

Laura Tommila  
Geschäftsleiterin ZiAB  
031 381 45 40  
info@plattform-ziab.ch

Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Staatssekretariat für Migration  
Per Mail an:  
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 05. Dezember 2018

## Stellungnahme zur Integrationsagenda

### Einleitende Bemerkungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Die Plattform ZiAB «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren» bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf zur *Änderung der Asylverordnung 2 und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer* sowie zur *Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz und die Abgeltung der Kantone für die Kosten von unbegleiteten Minderjährigen im Asyl- und Flüchtlingsbereich*.

Die ZiAB steht schweizweit mit vielen Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt, unterstützt diese in ihrem Engagement und setzt sich für die Schaffung einer konstruktiven, dialogischen und vertrauensbildenden Zusammenarbeit zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden ein.

Die ZiAB begrüsst die mit der Integrationsagenda verbundenen Bemühungen, integrative Massnahmen früher als bisher anzusetzen – zum Wohlergehen der Neuankommenden und der ansässigen Bevölkerung. Auch wertet die ZiAB positiv, dass mit der Integrationsagenda ein kleiner aber wichtiger Schritt in die Richtung gemacht wird, ‚Asyl‘ und ‚Integration‘ nicht mehr separat zu denken.

Im Zusammenhang mit der Integrationsagenda wurden keine Massnahmen für die Zeit in Bundeszentren geplant, und Asylsuchende können somit frühestens im erweiterten Verfahren von der Agenda profitieren. Dies bewertet die ZiAB kritisch und erlaubt sich, im Folgenden nicht auf die vorgelegten Verordnungsentwürfe einzugehen, sondern stattdessen die Gelegenheit zu nutzen, um zur Integrationsagenda im Zusammenhang mit der Umsetzung des beschleunigten Asylverfahrens Stellung zu nehmen. Insbesondere wird auf ungenutzte Chancen zur Integrationsförderung auf Bundesebene hingewiesen.

## Integration so schnell wie möglich – aber bitte später

Eines von drei übergeordneten Zielen der Integrationsagenda lautet: „*Eine effektive, rasche, intensive und systematische Integrationsförderung als Prozess, der bei der Einreise bzw. dem Asylgesuch beginnt und bis zur Berufsbildung oder Erwerbsarbeit geht.*“ (S. 2)

Dieses Ziel wird nach Beurteilung der ZiAB mit der vorgelegten Integrationsagenda verfehlt, da die geplanten Massnahmen erst spät ansetzen.

Die definierte Zielgruppe der ‚intensiven Integrationsförderung‘ sind Personen mit Flüchtlingsstatus oder einer vorläufigen Aufnahme. Zusätzlich können, je nach Ermessen der Kantone, Personen im erweiterten Asylverfahren von einer Sprachförderung profitieren.

Bis Asylsuchende einen Status erhalten oder ins erweiterte Verfahren kommen, dauert es aber auch im beschleunigten Verfahren Monate, allenfalls Jahre. Ab März 2019 wird das neue Asylverfahren schweizweit definitiv umgesetzt. Dies bedeutet, dass Asylsuchende bis zu 140 Tage in Bundeszentren untergebracht werden können. Die hohen Schutzquoten belegen, dass die Mehrheit dieser Personen längerfristig in der Schweiz bleiben wird. Nichtsdestotrotz zeigt sich mit der bisherigen Umsetzung des beschleunigten Verfahrens auf Bundesebene, dass dieses nicht auf Integration ausgerichtet ist, im Gegenteil. Bundesasylzentren werden an abgelegenen Standorten eröffnet, es herrschen restriktive Öffnungszeiten und BesucherInnen können in den Zentren nicht oder nur dürftig empfangen werden.

Die ZiAB beobachtet also eine paradoxe Situation: Einerseits werden in der ersten Phase des Asylverfahrens durch den Bund Strukturen und Rahmenbedingungen geschaffen, welche Integration (ver)hindern. Andererseits wird zeitgleich eine Integrationsagenda ins Leben gerufen, mit der sich der Bund verpflichtet, die Integrationsbemühungen der Kantone durch erhöhte finanzielle Entschädigung weitreichender zu unterstützen.

## Integration - Bund in der Verantwortung

Der ZiAB ist bewusst, dass das Thema Asyl Ängste auslöst und es daher für Bund und Kantone nicht einfach ist, Standorte für Bundesasylzentren zu finden. Auf Nachfrage der ZiAB wird die restriktive Hausordnung in Bundeszentren durch VertreterInnen des SEM unter anderem mit diesen Ängsten und der schwierigen Standortsuche begründet. Somit wird die Verantwortung für abgelegene Zentren – mit für die Integration hinderlichen Aufenthaltsbedingungen - auf Kantone und Gemeinden abgewälzt.

Das SEM hätte aber durchaus Spielräume, um Asylsuchende in ihrer Obhut in Bundeszentren zu fördern und sie auf den Transfer in die Kantone gezielt vorzubereiten.

Für den Prozess der Integration ist der niederschwellige Kontakt zur lokalen Bevölkerung und zu zivilgesellschaftlichen Akteuren entscheidend. Folgend werden drei Bedingungen erläutert, welche nach Ansicht der ZiAB zwingend erfüllt sein müssen, um einen – wie es die Integrationsagenda vorsieht - effektiven und raschen Integrationsprozess gleich ab Einreise zu ermöglichen.

### **Beschäftigungsprogramme**

Der positive Einfluss von Beschäftigungsprogrammen auf den Integrationsprozess, den Alltag in Asylzentren und die eventuelle Rückkehr wird in der Integrationsagenda explizit ausgeführt (S. 5-6). Eine weitere, in der Integrationsagenda nicht erwähnte Wirkung von Beschäftigungsprogrammen ist der Abbau von Berührungängsten zwischen den Asylsuchenden und der lokalen Bevölkerung. Folglich schaffen Beschäftigungsprogramme in Bundeszentren die Grundlage für Integration. Zusätzlich wird die Akzeptanz von Asylzentren in der Bevölkerung erhöht.

Nach Kenntnis der ZiAB gibt es in vielen Zentren immer wieder Wartelisten für gemeinnützige Arbeitseinsätze, das Interesse der Asylsuchenden ist also gegeben. Die ZiAB bedauert, dass die Globalpauschale für die Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen im Zusammenhang mit der Integrationsagenda nicht weiter ausgebaut wird. Damit wird die Chance auf eine effiziente und relativ kostengünstige Massnahme zur Einleitung eines erfolgreichen Integrationsprozesses vergeben. Die Begründung, dass stattdessen in die Integrationsförderung von Personen mit Bleibeperspektive investiert werden soll, überzeugt bei der hohen Schutzquote nicht. Die ZiAB spricht sich also dafür aus, dass weitere Programme – beispielsweise auch Einsätze für vereinzelte Personen innerhalb von Bundeszentren<sup>1</sup> – ins Leben gerufen werden.

### **Kooperation mit Freiwilligengruppen**

Freiwillige in und um Bundesasylzentren leisten schweizweit mit vielfältigen Aktivitäten einen wichtigen und langfristigen Beitrag zur Integration von Geflüchteten.<sup>2</sup> Leider wird das Engagement aktuell in vielen Bundesasylzentren durch restriktive Rahmenbedingungen gebremst oder gar verhindert. Besonders deutlich zeigt sich das, wenn eine kantonale Kollektivunterkunft in ein Bundesasylzentrum umgewandelt wird und bestehende, rege

---

<sup>1</sup> Ein Beispiel von 'good practice': In Boudry und Giffers kann jeweils eine Person im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes eine ‚Kaffeebar‘ führen. Das Angebot wird von den BewohnerInnen geschätzt und ermöglicht beispielsweise auch Alleinerziehenden einen Arbeitseinsatz zu übernehmen.

<sup>2</sup> Aktivitäten von Freiwilligen sollen immer als Ergänzung zu den Angeboten von beauftragten Betreuungsfirmen verstanden werden, nie als Ersatz.

genutzte Angebote von Freiwilligengruppen - trotz bestem Willen der Betreuungsverantwortlichen vor Ort - kaum noch eingesetzt werden können.

Weil freiwilliges Engagement stark durch die gebotenen (Infra)Strukturen in einem Zentrum beeinflusst wird, fordert die ZiAB, dass Freiwilligen für die Durchführung von Aktivitäten der Zugang zu Bundeszentren ohne grosse bürokratische Hürden gewährt wird und sich das SEM bei den Standortgemeinden für verlängerte Öffnungszeiten einsetzt. Bei der Planung von Neu- und Umbauten darf die aktive Zivilgesellschaft nicht in Vergessenheit geraten und für deren Aktivitäten sollen Räume eingeplant werden.<sup>3</sup> Denn für vulnerable Personen ist die Teilnahme an externen Angeboten von Freiwilligen oft nicht möglich. Um auch dieser Personengruppe den Kontakt zur lokalen Bevölkerung zu ermöglichen, sollten Begegnungsräume in den Zentren geschaffen werden. In Giffers steht den Freiwilligen innerhalb des Bundeszentrums ein Raum zur Verfügung. Diese Möglichkeit wird von den lokalen Freiwilligen genutzt und von der Zentrumsleitung sowie Asylsuchenden geschätzt. Dieses positive Beispiel darf keine Ausnahme bleiben.

### **Möglichkeit, Besuch zu empfangen**

In der aktuellen Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich (142.311.23) wird in Abschnitt 2 Art. 10 das Recht von Asylsuchenden, Besuch zu empfangen, geregelt. Somit dürfen Asylsuchende mit Zustimmung des Personals täglich zwischen 14.00 und 16.30 in den dafür vorgesehenen Räumen Besuch (Personen, die eine persönliche Beziehung glaubhaft machen können) empfangen, sofern das SEM die Zeiten aus organisatorischen Gründen nicht abgeändert hat. Im Entwurf zur Revision der Verordnung im Frühjahr 2018 wurde die Besuchszeit bis 20.00 Uhr verlängert.

Die ZiAB hat in der letzten Stellungnahme an dieser Verordnung bemängelt, dass es sich weitgehend um eine Kann-Bestimmung handelt, und das Recht auf Besuch dem Ermessen des Personals unterliegt. In den Bundeszentren zeigt sich, dass Asylsuchenden aktuell das Recht auf Besuch nicht gewährt wird. SEM-Mitarbeitende scheinen von diesem Verordnungsartikel keine Kenntnis zu haben, und weder Alt- noch Neubauten verfügen über dafür vorgesehene Räume.

Die Möglichkeit für persönlichen Austausch mit Verwandten und Bekannten in einem geschützten Rahmen ist für das Wohlergehen von Asylsuchenden und deren Integration elementar. Dieses Recht muss Asylsuchenden in allen Bundeszentren dringend gewährt werden.

---

<sup>3</sup> Freiwilliges Engagement unterliegt dem Wandel der Zeit. Daher sollte immer ein Raum für Angebote der Zivilbevölkerung reserviert werden, auch wenn sich während der Planungsphase keine Freiwilligengruppe aktiv für einen solchen Raum einsetzt.

## Abschliessende Bemerkungen

Die ZiAB begrüsst die Integrationsagenda. Durch die Umsetzung des beschleunigten Asylverfahrens, wie es sich jetzt zeigt, werden in der ersten Phase des Asylverfahrens jedoch Chancen auf einen ganzheitlichen und effektiven Integrationsprozess vergeben. Die ZiAB sieht den Bund in der Verantwortung, der Integration von Asylsuchenden hinderliche Strukturen und Rahmenbedingungen in Bundesasylzentren abzubauen und möglichst aufzulösen. Der erste Eindruck zählt. Werden Asylsuchende ab Ankunft in der Schweiz menschenwürdig behandelt und ihre Selbstständigkeit gefördert, ist davon auszugehen, dass die im Rahmen der Integrationsagenda geplanten integrativen Massnahmen schneller zu Erfolgen führen werden.

In der Integrationsagenda wird vom ‚Soll-Integrationsprozess‘ gesprochen. Diese Begriffs-Kreation als solche legt einen starken Fokus auf die ‚Bringschuld‘ der Zugezogenen und entspricht somit einem veralteten, einseitigen Verständnis von ‚Integration‘, das der Integrationsagenda erfreulicherweise nicht zugrunde liegt. Die ZiAB erachtet in diesem Zusammenhang den Begriff ‚Kann-Integrationsprozess‘ als produktiver. Was kann von verschiedenen AkteurInnen unternommen werden, damit Integrationsprozesse von Geflüchteten gelingen? Ganz konkret: Welche zusätzlichen Massnahmen – neben der finanziellen Entschädigung der Kantone - kann und soll der Bund ergreifen, um die Integration von Asylsuchenden zu fördern?

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie höflich darum, unsere Anliegen bei der Umsetzung der Integrationsagenda und des beschleunigten Asylverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen,



Dr. Ruth-Gaby Vermot  
(Steuergruppe ZiAB)



Laura Tommila  
(Fach- und Koordinationsstelle ZiAB)