



Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen

Die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Ausgehend von der Studie, die Roger Zetter im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zum Thema «Schutz» erstellt hat, empfahl die Kommission im Jahr 2014, die Ersatzmassnahme der vorläufige Aufnahme abzuschaffen und durch einen «komplementären Schutzstatus» zu ersetzen.¹

Kernpunkte eines «komplementären Schutzstatus»:

- Ein Gesuch soll im Rahmen des Asylverfahrens auch direkt gestellt werden können.
- Der Status soll aufgehoben werden, wenn die Gefährdung nicht mehr besteht; nach spätestens sechs Jahren sollte jedoch eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.
- Danach sollen die gleichen Rechte gelten, wie beim Status von anerkannten Flüchtlingen.
- Kantonale Unterschiede – wie heute beispielsweise bei der Härtefallklausel (Art. 84 Abs. 5 AuG und Art. 31 VZAE) – sollen aufgehoben werden.

Am 12. Oktober 2016 hat der Bundesrat den Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» verabschiedet. Dieser analysiert die bestehende Situation der vorläufigen Aufnahme und identifiziert drei verschiedene Handlungsoptionen. Im Februar 2017 hat die EKM den Bundesratsbericht vor dem Hintergrund ihrer Empfehlungen diskutiert:

- Sie begrüsst das Bestreben des Bundesrats: Die Suche nach Alternativen für die unbefriedigende Ersatzmassnahme der Vorläufigen Aufnahme ist wichtig.
- Sie anerkennt das Potenzial der Vorschläge: Alle vorgeschlagenen Handlungsoptionen enthalten Massnahmen zum Abbau administrativer Hürden.
- Sie unterstrich die Notwendigkeit eines positiven Schutzstatus: Rund 90 Prozent der Personen mit einer vorläufigen Aufnahme bleiben mit prekären Integrationsperspektiven dauerhaft in der Schweiz.

Nach eingehender Analyse der vorgeschlagenen Handlungsoptionen stellte die Kommission jedoch fest, dass sich keiner der Verbesserungsvorschläge mit dem Konzept des «komplementären Schutzstatus» deckt.

Dies aufgrund:

- der fehlenden Bleibeperspektive in allen drei bundesrätlichen Varianten;

¹ Studie (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/materialien.html>) und Empfehlungen (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html>).

- der Einschränkung des Adressatenkreises in der ersten Variante;
- der Beibehaltung des negativ konnotierten F-Status in der dritten Variante.

In der Folge werden die Hauptkritikpunkte zusammengefasst. Dieser Analyse folgen die Einschätzung und die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM.

Hauptkritikpunkte

Kritik 1: Fehlende Bleibeperspektive

Die zeitliche Begrenzung der Vorläufigkeit wird in keiner der drei vorgeschlagenen Varianten anvisiert.

- Mit der ersten Variante würde eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, welche durch die Behörden jedes Jahr erneuert werden müsste. Erst nach zehn Jahren Aufenthalt und nach erfolgreicher Integration können die Behörden eine Niederlassungsbewilligung verfügen.
- Mit der zweiten Variante würde ein neuer Status geschaffen (z. B. Status A), der erst dann in eine Aufenthaltsbewilligung umgewandelt werden könnte, wenn der Wohnkanton sich bereit erklärt, auf ein Härtefallgesuch einzutreten. Dann müssten Betroffene wiederum zehn Jahre warten, bis die Behörden eine Niederlassungsbewilligung verfügen könnten, vorausgesetzt, die Betroffenen hätten sich in der Zwischenzeit erfolgreich integriert.
- Die dritte Variante ist und bleibt ein negativ konnotierter Status: sobald die Wegweisung vollziehbar wäre, könnte der Bund diese anordnen.

Aus der Sicht der Kommission stehen alle drei Varianten in einem gewissen Widerspruch zu den EKM-Empfehlungen. Personen auf unbegrenzte Zeit in der Schwebe zu lassen, hält sie insbesondere aus integrationspolitischer Sicht für problematisch.

Kritik 2: Einschränkung des Adressatenkreises

Heute leben rund 37'000 Personen mit einem «Status» der Vorläufigen Aufnahme (Bewilligung F) in der Schweiz. Dieser umfasst verschiedene rechtliche Kategorien:

Nahezu drei von vier Personen mit einer F-Bewilligung sind sogenannte «Gewaltflüchtlinge»: Dies sind Flüchtlinge, welche stichhaltige Gründe vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland Gefahr liefen, einen ernsthaften Schaden an Leib und Leben zu erleiden. Sie können den Schutz des Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen. Aus der Sicht der Schweiz erfüllen sie aber die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht. Sie werden weggewiesen und da die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, werden sie vorläufig aufgenommen. Ihre Rechte sind eingeschränkt (z.B. in Bezug auf den Aufenthalt, den Familiennachzug, die Mobilität, die Reisefreiheit, die Sozialhilfe, die Einbürgerung etc.)

Fast jede vierte Person mit einer F-Bewilligung ist ein «vorläufig aufgenommener Flüchtling». Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erfüllen zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling, erhalten von der Schweiz jedoch kein Asyl. Darunter gibt es einige wenige, die im Herkunftsland verwerfliche Taten begangen haben, weshalb sie als asylunwürdig betrachtet werden. Beim grössten Teil handelt es sich aber um Personen, die aufgrund von subjektiven Nachfluchtgründen zu Flüchtlingen wurden, z.B. wegen «Republikflucht» oder «exilpolitischen Tätigkeiten». Auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben eine F-Bewilligung, doch sie geniessen weitgehend dieselben Rechte wie anerkannte Flüchtlinge.

In den letzten Jahren ist der Anteil der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge tendenziell gewachsen. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Schweiz heute eines der wichtigsten Aufnahmelande für tibetische Flüchtlinge aus China ist, die aufgrund «exilpolitischer Tätigkeiten» zu Flüchtlingen wurden. Und auch unter den Asylsuchenden aus Eritrea können viele aufgrund der «Republikflucht» nicht zurückkehren.

Bei den restlichen vorläufig Aufgenommenen handelt es sich um Personen, die nicht weggewiesen werden können, weil sie sich beispielsweise im Laufe des heute oftmals viele Jahre dauernden Asylverfahrens integriert haben oder um Personen mit medizinischen Problemen.

Die erste Variante des bundesrätlichen Berichts schränkt den Adressatenkreis ein. Lediglich sogenannte «Gewaltflüchtlinge» würden in dieser Variante einen «positiven» Schutzstatus (B-Bewilligung) tragen. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge würden auch in Zukunft eine F-Bewilligung erhalten. Sie blieben in der Schwebe. Noch schlechter wären die Personen aus der letzten oben beschriebenen Gruppe gestellt. Sie würden vom Bund in der Regel gar keinen Aufenthaltsstatus mehr erhalten. Es läge in der Kompetenz der Kantone zu entscheiden, ob sie diese Personen rückführen oder ob sie ihnen einen Aufenthaltsstatus gewähren. Würden sie sich für letzteres entscheiden, müssen sie die entstehenden Kosten selber tragen.

Kritik 3: Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen

In der ersten Variante würden vorläufig Aufgenommene – indem sie wie anerkannte Flüchtlinge neu eine B-Bewilligung erhielten – nun plötzlich besser gestellt als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die weiterhin eine F-Bewilligung erhielten. Die Statusrechte von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen wären zwar in vielen Punkten vergleichbar mit jenen von Flüchtlingen mit einem B-Status: auch sie würden sogenannte «Konventionsrechte» geniessen. Ihre Aufenthalts- und Integrationsperspektive wäre jedoch deutlich schlechter und dies, obwohl auch sie mit grosser Wahrscheinlichkeit dauerhaft in der Schweiz bleiben.

Einschätzung der EKM

Die Schwäche der drei im Bericht des Bundesrats vorgeschlagenen Varianten liegt darin, dass sie nur sehr eingeschränkte Perspektiven auf eine stabile Aufenthaltssituation eröffnen. Dieser Nachteil wiegt schwer: sowohl für die Betroffenen, deren Integration dadurch massiv erschwert wird, als auch für die Gesellschaft, welche die Kosten für diese Versäumnisse zu tragen hat. Die erste Variante räumt Schutzsuchenden einen «positiven» Schutzstatus mit umfassenden Rechten ein. Da der Adressatenkreis in dieser Variante jedoch eingeschränkt ist, bleibt die Situation für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Schwebe. Auch die zweite Variante beinhaltet einen positiven Schutzstatus. Der Adressatenkreis wird in dieser Variante nicht eingeschränkt, doch gehen die Rechte weniger weit. Zudem beinhaltet diese Variante keine Beschränkung der Vorläufigkeit: Nach fünf Jahren kann der Wohnkanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Ein Anspruch auf eine Härtefallbewilligung wird im Bericht lediglich in einer Untervariante in Betracht gezogen.

Position der EKM

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM bevorzugt die zweite Variante, weil sie den Adressatenkreis nicht einschränkt. Diese Variante kommt für die EKM jedoch nur dann in Frage, wenn damit die «Vorläufigkeit» – wie dies in der Untervariante zur zweiten Variante vorgeschlagen wird – zeitlich klar beschränkt wird. Sie muss zwingend mit einer Bleibeperspektive ausgestattet werden.

Zudem spricht sich die EKM dafür aus, dass Personen aus dieser Gruppe anerkannten Flüchtlingen möglichst gleichgestellt werden (z.B. in Bezug auf den Aufenthalt, den Familiennachzug, die Mobilität, die Reisefreiheit, die Sozialhilfe, die Einbürgerung etc.).