

ARGUMENTARIUM ZUR ASYLGESETZ-REVISION

9. März 2005

Aufgenommen – aber ausgeschlossen?

10 Fragen & Antworten zur vorläufigen Aufnahme (F-Bewilligung)

Die vorläufige Aufnahme ist Gegenstand der laufenden Asyl-Gesetzrevision. Sie wurde in modifizierter Form als so genannte „humanitäre Aufnahme“ vom Nationalrat bereits gut geheissen. Im kommenden März wird die neue Vorlage auch dem Ständerat zur Abstimmung unterbreitet, wobei von verschiedener Seite dagegen opponiert wird. Basierend auf eigenen Forschungen zum Thema¹ richtet sich das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) mit einem Frage & Antwort Katalog an die Öffentlichkeit. In knappen Worten wird die vorläufige Aufnahme skizziert, in der Hoffnung, der Kontroverse mit sachlichen Argumenten zu mehr Klarheit zu verhelfen.

1. Was ist eine vorläufige Aufnahme und wann wird sie erteilt?

Bei der vorläufigen Aufnahme handelt es sich um eine Ersatzmassnahme, die darauf ausgerichtet ist, Menschen vorübergehend in der Schweiz aufzunehmen. Dies, weil ihre Rückkehr aus unterschiedlichen Gründen nicht denkbar ist. Sie entstand Mitte der 80er Jahre und wurde Anfang der 90er Jahre vor allem an Gewaltflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien erteilt. Im Jahr 2004 erteilte die Schweiz bei einem Drittel aller Asylentscheide (vorübergehend) Schutz. Davon waren 9% anerkannte Flüchtlinge und 25% vorläufig aufgenommene Personen. Der Anteil an Schutzbedürftigen mit Flüchtlingsstatus oder vorläufiger Aufnahme hat sich damit gegenüber dem Vorjahr von 20% auf 34% der Entscheide erhöht. Heute leben fast 24'000 Personen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz, das sind gleich viele wie anerkannte Flüchtlinge (24'000) und etwas weniger als ein Drittel aller Personen aus dem Asylbereich (77'000).

¹ Siehe dazu Martina Kamm & Denise Efionayi-Mäder e.a. (2003) „Aufgenommen – aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz“. Eidg. Kommission gegen Rassismus EKR, Bern. Weitere Forschungen des SFM zum Thema werden gegenwärtig durchgeführt.

Rund zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen leben hier, weil ihnen eine Rückkehr ins Herkunftsland zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zugemutet werden kann.² Die Gründe hierfür liegen in kriegerischen Konflikten im Herkunftsland oder in prekären gesundheitlichen Zuständen der Betroffenen. Diese geniessen *subsidiären Schutz*, unabhängig vom und ergänzend zum Asylstatus. Der subsidiäre Schutz gilt auch für Menschen, die aus völkerrechtlichen Gründen nicht zurückgeschickt werden dürfen, weil ihnen in ihrer Heimat z.B. Folter oder unmenschliche Behandlung drohen (3% aller vorläufig Aufgenommenen).

Die vorläufige Aufnahme übernimmt weiter die Funktion einer *humanitären Regelung* für Härtefälle. Sie kommt zur Anwendung, wenn die Betroffenen bereits so lange in der Schweiz gelebt haben, dass sie mit einer Wegweisung in eine persönliche Notlage geraten würden (ca. 25% aller vorläufig Aufgenommenen).

Die anteilmässig kleinste Gruppe bilden an dritter Stelle vorläufig Aufgenommene, bei denen eine Rückkehr aus *technischen Gründen* – zum Beispiel wegen geschlossenen Flughäfen – nicht möglich ist (7% aller vorläufig Aufgenommenen).

Die F-Bewilligung wird in der Öffentlichkeit oft auf ihren kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert. Dieser hat weniger die *Schutzwürdigkeit* oder *humanitäre Regelung* im Visier, als vielmehr das *Provisorium des Aufenthalts*. Die vorläufige Aufnahme ist insofern negativ konnotiert, als die betreffende Person kein Asyl erhalten hat, sich vermeintlich unberechtigterweise in der Schweiz aufhält – und im besten Fall geduldet wird. Verkannt wird, dass in der Mehrheit der Fälle die Schutzwürdigkeit anerkannt wird.

2. Wer sind die vorläufig Aufgenommenen?

Zu den wichtigsten Herkunftsgruppen zählen Menschen aus Serbien-Montenegro sowie aus Sri Lanka (je ca. 30%), gefolgt von Menschen aus Somalia (13%) und Bosnien-Herzegowina (8%). Auffallend ist mit 45% der hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen am Gesamttotal. Rund 60% aller vorläufig Aufgenommenen leben seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz, weitere 21% seit mehr als 10 Jahren. Von den Sri Lanki leben mehr als die Hälfte aller Erwachsenen bereits länger als zehn Jahre in der Schweiz (53%).

3. Warum werden die Leute nicht gleich als Flüchtlinge aufgenommen?

Weil sie zwar schutzwürdig sind, die in der Schweiz gültigen Kriterien für Asyl aber nicht erfüllen. Vereinfacht gesagt, erhält in der Schweiz politisches Asyl nur, wer eine individuelle Verfolgung durch eine staatliche Instanz glaubhaft machen kann. Als einziger Staat Europas anerkennt die Schweiz nur Verfolgung durch staatliche Akteure. Das ist mit der Grund, weshalb praktisch alle Somali in der Schweiz eine F-Bewilligung erhalten, während sie in anderen Ländern als Flüchtlinge anerkannt werden können. Dasselbe Prinzip gilt für Menschen, die zum Beispiel von bewaffneten Guerilla-Truppen oder Privaten verfolgt werden und die der Staat nicht schützen kann: Die Frau, die in ihrem Land wegen Ehebruch den Tod durch Steinigung seitens ihrer Gemeinschaft riskiert, erhält als Verfolgte in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme, wenn der Staat sie nicht schützen kann. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wird von den Staaten unterschiedlich ausgelegt. Das erklärt, weshalb jemand in einem Aufnahmeland durchaus als Flüchtling anerkannt werden kann, während er oder sie in einem anderen Land lediglich subsidiären Schutz erhält.

² Die folgenden Angaben entstammen der genannten SFM-Studie und beziehen sich auf das Jahr 2003. Trotz jährlichen Schwankungen ist davon auszugehen, dass sich in der Zwischenzeit keine grossen Änderungen ergeben haben.

4. Wäre es nicht besser, die Leute würden gar nicht erst aufgenommen?

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz gebieten es, Menschen bei kriegerischen Konflikten oder bei Gefährdung an Leib und Leben Schutz zu bieten. Die Entwicklung bewaffneter Konflikte weltweit deutet seit einiger Zeit darauf hin, dass kriegerische Akteure schwieriger zu identifizieren sind und schnell ihre Identität wechseln. Damit besteht nach wie vor ein Bedarf an Zufluchtsorten und Schutz.

5. Kann die F-Bewilligung missbraucht werden?

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer F-Bewilligung sind äusserst strikt, so dass straffällige AsylbewerberInnen oder solche, die bei der Beschaffung ihrer Papiere nicht kooperieren, davon ausgenommen werden. Vorläufig Aufgenommene sind nicht zu verwechseln mit abgewiesenen AsylbewerberInnen, die beim Verfahren nicht kooperieren und deren Wegweisungsvollzug hängig ist. Missbräuche bei der Erteilung der vorläufigen Aufnahme sind praktisch unmöglich.

6. Warum sind die Leute immer noch hier, wenn es um vorübergehenden Schutz geht?

Wie lange der Schutz dauert, ist von weltweiten Entwicklungen und äusseren Umständen abhängig. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Gewaltsituation in den einzelnen Ländern selten so schnell ändert, dass die Betroffenen gefahrlos zurückkehren könnten (Beispiel Sri Lanka, Bosnien, Somalia). Mit zunehmender Aufenthaltsdauer in der Schweiz wird das Kriterium der „persönlichen Härte“ immer relevanter. Aus humanitären Gründen wird es schwierig, Menschen in ihr Herkunftsland zurückzuschicken, sobald sie und ihre Familien sich in der Schweiz gesellschaftlich annähernd eingegliedert haben und ihr Verfahren nach mindestens vier Jahren immer noch hängig ist.

7. Welche Aufenthaltsbeschränkungen gelten für vorläufig Aufgenommene?

Vorläufig Aufgenommene unterstehen wie AsylbewerberInnen mit Ausweis N rechtlichen Aufenthaltsbeschränkungen. Diese sind für beide Personengruppen weitgehend identisch und werden mit dem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz begründet. Sie beinhalten:

1) Zugang zum Arbeitsmarkt: Der Inländervorrang schreibt vor, dass bei einer freien Stelle inländischen Arbeitskräften sowie EU-EFTA Angehörigen der Vorzug gegenüber vorläufig Aufgenommenen gegeben werden muss. Die Branchenregelung erlaubt in gewissen Kantonen nur eine Arbeit in Branchen wie z.B. Landwirtschaft, Gastgewerbe, Industrie oder Reinigungswesen.

2) Zugang zur nachobligatorischen Bildung: Die Barrieren betreffen Berufs- und Weiterbildungen, Brückenangebote sowie Lehrstellen. Der F-Ausweis bereitet vorläufig aufgenommenen Jugendlichen auf der Suche nach einer Lehrstelle grösste Schwierigkeiten. Abgesehen vom Inländervorrang übt der Ausweis auf potentielle Lehrmeister eine abschreckende Wirkung aus, da die Jugendlichen bei einer Wegweisung jederzeit ihre Lehre abbrechen müssten.

3) Einschränkung der Mobilität: Vorläufig Aufgenommene werden einem Kanton zugewiesen und ein Kantonswechsel wird zu Arbeitszwecken kaum bewilligt. Sie unterstehen für die Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz einem Reiseverbot ins Ausland und dürfen ihre Angehörigen nur in Ausnahmefällen besuchen.

4) Verbot des Familiennachzugs: Familienangehörige oder PartnerInnen von vorläufig Aufgenommenen dürfen in der Regel erst in die Schweiz nachreisen, wenn letztere eine Aufenthaltsbewilligung B erhalten haben.

5) Beschränkung der Sozialhilfe: Vorläufig Aufgenommene erhalten 40 – 60 % weniger Sozialhilfe als InländerInnen.

6) Integrationsmassnahmen (wie zum Beispiel Sprachkurse oder Kurse zur beruflichen Weiterbildung) sind für Personen mit einer F-Bewilligung nicht vorgesehen. Dies könnte sich mit der neuen Integrationsverordnung VintA, die gegenwärtig revidiert wird, ändern.

8. Welche Probleme ergeben sich für die Betroffenen aus dem Dauerprovisorium?

Aufenthaltsbeschränkungen und drohende Wegweisung wirken sich für die Betroffenen auf die Länge als soziale Ausschlussmechanismen aus. So bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt eingeschränkt, und viele Arbeitgeber haben kaum eine Ahnung von den Modalitäten der F-Bewilligung. Fehlende Kenntnisse respektive das negative Image der F-Bewilligung wirken sich besonders nachteilig für die grosse Anzahl Jugendlicher unter den vorläufig Aufgenommenen aus. Sie sind bei ihrer Suche nach Lehrstellen oder Ausbildungen auf die Unterstützung von Einzelpersonen angewiesen. Partner und Familien leiden darunter, ihre Angehörigen im Ausland weder besuchen noch nachreisen lassen zu dürfen. Die eingeschränkte Mobilität (Zuweisung zu einem Kanton) sowie das Verbot des Familiennachzugs tragen sozial und ökonomisch zur Prekarität der Betroffenen bei, denen oftmals die Einkommensquelle und Unterstützung ihrer abwesenden Partner fehlt. Da die F-Bewilligung jeweils für die Dauer von zwölf Monaten erteilt respektive verlängert wird, ist eine Wegweisung jederzeit möglich – wenn die Gründe für die vorläufige Aufnahme wegfallen. Die damit einhergehende Ungewissheit sorgt bei den Betroffenen zusätzlich für grossen Stress.

Als Folge des Dauerprovisoriums sprechen ExpertInnen von sozialer Isolation, von Rückzugsmechanismen, Belastungsstörungen und Suchtverhalten. Die Mehrfachbelastungen bergen mittelfristig ein Verarmungsrisiko in sich. Die grundrechtsrelevanten Einschränkungen im Bereich des Familienlebens, der Arbeit, der Sozialhilfe und der Integration lassen sich für eine *kurze Dauer* zwar rechtfertigen. Bleiben sie aber über längeren Zeitraum wirksam, kann dies die in der Bundesverfassung (Art. 7 BV) verankerte grundrechtliche Garantie der Menschenwürde tangieren.³

9. Warum ist diese Bewilligung gesellschaftlich problematisch?

Fachpersonen, Behörden und Betroffene – kurz diejenigen, die mit der F-Bewilligung in Berührung kommen – bewegen sich auf einer Gratwanderung zwischen Integration und Ausschluss. Während die Ausschlussmechanismen rechtlich vorgegeben sind, streben VertreterInnen von Bildungs- und Sozialämtern nach integrierenden Massnahmen. In eigener Initiative suchen sie nach Wegen, Jugendlichen Berufschancen zu bieten, Erwachsene in das Arbeitsleben zu integrieren und soziale Risiken zu vermeiden. Da die meisten vorläufig Aufgenommenen vermutlich in der Schweiz bleiben, macht die Beibehaltung der Aufenthaltsbeschränkungen integrationspolitisch wenig Sinn – sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht des Aufnahmelandes. Die Schweiz bezahlt nicht nur die Sozialhilfekosten, die durch eine verhinderte soziale und wirtschaftliche Integration vorläufig Aufgenommener anfallen; sie vergibt sich auch die Chance, den hier über Jahre lebenden Jugendlichen und Erwachsenen mit ihren vielfältigen Qualitäten einen angemessenen Platz in der Gesellschaft zu verschaffen.

³ Vgl. das juristische Gutachten von Regina Kiener und Andreas Rieder (2003) « Vorläufige Aufnahme. Die Optik der Grundrechte ». Eidg. Kommission gegen Rassismus, Bern.

Die einzige Möglichkeit zur Verbesserung der Aufenthaltssituation bestünde in der Umwandlung einer F- in eine Aufenthaltsbewilligung B. Diese liegt im Ermessen der Kantone und setzt beim Massstab der Integration an: Je besser eine Einzelperson oder Familie nach längerem Aufenthalt in die hiesige Aufnahmegesellschaft integriert ist, desto grösser sind ihre Chancen auf Erhalt einer B-Bewilligung. Zu den Umwandlungskriterien gehören neben der Anwesenheitsdauer (8 Jahre für eine Einzelperson, 4 Jahre für eine Familie) die schulische und soziale Integration sowie die Fürsorgeunabhängigkeit und Erwerbstätigkeit. Allerdings sind die Kantone bei der Erteilung einer B-Bewilligung zurückhaltend, da nach der Umwandlung das Sozialhilferisiko auf sie übergeht.

Da die Integration von Personen aus dem Asylbereich gerade kein Ziel ihres vorübergehenden Aufenthalts in der Schweiz ist, ergibt sich hieraus das eigentliche „Integrationsparadox“. Es besteht darin, dass eine Eingliederung in die hiesige Gesellschaft durch rechtliche Rahmenbedingungen erschwert und zugleich gefordert wird.

10. Welche Änderungen brächte die „humanitäre Aufnahme“ mit sich?

Die neue „humanitäre Aufnahme“ (Bewilligung H), die die bestehende vorläufige Aufnahme ersetzen soll, würde das Integrationsparadox teilweise beheben und den Betroffenen die Integration erleichtern.⁴ Der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Familiennachzug würden sich nach den gleichen Voraussetzungen richten, die auch für die Aufenthaltsbewilligung B gelten. Der Nachzug der Kernfamilie wäre unter der Voraussetzung möglich, dass die hier Lebenden nicht von der Sozialhilfe abhängen und über eine angemessene Wohnung verfügen. Nach sieben Jahren wechselt die Sozialhilfeszuständigkeit vom Bund auf die Kantone über. Auch Integrationsmassnahmen wären vorgesehen. Die Lockerungen der H- gegenüber der F-Bewilligung tangieren somit lediglich die Aufenthaltsbeschränkungen und gelten nicht für die nach wie vor strikten Erteilungs- und Aufhebungskriterien. Indem die Bewilligung statt der „Vorläufigkeit“ neu das „Humanitäre“ im Namen trägt, würde die negative Konnotation in Zusammenhang mit dem Provisorium abgeschwächt.

Im Lichte der Forschung bildet die Verbesserung der Rechtsstellung von humanitär aufgenommenen Personen einen Fortschritt, weil Probleme im Zusammenhang mit dem Integrationsparadox teilweise gelöst würden. Ungelöst bleibt die Problematik rund um das Provisorium des Aufenthalts. So bleibt die Angst vor einer drohenden Wegweisung als Integrationshindernis bestehen. Das war ein Hauptargument dafür, dass ein Grossteil der vom SFM befragten Experten und Expertinnen statt des neuen Lösungsvorschlags direkt die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B empfahlen.



Soziologische Studie und Juristisches Gutachten sind als Kurzfassung oder Bericht auf Deutsch, Französisch, Italienisch oder Englisch erhältlich unter <http://www.migration-population.ch> (Rubrik „Publikationen“; „Andere Publikationen“)

Ebenfalls unter dem Link finden Sie den **Kurzfilm mit drei Porträts** von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen (Rubrik „Publikationen“; „DVD“).

Für **weitere Informationen** stehen Ihnen Denise Efionayi-Mäder (denise.efionayi@unine.ch), Tel. 032 718 39 33; Martina Kamm (martina.kamm@unine.ch), Tel. 079 406 97 16; oder Joëlle Moret, (joelle.moret@unine.ch), Tel. 032 718 39 51 vom SFM zur Verfügung.

⁴ Der Bundesrat schlägt vor, an Stelle der heutigen vorläufigen Aufnahme zwei neue Status zu schaffen – die *humanitäre Aufnahme* für Personen, die aus Schutz- oder humanitären Gründen vorübergehend in der Schweiz bleiben; und die *provisorische Aufnahme* für Personen, deren Vollzug der Wegweisung aus technischen Gründen unmöglich ist (trifft lediglich auf 7% aller vorläufig Aufgenommenen zu).