine Zusammenstellung mit Einschätzungen aus der Sicht der Rechtsschutzpraxis der RBS.**

Am 24. Februar 2022 fiel die russische Armee in die Ukraine ein. Knapp 48 Stunden später kamen die ersten Kriegsflüchtlinge in der Schweiz an. Für diese Menschen aktivierte der Bundesrat gut zwei Wochen nach Kriegsbeginn, am 11. März 2022 den Schutzstatus S, zum ersten Mal überhaupt. Gesetzlich geregelt wurde diese Art der Schutzgewährung bereits 1995 im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes.

### Neue Schutzgründe

Bis zu jener Totalrevision konnte dem Schutzbedürfnis von Kriegsflüchtlingen nicht hinreichend Rechnung getragen werden. Wie bei allen anderen Flüchtenden musste in einer aufwändigen Einzelfallprüfung festgestellt werden, ob sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllen oder eben nicht, z.B. aufgrund fehlender individueller Verfolgung. In diesen Fällen wurde eine Wegweisung verfügt und der Schutz nur indirekt auf Ermessensbasis gewährt, indem die Wegweisung als unzumutbar angesehen und nicht vollzogen wurde. Mit der Einführung der vorübergehenden Schutzgewährung wurde das schweizerische Schutzsystem 1995 erweitert (vgl. Botschaft des Bundesrates im Bundesblatt, BBl 1996 II 1 ff.). Mit dem Schutzstatus für Kriegsflüchtlinge wurde ein Anspruch auf Schutz im Gesetz festgeschrieben.

Mit dem damals neu eingeführten Schutzstatus S sollten insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Einen zusätzlichen Status für Kriegsflüchtlinge schaffen, über dessen Einräumung und Beendigung der Bundesrat unabhängig entscheiden kann.
- Aufgrund der erwarteten hohen Zahlen an Kriegsflüchtlingen das Aufnahmeverfahren innerhalb der bestehenden Asylstrukturen durchführen, aber ohne die sonst übliche Individualprüfung. Die zuständigen Behörden sollten anhand objektiver Kriterien in vereinfachten und raschen Verfahren individuelle oder kollektive Aufnahmeentscheide treffen können.
- Einen Schutzstatus kreieren, der auf einen vorübergehenden Aufenthalt ausgerichtet ist, mit klarer Konzeption für die Rückkehr.

### Schutzkategorien für Schutzsuchende aus der Ukraine

Gestützt auf Art. 66 Abs. 1 AsylG erliess der Bundesrat die Allgemeinverfügung zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 11. März 2022 (BBl 2022 586). Folgende Personenkategorien haben Anspruch auf die Erteilung eines Schutzstatus S:

a. Schutzsuchende ukrainische Staatsbürgerinnen und -bürger und ihre Familienangehörigen (Partnerinnen und Partner, minderjährige Kinder und andere enge Verwandte, welche zum Zeitpunkt der Flucht ganz oder teilweise unterstützt wurden), die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine wohnhaft waren;
b. Schutzsuchende Personen anderer Nationalität und Staatenlose sowie ihre Familienangehörigen gemäss Definition in Buchstabe a, welche vor dem 24. Februar 2022 einen internationalen oder nationalen Schutzstatus in der Ukraine hatten;
c. Schutzsuchende anderer Nationalität und Staatenlose sowie ihre Familienangehörigen gemäss Definition in Buchstabe a, welche mit einer gültigen Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung belegen können, dass sie über eine gültige Aufenthaltsberechtigung in der Ukraine verfügen und nicht in Sicherheit und dauerhaft in ihre Heimatländer zurückkehren können.

### Das Verfahren zur Schutzgewährung

Im Wesentlichen geht es im Verfahren darum zu klären, ob eine Person zu den oben aufgeführten Kategorien gehört. In einem sehr zügigen Verfahren werden schutzsuchende Personen in den massgeblichen Datenbanken registriert, allfällige besondere Bedürfnisse erfragt, die familiären Verhältnisse festgestellt und das zusätzliche Vorliegen von allfälligen Asylgründen erfasst. Mögliche Ausschlussgründe oder Zweifel an der Zugehörigkeit zu einer der Schutzgruppen werden im Rahmen von Kurzbefragungen weiter abgeklärt.
In den Asylregionen Bern und Zürich dauerte das Verfahren bis zum Verfügungserlass in den schnellsten Phasen rund zwanzig Minuten. Die Schutzgewährung erfolgte im Regelfall innert weniger Tage. Bis September 2022 wurde laut Staatssekretariat für Migration (SEM) in rund 61'000 Fällen Schutz gewährt. In rund einem Prozent der Fälle wurde der Schutz verweigert.

### Rechtsschutz

Schutzsuchende haben einen gesetzlichen Anspruch auf eine kostenlose Rechtsvertretung analog der Personen im Asylverfahren (Art. 72 AsylG i.V.m. Art. 102h Abs. 1 AsylG). Für die Betroffenen ist dies dann von Bedeutung, wenn der Staat von der Schutzgewährung absehen will. Mit der gesetzlichen Rechtsvertretung stellt der Staat sicher, dass im einen Prozent der Fälle, die eine Ablehnung erhalten, der Entscheid systematisch auf Fehler überprüft wird. Auch bei einer grossen Menge an Entscheiden soll das Individuum korrekt behandelt werden. In den Asylregionen Bern und Zürich wurden bis anhin über 20'000 Dossiers von Schutzsuchenden behandelt und entschieden. In rund 20 Fällen wurde wegen der Ablehnung des Schutzstatus eine Beschwerde erhoben.

### Rechtliche Fragen in Klärung

Im Folgenden werden einige rechtliche Fragen aufgeführt, die zurzeit vom zuständigen Gericht geklärt werden:

*Dauer der gesetzlichen Rechtsvertretung:*
Aktuell ist streitig, ob bei der Umplatzierung von Schutzsuchenden aus den Verfahrenszentren in die Kantone die gesetzliche Rechtsvertretung weiter zuständig bleibt oder ob sich die Gesuchstellenden eine neue Rechtsvertretung suchen müssen.

*Korrekte Eröffnung einer ablehnenden Verfügung:*
Zurzeit werden ablehnende Entscheide direkt an die Schutzsuchenden eröffnet, wenn diese nicht mehr im Verfahrenszentrum untergebracht sind. Dies selbst dann, wenn eine Rechtsvertretung mandatiert ist. Es ist strittig, ob dieses Vorgehen den geltenden Vorschriften entspricht.

*Beschwerdefrist:*
Wird der Schutzstatus S verweigert, weil die betreffende Person in einen sicheren Drittstaat weggewiesen werden kann, so gewährt das SEM nur eine verkürzte Rechtsmittelfrist von fünf Arbeitstagen. Diese Praxis wurde vom Gericht bereits gerügt (vgl. Links BVGer-Urteile und gerade wieder in D-4324/2022 vom 27. Oktober 2022, Erw. 7.1).

*Ablehnungsgründe:*
Aktuell werden Ehepaaren mit binationaler Herkunft in gewissen Fällen in das nicht ukrainische Heimatland der Partnerin oder des Partners weggewiesen, wenn dieses als sicherer Drittstaat eingestuft wird. Dabei wurde mindestens in einem Fall der Partner oder die Partnerin alleine in einen sicheren Drittstaat weggewiesen. Hier klärt das Gericht insbesondere, ob damit gegen die Einheit der Familie verstossen wird.
Weiter wird Personen der Schutz verweigert, die neben der ukrainischen noch über eine weitere Staatsangehörigkeit eines Staates verfügen, der als sicher eingestuft wird. Hier muss das Gericht insbesondere klären, ob sich diese Praxis überhaupt mit dem Wortlaut der Allgemeinverfügung des Bundesrates vereinbaren lässt.

*Anwendung einzelner Begriffe in der Allgemeinverfügung:*
Das Gericht klärt in weiteren Fällen, ob in der Praxis die Anwendung der Begriffe «in Sicherheit» und «dauerhaft» im Sinne des Bundesrates erfolgt. Bei Schutzsuchen aus der Ukraine, die aus nicht sicheren Drittstaaten stammen, spielen diese beiden Begriffe für die Bejahung der Schutzbedürftigkeit eine relevante Rolle. Denn die damit verbundene Prüfung kann darüber entscheiden, ob eine Person beispielsweise nach Nigeria weggewiesen werden kann, auch wenn sie vor dem Krieg mehrere Jahre in der Ukraine gelebt hatte.

### Sinnvolle Erweiterung des Schutzsystems

Die aufgeführten rechtlichen Fragestellungen sind für die Betroffenen bedeutsam. Mit Blick auf die hohe Fallzahl ist aber festzustellen, dass die Zahl fehlerhafter Entscheide insgesamt klein ist. Es kann nicht genügend hervorgehoben werden, dass dank dem Schutzstatus S innert kürzester Frist über 60‘000 Schutzsuchenden aus der Ukraine Schutz gewährt werden konnte. Es bleibt zu hoffen, dass diese Schutzkategorie auch in anderen Konstellationen zur Anwendung kommen wird.

*Dominique Wetli, RBS*

**Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995**
**www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/2_1_1_1/de**
**> 4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen**

**Art. 66 Abs. 1 AsylG, 4. Kapitel: Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutz-bedürftigen**
**www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/de#art_66**

**Allgemeinverfügung zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine vom 11. März 2022**
**www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/586/de**

**Art. 72 AsylG www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/de#art_72**
**in Verbindung mit Art. 102h Abs. 1 AsylG**
**www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/de#art_102_h**

**BVGer-Urteile:**
**D-2161/2022 vom 25. Mai 2022**
**D-2283/2022 vom 30. Mai 2022**
**D-4324/2022 vom 27. Oktober 2022**
**www.bvger.ch/bvger/de/home.html**
**> Rechtsprechung > Entscheiddatenbank**

# Rückkehr Geflüchteter aus der Ukraine

**Seit Kriegsbeginn im Februar 2022 sind zehntausende Menschen aus der Ukraine in die Schweiz geflüchtet. Einige Geflüchtete haben die Schweiz bereits wieder verlassen und sind freiwillig zurückgekehrt. Jene, die bei der Organisation der Rückreise auf Unterstützung angewiesen sind, können sich an die kantonalen Rückkehrberatungsstellen (RKB) wenden.**

Iryna S. führte bis zum Ausbruch des Krieges ein normales Leben, wie sie sagt. Sie lebte mit ihrer Familie in einer grösseren Stadt und arbeitete als Buchhalterin bei der ukrainischen Eisenbahngesellschaft, ihr Mann als Lehrer. Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine veränderte sich ihr Leben von einem Tag auf den anderen und Iryna S. musste mit den beiden Kindern zu einer Cousine in die Schweiz flüchten.
Iryna und ihre Kinder hatten das Glück, hier bereits über eine Kontaktperson zu verfügen, bei der sie wohnen konnten und die sie dabei unterstützte, zurechtzukommen. Trotzdem plagten Heimweh und ständige Sorgen um den Ehemann und Vater der Kinder die Familie. Als dann noch die Grossmutter von Iryna S., die zu Hause geblieben war und allein lebte, stürzte und sich ein Bein brach, beschlossen Iryna und die Kinder, trotz Ungewissheit auf den Schutzstatus S in der Schweiz zu verzichten und in die Ukraine zurückzukehren. Da sie kein Geld für die Rückreise hatten, wendeten sie sich an die RKB Bern. Diese beantragte beim Staatssekretariat für Migration (SEM) die Kostenübernahme für Zugtickets nach Warschau sowie eine finanzielle Unterstützung für die Weiterfahrt mit dem Bus in die Ukraine.

### Die Motive für die Rückkehr sind sehr verschieden

Die Geschichte von Iryna S. und ihren Kindern ist eine von vielen, die die Arbeit der RKB Bern seit Sommer 2022 prägen. Die Situationen ähneln sich. Meist handelt es sich bei den Rückkehrenden um Mütter mit Kindern. In selteneren Fällen suchen Menschen, vor allem Studierende, Unterstützung, deren Schutzgesuch in der Schweiz abgelehnt wurde oder die dieses freiwillig zurückziehen. Sie kehren entweder in ihre Herkunftsländer oder – falls sie noch über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen – in die Ukraine zurück. Die Rückkehrorte liegen dabei im ganzen Land verstreut.

Ebenso unterschiedlich sind die Gründe, die die Menschen dazu veranlassen zurückzukehren: In der Ukraine gebliebene Familienmitglieder sind auf Unterstützung im Alltag angewiesen, Klassenkamerad:innen und Partner:innen werden schmerzlich vermisst, Jobs drohen verloren zu gehen. Geflüchtete aus der Ukraine, die die RKB Bern aufsuchen, berichten fast ausnahmslos von Heimweh und den Schwierigkeiten, als Geflüchtete hier Fuss zu fassen. Dies nicht zuletzt aufgrund von Asylsozialhilfebeiträgen, mit denen sie den Lebensunterhalt in der Schweiz kaum bestreiten könnten - eine Realität, mit der vorläufig aufgenommene Geflüchtete aus anderen Kriegsländern wie Afghanistan oder Syrien bereits sehr lange konfrontiert sind.

### Reiseunterstützung, aber keine Reintegrationshilfe

Von März bis Ende Oktober 2022 unterstützte die RKB 189 Personen, die in die Ukraine zurückgekehrt sind. Schweizweit sind bis Mitte Oktober rund 1900 Menschen mit Hilfe kantonaler Rückkehrberatung in die Ukraine zurückgekehrt. Schätzungsweise ist dies rund ein Drittel aller Personen, die in diesem Zeitraum in die Ukraine zurückgekehrt sind.
Insgesamt begleitete die RKB von Januar bis Oktober 2022 245 Menschen, die freiwillig oder selbstständig in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Im Vorjahr waren es 39 Personen.

Rückkehrende in die Ukraine erhalten vom Staatssekretariat für Migration (SEM) wie alle Geflüchteten, die freiwillig in ein Kriegsland zurückkehren, keine klassische Reintegrationshilfe, denn dies wäre ein Widerspruch zur Tatsache, dass Geflüchteten aus demselben Land eine vorläufige Aufnahme oder im Fall der Ukraine der Schutzstatus S gewährt wird. Bei der Unterstützung, die das SEM finanziert, handelt es sich ausschliesslich um die Übernahme der Reisekosten (Flug, Zug, Bus) bis an die ukrainische Grenze sowie um eine Finanzhilfe für die Weiterreise in die Ukraine. Kehren die Personen in die Schweiz zurück und beantragen den S-Status erneut, muss dieser Beitrag zurückerstattet werden.

Im Unterschied zu anderen Rückkehrenden fällt bei Rückkehrenden in die Ukraine in der Beratung auf, dass der Entschluss zur Rückkehr meist bereits gefallen ist und diese möglichst schnell geschehen soll, was dank den erleichterten Reisebestimmungen für Ukrainer:innen problemlos möglich ist. Und bei allen ist die gleichzeitige Angst vor einer Verschlechterung der Situation vor Ort und die Hoffnung auf eine friedliche Zukunft spürbar. Sie möchte sich in der Ukraine auch am Aufbau des Landes beteiligen, sagte Iryna S. vor ihrer Abreise. Sie hoffe, die Ukraine werde eines Tages ein so prosperierendes und sicheres Land sein wie die Schweiz.

*Lea Meier*

**Rückkehrberatung im Kanton Bern:**
**www.kkf-oca.ch/angebote-rueckkehrberatung**

## Wissenstransfer Horizonte

# Zum Kindeswohl beitragen in Asylunterkünften

**Jährlich stammen rund 45 Prozent aller Asylgesuche von Minderjährigen. Diese jungen Menschen benötigen besonderen Schutz und Begleitung. Denn gemäss Kinderrechtskonvention hat das Wohl der Kinder und Jugendlichen oberste Priorität. Das gilt auch für geflüchtete Minderjährige, unabhängig davon, ob sie in Begleitung ihrer Eltern oder alleine in die Schweiz einreisen. Welche Möglichkeiten haben Mitarbeitende und freiwillig Tätige, Kinder gut zu begleiten?**

Kindeswohl, das ist ein viel genutzter Begriff. Und doch bleibt oft unklar, was damit gemeint ist. Aus juristischer Sicht muss das auch so sein. Denn es geht darum, im konkreten Einzelfall zu bestimmen, was dieses eine Kind in seiner ganz individuellen Situation braucht, um gut leben zu können. Wenn wir also von Kindeswohl sprechen, müssen wir uns immer erst daran annähern, was das bedeuten könnte. Eine mögliche Herangehensweise ist, sich die Grundbedürfnisse von Kindern sowie die Inhalte der Kinderrechtskonvention vor Augen zu halten. Kinder haben vor allem das Bedürfnis nach und das Recht auf: Nahrung, ein Zuhause, Kleidung, medizinische Versorgung, Mitsprachemöglichkeiten, Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten mit Bildung, Spiel und Erholung, verlässliche Beziehungen und Bezugspersonen sowie Schutz vor Gewalt.

### Risikofaktoren im Asylsystem

Wenn das alles und noch mehr dazu gehört, um das Kindeswohl sicherzustellen, wie kann dies im Asylsystem umgesetzt werden? Es erscheint ein anspruchsvolles Unterfangen, das Kindeswohl in einem Umfeld fördern zu wollen, welches durch einen Mangel an Ressourcen bestimmt ist. Schnell sind die bestehenden Lücken und der dringende Handlungsbedarf gefunden: Die Familien leben in sehr beengten Wohnräumen, teilweise zu siebt in einem Zimmer ohne Rückzugsmöglichkeit. Viele Bewohner:innen weisen eine hohe psychische Belastung auf durch die eigenen (Gewalt-)Erlebnisse oder aufgrund des (unsicheren) Aufenthaltsstatus. Gleichzeitig gibt es viel zu wenige therapeutische Angebote, gerade für Kinder. Die Unterkünfte sind oft abgelegen, so dass nur wenig Freizeitmöglichkeiten oder Kontakte zur lokalen Bevölkerung bestehen. Zudem fehlen häufig die personellen Ressourcen in den Unterkünften für eine geregelte Tagesstruktur mit altersadäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten. Und die Mitarbeitenden selbst stehen ebenfalls unter hoher Belastung, den verschiedenen Aufgaben gerecht zu werden. All diese Faktoren wirken sich negativ auf das Wohlbefinden von Kindern und Erwachsenen aus oder können das Entstehen von Gewalt begünstigen, sei es Verwahrlosung, psychische, physische oder sexuelle Gewalt. Mit Blick auf diese Risikofaktoren entwickeln viele Geflüchtete, Mitarbeitende und Freiwillige Ohnmachtsgefühle.

### Fokus auf den eigenen Einflussbereich

Im Horizonte-Kurs zum Kindeswohl vom September 2022 legten wir deshalb einen Fokus darauf, was im eigenen Einflussbereich als Mitarbeitende einer Kollektivunterkunft oder freiwillig Tätige in diesem Umfeld möglich ist: Was können die Beteiligten für geflüchtete Kinder und Jugendliche tun, um deren Wohl zu fördern und sie vor Gewalt zu schützen? Vorgestellt wurden vier Möglichkeiten, deren Umsetzung in der Praxis der Organisation Save the Children bereits vielfach begleitet hat.

### 1. Das Nähe-Distanz-Verhalten professionell gestalten

Als Erstes gilt es, in der eigenen Rolle eine sichere Beziehung zu geflüchteten Kindern und Jugendlichen aufzubauen – eine Beziehung, die weder absichtlich noch unabsichtlich das Wohl des Kindes gefährdet, sondern es unterstützt. Denn Beziehungen zu Menschen zu haben, die einem wohlgesonnen sind, stärkt Kinder und Jugendliche.

Sicher heisst in diesem Kontext wohlwollend, verlässlich, aber auch professionell. Es geht darum, sich und den Minderjährigen gegenüber klar zu formulieren, was die eigene Rolle umfasst und wo die eigenen Grenzen liegen. Gerade geflüchtete Kinder und Jugendliche haben aufgrund ihrer Erlebnisse ein auffälliges Nähe-Distanz-Verhalten. Vielfach suchen sie zum Beispiel von sich aus sehr unmittelbar Körperkontakt, umarmen ihnen fremde Personen oder setzen sich ihnen auf den Schoss. Personen, die Kinder betreuen und begleiten dienen ihnen am meisten, wenn sie diese Form von körperlicher Kontaktaufnahme mit Menschen ausserhalb der Familie nicht durch das eigene Verhalten bestärken und als Erwachsenen keinesfalls Körperkontakt initiieren.

Klare Umgangsregeln mit Nähe und Distanz helfen Kindern dabei, ihre eigenen Grenzen und Bedürfnisse (wieder) besser wahrzunehmen und zu kommunizieren. Dies schützt sie langfristig vor Übergriffen durch andere Jugendliche oder durch Erwachsene. Es gilt also, Vorbild zu sein: Einerseits Vorbild für die Kinder, wie man unerwünschte Berührung von anderen Personen freundlich, aber bestimmt zurückweisen kann. «Ich mag es nicht, wenn du dich an mein Bein klammerst. Lass bitte los». Oder: «Ich werde nicht gerne umarmt zur Begrüssung. Komm, wir geben uns in Zukunft die Hand. Oder möchtest du ein High Five machen?» Andererseits Vorbild gegenüber den anwesenden Erwachsenen, wie man mit Kindern umgeht. Die eigene Wertschätzung für ein Kind kann mit Worten und Gesten gezeigt werden, mit einer Begrüssung mit dem Namen, einem Tür-Aufhalten, einem Lächeln oder einem wohlwollenden Blick. Freundlich und professionell.

### 2. Traumasensible Räume und Aktivitäten schaffen

Kinder und Jugendliche brauchen Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten. Für geflüchtete Minderjährige ist dies besonders bedeutsam, da sie während der Flucht oft längere Zeit weder schulische Bildung noch ausreichend Spielmöglichkeiten hatten. Zudem brauchen sie sichere Orte, an denen sie auch innerlich zur Ruhe kommen können, um sich wieder auf Lernprozesse einlassen zu können. Ausgehend von traumasensiblen Ansätzen lassen sich in Asylunterkünften Räume und Aktivitäten mit wenig Aufwand so gestalten, dass sie das Wohl der Kinder und Jugendlichen fördern.
Solche Räume und Aktivitäten bieten Sicherheit, Orientierung und Struktur und fördern dadurch die Bewältigungskompetenzen. Beispielsweise unterstützen gut sicht- und lesbar angeschriebene Räume die Orientierung. Regelmässige Aktivitäten immer zur gleichen Zeit am gleichen Tag schaffen klare Abläufe im Zentrumsalltag, Rituale stiften Sinn und Konzentration. So startet ein Kinderprogramm beispielsweise immer mit dem gleichen Begrüssungslied. In den Räumen sind die Gegenstände und Dinge immer am gleichen Ort, das Spielmaterial befindet sich in durchsichtigen Boxen, die mit Piktogrammen beschriftet sind. Wenn Aktivitäten für Kinder angeboten werden, können diese spielerisch die Bewältigungskompetenz fördern, indem traumasensible Übungen eingebaut werden. Auch Lehrpersonen können solche Übungen in den Unterricht einbauen. Durch die beständige Wiederholung können die Kinder und Jugendlichen diese bald selbstständig ausführen, wenn sie unruhig sind oder sich unwohl fühlen. All diese Massnahmen unterstützen geflüchtete Kinder und Jugendliche dabei, zur Ruhe zu kommen.

### 3. Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen sensibel wahrnehmen

Mitarbeitende und freiwillig Tätige stehen oft in regelmässigem, alltäglichem Kontakt mit Kindern und Jugendlichen. Sie haben damit auch die Chance, Veränderungen oder Auffälligkeiten im Verhalten frühzeitig zu erkennen. Denn Kinder zeigen ihre Belastungen auf unterschiedliche Weise und Hinweise, dass sie Gewalt erleben, sind oft nicht eindeutig. Mögliche Anzeichen sind (psycho)somatische Beschwerden, Schlafstörungen, sich zurückziehen, nicht aus dem Bett kommen oder im Gegenteil, sich aggressiv und gewalttätig gegenüber anderen verhalten oder erlebte Gewalt im Spiel reinszenieren. Verletzungen, die nicht eindeutig erklärbar sind oder mangelnde Hygiene über eine längere Zeitdauer können ebenfalls ein Anhaltspunkt sein. Bei Kindern im Asylbereich können viele dieser Anzeichen auftreten als Reaktion auf bereits vergangene oder auf aktuelle Erlebnisse. In beiden Fällen benötigen Kinder Unterstützung.

### 4. Beobachtungen und Hinweise an die zuständige Stelle melden

Mitarbeitende oder Freiwillige in Asylunterkünften können zwar durch eine sichere Beziehung und förderliche Aktivitäten viel beitragen zum Wohl der Kinder und Jugendlichen. Es liegt jedoch nicht in ihrer Kompetenz und ihrem Aufgabenbereich, Kinder, die Gewalt erfahren zu unterstützen. Dies gehört in die Hände spezialisierter Fachpersonen. Wenn Betreuende und Begleitende bei minderjährigen Jugendlichen über längere Zeit auffällige Verhaltensweisen beobachten, ist es wichtig, dass sie sich an die zuständigen Stellen wenden. Die Bearbeitung von Kindesschutzfällen ist dann Führungsaufgabe. Behörden, Betreuungsorganisationen und Unterkunftsleitende sind auch gemäss Zivilgesetzbuch in der Pflicht, der Kindesschutzbehörde Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen zu melden (sog. Meldepflicht). Generell gilt, ein Vieraugenprinzip einzuhalten und Beobachtungen oder Vorkommnisse mit externen Fachstellen für Opferberatung zu besprechen. Dazu benötigt jede Unterkunft klare Abläufe und Schulungen. Für Mitarbeitende und Freiwillige gilt als Beitrag zu einem gelingenden Kindesschutz, dass sie ihre Beobachtungen melden. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

*Serafina Schelker*
*Fachperson Kindesinteresse*
*Save the Children Schweiz*

**Kindes- und Erwachsenenschutz (KESB) Bern**
**https://www.kesb.dij.be.ch/de/start/Kinder-Jugendliche/kindeswohl-und-kindesschutz.html**
**> Eine Gefährdungsmeldung erstellen**
**Zuständige KESB finden:**
**www.kesb.dij.be.ch/de/start/ueber-uns/kesb-kreise.html**

**Beratungsstelle Opferhilfe Centre Lavi**
**www.opferhilfe-bern.ch**
**Bern: 031 370 30 70, beratungsstelle@opferhilfe-bern.ch**
**Biel: Tel 032 322 56 33, beratungsstelle@opferhilfe-biel.ch**

**Beratungsstellen Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern**
**stiftung-gegen-gewalt.ch/wsp**
**Bern: Lantana, 031 313 14 00, info@lantana-bern.ch**
**Thun: Vista, 033 225 05 60, info@vista-thun.ch**

# Migrationsrecht

## Schweizer Alleingang beim Schutz von De-facto-Flüchtlingen

**Mit der «vorläufigen Aufnahme» ist die Schweiz heute einer der letzten Staaten im Schengenraum, der De-facto-Flüchtlingen keinen positiven Schutzstatus mit adäquaten Statusrechten gewährt. Gleichzeitig ist sie als assoziiertes Mitglied der Übereinkommen von Schengen und Dublin stark ins europäische Migrations- und Asylsystem eingebunden. Insofern lohnt sich ein vergleichender Blick auf das unionsrechtliche Pendant, den «subsidiären Schutz».**

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Hauptursachen der grossen Fluchtbewegungen stark verändert. Es sind vor allem Bürgerkriege, willkürliche Gewalt, systematische Menschenrechtsverletzungen oder gravierende humanitäre Notlagen, die Menschen zur Flucht zwingen. Da dies keine klassischen Verfolgungsmotive im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sind, werden so genannte De-facto-Flüchtlinge aus Afghanistan, Syrien oder Eritrea in Europa kaum je als Flüchtlinge anerkannt. In der Schweiz werden sie in der Regel «vorläufig aufgenommen», während sie in den EU-Staaten grossmehrheitlich «subsidiären Schutz» erhalten.

### Komplementärer Schutz für De-facto-Flüchtlinge

Die Etablierung beider Schutzkonzepte basierte auf der politischen Überzeugung, dass die veränderte Ausgangslage komplementäre Schutzformen abseits der GFK erfordert. Ziel war der Schutz von De-facto-Flüchtlingen, welche vor individueller Bedrohung und/oder vor allgemeiner, willkürlicher Gewalt fliehen. Beide Konzepte stützen sich einerseits auf die menschenrechtlichen Refoulement-Verbote von Art. 3 EMRK und andererseits auf spezifische Schutzstandards für Gewaltflüchtlinge.

### Subsidiärer Schutz in der EU

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des subsidiären Schutzes sind in der Qualifikationsrichtlinie (1) geregelt. Diese EU-Richtlinie ist das erste supranationale Instrument zum Schutz von De-facto-Flüchtlingen in Europa. Sie legt verbindliche Standards fest für die Anerkennung und die Statusrechte sowohl von Flüchtlingen als auch von subsidiär Schutzberechtigten. Die Bezeichnung «subsidiärer Schutz» stellt den Vorrang der GFK sicher, weshalb ein diesbezüglicher Anspruch erst geprüft werden soll, wenn die Voraussetzungen der GFK nicht erfüllt sind.

### Vorläufige Aufnahme in der Schweiz

Die Rechtsgrundlagen der vorläufigen Aufnahme sind im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) verankert. Die vielen Verweise auf das Asylgesetz (AsylG) widerspiegeln indes die Tatsache, dass ihr in aller Regel Asylgesuche vorausgehen. Im Falle eines negativen Asylentscheids oder Nichteintretensentscheids prüft das Staatssekretariat für Migration (SEM) allfällige Vollzugshindernisse. Ist eine Wegweisung aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen nicht vollziehbar, ordnet das SEM die vorläufige Aufnahme an.
Unterschieden wird dabei zwischen vorläufig aufgenommenen Ausländer:innen und Flüchtlingen. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge besitzen völkerrechtlich die Flüchtlingseigenschaft, erhalten aber aufgrund von nationalen Ausschlussgründen kein Asyl.
Da der subsidiäre Schutz keine Personen mit Flüchtlingseigenschaft einschliesst, beziehen sich die folgenden vergleichenden Ausführungen nur auf vorläufig aufgenommene Ausländer:innen ohne Flüchtlingseigenschaft. Diese bilden auch die Hauptgruppe der vorläufig Aufgenommenen.

## Statusrechte im Vergleich

Gemäss Qualifikationsrichtlinie müssen subsidiär Schutzberechtigten, abgesehen von notwendig und sachlich gerechtfertigten Ausnahmeregelungen, grundsätzlich dieselben Rechte und Leistungen gewährt werden wie Flüchtlingen. Weil der Schutzbedarf gleichermassen zwingend und meist von gleich langer Dauer sei, plädierten UNHCR, Lehre und EU-Kommission für eine vollständige Angleichung der Statusrechte. Aufgrund des Widerstands einzelner Mitgliedstaaten wurden in einigen Bereichen indes geringfügige Unterschiede beibehalten, namentlich bei der Dauer der Aufenthaltsbewilligung, bei den Reisedokumenten und der Sozialhilfe.
Auch vorläufig Aufgenommene weisen grossmehrheitlich ein mit Flüchtlingen vergleichbares Schutzbedürfnis auf und erfahrungsgemäss bleiben über 80 Prozent der vorläufig aufgenommenen Personen längerfristig in der Schweiz. Gleichwohl sind ihre Statusrechte nach wie vor auf einen kurzfristigen Aufenthalt ausgelegt. Abgesehen vom Anspruch auf Erwerbstätigkeit und Integrationsleistungen ab Entscheid wurden sie in den letzten Jahrzehnten kaum erweitert.

### Aufenthalt, Niederlassung und Mobilität

Subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine Aufenthaltsbewilligung für mindestens ein Jahr, bei Verlängerung für mindestens zwei Jahre. Ihre Niederlassungsfreiheit entspricht grundsätzlich derjenigen von Drittstaatsangehörigen. Im Falle von Sozialhilfebezug sind Beschränkungen der freien Wohnsitzwahl zwar erlaubt, gemäss einer Leitentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall Alo und Osso (2) aber restriktiven Bedingungen unterworfen. Subsidiär Schutzberechtigten

müssen Reisedokumente ausgestellt werden, sofern sie keinen Pass erhalten können und Auslandreisen sind grundsätzlich erlaubt.
Die vorläufige Aufnahme beinhaltet keinen positiven Schutzstatus und keine ausländerrechtliche Bewilligung. Da sie eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung nicht aufhebt, sondern im Gegenteil voraussetzt, entspricht sie als ausgesetzte Abschiebung im Grunde einer Duldung. Die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen ist stark eingeschränkt. Sie können den Wohnort nicht frei wählen, sondern werden einem Kanton zugeteilt. Bei Sozialhilfebezug kann dieser ihnen zudem einen Wohnort oder eine Unterkunft zuweisen. Mit der jüngsten Gesetzesverschärfung wird im AIG ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene verankert, Auslandreisen werden nur noch im Ausnahmefall bewilligt. Bei Zuwiderhandlung bestehen neu weitreichende Sanktionsmöglichkeiten.

### Einschränkungen bei der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte darf zwar auf so genannte «Kernleistungen» beschränkt werden. Diese müssen jedoch im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen ausgerichtet werden wie bei Staatsangehörigen.
Die Sozialhilfeansätze von vorläufig Aufgenommenen liegen in den meisten Kantonen unter 50 Prozent derjenigen für Staatsangehörige. Sie orientieren sich an den Ansätzen für Asylsuchende, obwohl bei vorläufig Aufgenommenen ab Entscheid ein Integrationsauftrag besteht und eine Gleichbehandlung mit Flüchtlingen demnach sachgerechter wäre (3). Im Zuge einer Angleichung wären die Sozialhilfeansätze für vorläufig Aufgenommene an den Grundbedarf für Einheimische anzupassen.

### Schweizer Alleingang

Es ist davon auszugehen, dass auf EU-Ebene teilweise nicht unbeträchtliche Diskrepanzen bestehen zwischen den unionsrechtlichen Bestimmungen und deren Umsetzung bzw. Anwendung auf nationalstaatlicher Ebene. Nichtsdestotrotz hat die Qualifikationsrichtlinie die Situation von De-facto-Flüchtlingen massgeblich erleichtert. Abgesehen vom Familiennachzug, für den es bisher keine unionsrechtliche Regelung gibt, sind subsidiär Schutzberechtigte heute in den zentralen Lebensbereichen rechtlich entschieden bessergestellt als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz, wo aus grundrechtlicher Sicht problematische Einschränkungen andauern bzw. sich verfestigen, sowohl bei der Niederlassungs- und Reisefreiheit als auch bei der Sozialhilfe und dem Familiennachzug.

Die restriktive Ausgestaltung des Schutzstatus von De-facto-Flüchtlingen liegt sowohl in der Unantastbarkeit der GFK als auch in der Auffassung begründet, sie bedürften lediglich eines zeitlich begrenzten Schutzes. Warum ein auf Refoulement-Verboten basierender Schutzbedarf einen schwächeren Schutzstatus nach sich zieht, ist angesichts derselben Risiken gravierender Menschenrechtsverletzungen nicht schlüssig. Ebenso zeigen die Erfahrungen, dass auch der Schutzbedarf von Gewaltflüchtlingen meist gleich dringlich ist und ebenso lange andauert wie derjenige von Flüchtlingen.

Beim Verzicht auf den Wegweisungsvollzug bei Gewaltflüchtlingen gilt in der Schweiz das Credo, dass dafür keine völkerrechtlichen Verpflichtungen bestehen und der Verzicht auf rein humanitären Beweggründen basiert. Gerade die Qualifikationsrichtlinie deutet indes auf die Etablierung eines regionalen, europäischen Völkergewohnheitsrechts hin, da sie auf einem weitreichenden Konsens der EU-Staaten beruht, den Schutz von Gewaltflüchtlingen rechtlich zu regeln und eine gewisse Verbindlichkeit zu erzeugen (4). Die Schweiz anerkennt zwar ebenso, dass es abseits der GFK komplementäre Schutzformen braucht und geht hinsichtlich des Personenkreises sogar weiter als die Qualifikationsrichtlinie. Gleichzeitig bewegte sie sich bezüglich der Verbindlichkeit des Schutzes und den damit verbundenen Statusrechten in den letzten Jahrzehnten in die entgegengesetzte Richtung der Europäische Union.

*Wilma Rall*

**(1) Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU): www.asyl.net/fileadmin/user_upload/Gesetzestexte/QuRLNeuf_2011_95.pdf**

**(2) EuGH C-443/14 und C-444/14, Alo & Osso, EU:C:2016:127: curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-443/14**

**(3) Die Existenzsicherung vorläufig aufgenommener Personen in der Schweiz, in: Achermann Alberto/Véronique Boillet/Martina Caroni/Astrid Epiney/Jörg Künzli/Peter Uebersax (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht, 2020/2021**

**(4) Petermann Loewe Patricia, Materiell-rechtliche Aspekte der vorläufigen Aufnahme unter Einbezug des subsidiären Schutzes der EU, Diss. Zürich 2010**

Wilma Rall, lic. rer. soc., arbeitet als Journalistin. Im Rahmen des Nachdiplomstudiengangs «CAS Migrationsrecht» forschte sie zum Vergleich F-Ausweis in der Schweiz – subsidiärer Schutz in der EU.

# International

## Sri Lanka: Essen oder Medikamente, Schulgeld oder Benzin?

**Sri Lanka erlebte im Juli 2022 einen eigenen «Sturm auf das Capitol». Protestierende stürmten die Präsidentenresidenz. Bilder von Demonstrierenden, die im Swimming Pool des Präsidenten badeten, gingen um die Welt. Dahinter steckt jedoch die schwerste Wirtschaftskrise des Inselstaats seit 75 Jahren.**

Am 9. Juli 2022 stürmten Protestierende die Präsidentenresidenz in der Hauptstadt Colombo. Die Polizei und die Armee liessen die Demonstrierenden nach anfänglichen Abwehrversuchen gewähren. Zahlreiche Neugierige wollten sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen und besichtigten in den folgenden Tagen die besetzte Präsidentenresidenz wie ein Museum und bestaunten die luxuriöse Einrichtung. Der amtierende Präsident Gotabaya Rajapaksa trat einige Tage später, am 14. Juli 2022, zurück und wurde am 20. Juli 2022 durch den Polit-Veteranen Ranil Wickremesinghe ersetzt.
Bereits seit Ende Februar 2022 hatten sich die Proteste als Reaktion auf die Wirtschaftskrise zu einem landesweiten Aufstand ausgeweitet. Die Demonstrierenden forderten dabei stets den Rücktritt von Präsident Gotabaya Rajapaksa. Die Sicherheitskräfte und Regierungsanhänger:innen reagierten zunächst mit unverhältnismässiger Gewalt gegen die Protestierenden. Es kam zu willkürlichen Verhaftungen, Inhaftierungen und Folter. Anfang April 2022 trat das ganze Kabinett und Anfang Mai 2022 Premierminister Mahinda Rajapaksa zurück.

### Sri Lanka ist zahlungsunfähig

Sri Lanka ist seit Mai 2022 zahlungsunfähig. Als Gründe für die dramatische Wirtschaftskrise werden die schlechte Wirtschaftspolitik der aufeinanderfolgenden Regierungen und die COVID-Pandemie gesehen, die den wichtigen Tourismussektor und Überweisungen von sri-lankischen Arbeitnehmenden aus dem Ausland zum Erliegen brachte.
Mit dem Einbruch der Deviseneinnahmen hatte Sri Lanka Schwierigkeiten, seine Auslandsverschuldung in den Griff zu bekommen. Diese war auch aufgrund von Darlehen aus China zur Finanzierung ehrgeiziger Infrastrukturprojekte gestiegen. In der Folge konnte Sri Lanka Importe von Treibstoff und Grundnahrungsmitteln nicht mehr regelmässig bezahlen. Erschwerend kam hinzu, dass Gotabaya Rajapaksa Anfang 2021 temporär den Import von chemischem Düngemittel verbot, was zu einem Rückgang der Produktion von wichtigen Tee- und Reispflanzen führte. Die Wirtschaftskrise verschärfte sich zudem indirekt, da sich der Krieg in der Ukraine auf die bereits erhöhten weltweiten Lebensmittel- und Energiepreise auswirkte.

### Weniger Mahlzeiten und kleinere Portionen in den Haushalten

Die allgemeine Inflationsrate und die Lebensmittelinflationsrate erreichten im Juli 2022 rekordhohe 60 bzw. 90 Prozent. Die in die Höhe geschossenen Preise führen dazu, dass Grundnahrungsmittel für viele Familien unerschwinglich geworden sind. So müssen drei von vier Haushalten den Nahrungsmittelkonsum einschränken. Die hohen Preise und der Verlust von Arbeit treffen die Armen und Tagelöhner:innen besonders hart. Aber auch die Mittelschicht ist von der Verknappung wichtiger Lebensmittel sowie von Kochgas und Benzin stark betroffen. Die Auswirkungen der Krise sind für die breite Bevölkerung dramatisch: 85 Prozent der Haushalte erleiden aufgrund der Krise Einkommensverluste und 58 Prozent der Haushalte haben mehr als die Hälfte ihres Einkommens verloren.
28 Prozent der Gesamtbevölkerung Sri Lankas sind nach aktuellen Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und des Welternährungsprogramms der Uno von einer mässigen bis schweren Ernährungsunsicherheit betroffen. Der Vergleich zum Vorjahr zeigt die schockierende Entwicklung: Während im dritten Quartal 2021 rund 96 Prozent der Menschen einen akzeptablen Lebensmittelverbrauchswert (Food consumption score, FCS) hatten, wiesen 2022 rund 40 Prozent einen prekären Wert auf. In der Not muss einer von vier Haushalten die Anzahl der täglichen Mahlzeiten reduzieren und fast die Hälfte der Haushalte muss die Portionsgrössen begrenzen. Etwa ein Viertel der Haushalte sieht sich sogar dazu gezwungen, eigene Produktionsmittel zu verkaufen, die Ausgaben für die medizinische Grundversorgung zu reduzieren und die Schule der Kinder abzubrechen. Nahezu fünf Millionen Menschen (22 Prozent der sri-lankischen Bevölkerung) sind laut Uno derzeit auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen.

### Ärzt:innen und Patient:innen müssen sich selbst versorgen

Sri Lanka ist für seine Gesundheitsdienste fast vollständig vom Import von Medikamenten, medizinischen Instrumenten und Geräten abhängig. 80 bis 85 Prozent der verwendeten Medikamente werden importiert. Der akute Devisenmangel hat dazu geführt, dass das Land nicht mehr in der Lage ist, die Güter zu beschaffen, die für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsdienstleistungen wichtig sind. Nach Angaben der Uno von Anfang Juni 2022 sind fast 200 unentbehrliche Medikamente (essential medicines) sowie über 2700 unentbehrliche chirurgische und über 250 reguläre Laborartikel nicht mehr vorrätig. Wegen Stromausfällen sind Intensivstationen und Operationssäle nicht voll funktionsfähig.
Ärzt:innen müssen teilweise selbst die Unterstützung für dringend benötigte Medikamente organisieren. Sri-lankische Onkolog:innen haben beispielsweise weltweite Spendenauf-

rufe veröffentlicht und Briefe an private Unterstützer:innen, Organisationen und Regierungen geschrieben, um sicherzustellen, dass die Krebsbehandlungen nicht verzögert werden. Dr. Buddhika Somawardana, Onkologe am grössten Krebskrankenhaus in Colombo, beschrieb gegenüber der Zeitung The Guardian den «grossen Stress», unter dem er und andere Ärzt:innen standen, als im April 2022 wichtige Krebsmedikamente zur Neige gingen oder überhaupt nicht mehr verfügbar waren.
Fachleute befürchten aufgrund der Krise katastrophale und langfristige Auswirkungen auf die Gesundheit und Lebenserwartung der Menschen in Sri Lanka. Patient:innen sind gezwungen, weite Wege zurückzulegen, um sich ihre eigenen Medikamente zu beschaffen. Wenn sie die Medikamente überhaupt noch finden können, müssen sie dafür Preise bezahlen, die über 40 Prozent höher sind.

### Langfristige Folgen für Gesundheit und Lebenserwartung

Wenn die Kaufkraft der Bevölkerung sinkt, wird laut Fachleuten zuerst bei der Beschaffung von Medikamenten gespart. Viele Patient:innen müssen sich deshalb entscheiden zwischen den Medikamenten oder der Bezahlung des Schulgeldes für ihre Kinder oder des Benzins, um zur Arbeit gehen zu können. Die Patient:innen helfen sich selbst, indem sie eine geringere Dosis oder das Medikament weniger häufig als empfohlen einnehmen, einige der teureren Medikamente weglassen oder sie über einen kürzeren Zeitraum als vorgeschrieben einnehmen. Dies hat unweigerlich negative Langzeitfolgen. Nierenkrankheiten, Diabetes und Bluthochdruck, die in der aktuellen Krise nicht behandelt werden können, verursachen langfristige Schäden. In fünf Jahren sei entsprechend ein Anstieg der Schlaganfälle, der Herzinfarkte, der neurologischen Probleme und der Krebserkrankungen zu erwarten, berichten sri-lankische Ärzt:innen.

### Gewaltsames Vorgehen gegen Proteste und Repression

Präsident Ranil Wickremesinghe verhandelt mittlerweile mit dem Internationalen Währungsfonds für Unterstützungskredite. Es drohen schmerzhafte wirtschaftliche Reformen. Die Protestbewegung steht dem neuen Präsidenten kritisch gegenüber und verlangt weitergehende politische Änderungen. Nur zwei Tage nach seiner Wahl zeigte Wickremesinghe bereits seine harte Hand. Bei der Räumung eines Protestcamps in Colombo am 22. Juli 2022 sowie bei der Repression eines Student:innen-Protests am 18. August 2022 wandten Sicherheitskräfte unverhältnismässige Gewalt an. Zahlreiche Mitglieder der Protestbewegung wurden verhaftet und inhaftiert. Beobachter:innen und lokale Menschenrechtsaktivist:innen erwarten unter dem neuen Präsidenten keine Verbesserung der Menschenrechtslage. Das gilt insbesondere auch für den Norden und Osten des Inselstaats. Sicherheitskräfte schikanieren, bedrohen und überwachen dort die Angehörigen von «Verschwindengelassenen» sowie Anwält:innen und Gruppen, die sie unterstützen. Geheimdienste und das Militär mischen sich in diesen Regionen in die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ein und unterdrücken vermeintlich abweichende Meinungen. Sicherheitskräfte schikanieren, verhören und inhaftieren Journalist:innen. Personen mit vermeintlichen Verbindungen zu den im Bürgerkrieg besiegten «Tamil Tigers» können weiterhin in den Fokus der Behörden geraten.

### Schwierige Voraussetzungen für die Rückführung Geflüchteter

Sowohl die Versorgungs- wie die Menschenrechtslage in Sri Lanka sind besorgniserregend. Aus Sicht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) sowie von Menschenrechtsorganisationen ist es nicht angezeigt, geflüchtete Personen nach Sri Lanka zurückzuschicken, bevor sich die Lage wieder deutlich stabilisiert hat. Auf Rückführungen, insbesondere vulnerabler Personen sei zu verzichten. In einer Situation mangelnder Lebensmittelversorgung und Gesundheitsvorsorge und angesichts der schlechten Menschenrechtslage müsse das Staatssekretariat für Migration Gefährdung und Zumutbarkeit in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen.

*Adrian Schuster*
*Länderexperte SFH*

**Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) / World Food Programme (WFP), Special Report: FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission (CFSAM) to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, September 2022**
**www.fao.org/3/cc1886en/cc1886en.pdf**

**UN Human Rights Council, Situation of human rights in Sri Lanka; Comprehensive Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 6. September 2022**
**www.ecoi.net/en/file/local/2078443/A_HRC_51_5_AdvanceUneditedVersion.docx**

**SFH, Sri Lanka: Wirtschaftskrise und Gesundheitsversorgung, 13. Juli 2022**
**www.fluechtlingshilfe.ch/sri-lanka-wirtschaftskrise**

**SFH, Factsheet Sri Lanka, 20. September 2022**
**www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/herkunftslaender/sri-lanka**

**Amnesty International, Penalized for Protesting: Sri Lanka's Crackdown on Protesters, September 2022**
**www.amnesty.ch/de/laender/asien-pazifik/sri-lanka/dok/2022/unterdrueckung-von-protesten-muss-beendet-werden/briefing_penalized-for-protesting_srilanka.pdf**

**Amnesty International, We are near total breakdown: Protecting the rights to health, food and social security in Sri Lanka's economic crisis, october 2022**
**www.amnesty.org/fr/documents/asa37/6052/2022/en/**

# *Cher Support,*

## Qui paie pour le mobilier?

*J'aide quelqu'un à apprendre l'allemand. Il s'agit d'une personne au bénéfice de l'admission provisoire (livret F). Comme elle est en formation depuis six mois, elle a le droit de quitter le centre d'hébergement collectif pour son propre logement. Or elle n'a pas de meubles. Doit-elle les payer avec l'aide sociale en matière d'asile versée chaque mois, ou a-t-elle droit à un budget spécifique pour les payer?*

Dans le canton de Berne, pour l'emménagement dans un premier logement un forfait de max. 1500 francs est prévu pour se meubler, pour un ménage unipersonnel. Au centre d'hébergement collectif, les personnes reçoivent à leur arrivée un coussin et un duvet à emporter au moment de la sortie du centre, moyennant une déduction (150 francs) sur les 1500 francs accordés. Donc, une personne seule obtiendra au max. 1350 francs pour s'installer. Elle devra au préalable informer le partenaire régional compétent, et lui remettre ensuite les quittances.

**Vous trouverez ici les coordonnées du partenaire régional compétent:**
**www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*J'accompagne une famille de quatre personnes ayant obtenu le statut de réfugié. La famille est autorisée à quitter le centre d'hébergement collectif pour son propre logement. Elle n'a aucun meuble. A-t-elle droit à de l'argent pour s'en acheter?*

Oui, la famille recevra de l'argent pour l'ameublement de base de son premier appartement. Une personne seule obtiendra 1500 francs, et 500 francs par personne supplémentaire. Soit au maximum 3000 francs pour se meubler. Comme la famille vivait dans un centre d'hébergement collectif, elle doit prendre avec elle les duvets et coussins, un montant de 150 francs lui sera déduit par personne.

*J'accompagne une famille réfugiée au bénéfice de l'admission provisoire et domiciliée depuis quatre ans dans le canton de Berne. Elle a récemment pu déménager, mais la table de sa salle à manger s'est brisée en route. Peut-elle s'en acheter une nouvelle et se la faire rembourser par l'aide sociale (en matière d'asile)?*

Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent toujours soumettre un devis au partenaire régional compétent. Ce n'est qu'avec l'accord de ce dernier que du mobilier de remplacement pourra être acheté et financé, moyennant quittance. Le montant maximum pris en charge est par exemple fixé à 200 francs pour une table.

**Pour en savoir plus, voir le manuel de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE), mot-clé «Mobilier»:**
**handbuch.bernerkonferenz.ch/fr/fiches/stichwort/detail/mobilier**

**Vous trouverez ici les coordonnées du partenaire régional compétent:**
**https://www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*Je suis propriétaire et j'aimerais louer des chambres ou appartements meublés à des réfugiés. Est-ce autorisé? Puis-je exiger un petit supplément pour l'ameublement?*

Il est permis de louer des chambres et des appartements meublés à des personnes réfugiées, à condition de ne pas dépasser les limites de loyer fixées par la commune pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Le partenaire régional compétent vous informera à ce sujet. Vous devriez également le consulter sur la perception d'un supplément pour l'ameublement.

**Vous trouverez ici les coordonnées du partenaire régional compétent:**
**www.kkf-oca.ch/stellen_adressen_asylbereich**

*Support de l'OCA, Gina Lampart*

L'accompagnement des personnes ayant fui en Suisse est souvent soumis à des questions complexes liées au droit de l'asile et de l'aide sociale. Le Support de l'OCA répond à ces questions. Dans la nouvelle rubrique «Cher Support», nous abordons des thèmes récurrents et susceptibles d'intéresser d'autres personnes.

## Asile en Suisse

# Regroupement familial: enjeux du débat

**Le regroupement familial constitue l'un des rares moyens légaux de venir en Suisse et d'y rester. Le droit à la vie familiale vaut également pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Les exigences à respecter sont toutefois élevées – spécialement pour les personnes admises à titre provisoire – et les processus à la fois longs et coûteux. Aussi les acteurs du domaine de l'asile et des réfugiés cherchent-ils, par leurs conseils pratiques et en déposant des recours sur des questions-clés, à rendre cet instrument plus visible à l'usage. Car le regroupement familial concrétise un droit fondamental et constitue un argument en faveur de l'intégration.**

L'asile dans les ambassades a été supprimé en septembre 2012 et en avril 2022, le Conseil des États a refusé une motion visant à le réintroduire, au motif notamment que l'instrument du visa humanitaire et les programmes de réinstallation offrent suffisamment de possibilités d'obtenir en Suisse la protection souhaitée. Or ces dernières années, les visas humanitaires ne sont délivrés qu'avec réticence et la réinstallation, soit l'admission organisée de groupes de personnes à protéger et déjà reconnues par le HCR, fonctionne selon ses propres règles. Il reste par conséquent le regroupement familial, comme autre voie d'accès à l'asile.

Tout personne reconnue en Suisse comme réfugié (permis de séjour B) a droit au regroupement familial, soit à l'asile familial si sa famille existait déjà avant le départ de son pays. Les réfugié-e-s statutaires ayant fondé leur famille après leur fuite ainsi que les personnes étrangères ou réfugiées admises à titre provisoire (permis F) sont soumises aux mêmes règles de regroupement familial : Elles ont la possibilité de faire venir en Suisse leur famille nucléaire. À cet effet, il faut remplir une série de conditions sur le plan du logement, des moyens financiers et des compétences linguistiques, et respecter les délais en vigueur. Les personnes admises à titre provisoire doivent en outre attendre trois ans avant de déposer une demande de regroupement familial – une réduction à deux ans du délai d'attente se dessinant.

### Qui fait partie de la famille?

Peuvent venir en Suisse dans le cadre du regroupement familial les conjoints et partenaires enregistrés, les enfants mineurs ainsi que les enfants adoptés ou d'un autre lit (art. 51, al. 1, LAsi). À l'instar d'autres États tiraillés entre leurs obligations de droit international et leur volonté de contrôler l'immigration, la Suisse a opté pour une définition toujours plus stricte de la famille. Or la «famille nucléaire» ne tient guère compte des réalités familiales complexes des personnes réfugiées. Car bien souvent, les parents âgés ou les jeunes frères et sœurs des mineur-e-s non accompagné-e-s resté-e-s au pays auraient besoin du soutien de leur famille. Inversement les parents, les frères et sœurs ou les autres personnes qui jouaient déjà avant l'exil un rôle important dans la communauté familiale seraient utiles en Suisse, sur le plan financier comme par leur présence physique et émotionnelle. Le poids des préoccupations dues aux proches restés au pays diminuerait et le care work serait réparti entre davantage de personnes, avec pour effet de libérer des forces et l'esprit en vue de la formation et des préparatifs visant à rejoindre le marché du travail primaire.

### Prise en compte des liens de proximité et de dépendance et des pratiques familiales avant la fuite

Il est également discutable de limiter le regroupement familial, sous l'angle du droit fondamental à la vie familiale. La limitation à la famille nucléaire touche en effet au droit du respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH).
Le droit international et le droit européen ne renferment pas de conception étroite de la famille, mais fixent les contours du droit à la vie de famille interprétée dans un sens plus large. Il est essentiel ici de maintenir l'unité de famille (Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et apatrides), de prendre en compte les rapports réels de proximité entre les personnes (CEDH et Pacte II de l'ONU) et de tenir compte des relations de dépendance au sein des familles (HCR).

### Importance du regroupement familial inversé pour l'intérêt suprême de l'enfant

Angela Stettler, du service spécialisé Regroupement familial de la CRS, trouve préoccupant d'un point de vue psychosocial et en ce qui concerne les droits de l'enfant et le droit à la vie familiale, que la Suisse exclue les mineur-e-s et les mineur-e-s non accompagné-e-s (MNA) du droit au regroupement familial: «à la différence des États de l'UE, la Suisse ne prévoit pas le regroupement familial inversé. Autrement dit, ni les parents ni les propres frères et sœurs des MNA n'ont droit au regroupement familial. Depuis 2014, où l'al. 2 de l'art. 51 LAsi a été abrogé, l'asile familial n'est plus possible selon les autorités suisses pour un mineur ou une mineure qui souhaiterait que ses parents le rejoignent.» Cet alinéa permettait de faire venir, au-delà de la famille nucléaire, d'autres proches parents liés par une relation de dépendance particulière.

## Évaluation de l'autonomie financière en vue d'un regroupement familial

Un bénéficiaire de permis B réfugié ou une personne admise à titre provisoire (permis F) peuvent-ils faire venir leur famille en Suisse? L'enjeu ici est notamment de savoir si par la suite, la famille dépendra ou non de l'aide sociale ou des prestations complémentaires.
Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF), la situation financière des requérantes et requérants doit faire l'objet d'une analyse prospective. Au-delà de l'éventuelle dépendance actuelle de l'aide sociale, il faut examiner dans une approche globale la manière dont elle est susceptible d'évoluer (voir par ex. ATAF 2017 VII/4 de 2017). L'entrée en Suisse de proches peut ainsi améliorer la situation financière de la famille, par ex. si une mère est susceptible d'exercer une activité lucrative après l'arrivée de son mari, ou si la personne entrant en Suisse pourrait rapidement obtenir un revenu.
Si des enfants arrivent en Suisse, il faut tenir compte des allocations familiales auxquelles ils auront droit, si l'un des parents travaille. Il en va de même des éventuelles réductions des primes d'assurance-maladie.
Les mères élevant seules leurs enfants risquent d'avoir du mal à remplir le critère de l'indépendance financière. Aussi le TAF a-t-il souligné que le législateur ne saurait avoir voulu exclure de facto tout regroupement familial pour certains groupes de personnes admises à titre provisoire, à l'instar des familles monoparentales (ATAF E-2423/2013 du 08.07.2014).
Le cas échéant, il faut aussi prendre en compte la «situation particulière des réfugiés admis à titre provisoire» (art. 74, al. 5, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA). Autrement dit, la vie familiale doit être autorisée en Suisse même si le critère de l'indépendance financière n'est pas (encore) pleinement rempli, dès lors que le déficit reste dans des limites acceptables et que l'autonomie financière est à prévoir (ATAF E-2423/2013 du 08.07.2014).
La dépendance de l'aide sociale n'est donc pas en soi une raison de refuser une demande de regroupement familial.

*Gina Lampart*

### Le couperet de l'âge! Délais de regroupement familial et délais d'attente

Les personnes admises à titre provisoire et les réfugié-e-s reconnu-e-s dont la famille s'est formée après l'exil ont cinq ans pour déposer une demande de regroupement familial. Mais si le regroupement familial concerne des enfants de plus de douze ans, le délai est ramené à un an. Cette restriction fragilise les intéressé-e-s, qui doivent attendre d'avoir rempli les critères légaux pour obtenir le regroupement familial. Expérience à l'appui, bien des migrantes et migrants ont besoin de temps – généralement de plus d'un an – pour s'intégrer professionnellement et socialement dans un nouveau pays. Il leur faut dès lors plusieurs mois ou années pour remplir les conditions matérielles, ce dont le délai d'un an en vigueur pour les enfants de plus de douze ans ne tient nullement compte. Il est vrai que le Tribunal administratif fédéral (TAF) a constaté dans un arrêt de 2018 que le droit au regroupement familial existe même si l'enfant atteint l'âge de la majorité pendant la procédure (TAF F-3045/2016).
Les personnes admises à titre provisoire (livret F) doivent en outre attendre au moins trois ans pour déposer une demande de regroupement familial. Un tel délai constitue un réel obstacle. Dans un arrêt de principe datant de juillet 2021, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a jugé que le délai de trois ans en vigueur au Danemark violait le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Le SEM a fait savoir cet automne que la pratique du délai d'attente de trois ans serait bientôt adaptée en Suisse.
Selon Angela Stettler, la Cour européenne des droits de l'homme a suspendu les cas en provenance de Suisse depuis 2019 afin d'attendre l'arrêt du Danemark: «Les sujets en suspens sont le délai d'attente et l'indépendance vis-à-vis de l'aide sociale, un autre thème concerne un working poor typique.»
De l'avis du service spécialisé Regroupement familial de la CRS, il est temps d'aligner la réglementation du regroupement familial des personnes admises à titre provisoire sur celle en place pour les personnes au bénéfice de l'asile. En effet, il s'agit de la même problématique et les enjeux juridiques sont les mêmes. «Comme les réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provisoire sont séparées contre leur volonté de leurs proches et ne peuvent mener de vie familiale dans un autre pays. À l'instar des réfugiés reconnus, 90% des personnes admises à titre provisoire resteront ici. La Cour EDH tiendra compte de ces aspects dans son examen de la proportionnalité.»

### Logement approprié: X personnes - 1 = nombre de pièces

À côté du cercle étroit des ayants droit et des délais problématiques car sans rapport avec la réalité vécue, de nombreuses exigences font du regroupement familial un véritable parcours d'obstacles. Pour en bénéficier, il faut ainsi déjà posséder des connaissances de la langue nationale de son futur lieu de vie, ou du moins être inscrit à un cours de langue de niveau A1.
La personne doit également prouver qu'elle dispose d'un logement approprié, assez grand pour toute la famille. La formule suivante s'applique: le nombre de pièces doit être égal au nombre de personnes moins une.
«Entre-temps», explique Angela Stettler, «plusieurs arrêts du TAF ont constaté que cette formule n'est qu'une règle empirique, et donc qu'il n'est pas justifié de refuser une demande sur cette seule base». L'arrêt du TAF F-528/2022 du 24 juin 2022 en est un bon exemple: le SEM jugeait un 4,5 pièces trop exigu pour une famille de six personnes. Le TAF a approuvé le recours, en déplorant l'application à la lettre de la formule concernant la taille du logement.
Outre les arrêts recommandant d'examiner la situation effective, d'autres arrêts relativisent le moment de la preuve du logement adéquat. Le TAF a ainsi constaté, à propos d'une

recourante désirant faire venir ses deux filles, qu'on ne pouvait attendre d'elle qu'elle se soucie déjà d'avoir un logement approprié pour sa famille au stade de sa demande (ATF F-5418/2020).

### Exigences élevées en matière d'indépendance financière

La plupart du temps, la pierre d'achoppement du regroupement familial n'est pas la taille du logement ou les compétences linguistiques requises, mais bien le critère de l'indépendance financière et des prestations complémentaires (voir encadré, p. 23). Tel était le cas dans la décision susmentionnée: au final, le TAF a rejeté le recours parce qu'à ses yeux, la mère n'avait pas entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour cesser de percevoir l'aide sociale (5418/2020).

## Service spécialisé Regroupement familial CRS

À la fin d'octobre 2022, la CRS a ouvert son service spécialisé Regroupement familial. Ce bureau prodigue des conseils aux personnes ayant effectué en Suisse une procédure d'asile, qui aimeraient faire venir des parents et que les bureaux de conseil juridique des cantons ne sont pas en mesure d'aider. Il traite ainsi les cas présentant un droit de regroupement familial en vertu des engagements de droit public pris par la Suisse, mais qui ne figurent pas encore dans l'ordre juridique suisse ou qui sont refusés dans la pratique actuelle (exemple: regroupement familial inversé). Ou encore des situations délicates en raison de délais dépassés, d'autres critères restrictifs ou d'obstacles pratiques (exemple: regroupement familial demandé par des «travailleurs pauvres»).
Les bases élaborées par le service spécialisé sont ensuite fournies aux bureaux cantonaux de conseil juridique et aux autres services formulant les demandes de regroupement familial, sous la forme de modèles, d'argumentaires ou d'éléments de texte.
Après une période éprouvante, où les résultats n'étaient pas à la hauteur de ses efforts et des attentes des intéressés, la CRS a fermé à la fin de l'année 2021 son service de conseil en matière de visas humanitaires, afin de recentrer ses ressources sur un secteur plus porteur. Une enquête sur les besoins a confirmé à la fois le réel besoin d'aide des personnes intéressées par le regroupement familial et l'existence de nombreuses possibilités pratiques de faire évoluer la jurisprudence.

**Service spécialisé Regroupement familial CRS**
**www.redcross.ch/fr/notre-offre/aide-en-cas-d-urgence/regroupement-familial**

**CRS, Département Santé et intégration: enquête de mai 2020 consacrée aux besoins de soutien des personnes relevant du domaine de l'asile en vue du regroupement familial en Suisse (en allemand)**
**www.migesplus.ch/publikationen/unterstuetzung-fuer-personen-aus-dem-asylbereich-beim-familiennachzug-in-die**

En revanche, le TAF a récemment corrigé une décision négative. Le SEM n'avait pas tenu compte du revenu d'un conjoint aspirant au regroupement familial et qui avait obtenu un contrat de travail, au motif que son contrat n'était pas encore signé et qu'un licenciement demeurait possible pendant la période d'essai. Le TAF n'a pas suivi l'interprétation stricte du SEM et a accepté la demande de regroupement familial (F-528/2022).

### Tirer parti des opportunités de développer la jurisprudence

En plus de conseiller les personnes directement concernées (voir encadré), le service spécialisé Regroupement familial CSR veut encourager le développement de la jurisprudence. «Contrairement au rétrécissement des visas humanitaires, nous observons aussi des évolutions positives en matière de regroupement familial et voyons des possibilités d'agir.» Pour la CRS, la priorité va aux catégories de personnes qui auraient droit au regroupement familial en vertu des conventions internationales, mais dont le droit au regroupement familial n'est pas prévu en Suisse ou est trop fortement limité : à l'instar des mineur-e-s non accompagné-e-s ou des personnes se trouvant dans un rapport de dépendance dû à leur âge ou à une limitation.
Le service spécialisé entend par ailleurs contester l'interprétation restrictive des critères, la trop longue durée des procédures ainsi que l'analyse insuffisante des circonstances, par exemple en ce qui concerne l' intérêt suprême de l'enfant. Angela Stettler : «Les obstacles légaux et pratiques existants en matière de regroupement familial doivent être supprimés afin que les personnes réfugiées puissent également revendiquer et vivre leur droit au respect de la vie familial».

*Franziska Müller*
*Sabine Lenggenhager*

**Motion Jositsch, Permettre à nouveau de déposer des demandes d'asile auprès des ambassades**
**CIP, 2.2.2022:**
**www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2021/Rapport_de_la_commission_CIP-E_21.3282_2022-02-01.pdf**
**Séance du CE du 15 mars 2022**
**www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=56501**

**Art. 8 CEDH, Droit au respect de la vie privée et familiale:**
**www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1974/2151_2151_2151/fr#art_8**

**Cour EDH, arrêt de principe sur le délai d'attente applicable au regroupement familial au Danemark des bénéficiaires de la protection subsidiaire, 2021**
**hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-211178%22]}**

**Arrêts du TAF :**
**TAF F-3045/2016, arrêt du 25 juillet 2018**
**TAF F-5418/2020, arrêt du 28 mars 2022**
**TAF F-528/2022, arrêt du 24 juin 2022**
**www.bvger.ch/bvger/fr/home.html**
**> Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF**

**OCA InfoPro Regroupement familial**
**www.kkf-oca.ch/ip-regroupement_familial**

# Droit des migrations

## La Suisse fait cavalier seul dans la protection des réfugiés de fait

**Avec son «admission provisoire», la Suisse compte aujourd'hui parmi les derniers pays de l'espace Schengen à ne pas accorder de statut de protection positif, avec les droits qui s'ensuivent, à des personnes de fait réfugiées. Elle est par ailleurs étroitement liée au système d'immigration et d'asile européen, en tant que membre associé des accords de Schengen et Dublin. Il vaut dès lors la peine d'examiner de près la «protection subsidiaire», le pendant européen de notre admission provisoire.**

Depuis la fin de la guerre froide, les principales causes des grands mouvements de fuite ont profondément changé. Ce sont avant tout les guerres civiles, la violence arbitraire, les violations systématiques des droits de l'homme ou les situations d'urgence humanitaire grave qui poussent les individus à quitter leur pays. Mais comme il ne s'agit pas de motifs de persécution classiques au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CGR), les réfugiés de fait provenant d'Afghanistan, de Syrie ou d'Érythrée ne sont guère reconnus comme tels en Europe. En Suisse, on leur accorde généralement l'«admission provisoire» alors que dans les États membres de l'UE, ils reçoivent la plupart du temps une «protection subsidiaire».

### Protection complémentaire accordée aux réfugiés de fait

La création de ces deux concepts reposait sur la conviction politique que le nouveau contexte exige des formes de protection complémentaires, en dehors de la CGR. L'idée était de protéger les réfugiés de fait, qui fuient les menaces individuelles et/ou la violence générale et arbitraire. Les deux concepts se fondent d'une part sur l'interdiction de refoulement en cas de risque de violation de l'art. 3 CEDH et, d'autre part, sur des normes de protection spécifiques aux réfugiés de la violence.

### Protection subsidiaire dans l'UE

Les conditions cadres légales de la protection subsidiaire sont réglées dans la directive «qualification» (1) de l'UE. Cette directive européenne constitue le premier instrument supranational visant à protéger les réfugiés de fait en Europe. Elle fixe des normes contraignantes pour la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de la protection subsidiaire, avec les droits et avantages qui s'ensuivent. L'expression «protection subsidiaire» souligne la primauté de la CGR, et donc une telle option n'est envisageable que si les conditions prévues dans la CGR ne sont pas remplies.

### Admission provisoire en Suisse

Les bases juridiques de l'admission provisoire figurent dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Les nombreux renvois à la loi sur l'asile (LAsi) indiquent toutefois qu'en règle générale, une demande d'asile a été déposée auparavant. En cas de décision négative ou de décision de non-entrée en matière, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) examine les éventuels obstacles à l'exécution du renvoi. Si un renvoi n'est pas exécutable pour des raisons de droit international ou humanitaires, le SEM ordonne l'admission provisoire.
Une distinction s'impose à cette occasion entre les personnes étrangères ou réfugiées. Les réfugiés admis provisoirement possèdent en droit international le statut de réfugié, mais sans obtenir l'asile pour des motifs d'exclusion inhérents au droit national.
Comme la protection subsidiaire ne s'applique pas aux personnes ayant la qualité de réfugié, les comparaisons faites ci-après ne valent que pour les personnes étrangères admises provisoirement mais non reconnues comme réfugiées, qui dominent dans le groupe des admis provisoires.

### Comparaison entre les droits statutaires

Selon la directive «qualification», il faut accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, sauf dérogations nécessaires et objectivement justifiées, les mêmes droits et avantages qu'aux réfugiés. Au vu de leurs besoins de protection tout aussi impératifs et de la durée de séjour en général comparable, tant le HCR que la doctrine et la Commission européenne ont plaidé pour une harmonisation complète des droits statutaires. Mais suite à une levée de boucliers parmi les États membres, de légères différences ont été maintenues dans certains domaines comme la durée de l'autorisation de séjour, les documents de voyage fournis ou l'aide sociale.

La grande majorité des personnes admises à titre provisoire ont des besoins de protection similaires aux réfugiés et expérience à l'appui, plus de 80% d'entre elles resteront durablement en Suisse. Leurs droits statutaires restent néanmoins conçus pour un séjour de courte durée. En dehors du droit à l'exercice d'une activité lucrative et du droit aux prestations d'intégration accordé dès l'ouverture de la décision, ils n'ont guère été étendus au cours des dernières décennies.

### Séjour, établissement et mobilité

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent une autorisation de séjour pour une année au minimum, dont la durée de validité peut être prolongée jusqu'à deux ans. Leur liberté d'établissement correspond en principe à celle des ressortissants d'États tiers. En cas de dépendance de l'aide sociale, des restrictions au libre choix du domicile sont certes autorisées mais, selon une décision phare de la Cour de justice

de l'Union européenne (CJUE) rendue dans le cas Alo et Osso (2), elles sont soumises à des conditions strictes. Des documents de voyage seront établis pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, s'ils ne peuvent obtenir de passeport et sachant que les voyages à l'étranger sont en principe autorisés.

L'admission provisoire ne confère ni statut de protection positif, ni autorisation en droit des étrangers. Comme elle n'annule pas une décision de renvoi entrée en force mais suppose au contraire une telle décision, il s'agit d'un simple geste de bon vouloir à l'égard de personnes dont l'expulsion a été reportée. Les libertés d'établissement et de mouvement des personnes admises à titre provisoire sont très restreintes. Elles ne peuvent pas choisir librement leur lieu de domicile, mais sont attribuées à un canton. Ce dernier pourra leur imposer un lieu de domicile voire un logement spécifique, en cas de dépendance de l'aide sociale. Le récent tour de vis de la LEI a instauré une interdiction générale de voyager pour les personnes admises à titre provisoire, les voyages à l'étranger n'étant plus autorisés qu'à titre exceptionnel. Des possibilités de sanctions étendues sont désormais en place, en cas d'infraction.

### Restrictions en matière d'aide sociale

L'aide sociale accordée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire peut certes être limitée aux «prestations essentielles». Elles doivent toutefois être versées dans la même mesure et aux mêmes conditions qu'aux ressortissants suisses.
Dans la plupart des cantons, les montants de l'aide sociale allouée aux personnes admises à titre provisoire sont inférieurs de plus de la moitié à ceux en vigueur pour les ressortissants suisses. Ils se basent sur les taux applicables aux requérants d'asile, alors même qu'il existe un mandat d'intégration dès le stade de la décision, et donc que l'égalité de traitement avec les personnes réfugiées serait plus adéquate (3). Dans le cadre d'une harmonisation, il faudrait aligner les barèmes de l'aide sociale applicables aux admis provisoires sur les besoins de base des autochtones.

### Voie solitaire de la Suisse

Tout indique que dans l'UE, les divergences sont parfois considérables entre le droit communautaire et sa transposition ou son application à l'échelon national. Mais la directive «qualification» a grandement amélioré la situation des réfugiés de fait. En dehors du regroupement familial, pour lequel il n'existe à ce jour aucune disposition juridique au niveau de l'UE, les bénéficiaires de la protection subsidiaire jouissent aujourd'hui d'une situation juridique nettement plus enviable que les personnes admises provisoirement en Suisse, pour lesquelles des limitations problématiques du point de vue des droits fondamentaux tendent à se pérenniser (liberté d'établissement, liberté de déplacement, aide sociale, regroupement familial, etc.).
La conception restrictive du statut de protection des réfugiés de fait tient tant à l'inviolabilité de la CGR qu'à l'idée voulant que ces personnes n'ont besoin que d'une protection limitée dans le temps. Or on voit mal pourquoi un besoin de protection basé sur l'interdiction de refoulement conférerait un statut de protection plus faible, puisque les risques de violations des droits de l'homme dans le pays d'origine sont les mêmes. On sait encore, expérience à l'appui, que le statut de protection des réfugiés de la violence comporte généralement le même degré d'urgence que pour les réfugiés, et qu'il dure tout aussi longtemps.
Le credo de la Suisse et qu'en renonçant à exécuter le renvoi des réfugiés de la violence, elle n'est soumise à aucun engagement de droit international et agit pour des motifs purement humanitaires. Or la directive «qualification» vise à établir dans toute l'Europe un droit coutumier régional reposant sur un large consensus des États membres, à régler en droit la protection des réfugiés de la violence et à créer des engagements (4). La Suisse reconnaît sans doute elle aussi qu'il faut prévoir des formes de protection complémentaires à la CGR, et va même plus loin que la directive «qualification» dans sa définition du cercle des personnes à protéger. Elle a par contre évolué de manière diamétralement opposée à l'Union européenne, en relativisant au cours des dernières décennies le caractère contraignant de la protection et des droits statutaires correspondants.

*Wilma Rall*

**(1) Directive «qualification» (2011/95/UE): eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fr:PDF**

**(2) CJUE C-443/14 et C-444/14, Alo & Osso, EU:C:2016:127: https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-443/14**

**(3) Die Existenzsicherung vorläufig aufgenommener Personen in der Schweiz, in: Achermann Alberto/Véronique Boillet/Martina Caroni/Astrid Epiney/Jörg Künzli/Peter Uebersax (éd.), Annuaire du droit de la migration, 2020/2021**

**(4) Petermann Loewe Patricia, Materiell-rechtliche Aspekte der vorläufigen Aufnahme unter Einbezug des subsidiären Schutzes der EU, Diss. Zürich 2010**

Wilma Rall, lic. en sciences sociales, travaille comme journaliste. Pour son certificat d'études avancées (CAS) en droit des migrations, elle a procédé à une comparaison approfondie entre le permis F en Suisse et la protection subsidiaire accordée dans l'UE.

# Kurzinfos

## Beratung

### Behördengänge in Bern und Umgebung vereinfachen

Amina Grimm, Jule Ksinsik und Katja Wyss haben im Rahmen ihres Studiums ein Projekt auf die Beine gestellt, welches Behördengänge für Migrant:innen erleichtern soll: KOMIBA. Wenn Migrant:innen oder Freiwillige bei einem Behördengang nicht mehr weiterwissen, finden sie auf der Webseite (D/E/F) in einfacher Sprache ersten Rat und sehen, welche Behörde zuständig ist. Das Angebot deckt Behörden der Gemeinden Bern, Köniz, Ostermundigen, Bremgarten b. Bern, Muri und Zollikofen ab.
Jeweils mittwochs von 17.30 bis 19.00 Uhr bietet KOMIBA an der Kapellenstrasse 24a in Bern Beratung an. Personen mit Fragen, die mit den Behörden zu tun haben, etwa zu den Themen Steuern oder Kinderbetreuung, sind willkommen. KOMIBA bietet keine Rechtsberatung an.

### Faciliter les démarches administratives

KOMIBA offre des consultations relatives aux démarches administratives aux migrant-e-s et bénévoles de la commune de Berne et alentours. Le cœur du projet est le site web avec des informations en langage facile et les adresses des autorités. Tous les mercredis de 17h30 à 19h00, KOMIBA propose des consultations en personne à la Kapellenstrasse 24a à Berne en lien avec les autorités officielles (par exemple pour les impôts ou garderies). KOMIBA n'offre pas de conseils juridiques.

**KOMIMBA: www.komiba.ch**
**Kontakt / Contact: infokomiba@gmail.com**
**044 585 22 69 (mittwochs von 17.30-19.00 Uhr / le mercredi de 17h30 à 19h30)**

## Publikationen

### Ich habe Status F

Vorläufig aufgenommene Personen machen oft die Erfahrung, nicht angehört zu werden oder auf Unverständnis zu stossen, wenn sie ihre Lebenslage beschreiben. In einem Portraitprojekt stellte der Verein map-F vorläufig aufgenommenen Menschen eine Plattform zur Verfügung, um Herausforderungen in ihrem Leben unter dem Status F aus ihrer Perspektive und selbstbestimmt zu erzählen. Daraus ist ein Buch entstanden mit eindringlichen und überraschenden Erzählungen, die aufhorchen lassen.

**Bestellen: map-f.ch/portaitprojekt**

### Soziale Sicherheit in der Migrationsgesellschaft Schweiz

In der Schweiz gibt es ein Sicherheitsnetz, das weitreichenden Schutz vor Armut bietet – auch dann, wenn Menschen krank werden, die Arbeit verlieren oder zu wenig verdienen, um davon leben zu können. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass nicht alle gleich gut geschützt sind. Bestimmte Bevölkerungsgruppen mit Migrationsbezug sind besonderen Armutsrisiken ausgesetzt, Menschen ohne Schweizer Pass müssen bei einem Sozialhilfebezug mit ausländerrechtlichen Konsequenzen rechnen. Das Magazin terra cognita der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) diskutiert die vielfältigen Fragen, die sich rund um die sozialen (Un-)Sicherheiten in der Migrationsgesellschaft Schweiz ergeben.

**www.terra-cognita.ch/de/ausgaben**

## Schule

### Unterrichtsmaterial zum Animadok-Film Flee

1989 muss Amin mit seiner Familie aus Afghanistan flüchten – aber nur er schafft es schliesslich bis nach Kopenhagen. Zwanzig Jahre später steht der inzwischen angesehene Akademiker vor der Hochzeit mit seinem Partner. Es ist an der Zeit, die lange unterdrückten, von Angst und Traumata geprägten Erinnerungen an die Flucht zu verarbeiten, und so teilt er sie mit seinem Freund, dem Filmemacher Jonas Poher Rasmussen. Um Amins Anonymität zu bewahren, arbeitet dieser mit Animationen und Archivmaterial. Die Geschichte berührt und die hybride Form aus Animation und Dokumentarfilm spricht Jugendliche an. Eine 13-seitige Unterrichtsunterlage bietet Lehrpersonen Inspiration und Ideen, um den Film mit Schüler:innen zu sehen und zu diskutieren.

**Download Unterrichtsmaterial, Film buchen: www.filmcoopi.ch/movie/flee**

**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