



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Direktion SEM

Christine Schraner Burgener

Bern-Wabern, 1. April 2022

Konsultation zum Bundesprogramm «Unterstützungsmassnahmen von Personen mit Schutzstatus S» (Programm S)

Stellungnahme der EKM

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM berät den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen. Sie steht dem Bundesrat und den Departementen darum für Stellungnahmen und Empfehlungen zu Migrationsfragen und Grundsatzfragen der Integrationsförderung zur Verfügung.

Am 25. März 2022 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum geplanten Bundesprogramm «Unterstützungsmassnahmen von Personen mit Status S» (Programm S) Stellung zu nehmen. Obwohl die Eidgenössische Migrationskommission EKM zur vorliegenden Konsultation nicht eingeladen worden ist, erlauben wir uns, Ihnen aufgrund unseres Auftrags unsere Einschätzungen darzulegen und unsere Empfehlungen mitzuteilen. Wir sind überzeugt, dass unser Blickwinkel die Sichtweisen und Einschätzungen der Kantonsregierungen sinnvoll und angemessen ergänzt.

In den Wochen seit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine haben Millionen von Menschen dieses Land verlassen und in Nachbarländern Schutz gesucht. Tausende sind in der Schweiz angekommen, haben sich registrieren lassen und den Schutzstatus S erhalten. Tausende werden im Laufe der kommenden Wochen und Monaten hinzukommen.

Um die grossen Herausforderungen bewältigen zu können, hat der Bundesrat ein Sonderstab geschaffen. Dieser ist damit betraut, die Aufgaben bundesintern und zwischen dem Bund und den Kantonen abzustimmen und zu klären, wofür zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

Mitte April wird dem Bundesrat eine breite Palette von Anträgen und Empfehlungen unterbreitet, darunter auch das befristete Bundesprogramm «Unterstützungsmassnahmen von Personen mit Schutzstatus S», welches Gegenstand der vorliegenden Konsultation ist.

Mit Blick auf eine kohärente Migrationspolitik des Bundes betont die EKM die Wichtigkeit, zwischen sicherheits- und integrationspolitischen Anliegen eine gute Balance zu finden.

1. Position der EKM zum «Schutzstatus S»

Bevor die EKM auf den zur Diskussion stehenden Entwurf zur Schaffung des befristeten Bundesprogramms eingeht, möchte sie ihre in den letzten Wochen entwickelte Position zum Schutzstatus S kurz skizzieren:

a) Die Schweiz ist in der Verantwortung: Schutzstatus «S» für Flüchtende aus der Ukraine

In Ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 2022 machte die EKM deutlich, dass sie die Schweiz bei der Bewältigung der grossen Fluchtbewegungen und der humanitären Krise im Ukraine-Krieg in der Verantwortung sieht. Aufgrund aktueller Entwicklungen legte sie dem Bundesrat nahe, den Schutzstatus S zu aktivieren.

Die EKM empfahl dem Bundesrat, Massnahmen zur Integration frühzeitig zu ergreifen und Personen rasch in den regulären Integrationsprozess zu führen. Es ist hinlänglich bekannt, dass mit einer grossen Anstrengung zu Beginn des Integrationsprozesses die grösstmögliche Wirkung erzielt werden kann.

b) Schutzstatus S: Stellungnahme zur Ausgestaltung

Im Anschluss an die Konsultation des Bundes zur Anwendung des Schutzstatus S nahm die EKM am 11. März 2022 schriftlich Stellung. Sie hob die Punkte hervor, welchen der Bundesrat und die Behörden bei der Ausgestaltung besondere Beachtung schenken sollten.

Sie legte den Behörden nahe, den Schutzstatus S so auszugestalten, dass

- die Arbeits- und Bildungsfähigkeit,
- die Rückkehrfähigkeit,
- die Integrationsfähigkeit

der Flüchtenden aus der Ukraine erhalten werden können.

Dafür seien gezielte Unterstützungsmassnahmen nötig und zwar

- für die Dauer des Aufenthaltes,
- im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr,
- sowie im Hinblick auf die Integration, all jener Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben werden.

c) Empfehlungen der EKM zur obligatorischen Bildung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen

Am 24. März 2022 wandte sich die EKM erneut an die Behörden. In ihren Empfehlungen betonte sie, dass an Schweizer Schulen im Umgang mit fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen bereits viel Wissen und Können vorhanden ist.

Sie hielt fest, dass

- geflüchtete Kinder und Jugendliche schnellstmöglich in die Regelklassen zu integrieren seien – von Anfang an, oder, bei grossen Gruppen, nach spätestens einem Jahr.
- geflüchtete Kinder und Jugendliche denselben Anspruch auf Inhalte, Umfang und Orientierung am Lehrplan hätten, wie alle anderen Kinder und Jugendlichen.
- es geflüchteten Fachleuten und Eltern möglich sein sollte, sich als Assistenzpersonen im Unterricht einbringen zu können.

Ziel müsse es sein, dass Kinder und Jugendliche schnellstmöglich am Alltag in Schule und Wohngemeinde teilnehmen können. Zudem stellte sich die EKM auf den Standpunkt, dass die schulische Integration einer voraussichtlich sehr grossen Zahl von geflüchteten Kindern und Jugendlichen nicht eine Aufgabe sei, welche die obligatorische Schule alleine stemmen könne. Vielmehr müsse sie von den Gemeinden, von verschiedenen kantonalen Departementen, den pädagogischen Hochschulen und den Integrationsfachstellen gemeinsam getragen werden. Aufgrund der ausserordentlichen Herausforderung seien zudem auch von Seiten des Bundes angemessene Mittel und Unterstützungsmassnahmen nötig.

Zentral sei, dass sich alle Schritte zur schulischen Integration geflüchteter Kinder und Jugendlicher auf allen Ebenen am Kindeswohl orientierten – in der Schule, in der Unterbringung und in der Bereitstellung von Unterstützungsmassnahmen, etwa der Ermöglichung von therapeutischer Begleitung besonders belasteter Kinder.

2. Einschätzungen der EKM zum vorliegenden Programmentwurf

- Die Arbeits- und Bildungsfähigkeit, die Rückkehrfähigkeit und die Integrationsfähigkeit der Personen mit Schutzstatus S erhalten

Beim geplanten Bundesprogramm handelt es sich nicht um Unterstützungsmassnahmen zugunsten von Personen mit Status S. Es handelt sich vielmehr um Massnahmen des Bundes zur Unterstützung der Kantone bei der Bewältigung der Herausforderungen, die in einem Zusammenhang mit der Aktivierung des Schutzstatus S stehen.

Gemäss dem Integrationsverständnis, welches dem Programmentwurf zugrunde liegt, wird die Integration der Personen mit Schutzstatus S nicht anvisiert. Der Status S wird für die Dauer einer akuten Gefährdung gewährt und er ist daher grundsätzlich rückkehrorientiert. Aus behördlicher Sicht beeinträchtigt die Förderung der Integration die Rückkehrfähigkeit. Im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung würden sich jedoch punktuellen Unterstützungsmassnahmen rechtfertigen, insbesondere solche, welche Personen mit Status S den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Der volle Zugang zu Massnahmen der spezifischen Integration – beispielsweise ein Prozess der Erstintegration mit Potenzialabklärung und durchgehender Fallführung, wie dies seit der Einführung der Integrationsagenda Schweiz IAS bei Personen aus dem Asylbereich vorgesehen ist – ist aus dieser Sicht für den Erhalt der Rückkehrfähigkeit hinderlich. Die Integrationspauschale soll Personen mit Schutzstatus S erst dann gewährt werden, wenn sie nach fünf Jahren Anspruch auf die Aufenthaltsbewilligung und damit eine Bleibeperspektive haben.

Aus Sicht der EKM kann mit einem raschen Beginn der Integration die grösstmögliche Wirkung erzielt werden. Sie unterstützt Geflüchtete beim Zurechtfinden in der neuen Umgebung, bei der Beteiligung am sozialen Alltag, bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben und beim Erwerb von Bildung. Darüber hinaus unterstützt sie geflüchtete Personen darin, ihre Potenziale zu entfalten und weiterzuentwickeln. Dies kommt insbesondere auch Kindern und jungen

Erwachsen zugute, ungeachtet, ob sie später in ihr Herkunftsland zurückkehren oder, falls die Rückkehr nicht möglich ist, hier in der Schweiz den Einstieg in den Arbeitsmarkt finden müssen. Aus der Perspektive der EKM soll die Integration deshalb möglichst früh beginnen, umfassend sein und unabhängig vom Rückkehrzeitpunkt erfolgen. Aus dieser Perspektive ist es wichtig, mit der Entrichtung der Integrationspauschale nicht zuzuwarten.

- Das befristete Bundesprogramm auf die Dauer des Verbleibs der Schutzsuchenden ausweiten

Die Diskussionen mit den Sozialpartnern, Parteien und kantonalen Konferenzen im Hinblick auf Massnahmen um die Autonomie und die finanzielle Selbstständigkeit von Personen mit Status S haben gezeigt, dass die Kantone und Gemeinden vor grossen Herausforderungen stehen.

Das Programm «Unterstützungsmassnahmen von Personen mit Schutzstatus S» soll Lücken schliessen. Das Programm ist auf ein Jahr befristet. Es soll den finanziellen Rahmen bieten, damit die Kantone für Personen mit Status S zusätzliche Unterstützungsmassnahmen vorsehen können. Die Unterstützungsmassnahmen sollen in erster Linie über die Strukturen der kantonalen Integrationsprogramme KIP laufen.

Im Rahmen des Programms will der Bund den teilnehmenden Kantonen pro Quartal einen Betrag von 750 Franken pro registrierte Person mit Status S ausschütten. Das Programm sieht eine Pauschale von maximal 3000 Franken pro registrierte Person vor.

Die EKM begrüsst die Initiative des Bundes, die Kantone mit einem Programm bei der spezifischen Integration von Personen mit Schutzstatus S zu unterstützen. Sie hat bereits mehrmals betont, dass ein substantieller finanzieller Beitrag des Bundes an die Kantone und Gemeinden nötig ist, um Massnahmen zu entwickeln, welche bei Personen mit Schutzstatus S die Arbeitsmarkt- und Bildungsfähigkeit-, die Rückkehr- und die Integrationsfähigkeit fördern.

Allerdings betrachtet die EKM die Befristung des Programms auf ein Jahr als wenig zielführend. Schon jetzt ist absehbar, dass der Krieg in der Ukraine wohl länger dauern wird als erwartet und dass auch nach einem absehbaren Kriegsende, angesichts der grossen Zerstörungen und der prekären humanitären Lage in der Ukraine, für viele Personen mit Status S eine schnelle Rückkehr nicht realistisch ist. Die EKM rät deshalb, das Programm so auszugestalten, dass die Finanzierung auf die Dauer der Anwesenheit der Personen mit Schutzstatus S ausgedehnt wird und die Beiträge unter Vorbehalt der Verlängerung des Schutzstatus S quartalsweise ausbezahlt werden.

Bereits in ihrer Stellungnahme vom 11. März 2022 schlug die EKM vor, dass der Bund zunächst kurzfristig eine finanzielle Pauschale bereitstellt und, sobald sich aber abzeichnet, dass Personen bleiben werden, die übliche Integrationspauschale spricht. Davon könnte die kurzfristige Pauschale wieder abgezogen werden, die zu Beginn des Aufenthaltes in der Schweiz zur Verfügung gestellt wurde. Um festzustellen, wie die Bleibeperspektive aussieht, könnte der Bund eine Standortbestimmung der individuellen Situation nach einem Jahr veranlassen.

- Zusätzlicher Schwerpunkt «Zugang zu Bildung unter Nutzung der Regelstrukturen» vorsehen

Bei Personen mit Schutzstatus S ist weder ein Prozess der Erstintegration mit Potenzialabklärung vorgesehen, noch ist der Zugang zu Bildung ausreichend gewährleistet. Massnahmen zur schulischen Integration werden als Aufgabe der Regelstrukturen betrachtet.

Die EKM ist der Ansicht, dass die sensible Aufgabe der schulischen Integration von den Gemeinden, den verschiedenen kantonalen Departementen, den pädagogischen Hochschulen und den Integrationsfachstellen gemeinsam getragen werden sollte. In dieser ausserordentlich herausfordernden Lage mit Tausenden von Geflüchteten und einem sehr grossen Anteil geflüchteter Kinder, die in kurzer Zeit schulisch integriert werden müssen, sieht sie zusätzlich auch den Bund in der Verantwortung zur Unterstützung der Gemeinden und Kantone.

Der Erwerb von Bildung ist aus der Sicht der EKM auch für Kinder im Vorschulalter und für erwachsene Personen ein zentraler Faktor zur Förderung der gesellschaftlichen Anschlussfähigkeit. Wie bereits dargestellt, ermöglicht der rasche Zugang zu Bildung, dass geflüchtete Personen vorhandene Potenziale entfalten und weiterentwickeln können. Dies ist für den Erhalt der Arbeits-, der Rückkehr- und der längerfristigen Integrationsfähigkeit gleichermassen unerlässlich.

Der geplanten Ausrichtung des Bundesprogramms sollte aus der Sicht der EKM zu den Schwerpunkten «Erwerb von Sprachkompetenzen», «Zugang zum Arbeitsmarkt unter Nutzung der Regelstrukturen» und «Kinder und Familie» der «Zugang zu Bildung unter Nutzung der Regelstrukturen» hinzugefügt werden. Diese Förderung sollte über die obligatorische Schule hinausgehen und sowohl die frühe Förderung als auch die Bildung auf Primarstufe, Sekundarstufe I+II und auch auf Tertiärstufe in den Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Universitäten umfassen. Auch Massnahmen zur Erstintegration mit Potenzialabklärung und durchgehender Fallführung sind in diesem Schwerpunkt für Personen mit Schutzstatus S vorzusehen.

3. Empfehlungen der EKM

Grundsätzlich ist die Lancierung eines Bundesprogramms zur Unterstützung der Kantone sehr zu begrüessen.

Wichtig scheint der EKM jedoch, dass ein solches Programm

- von einem Integrationsverständnis ausgeht, das gleichermassen auf die Arbeits- und Bildungsfähigkeit, die Rückkehr- und die Integrationsfähigkeit setzt.
- von Beginn weg eine umfassende Förderung der Integration vorsieht.
- auf die Dauer des Verbleibs der Schutzsuchenden mit Status S ausgerichtet ist.
- den zusätzlichen Schwerpunkt «Zugang zu Bildung unter Nutzung der Regelstrukturen» beinhaltet, der sowohl Massnahmen zur frühen Förderung als auch zur Bildung von Erwachsenen vorsieht und den Zugang zu Bildung – auf Primarstufe, Sekundarstufe I+II und Tertiärstufe – fördert.
- sich sowohl von den Leistungen als auch von der finanziellen Ausstattung her an der Integrationspauschale orientiert, welche der Bund den Kantonen für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen vergütet.

Die EKM stellt sich zudem auf den Standpunkt, dass die Änderung von Art. 58 Abs. 2 AIG rasch an die Hand genommen werden muss. Um die Integration von Personen mit Schutzstatus S zu fördern, sollte das Gesetz wie folgt angepasst werden.

Die Beiträge für vorläufig aufgenommene Personen, anerkannte Flüchtlinge, **Personen mit Schutzstatus S** und **andere** Schutzbedürftige mit Aufenthaltserlaubnis, für welche der Bund den Kantonen die Sozialhilfekosten nach Artikel 87 des vorliegenden Gesetzes und nach den Artikeln 88 und 89 AsylG79 vergütet, werden den Kantonen als Integrationspauscha-

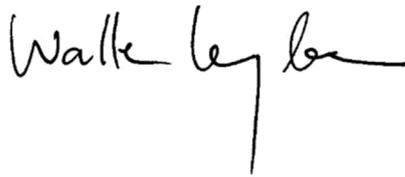
len oder durch Finanzierung von kantonalen Integrationsprogrammen gewährt. Sie können von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen eingeschränkt werden.

Wir hoffen, dass Sie die Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM bei der Überarbeitung des Programmentwurfs berücksichtigen werden. Bei künftigen Konsultationen zum Schutzstatus S bitten wir Sie höflich darum, die EKM direkt einzuladen.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Handwritten signature of Walter Leimgruber in black ink.

Walter Leimgruber, Präsident

Handwritten signature of Bettina Looser in black ink.

Bettina Looser, Geschäftsführerin