



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-232

Unterstützt das BMA die Integration ausländischer Jugendlicher in Freiburg wirklich?

Urheber:	Jaquier Armand / Emonet Gaétan
Mitunterzeichnende:	0
Einreichen:	30.09.2024
Begründung:	---
Weitergeleitet SR:	30.09.2024
Antwort des Staatsrats:	26.11.2024

I. Anfrage

In einem Urteil vom 23. Juli 2024 ([Urteil BGer 2C_157/2023](#)) hat das Bundesgericht (BGer) mit scharfer Kritik ein Urteil des Freiburger Kantonsgerichts aufgehoben, in dem ein Entscheid des Amts für Bevölkerung und Migration (BMA) bestätigt worden war. Im Wesentlichen hatte das BMA einer heute 15-jährigen syrischen Staatsangehörigen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) gestützt auf Artikel 84 Absatz 5 AIG verweigert. Die vorläufig aufgenommene Jugendliche (Ausweis F) lebt seit knapp 10 Jahren in der Schweiz und ist sehr gut integriert. Das BGer belehrte die Freiburger Behörden, dass gemäss dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Personen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft werden müssen. Im vorliegenden Fall führte der Status der vorläufigen Aufnahme aufgrund der Dauer des Aufenthalts der Jugendlichen in der Schweiz sowie ihres Alters und ihrer guten Integration zu konkreten Nachteilen. Insgesamt war das BGer der Ansicht, dass diese Nachteile eine Beeinträchtigung ihres Privatlebens im Sinne von Artikel 8 EMRK darstellten. Das BGer führte weiter aus, dass die Betroffene alles für ihre Integration getan habe, was von ihr erwartet werden könne, und dass ihre Französischkenntnisse und ihre schulischen Leistungen angesichts der Umstände ausgezeichnet seien. Es stellt sich daher die Frage nach dem Sinn und Zweck der Unnachgiebigkeit des BMA, die vorläufig aufgenommene Jugendliche letztlich davon abhält, sich zu integrieren oder eine Ausbildung zu machen. Indem das BMA die Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B bei Jugendlichen in Ausbildung unter dem Vorwand ablehnt, sie seien finanziell nicht vollkommen unabhängig, drängt es sie indirekt dazu, ohne berufliche Grundbildung in den Arbeitsmarkt einzutreten, und schafft damit die Working Poor von morgen. Diese Argumentation widerspricht im Übrigen der Idee von Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe d AIG, der als Kriterium bei der Beurteilung der Integration die Teilhabe am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung vorsieht. Schliesslich ist diese Praxis absurd, wenn man bedenkt, dass sich die überwiegende Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen integriert und langfristig in der Schweiz bleiben wird.

Angesichts dieser Ausführungen stellen die Unterzeichneten dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Hat das BMA die Absicht, mit dieser Praxis weiterhin die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen zu behindern?
2. Welche Lehren für die Zukunft hat das BMA aus dem Urteil des BGer gezogen?
3. Wird das BMA seine allzu strenge Praxis ändern und sich in Zukunft flexibler zeigen, wenn aktive Studierende oder Lernende die Umwandlung ihres Ausweis F in einen Ausweis B beantragen, auch wenn sie finanziell nicht vollkommen unabhängig sind?
4. Was ist der Zweck dieser unnötigen Strenge?
5. Ist die Behinderung der Integration von ausländischen Jugendlichen in Ausbildung im Kanton Freiburg politisch gewollt?
6. Wie viele Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AIG hat das BMA in den letzten fünf Jahren abgewiesen?

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Die Urheber der Anfrage beziehen sich auf einen konkreten Fall, genauer gesagt auf einen Entscheid des Amtes für Bevölkerung und Migration (BMA) vom 1. Oktober 2021 (Verweigerung der Umwandlung von Ausweis F in Ausweis B, ohne Wegweisung aus der Schweiz), bei dem die Beschwerde vom Kantonsgericht abgewiesen wurde, bevor sie das Bundesgericht am 23. Juli 2024 guthiess.

Der Staatsrat muss darauf hinweisen, dass die Darstellung des Sachverhalts und ihre Beurteilung durch die Urheber der Anfrage klar tendenziös sind und absolut nicht die verschiedenen rechtlichen Prüfungen der konkreten Situation, einschliesslich jener des Bundesgerichts, wiedergeben.

So ist es offensichtlich falsch zu behaupten, das Bundesgericht habe den Entscheid des Kantonsgerichts «mit scharfer Kritik» aufgehoben. Auch bei mehrmaligem Lesen des Bundesgerichtsurteils lässt sich kein Vorwurf und auch keine, selbst implizite, Zurechtweisung erkennen. Das Bundesgericht hat die Beschwerde nach einer Abwägung aller Kriterien des Falles (Nachteil aufgrund des Status der vorläufigen Aufnahme, für die Anwendung von Art. 8 EMRK nötige Integration, privates Interesse) gutgeheissen und den Entscheid des Kantonsgerichts in durchwegs gängigen Worten aufgehoben.

Der Staatsrat sieht auch nicht, inwiefern das Bundesgericht die Freiburger Behörden über das anwendbare Recht «belehrt» hätte, wo es doch gemäss seiner Praxis im Abschnitt «Erwägungen» ganz normal die anwendbaren Gesetzesbestimmungen aufführte, die im Übrigen ebenso normal auch in den kantonalen Entscheiden zu finden waren. Es ist die Würdigung der Umstände und nicht die Auslegung des anwendbaren Rechts, die im vorliegenden Fall zu einem positiven Entscheid geführt hat.

Entgegen dem, was die Urheber der Anfrage glauben machen wollen, bezog sich der Entscheid des BMA auf ein zwölfjähriges Mädchen. Das Bundesgericht befasste sich hingegen mit der Situation zum Zeitpunkt, als das Mädchen über 15 Jahre alt war (vgl. Entscheid des Bundesgerichts, ad 5.8, 2. Absatz), was bei der Beurteilung der Auswirkungen einer (Nicht)Beibehaltung des Status der vorläufigen Aufnahme einen wesentlichen Unterschied machte. Wie das Bundesgericht erwähnt, hatte es in einem Urteil vom 7. Februar 2024 geprüft, ob die Nachteile, die mit dem Status der vorläufigen Aufnahme im Vergleich zur Aufenthaltsbewilligung verbunden sind, für Kinder im

Alter von 10 bis 12 Jahren, die vor knapp 10 Jahren vorläufig aufgenommen wurden, eine Beeinträchtigung des Privatlebens darstellen. In diesem Fall kam das Bundesgericht jedoch zum Schluss, dass die Nachteile, die mit der vorläufigen Aufnahme verbunden sind, in Anbetracht des Alters der Kinder und aller Umstände nicht die erforderliche Schwere erreichten, um den Anspruch auf Achtung des Privatlebens zu berühren und die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu begründen. Angesichts dieser Rechtsprechung scheint klar, dass der Entscheid des BMA vom 1. Oktober 2021 vertretbar war.

2. Konkreter Fall

Aufgrund der sehr subjektiven Darstellung des Falles durch die Urheber der Anfrage muss der Sachverhalt nachfolgend noch einmal objektiv beschrieben werden.

Der Fall betrifft eine syrische Jugendliche, der wir den fiktiven Namen Lamia geben. Zum Zeitpunkt des Entscheids des BMA war sie zwölfteinhalb Jahre alt und hatte mit ihren Eltern, ihrem Bruder und ihrer Schwester in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt, das für die ganze Familie abgewiesen wurde. Die Familie wurde jedoch vorläufig aufgenommen (Ausweis F). Am 9. Juli 2021 wurde beim BMA für die Eltern und Lamia ein Ausweis B beantragt. Es war damals unstrittig, dass die ganze Familie von Sozialhilfe abhängig war. Da bei keinem der Familienangehörigen eine besondere Notwendigkeit bestand, dennoch einen Ausweis B auszustellen, verweigerte das BMA der ganzen Familie dessen Erteilung, da gerade der Bezug von Sozialhilfe einen Grund für den Widerruf dieses Ausweises darstellt.

In der Folge wurde am 11. August 2021 nur für die nun zwölfteinhalbjährige Lamia ein neues Gesuch eingereicht. Das BMA verweigerte ihr die Erteilung eines individuellen Ausweis B und wies ausdrücklich darauf hin, dass ihr zwar die fehlende finanzielle Unabhängigkeit nicht vorgeworfen werden könne, dass ihre Integration aber keine Besonderheit darstelle, da sie lediglich die obligatorische Schule besuche. Das BMA erwähnte zudem ausdrücklich, dass der Ausweis F in ihrem Alter ihrer Zukunft in der Schweiz in keiner Weise im Weg stehe.

Das Kantonsgericht, das die Beschwerde gegen den Entscheid des BMA abwies, urteilte im Wesentlichen, dass die Lebens- und Daseinsbedingungen der nun 13-jährigen Beschwerdeführerin gemessen am durchschnittlichen Schicksal anderer Ausländerinnen und Ausländer nicht in gesteigertem Masse in Frage gestellt seien. Die Tatsache, dass sie über ausgezeichnete Französischkenntnisse verfüge, sehr gut integriert sei und ausgezeichnete Schulleistungen erbringe, reiche für das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nicht aus. In Bezug auf Art. 8 EMRK stellte das Kantonsgericht zudem fest, dass die Verweigerung der Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B keine Trennung der Familienmitglieder zur Folge habe. Zum Schutz ihres Privatlebens hielt das Kantonsgericht fest, dass ihr diese verfassungsmässige Garantie keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung einräume, da sie sich weniger als 10 Jahre in der Schweiz aufhalte und hier offensichtlich nicht überdurchschnittlich gut integriert sei.

Über 3 Jahre nach dem Entscheid des BMA hiess das Bundesgericht die Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts gut. Das Bundesgericht hielt fest, dass der Begriff des «Privatlebens» im Sinne von Art. 8 EMRK ein breiter Begriff sei, der nicht abschliessend definiert werden könne. Es hielt weiter fest, dass der Status der vorläufigen Aufnahme gemäss seiner Rechtsprechung in bestimmten Situationen eine Beeinträchtigung des Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK darstellen könne. Um zu ermitteln, ob dies der Fall sei, prüfe das Bundesgericht, ob die juristischen und faktischen Nachteile, die im Vergleich mit einer Aufenthaltserlaubnis mit diesem Status

verbunden sind, im konkreten Fall eine Beeinträchtigung des Privatlebens zur Folge hätten. Bei Minderjährigen sei bei der Prüfung das höhere Interesse des Kindes unabhängig vom Status der Eltern zu berücksichtigen.

Im Fall von Lamia hielt das Bundesgericht Folgendes fest (übers.): «Die Beschwerdeführerin hat im April 2024 ihren 15. Geburtstag gefeiert und war zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids über 12 Jahre alt. Angesichts ihres Alters ist sie stärker als jüngere Kinder von den Nachteilen betroffen, die mit einer vorläufigen Aufnahme verbunden sind. Mit der Annäherung an die Volljährigkeit wächst ihr Interesse an der Bestätigung ihres Anwesenheitsrechts in der Schweiz, damit sie zu gegebener Zeit eine Einbürgerung ins Auge fassen kann, die ihr namentlich die politische Beteiligung im Land, in dem sie aufgewachsen ist, erlauben würde. Die Einschränkung ihrer internationalen Mobilität kann in ihrer Situation zudem als erhebliche Verletzung ihres Anspruchs auf Achtung des Privatlebens angesehen werden; die Beschwerdeführerin hat ein Alter erreicht, in dem sie allein reisen kann und, da sie seit mehreren Jahren in das schweizerische Bildungssystem integriert ist, zu Ausbildungszwecken oder im Rahmen von Schulausflügen möglicherweise ins Ausland reisen muss (z. B. Sprachaustausche). Insbesondere ist zu beachten, dass sie sich dem Ende der obligatorischen Schulpflicht nähert und bereits heute mit der Frage ihrer weiteren Ausbildung konfrontiert ist. Die vorläufige Aufnahme kann diesbezüglich ein Hindernis bei der Lehrstellensuche oder bei der Suche nach einem Studentenjob darstellen, und dies obwohl vorläufig Aufgenommene seit 1. Januar 2019 grundsätzlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen.»

Um einzuschätzen, ob die Beschwerdeführerin aufgrund dieser Verletzung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten kann, prüfte das Bundesgericht ihre Integration und die Zumutbarkeit einer Rückkehr in ihr Herkunftsland. Für das Bundesgericht wäre die Verweigerung der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung anstelle der vorläufigen Aufnahme bei einer unzureichenden Integration unter dem Blickwinkel von Art. 8 EMRK zulässig. Gestützt auf die vom Kantonsgericht erhobenen Tatsachen war das Bundesgericht der Ansicht, dass die Integration im vorliegenden Fall für die Anwendung von Art. 8 EMRK ausreiche und dass das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung das öffentliche Interesse an der Beibehaltung des Status der vorläufigen Aufnahme überwiege.

Ausgehend von diesem konkreten Fall hinterfragen die Urheber der Anfrage die Unnachgiebigkeit des BMA und werfen ihm vor, vorläufig aufgenommene Jugendliche unter dem Vorwand, sie seien finanziell nicht vollkommen unabhängig, von der Integration abzuhalten. Damit dränge es sie indirekt dazu, keine Ausbildung zu machen, und schaffe so die Working Poor von morgen.

Diese Behauptung ist völlig unbegründet, missachtet das Ausländerrecht, verkennt den Entscheid des BMA vom 1. Oktober 2021 und lässt eine voreingenommene Interpretation des Bundesgerichts-urteils vom 23. Juli 2024 erkennen. Tatsächlich sind die folgenden Tatsachen erwiesen:

- > Das BMA hat in seinem Entscheid vom 1. Oktober 2021 ausdrücklich erwähnt, dass dem Kind Lamia die fehlende finanzielle Unabhängigkeit nicht vorgeworfen werden könne.
- > Das Ausländerrecht sieht vor, dass für die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B die Integration zu berücksichtigen ist, und nicht umgekehrt, dass zur Ermöglichung der Integration ein Ausweis B auszustellen sei. In jedem Fall – auch bei Jugendlichen – stellt die Integration eine Voraussetzung für die Erteilung des Ausweis B dar. Das Bundesgericht erwähnt dies ausdrücklich in seinem Entscheid vom 23. Juli 2024, ad Punkt 6 (übers.): «Um zu ermitteln, ob die Beschwerdeführerin aufgrund dieser Verletzung eine Aufenthaltsbewilligung erhalten kann, ist ihre Integration zu prüfen...».

- > Bei Lamia bezog sich der Entscheid des BMA wie erwähnt auf ein Kind von zwölfenhalb Jahren. Das Bundesgericht beurteilte die Situation hingegen zu einem Zeitpunkt, als das Mädchen bereits 15 Jahre alt war (Entscheid des Bundesgerichts, Punkt 5.8, 2. Absatz). Zu diesem Zeitpunkt wäre auch die Beurteilung des BMA anders ausgefallen.
- > Das BMA entscheidet nicht abschliessend über die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B. Jeder Fall muss vom Staatssekretariat für Migration geprüft werden. Würde das BMA ihm Umwandlungsfälle vorlegen, die nicht den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen, so würden diese abgewiesen und die Glaubwürdigkeit des Kantons beschädigt.

3. Beantwortung der Fragen

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen, beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Hat das BMA die Absicht, mit dieser Praxis weiterhin die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen zu behindern?*
2. *Welche Lehren für die Zukunft hat das BMA aus dem Urteil des BGer gezogen?*

Der Staatsrat weist die Behauptung, wonach das BMA die Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen behindere, zurück. Die oben aufgeführten Erklärungen belegen, dass dem nicht so ist. Das BMA wird Gesuche um Umwandlung des Ausweis F in einen Ausweis B weiterhin auf der Grundlage der Rechtsprechung prüfen. Die dafür relevante Kasuistik wird durch den Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Juli 2024 und seine Erwägungen ergänzt. Schliesslich ist im Sinne des Schweizer Rechtssystems immer die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausschlaggebend.

3. *Wird das BMA seine allzu strenge Praxis ändern und sich in Zukunft flexibler zeigen, wenn aktive Studierende oder Lernende die Umwandlung ihres Ausweis F in einen Ausweis B beantragen, auch wenn sie finanziell nicht vollkommen unabhängig sind?*
4. *Was ist der Zweck dieser unnötigen Strenge?*

Wie oben ausgeführt haben die Urheber der Anfrage nicht verstanden, dass die Frage der finanziellen Unabhängigkeit bei minderjährigen Jugendlichen in der Einzelfallprüfung nicht relevant ist und dass vielmehr die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Rahmen für das Mass der Integration setzt, das zur Erteilung eines Ausweis B führen kann. Bei Jugendlichen in Ausbildung wirkt sich der Status der vorläufigen Aufnahme laut Bundesgericht stärker auf das Privatleben aus, besonders wenn sie sich dem Ende der obligatorischen Schulzeit nähern. Wie das Bundesgericht erwähnt, ist für die Umwandlung eines Ausweis F in einen Ausweis B auf der Grundlage von Art. 8 EMRK auch eine ausreichende Integration erforderlich. Es ist offensichtlich, dass das BMA nicht unnötig restriktiv sein darf, da seine Entscheide sonst regelmässig vom Kantonsgericht aufgehoben würden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Indem das BMA dem Staatssekretariat für Migration Fälle vorlegt, die tatsächlich die Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllen, stellt es im Endeffekt sicher, dass die von ihm unterstützten Fälle von der Bundesbehörde auch gutgeheissen werden.

5. *Ist die Behinderung der Integration von ausländischen Jugendlichen in Ausbildung im Kanton Freiburg politisch gewollt?*

Wie oben ausführlich dargelegt wurde, ist diese Unterstellung vollkommen unbegründet. Dies gilt umso mehr, als das BMA immer der Ansicht war, dass Ausländerinnen und Ausländer, die aus dem einen oder anderen Grund in der Schweiz bleiben müssen, integriert werden sollten. So betreibt das

BMA seit 2022 das schweizweit einmalige Programm FriRAD, mit dem die Integration von abgewiesenen Asylsuchenden, deren Wegweisung nicht möglich ist, gefördert wird, damit das Staatssekretariat für Migration schliesslich die Erteilung eines Ausweis B genehmigt. Überdies beteiligt sich das BMA seit Jahren aktiv an der Vereinbarung zwischen der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), welche die Regelung der frühzeitigen Berufsbildung von jugendlichen Asylsuchenden ermöglicht.

6. *Wie viele Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Artikel 84 Absatz 5 AIG hat das BMA in den letzten fünf Jahren abgewiesen?*

Abgewiesene Gesuche (im weiten Sinne):

- > 2019: 55 Personen (gutgeheissen: 41)
- > 2020: 56 Personen (gutgeheissen: 37)
- > 2021: 109 Personen (gutgeheissen: 79)
- > 2022: 72 Personen (gutgeheissen: 133)
- > 2023: 81 Personen (gutgeheissen: 231)
- > 2024: (bis 30. September) 51 Personen (gutgeheissen: 121)

Das BMA erhält sehr viele Gesuche für die Umwandlung von F-Ausweisen in B-Ausweise und muss auch viele davon abweisen, unter anderem aus dem einfachen Grund, dass die verlangten Integrationskriterien nicht erfüllt sind. Es gibt hingegen sehr selten Beschwerden gegen die Negativentscheide, weil die betroffenen Personen über die festgestellten Mängel informiert werden, wodurch sie später, wenn diese nicht mehr vorliegen, erneut ein Gesuch stellen können. Grund für die Abweisung von Gesuchen ist hauptsächlich, dass die Betroffenen gar nicht oder in sehr geringem Umfang erwerbstätig und deshalb oft von Sozialhilfe abhängig sind (33 % der Negativentscheide) oder dass sie gerichtlich verurteilt wurden (17 %).