Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz

Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Kurzfassung

Neuenburg, Dezember 2014

Denise Efionayi-Mäder und Didier Ruedin

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
www.migration-population.ch

Institut SFM
Fbg de l'Hôpital 106
CH-2000 Neuchâtel

Tél : +41 (0)32 718 39 20
Fax : +41 (0)32 718 39 21
secretariat.sfm@unine.ch

1 Die vorläufige Aufnahme – ein komplementärer Schutzstatus

Weggewiesen, aber trotzdem aufgenommen – die vorläufige Aufnahme ist ein verkannter Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Sie wurde 1987 als Ersatzmassnahme für einen undurchführbaren Wegweisungsvollzug eingeführt und ergänzt den Flüchtlingsstatus nach Genfer Konvention: Eine vorläufige Aufnahme wird in der Regel angeordnet, um Menschen Schutz zu gewähren, obwohl sie die Kriterien für eine Asylanerkennung nicht erfüllen. Dies geschieht etwa, wenn Behörden den betreffenden Personen eine Rückkehr ins Herkunftsland aus Gründen wie Bürgerkrieg, langandauernden Gewaltsituationen oder medizinischen Notlagen nicht zumuten können. Die vorläufige Aufnahme ist eine komplementäre Schutzform zum Flüchtlingsstatus gemäss Genfer Konvention, die seit den 1990er-Jahren zunehmend häufig angeordnet wird.

2 Wer sind vorläufig Aufgenommene?

Die überwiegende Mehrheit der VA sind abgewiesene Asylsuchende, wobei auch andere Ausländer und Ausländerinnen ohne Aufenthaltsbewilligung, beispielsweise infolge einer Scheidung oder Krankheit, vorläufig aufgenommen werden können. Zu den wichtigsten Herkunftsgruppen zählten in den letzten 20 Jahren Männer und Frauen aus Sri Lanka, Serbien/Kosovo, Somalia, Irak, Bosnien und Herzegowina, Angola, Afghanistan, und Eritrea. Auffallend ist der hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen. Unter gewissen Umständen werden auch anerkannte Flüchtlinge, denen kein Asyl nach nationalem Recht erteilt wurde, vorläufig aufgenommen (Ausschluss- und Nachfluchtgründe).

Die meisten vorläufig Aufgenommenen leben hier, weil ihnen eine Rückkehr ins Herkunftsland zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zugemutet werden kann, obwohl sie die gültigen Kriterien für Asyl nicht erfüllen. Die Gründe sind vielfältig und werden juristisch in drei Kategorien eingeteilt:

- Für Menschen, die aus völkerrechtlichen Gründen nicht zurückgeschickt werden dürfen (Refoulement-Verbot), weil ihnen in ihrer Heimat beispielsweise Folter oder unmenschliche Behandlung drohen, besteht ein Anspruch auf Schutz (*unzulässige* Wegweisung).
- Anderen wird infolge von Bürgerkriegen im Herkunftsland, allgemeiner Gewalt, Krankheit oder aufgrund persönlicher Umstände gestützt auf nationales Recht Schutz gewährt (*unzumutbare* Wegweisung).
- Schliesslich werden selten auch Menschen unter gewissen Umständen aufgenommen, deren Wegweisungsvollzug aus logistischen Gründen *unmöglich* ist. Dies allerdings nur, sofern sie die Ausreise nicht eigenverantwortlich – etwa infolge mangelnder Kooperation – verhindern.

Vom Gesetz her ist die vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für den undurchführbaren Wegweisungs*vollzug* konzipiert. Die vorläufig aufgenommene Person bleibt eine weggewiesene Person. Die vorläufige Aufnahme stellt somit keine ausländerrechtliche Bewilligung dar.

Wie zahlreiche Studien belegen, ist der Schutzgedanke für juristisch wenig bewanderte Personen schwer nachvollziehbar, so dass die vorläufige Aufnahme erfahrungsgemäss oftmals

als widerrechtlicher Aufenthalt wahrgenommen wird und dadurch die Akzeptanz der betreffenden Personen vermindert. Vielfach untermauert die Bezeichnung der der vorläufigen Aufnahme diesen irrtümlichen Eindruck.

3 Ausgestaltung in der Schweiz und internationaler Trend

Die vorläufige Aufnahme ist im Ausländerrecht geregelt (Art. 85), geht aber mit verschiedenen Beschränkungen einher, da sie nicht an eine Aufenthaltsbewilligung geknüpft ist. Diese betreffen insbesondere die internationale Mobilität (keine Auslandreisen), die Niederlassungsfreiheit (kein Kantonswechsel), den Familiennachzug (nach drei Jahren unter bestimmten Bedingungen), die Sozialhilfe (in vielen Kantonen nach Richtlinien für Asylsuchende) und die Bewilligungsverfahren bezüglich Erwerbstätigkeit usw. Eine wesentliche Besserstellung trat 2006-2008 hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt (Abschaffung Inländervorrang) und der Integrationsförderung ein (neue Rechte und Pflichten).

Am 1. April 2006 wurde auf Verordnungsstufe der Zugang der vorläufig Aufgenommenen zum Arbeitsmarkt durch weitgehende Gleichstellung mit Aufenthaltern geregelt; es existiert diesbezüglich kein Inländervorrang mehr. Ferner wurden mit Inkrafttreten der 10. Asylgesetzrevision im Jahr 2008 (Lex Blocher) die vorläufig Aufgenommenen dem Geltungsbereich von Integrationsmassnahmen mit entsprechenden Rechten und Pflichten unterstellt. Statusbedingte Benachteiligungen kommen allerdings in der Praxis weiterhin vor, teilweise bedingt durch Unkenntnis oder begriffliche Stigmatisierungen („vorläufig“, „Ersatzmassnahme“, „Wegweisung“).

Der Trend, einem Teil der Schutzsuchenden anstelle von Asyl komplementäre und temporäre Schutzformen zu gewähren, ist in Europa seit 25 Jahren zu beobachten. Die Aufnahmemodalitäten sind sehr unterschiedlich wie auch die an sie geknüpften Rechte und Pflichten. Seit dem Inkrafttreten der Qualifikationsrichtlinie 2004 ist die EU bemüht, die Ausgestaltung des subsidiären Schutzes im Hinblick auf ein harmonisiertes Asylsystem zu vereinheitlichen. Vereinfacht ausgedrückt kann man sagen, dass die Statusrechte im Rahmen des subsidiären Schutzes gemäss Qualifikationsrichtlinie weiter gehen als in der vorläufigen Aufnahme. Nicht einig ist man sich in der Schweiz, inwieweit der Personenkreis der vorläufig Aufgenommenen unter den subsidiären Schutz fallen sollte.

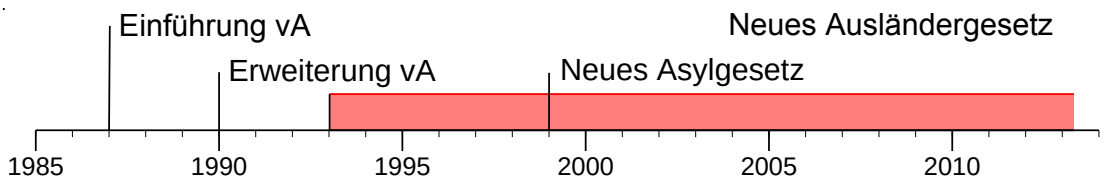
4 Statistische Daten zur vorläufigen Aufnahme

2014 hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen das Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) beauftragt, die Daten aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zu analysieren, um das Profil und den administrativen Verlauf von vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz nachzuzeichnen.

Die Analyse von Daten zu rund 133 000 Personen ist explorativ ausgerichtet und verfolgt mehrere Ziele: In einem ersten Schritt geht es darum, einen Überblick über die Anzahl und die Zusammensetzung der vorläufig Aufgenommenen im Verlauf der letzten 20 Jahre zu geben. Besonderes Augenmerk gilt hierbei der Dynamik (Flüsse), das heisst der Ein- und Austritte, sowie den Ereignissen nach Erlöschen oder Beendigung der vorläufigen Aufnahme. In einem weiteren Schritt ermittelt eine Längsschnittanalyse, wie lange es dauert, bis eine vorläufig aufgenommene Person den Status wechselt. Um veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, werden dabei mehrere Zeitperioden ins Auge gefasst

(1994–2000, 2001–2007, 2008–2013). Schliesslich werden im Sinn eines Machbarkeits-Assessments Potential und Limitierungen der vorliegenden Daten im Hinblick auf vertiefende oder komplementäre Analysen ermittelt; auf diese wird in der Zusammenfassung nicht eingegangen.

Abbildung 1: Zeitstrahl und Untersuchungszeitraum



Anmerkungen: die rot hervorgehobene Periode wird im Bericht vertieft untersucht.

5 Statistische Ergebnisse

Die Anzahl vorläufig Aufgenommener (Bestand) blieb in den letzten 20 Jahren relativ stabil bei ungefähr 25 000 Personen, da sich Ein- und Austritte in etwa die Waage hielten. Ausserordentlich war die Situation 1999, als der Bundesrat für über 20 000 serbische Staatsangehörige aus dem Kosovo „vorübergehende Aufenthaltsregelungen“ erliess, wobei die meisten davon noch im gleichen Jahr aufgehoben wurden. Die zeitlich beschränkten Kollektivaufnahmen für Schutzsuchende aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden aus den Analysen ausgeschlossen, da sie für die heutige Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme nicht mehr relevant sind. Im neuen Asylgesetz von 1999 wurde eigens eine Rechtsstellung für temporären Schutz erlassen, die allerdings bisher nie zur Anwendung kam.

5.1 Profil

Vorläufig Aufgenommene kommen aus vielen verschiedenen Ländern, wobei sich die Zusammensetzung im Verlauf der Jahre verändert hat: Während Personen aus Sri Lanka bis 2001 die grösste Gruppe stellten (und zahlenmässig weiterhin bedeutend sind), wurden sie danach von serbischen und ab 2008 von somalischen und eritreischen Schutzsuchenden abgelöst. In den letzten Jahren werden ferner zahlreiche afghanische, irakische und syrische Staatsangehörige vorläufig aufgenommen, darunter auch immer mehr anerkannte Flüchtlinge ohne Asyl. Insgesamt handelt es sich somit um eine sehr gemischte Personengruppe, was auch bezüglich der Migrationsverläufe gilt. Ihr allgemeines Profil lässt sich folgendermassen umschreiben: Mit einem durchschnittlichen Alter von 20 Jahren bei der Einreise ist es eine junge Bevölkerung. Der Anteil von Familien mit minderjährigen Kindern macht die Hälfte aus und hat über die Jahre hinweg zugenommen: Heute leben über 60% der vorläufig Aufgenommen in Familien und Familienverbänden mit minderjährigen Kindern. Mit 43 Prozent ist der Frauenanteil höher als bei den Asylsuchenden, im Untersuchungszeitraum aber leicht rückgängig.

5.2 Härtefallbewilligung

Eine vorläufige Aufnahme kann aufgehoben werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind und eine Wegweisung prinzipiell vollzogen werden kann.

Während in den 1990er Jahren Aufhebungen – damals meist auf kollektiver Basis – häufig vorkamen, sind sie seither verhältnismässig selten. Andere Gründe für die Beendigung sind viel wichtiger: 61 Prozent der vorläufig Aufgenommenen erhalten mittels einer Härtefallregelung früher oder später eine Aufenthaltsbewilligung (sogenannte Umwandlung). Seit 2008 besteht nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Anspruch auf eine vertiefte Prüfung einer möglichen Umwandlung. Die Kriterien betreffen insbesondere die finanzielle Selbständigkeit, die Integration und die familiären Verhältnisse und werden von den kantonalen Behörden beurteilt; danach bewilligt der Bund das Härtefallgesuch in der Regel. Bei 17 Prozent der Beendigungen kommt eine andere ausländerrechtliche Regelung zum Tragen, etwa infolge einer Heirat oder anderen Veränderung der Familiensituation. In weiteren 15 Prozent der Fälle erfolgt eine freiwillige oder unkontrollierte Ausreise und nur in 0,4 Prozent findet eine Rückführung statt. Rund 4 Prozent der vorläufig Aufgenommen werden einbürgert: primär Jugendliche und überdurchschnittlich viele (erwachsene) Frauen. Ausländerrechtliche Regelungen und Einbürgerungen haben bis etwa 2005 zugenommen, während seither ein kontinuierlicher Rückgang auszumachen ist.

5.3 Dauer

Im Durchschnitt dauert die vorläufige Aufnahme 174 Wochen, also gut drei Jahre. Hinter diesem Medianwert verbergen sich allerdings sehr variable Zeitspannen. Als erfreulich kann die Beobachtung bezeichnet werden, dass sich die Dauer der vorläufigen Aufnahme – nach einer Zunahme in der Periode 2001 bis 2007 – ab 2008 reduziert hat. Auch das vorangehende Asylverfahren ist insgesamt kürzer geworden. Allerdings lässt sich die Dauer für gegenwärtig noch vorläufig Aufgenommene nicht bestimmen, wodurch sich der Durchschnitt in Zukunft noch verlängern dürfte. Immerhin kann festgehalten werden, dass die vorläufige Aufnahme für einen beträchtlichen und möglicherweise wachsenden Teil der betreffenden Personen eine Übergangslösung von drei bis vier Jahren darstellt.

Gleichzeitig ist allerdings der Anteil von Menschen, die schon sehr lange vorläufig aufgenommen sind, in den letzten 20 Jahren stetig gewachsen, obwohl diese Schutzform für eine kurze Zeitspanne konzipiert und für einen langen Aufenthalt ungeeignet ist. Die Analyse der Zeitreihen belegt ferner, dass Schutzbedürftige, die ihre vorläufige Aufnahme nicht binnen 10 Jahren beenden, in der Folge eine immer geringere Chancen haben, eine Härtefallbewilligung oder andere Beendigung zu erwirken. Diese Feststellung dürfte auf einen strukturellen Trend zur Verfestigung von prekären Lebenslagen mit wachsendem Armuts- oder Verschuldungsrisiko hinweisen, wie dies in mehreren Studien dokumentiert und von Fachleuten beobachtet wird. So leben heute 12 Prozent der vorläufig Aufgenommenen seit mehr als 16 Jahren in der Schweiz, inklusive der Dauer des Asylverfahrens.

Was die Determinanten der Dauer respektive die Möglichkeit einer Beendigung der vorläufigen Aufnahme angeht, lassen sich massgebliche Unterschiede ausmachen, die mit Herkunft, Geschlecht und Familienlage zusammenhängen. Frauen, Familien, ältere Menschen und Kinder sind unter den „Langzeit-vorläufig-Aufgenommenen“ (d.h. mindestens 10 Jahre vorläufig aufgenommen) klar übervertreten, während ledige Männer, die bei der Einreise um die 20 Jahre alt sind, tendenziell grössere Chancen haben, ihre vorläufige Aufnahme nach wenigen Jahren umzuwandeln oder zu beenden. Dies dürfte unter anderem mit der Erwerbssituation und der materiellen Autonomie zusammenhängen. Bemerkenswert ist ferner, dass eine durchschnittliche vorläufige Aufnahme für Personen aus Asien wesentlich kürzer ist (153 Wochen) als für Personen aus Sub-Sahara Afrika (222 Wochen) oder, bei geringeren Unterschieden, aus Zentral- oder Osteuropa (172 Wochen, alles Medianwerte).

Werden die wichtigsten Herkunftsländer betrachtet, so weisen angolanische Staatsangehörige mit 278 Wochen die längste Dauer auf, gegenüber türkischen mit 182 und srilankischen mit 142 Wochen, wobei bei Letzteren ausländerrechtliche Regelungen überdurchschnittlich häufig zur Anwendung kommen.

5.4 Kantonale Unterschiede

Interessant sind ferner die beträchtlichen Abweichungen zwischen Wohnkantonen hinsichtlich der Bestände und der durchschnittlichen Dauer der vorläufigen Aufnahme, sowie in der Härtefall- und Einbürgerungspraxis. Diese bleiben auch dann bestehen, wenn das Profil der Schutzsuchenden statistisch kontrolliert wird. Sie dürften mit dem Ermessensspielraum der kantonalen Behörden in diesem Bereich wie auch mit den unterschiedlichen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängen. Um das Zusammenspiel zwischen Profil der vorläufig Aufgenommenen, Migrationsverläufen und Integrationskontexten näher beurteilen zu können, wären vertiefte statistische Analysen sowie Nachforschungen vor Ort zielführend. So könnte auch den integrationspolitischen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen ausreichend Rechnung getragen werden.

Gesamter Bericht abrufbar unter: www.ekm.admin.ch