


Aufgenommen – aber ausgeschlossen?

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz



Martina Kamm
Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer
Phillippe Wanner
Fabienne Zannol

unter Mitarbeit von
Annika Fauck

Eine Studie des
Schweizerischen
Forums für
Migrations- und
Bevölkerungsstudien
(SFM) im Auftrag
der Eidgenössischen
Kommission gegen
Rassismus (EKR)

September 2003

ek_J
cf_J

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder,
Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zannol

unter Mitarbeit von Annika Fauck

Aufgenommen, aber ausgeschlossen? **Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz**

Kurzfassung

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)
im Auftrag der
Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

Bern, September 2003

Vorwort

Bereits vor einiger Zeit haben Private und Nichtregierungsorganisationen das Problem der vorläufigen Aufnahme (Aufenthaltsstatus F) an die EKR herangetragen – dies mit der Bitte, aufscheinende «Ungerechtigkeiten», Härten und bestehende Vorurteile in der Gesellschaft gegenüber Menschen mit diesem Status zu bekämpfen.

Die EKR nimmt solche Anliegen und Hinweise ernst. Allerdings gehören Fragen, die sich allgemein auf das Ausländerrecht beziehen, nicht zu ihrem Aufgabenbereich. Die EKR ist jedoch beauftragt, Bereiche auszuleuchten, in denen institutionelle Benachteiligung besteht und gesellschaftliche Ausgrenzung gegenüber Menschen anderer Herkunft stattfindet. Es ist ihre Aufgabe, die Mechanismen darzustellen, die sich daraus zu Ungunsten einer gewissen Gruppe ergeben. Insbesondere ist es ihr ein Anliegen, die politische Aufmerksamkeit auf eine Bevölkerungsgruppe von rund 26 000 Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme (Status F) zu lenken, die – unter Ausschluss der Wahrnehmung der Bevölkerung – in äusserst schwierigen Verhältnissen in unserem Land leben.

Die soziologische Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM (AutorInnen Kamm, Efionayi-Mäder, Neubauer, Wanner, Zanol) untersucht die Lebenssituation von Menschen mit vorläufiger Aufnahme; sie tut dies im Generellen und am Beispiel von drei Kantonen im Konkreten. Sie zeigt auf, dass die Einschränkungen, denen diese Menschen unterworfen sind, eine Reihe nicht beabsichtigter, bisher aber hingenommener Benachteiligungen nach sich ziehen. Diese bewirken auf längere Zeit einen tiefgreifenden Ausschluss aus der Gesellschaft und verunmöglichen ein normales Familienleben. Diese Studie wurde mit Unterstützung der Eidg. Ausländerkommission (EKA) und der Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) erstellt.

Das juristische Gutachten von Regina Kiener und Andreas Rieder, Universitäten Bern und Freiburg, kommt zum Schluss, dass vorläufig Aufgenommene als eine über ihren Aufenthaltsstatus definierte Gruppe nicht zu den vom Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) geschützten Gruppen gehören. Die grundrechtsrelevanten Einschränkungen im Bereich des Familienlebens, der Arbeit, der Sozialhilfe und der Integration, denen Menschen mit Status F unterworfen sind, lassen sich zwar für eine kurze Dauer rechtfertigen. Bleiben sie aber über einen längeren Zeitraum wirksam, kann dies die ebenfalls in der Bundesverfassung (Art. 7 BV) verankerte grundrechtliche Garantie der Menschenwürde

tangieren. Nach Art. 35 BV sind die Behörden verpflichtet, auf allen Ebenen die Grundrechte zu verwirklichen.

Was möchte die EKR mit diesen beiden Studien bewirken? Sie stellt sie der öffentlichen Debatte zur Verfügung, insbesondere dem Parlament, das in nächster Zeit über die Asylgesetzrevision berät. Die EKR möchte die Bemühungen des Gesetzgebers unterstützen, den Status der vorläufigen Aufnahme zu verbessern, den Betroffenen echte Integrationsmöglichkeiten zu bieten und damit auch ihnen ein menschenwürdiges Dasein in unserer Gesellschaft zu ermöglichen. Mit Befriedigung hat die EKR davon Kenntnis genommen, dass mit einer neuen Integrationsverordnung (VIntA) zukünftig auch Menschen mit Aufenthalt F in den Genuss von Integrationsmassnahmen kommen sollen. Damit wäre ein Postulat erfüllt, welches sich aus der hier präsentierten Forschung ergibt.

Georg Kreis

Präsident der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR)

Kurzfassung

Ausgangslage

Die *vorläufige Aufnahme* ist eine Ersatzmassnahme für eine nicht durchführbare Wegweisung von ausländischen Staatsangehörigen aus der Schweiz. Sie erhalten eine Bewilligung F, wenn die Wegweisung in ihr Herkunftsland aus völkerrechtlichen, humanitären oder technischen Gründen nicht durchführbar ist. Gegenwärtig leben etwa 26 000 Personen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz. Ihr provisorischer Aufenthalt begründet für die Dauer der Anwesenheit Beschränkungen beim Familiennachzug, bei der Sozialhilfe, den Integrationsleistungen oder der Mobilität. Deutlich eingegrenzt wird ebenfalls der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung. Diese Ausgangslage wirft vor allem bei länger dauerndem Aufenthalt zahlreiche Fragen auf und konfrontiert Behörden, Fachstellen sowie Betroffene mit etlichen Schwierigkeiten, die sich aus dem engmaschigen administrativen Regelwerk der vorläufigen Aufnahme ergeben.

Verschiedene Hinweise auf diese Problematik veranlassten die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)* im Sommer 2002, das *Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)* mit einer sozialwissenschaftlichen Studie zu beauftragen. Das Ziel bestand darin, eine Situationsanalyse der vorläufigen Aufnahme vorzunehmen und deren spezifische Modalitäten im Einzelnen zu untersuchen. Die Forschungsergebnisse werden im vorliegenden Bericht präsentiert und bilden die erste systematische Bestandesaufnahme der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz. Parallel dazu wurde ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben, dessen Aufgabe es war, die verfassungs- und grundrechtliche Abstützung der vorläufigen Aufnahme zu prüfen.

Vorgehen

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung beruhen auf insgesamt 48 persönlichen Interviews mit FachexpertInnen des Bundes, kantonaler Behörden, nicht-staatlicher Stellen sowie mit vorläufig aufgenommenen Personen selbst. Der Erhebung vorangestellt wurde eine Beschreibung der rechtlichen Grundlagen, die verdeutlicht, dass die vorläufige Aufnahme ein juristisch komplexes Gebilde ist.

Die Aufenthaltsmodalitäten wurden *anhand dreier Fallstudien in den Kantonen St. Gallen, Waadt und Zürich* untersucht. Der Auswahl der Kantone lag die Absicht zugrunde, ein möglichst breites Spektrum von behördlichen Verwaltungsmechanismen zu erfassen. Während zum Beispiel der Kanton St. Gallen als mittelgrosser Kanton bei der Unterbringung und Sozialhilfe eine ausgeprägte Gemeindeautonomie praktiziert, existiert im Kanton Zürich als bevölkerungsstärkstem Kanton der Schweiz ein halbzentriertes Betreuungs- und Unterbringungsmodell. Demgegenüber hat der Kanton Waadt diese beiden Aufgabenbereiche stark zentralisiert.

Was ist eine vorläufige Aufnahme?

Die *vorläufige Aufnahme* wurde einer breiten Öffentlichkeit Anfang der 90er Jahre mit der kollektiven Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien bekannt. Den Flüchtlingen wurde in der Schweiz ein zeitlich begrenzter Schutz für die Dauer des kriegerischen Konflikts im Herkunftsland gewährt. Mittlerweile bestehen vier Erteilungsgründe:

- Die vorläufige Aufnahme wird in erster Linie an abgewiesene AsylbewerberInnen erteilt, denen eine Rückreise nicht *zugemutet* werden kann, weil es die Lage im Herkunftsland nicht erlaubt (Gewaltsituation, Gefährdung bestimmter Gruppen oder Personen usw.). Auch ein Patient, dessen Gesundheit bei einer Wegweisung infolge fehlender Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland gefährdet wäre, kann eine F-Bewilligung erhalten. Gegenwärtig gehören *rund zwei Drittel* aller vorläufig Aufgenommenen dieser Kategorie an.
- An zweiter Stelle stehen abgewiesene AsylbewerberInnen, bei denen infolge ihrer langen Anwesenheit und Integration in der Schweiz eine Wegweisung eine *schwerwiegende persönliche Notlage* zur Folge hätte. Diese Gruppe stellt *gut ein Fünftel* des Personenkreises.
- Eine anteilmässig kleine Gruppe bilden vorläufig Aufgenommene, bei denen eine Wegweisung über längere Zeit hinweg technisch *unmöglich* ist, ohne dass sie dafür verantwortlich wären – beispielsweise, wenn ein Land bei der Rückübernahme seiner Staatsangehörigen nicht kooperiert, oder wenn keine Flüge vorhanden sind (*7 % aller vorläufig Aufgenommenen*).
- Noch seltener sind Fälle, in denen eine Wegweisung aus völkerrechtlichen Gründen *unzulässig* ist, da die Schutzsuchenden im Falle einer Rückkehr mit Verfolgung, Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Be-

handlung zu rechnen hätten. Ihr Anteil beläuft sich auf 3 % aller vorläufig Aufgenommenen, wobei es sich mehrheitlich um anerkannte Flüchtlinge *ohne* Asyl handelt.¹

Damit erfüllt die vorläufige Aufnahme sozusagen drei unterschiedliche Funktionen, die es auseinander zu halten gilt: Erstens die des *subsidiären Schutzes* (bei Unzumutbarkeit und Unzulässigkeit der Wegweisung) unabhängig und ergänzend zum Asylstatus.² Zweitens übernimmt sie die Funktion einer *längerfristig angelegten humanitären Regelung* (persönliche Notlage), deren Gründe in der Integration und den Lebensumständen der Betroffenen in der Schweiz liegen. Drittens und weit seltener kommt der vorläufigen Aufnahme die Aufgabe einer *vorübergehenden Aufenthaltsregelung* bei technisch unmöglicher Wegweisung zu. Diese ist nicht zu verwechseln mit der Situation abgewiesener AsylbewerberInnen, deren Wegweisungsvollzug manchmal während längerer Zeit hängig ist, weil sie beim Verfahren zum Beispiel nicht kooperieren.³ In der Regel wird eine F-Bewilligung erst nach gründlicher Abklärung von Seiten der Behörden sowie längerem Aufenthalt in der Schweiz verfügt. Die Voraussetzungen für die Erteilung sind strikt, weshalb straffällige AsylbewerberInnen oder solche, die bei der Beschaffung ihrer Papiere nicht kooperieren, davon ausgenommen bleiben.

Mangelnder Bekanntheitsgrad

Die unterschiedlichen Voraussetzungen, die zur Erteilung einer vorläufigen Aufnahme führen, stiften regelmässig Verwirrung. Hinzu gesellt sich der mangelnde Bekanntheitsgrad der F-Bewilligung, der sich am Un- oder Halbwissen über ihre Hintergründe und Rechtsstellung selbst bei Personen zeigt, welche im Asylbereich tätig sind. Wie den Aussagen der InterviewpartnerInnen zu entnehmen war, tendiert eine verbreitete Wahrnehmung dahin, die vorläufige Aufnahme sozusagen auf ihren kleinsten gemeinsamen Nenner zu reduzieren. Dieser bezieht sich weniger auf das komplizierte Konzept der *subsidiären Schutzwür-*

¹ Im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen *mit* Asyl, erfüllen Flüchtlinge *ohne* Asyl zwar die Flüchtlingseigenschaft, ihnen wird aber aus spezifischen Gründen (sogenannte Asylausschlussgründe oder subjektive Nachfluchtgründe) kein Asyl erteilt und sie erhalten stattdessen die vorläufige Aufnahme.

² Um ein Beispiel zu nennen, wo die subsidiäre Schutzwürdigkeit einer Person anerkannt, aber kein Asylstatus erteilt wird, sei auf den Fall einer Frau verwiesen, die in ihrem Land wegen Ehebruch den Tod durch Steinigung riskiert. Es handelt sich dabei um eine private und nicht um eine staatliche Verfolgung, die jedoch in der Schweiz Voraussetzung für den Asylstatus wäre.

³ Diese erhalten keine vorläufige Aufnahme. Am 31.12.2002 betrug die Zahl abgewiesener Asylsuchender mit hängigem Wegweisungsvollzug oder hängiger Aufenthaltsregelung 13 420 Personen (Quelle BFF).

digkeit oder der *humanitären Regelung*, als auf das *Provisorium des Aufenthalts*, das an die Stelle einer angeordneten Wegweisung getreten ist. Unterstrichen wird die Wahrnehmung durch die Bezeichnung «vorläufig» und den juristischen Begriff «Ersatzmassnahme».

Unter diesem Gesichtspunkt ist die vorläufige Aufnahme insofern negativ konnotiert, als die betreffende Person eben *kein* Asyl erhalten hat und sich nun vermeintlich unberechtigterweise, im besten Fall aber vorübergehend in der Schweiz aufhält. Hieraus wird fälschlicherweise geschlossen, vorläufig aufgenommene Personen würden entgegen geltendem Recht geduldet. Verkannt wird, dass jemand durchaus ein Recht auf Schutz haben kann, selbst wenn er oder sie nicht alle Kriterien für die Gewährung des Asyls erfüllt.

Politische Diskurse, welche die vorläufige Aufnahme pauschal mit «Asylrechtsmissbrauch» in Verbindung bringen, machen solche Interpretationen besonders deutlich. Es erstaunt daher kaum, dass die Situation der vorläufig Aufgenommenen in den Interviews praktisch ausschliesslich nach «unten», sprich mit der Lage von AsylbewerberInnen (N-Ausweis) oder Sans-Papiers verglichen wird, deren Aufenthaltssituation noch prekärer ist als die der vorläufig Aufgenommenen.

Wie die vorläufige Aufnahme in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, ist insofern von Bedeutung, als die Wahrnehmung für die Betroffenen direkte Folgen haben kann, wenn sie mit Behörden, potentiellen Arbeitgebern, LehrmeisterInnen, Betreuern, NachbarInnen, Vermietern usw. in Kontakt treten. Individuelle Einstellungen spielen gerade dann eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, eine Wohnung oder Arbeit zu finden, eine Ausbildung zu absolvieren, eine Subvention einzufordern oder einfach ein Bankkonto zu eröffnen.

Merkmale des Personenkreises

Mit etwa 26 000 Personen entspricht die Anzahl vorläufig Aufgenommener heute ungefähr einem Viertel aller Personen aus dem Asylbereich (94 000 Personen).⁴ Sie ist gleich hoch wie die Zahl der anerkannten Flüchtlinge (26 000), etwas tiefer als die der AsylbewerberInnen mit N-Ausweis (28 000) und doppelt so hoch wie die Zahl der abgewiesenen AsylbewerberInnen mit hängigem Vollzug

⁴ Unter «Personen aus dem Asylbereich» fallen in Abgrenzung zu «Personen aus dem Ausländerbereich» sowohl Personen mit N- und F-Ausweis als auch anerkannte Flüchtlinge. Den Begriff «Asylsuchende» verwenden wir als Oberbegriff sowohl für vorläufig aufgenommene Personen (mit F-Ausweis) als auch für AsylbewerberInnen (mit N-Ausweis).

(13 000). Zu den wichtigsten Herkunftsgruppen mit F-Ausweis gehören Menschen aus der heutigen Bundesrepublik, Jugoslawien sowie aus Sri Lanka (je ca. 30 %), gefolgt von Menschen aus Somalia (13 %) und Bosnien-Herzegovina (8 %). Auffallend ist mit 45 % der hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen am Gesamttotal.

Was die Aufenthaltsdauer anbelangt, so leben rund 60 % aller vorläufig Aufgenommenen seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz, weitere 21 % seit mehr als zehn Jahren. Bei den Sri Lanki macht der Anteil der länger als zehn Jahre anwesenden vorläufig aufgenommenen Erwachsenen sogar mehr als die Hälfte aus (53 %) – zwei Drittel von ihnen sind erwerbstätig.

Aufenthaltsbeschränkungen

Die Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen zeichnet sich wie diejenige von AsylbewerberInnen (mit N-Ausweis) durch verschiedene sozial-, arbeits- und andere aufenthaltsrechtliche Beschränkungen aus. Diese sind, wie die Untersuchung nachweist, in der Praxis für beide Personengruppen mehrheitlich identisch. Eine Ausnahme bildet der leichte Vorteil beim Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene gegenüber AsylbewerberInnen in gewissen Kantonen. Eine eindeutige Besserstellung der Aufenthaltssituation tritt hingegen erst mit Erhalt einer *humanitären Aufenthaltsbewilligung B* ein.

Die wichtigsten Beschränkungen umfassen:

- a) Familiennachzug: Familienangehörige oder PartnerInnen von vorläufig Aufgenommenen dürfen in der Regel erst in die Schweiz nachreisen, sobald letztere eine Aufenthaltsbewilligung B erhalten haben.
- b) Zugang zum Arbeitsmarkt: Der Inländervorrang schreibt bei einer freien Stelle die bevorzugte Einstellung von inländischen Arbeitskräften (Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung) sowie EU-EFTA Angehörigen vor. Die Branchenregelung erlaubt Asylsuchenden in einzelnen Kantonen nur eine Arbeit in Branchen wie beispielsweise der Landwirtschaft, dem Gastgewerbe, der Industrie oder dem Reinigungswesen.
- c) Zugang zur nachobligatorischen Bildung: Nach der obligatorischen Schulpflicht unterliegen vorläufig Aufgenommene Beschränkungen beim Zugang zu Berufs- und Weiterbildungen, zu Brückenangeboten sowie beim Antritt von Lehrstellen.

- d) Sozialhilfe: Die Sozialhilfeleistungen sind für Asylsuchende in der Regel um 40-60 % niedriger als für InländerInnen. Während die monatlichen Grundleistungen (exklusive Unterkunft und Gesundheit) für Einzelpersonen in der ansässigen Bevölkerung bei CHF 1030 liegen,⁵ erhalten Asylsuchende monatlich einen Betrag zwischen CHF 400 – 500. Erklärt wird die Sonderregelung mit der mutmasslichen Kürze des Aufenthalts und der Tatsache, dass keine Integration bezweckt wird.
- e) Integrationsleistungen: Integrationsmassnahmen sind für Personen mit einer F-Bewilligung nicht vorgesehen. Nur AusländerInnen mit einer dauerhaften Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung kommen in den Genuss von Integrationsleistungen.
- f) Mobilität: Im Allgemeinen können vorläufig Aufgenommene den ihnen zugewiesenen Kanton nicht wechseln. Sie unterliegen für die Dauer ihres Aufenthalts einem Reiseverbot ins Ausland und dürfen ihre Angehörigen nur in Ausnahmefällen besuchen.

Die F-Bewilligung wird jeweils für die Dauer von zwölf Monaten erteilt und verlängert, wobei eine Wegweisung jederzeit möglich ist. Die damit einhergehende Ungewissheit sorgt bei den Betroffenen teils für enormen Stress, obwohl – oder gerade weil – sie sich in den meisten Fällen jahrelang in der Schweiz aufhalten und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit hier bleiben werden. Die starke Belastung manifestiert sich wiederholt in reaktiven Depressionen, die eine direkte Folge der beschnittenen Lebensperspektiven sowie der Angst vor einer Wegweisung sind. Bei kriegstraumatisierten Menschen kommt es aufgrund der unsicheren Aufenthaltssituation immer wieder zu Retraumatisierungen.

Integrationsparadox

Die Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung B liegt im Ermessen der Kantone und setzt beim Massstab der *Integration* an: Je besser eine Einzelperson oder eine Familie nach längerem Aufenthalt in die hiesige Aufnahmegesellschaft integriert ist, desto grösser sind ihre Chancen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen. Zu den für eine Umwand-

⁵ Dieser Betrag entspricht den SKOS-Richtlinien: «Der Grundbedarf I für den Lebensunterhalt entspricht dem Minimum, das zu einer *auf die Dauer* angelegten menschenwürdigen Existenz in der Schweiz nötig ist und darf deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen und zeitlich befristet unterschritten werden.» (Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, 12/02; B- 2-5). Hervorhebung d.V..

lung ausschlaggebenden Kriterien gehören *Anwesenheitsdauer*, *schulische und soziale Integration* sowie *Fürsorgeunabhängigkeit* und *Erwerbstätigkeit*. Da aber die Integration von Personen aus dem Asylbereich gerade kein Ziel ihres vorübergehenden Aufenthalts in der Schweiz ist, ergibt sich hieraus das, was als eigentliches *Integrationsparadox* bezeichnet werden kann.

Die Anwesenheitsdauer zählt mit zu den wichtigsten Umwandlungskriterien, weshalb eine Familie mindestens *vier Jahre* in der Schweiz leben und die Kinder eingeschult sein sollten, bevor eine Umwandlung infrage kommt. Für Einzelpersonen bewegt sich die Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz bei *9 Jahren*. Die Kantone entscheiden unterschiedlich, ob und wann sie Umwandlungsgesuchen stattgeben und diese an das *Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES, vormals BFA)* weiterleiten. So verlangt zum Beispiel der Kanton Zürich für Familien ab Einreichung des Asylgesuchs eine Mindestanwesenheitsdauer von 8 (statt 4) Jahren, und je nach Kanton variieren die Zeithorizonte für Einzelpersonen zwischen 8, 9, 10 oder mehr Jahren.

Was die Voraussetzung der *schulischen und sozialen Integration* betrifft, so wird diese in erster Linie beschnitten durch die mit dem Provisorium einhergehende berufliche und soziale Perspektivlosigkeit, den beschränkten Zugang zu Lehrstellen, Aus- und Weiterbildung, die eingeschränkte Mobilität sowie die mangelnde Unterstützung, die ein familiäres Umfeld bieten könnte, wenn die Möglichkeit zum Familiennachzug bestünde. Erschwerend kommt hinzu, dass es für vorläufig Aufgenommene ausgesprochen schwierig ist, eine Wohnung zu finden. In Zeiten eines vielerorts angespannten Wohnungsmarkts wirkt sich eine provisorische Aufenthaltsbewilligung für die Betroffenen äusserst nachteilig aus. Während Vermieter an MieterInnen mit einem gesicherten Aufenthaltsverhältnis interessiert sind, vermittelt die vorläufige Bewilligung F den Eindruck des Provisoriums und der Prekarität.

In Zusammenhang mit der *Erwerbstätigkeit* belegt die Studie, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene relativ gut erschlossen ist.⁶ Trotzdem liegen in den Beschränkungen auf Mangelberufe sowie im geltenden Inländervorrang klare Einschränkungen mit Auswirkungen auf den Integrationsverlauf der Betroffenen. Das führt unter anderem dazu, dass die Erwerbsquote unter vorläufig Aufgenommenen mit 49 % niedriger ist als diejenige der InländerInnen im Erwerbsalter mit 66 %. Dies hängt nicht nur mit den administra-

⁶ Während die Erwerbsquote von AsylbewerberInnen bei 22 % liegt, ist sie bei vorläufig Aufgenommenen mit 49 % doppelt so hoch.

tiven Hürden, sondern auch mit der Arbeitsmarktsituation und den fachlichen Kompetenzen der Betroffenen zusammen.

Der Inländervorrang und die Beschränkung auf Mangelberufe erweisen sich für zwei Personengruppen als besonders hinderlich: Einerseits haben gut qualifizierte Menschen nicht die Möglichkeit, ihre Kompetenzen gewinnbringend in den Arbeitsmarkt einzubringen. Andererseits ist ein Teil der vorläufig Aufgenommenen aufgrund traumatischer Erlebnisse im Herkunftsland körperlich und psychisch nicht in der Verfassung, unter den herrschenden Arbeitsbedingungen in Branchen wie dem Gastgewerbe oder der Industrie zu arbeiten.

Befragte Fachpersonen sind sich weitgehend darin einig, dass die Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt, einschliesslich Mobilitätsschranken innerhalb der Schweiz, für vorläufig aufgenommene Personen aufgehoben werden müssten, damit gerade auch junge Menschen, welche längerfristig hier bleiben, schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Das Umwandlungskriterium der *Fürsorgeunabhängigkeit* wird dadurch erschwert, dass vorläufig Aufgenommene tendenziell in Billiglohnbranchen arbeiten. Besonders für Familien bedeuten niedrige Löhne – abzüglich der Sicherheits-Abgaben von 10 % – eine prekäre Situation, die oftmals mit zusätzlichen Sozialhilfeleistungen kompensiert werden muss.⁷

Sehr prekäre materielle (tiefe Löhne, reduzierte Sozialhilfe) und soziale Lebensbedingungen (schwierige Wohnsituation, fehlende berufliche Perspektiven, Belastungsstörungen), die während einer Überbrückungsphase akzeptabel sein mögen, bergen auf Dauer ein ernsthaftes Verschuldungs- und Armutrisiko mit Langzeitfolgen in sich. Sie tragen dazu bei, dass die gesellschaftliche Integration der Betroffenen erschwert wird. Damit schwinden im Falle der vorläufig Aufgenommenen auch die Chancen auf Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung B, die beim Massstab der Integration ansetzt. Die Tatsache, dass die Integration kein Ziel der vorläufigen Aufnahme ist, zugleich aber von Anfang an erwartet wird – obwohl eine gelungene Integration erst mit Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung B erfolgen kann – wird von den befragten ExpertInnen als «Nicht-Integrations-Teufelskreis» bezeichnet.

Wie schwierig es für vorläufig Aufgenommene tatsächlich ist, eine Aufenthaltsbewilligung B zu erhalten, belegen einerseits die oben genannten Zahlen zur

⁷ Asylsuchende müssen für entstandene Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit leisten. Erwerbstätigen Asylsuchenden wird daher vom Lohn direkt 10 % abgezogen und auf ein Sicherheitskonto überwiesen.

Aufenthaltsdauer. Andererseits sehen sich einzelne Kantone dazu veranlasst, gewisse Integrationskriterien als *weiche Kriterien* einzustufen und flexibel zu handhaben – im Wissen darum, dass die Erfüllung aller Integrationsvoraussetzungen für die AntragstellerInnen unter den gegebenen Voraussetzungen praktisch unmöglich ist.

Kinder und Jugendliche

Vorläufig Aufgenommene sind in mehrfacher Hinsicht auf den Goodwill und die Bereitschaft von Einzelpersonen angewiesen, wenn es darum geht, ihnen bei der Suche nach einer Lehrstelle, einem Arbeitsplatz, Deutschunterricht, Beratung, Unterkunft oder nachbarschaftlicher Unterstützung behilflich zu sein. Das gilt besonders für Kinder und Jugendliche, die rund 45 % der vorläufig aufgenommenen Personen ausmachen. Ende 2001 waren 18 % der vorläufig aufgenommenen Kinder und Jugendliche zwischen 10 und 19 Jahren, die einen Grossteil ihres Lebens in der Schweiz verbracht hatten. Jugendliche, die sich mitten in ihrer Persönlichkeitsentwicklung befinden, tangiert die Integrationsproblematik in besonderem Mass. Sie steht in direktem Zusammenhang mit den Aufenthaltsbeschränkungen, die den Jugendlichen durch die F-Bewilligung auferlegt werden: Die Restriktionen erschweren es ihnen, einen Platz in einer Gesellschaft zu finden, die Gütern wie Bildung, Beruf und Reisen einen hohen Wert beimisst, von denen sie aber klar ausgeschlossen bleiben. Zudem gibt die Diskrepanz zwischen formellem und faktischem Zugang zu Lehr- und Arbeitsstellen immer wieder Anlass zu widersprüchlichen Informationen.

Wie schwierig es für vorläufig aufgenommene Jugendliche zum Beispiel ist, eine Lehrstelle zu finden, belegt die Tatsache, dass das *Bundesamt für Statistik (BFS)* im Jahr 2001 in der Schweiz 230 Lehrlinge und PraktikantInnen unter den vorläufig aufgenommenen Jugendlichen verzeichnete. Das entspricht 5.4 % aller vorläufig aufgenommenen Jugendlichen im Alter zwischen 15-24 Jahren (4 270).

Nebst beruflichen Restriktionen ist die reduzierte Sozialhilfe für Jugendliche, die in der Schweiz aufgewachsen sind und in ständigem Kontakt zu anderen jungen Menschen stehen, problematisch. In der Adoleszenz ist es üblich, sich und seine Lebenssituation mit derjenigen von Gleichaltrigen zu vergleichen. Zahlreiche Betreuungspersonen verwiesen daher auf Probleme bei Jugendlichen, die sie in einen direkten Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme brachten. Während die provisorische Aufenthaltssituation bei Erwachsenen in erster Linie Depressionen oder inneren Rückzug hervorruft, äussert sich die Perspekti-

velosigkeit bei Jugendlichen eher in Form von Auflehnung oder abweichendem Verhalten in der Öffentlichkeit.

Daneben werden vielfältige Ressourcen mobilisiert, und Herkunftsgemeinschaften spielen bei der Suche nach kollektiven Bewältigungsstrategien eine wichtige Rolle. So hat sich zum Beispiel die somalische Gemeinschaft (fast alle SomalierInnen haben einen F-Status erhalten) in den vergangenen Jahren mehrfach mit eigenen Forderungen an Presse und Öffentlichkeit gewandt, um auf ihre Aufenthaltssituation in der Schweiz aufmerksam zu machen.

Behördliche Spannungsfelder

Die Fallstudien illustrieren, dass in Verbindung mit der vorläufigen Aufnahme massgebliche behördliche Spannungsfelder zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie kantonalen Politikbereichen bestehen. Das hängt damit zusammen, dass kantonale Migrationsämter und Arbeitsmarktbehörden nicht dieselben Interessen vertreten und mit anderen Problemen konfrontiert werden als Sozialbehörden oder das Bildungswesen. Während Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden dahin tendieren, die Beschränkungsmöglichkeiten, die mit der F-Bewilligung einhergehen, auszuschöpfen, um den einheimischen Arbeitsmarkt zu schützen oder dissuasive Signale zu setzen, werden dieselben Einschränkungen von den Sozial- und Bildungsbehörden kritisiert.

Die Sozialhilfe verfolgt prinzipiell eine integrative und autonomiefördernde Zielrichtung, die auf Dauer in Widerspruch zu den aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und dem Ausschluss vorläufig Aufgenommener von Integrationsleistungen gerät. Soziale Exklusion birgt hingegen das Risiko langfristiger Folgekosten für die Gesamtgesellschaft. Noch skeptischer positioniert sich die Bildungsseite gegenüber den Aufenthaltsbeschränkungen, insbesondere, was den sensiblen Übergang von der Schule zum Erwerbsleben anbetrifft. Die soziale Integration spielt für Kinder und Jugendliche eine wesentliche Rolle für ihre Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung. In der anspruchsvollen Lebensphase der Adoleszenz erschweren die widersprüchlichen Impulse, die mit dem Integrationsparadox einhergehen, die Lernfähigkeit der Jugendlichen. Es erweist sich als ausserordentlich schwierig, Jugendliche schulisch zu motivieren, wenn sie wissen, dass ihr Verbleib in der Schweiz unsicher und der Zugang zu Lehrstellen, Berufsbildung und Arbeitsmöglichkeiten begrenzt ist. Dies veranlasst gerade Bildungsverantwortliche, gelegentlich mit besonderem Nachdruck die Abschaffung der F-Bewilligung für Kinder und Jugendliche zu fordern.

Üblicherweise begünstigt eine längere Aufenthaltsdauer die soziale Eingliederung von MigrantInnen unabhängig von deren Bewilligungstypus, weil auch die zuständigen Behörden ein Interesse daran haben, die gesellschaftliche Integration zu unterstützen, um Ausgrenzung und anfallende Folgekosten zu vermeiden. Im Falle der vorläufig aufgenommenen Personen funktioniert dieser Regulierungsmechanismus nur beschränkt, was unter anderem mit der institutionellen Kompetenzaufteilung (zwischen Bund und Kantonen) im Asylwesen sowie mit politischen Imperativen zusammenhängt. Während im Asylwesen hauptsächlich der Bund die Kosten trägt, sind es im Ausländerbereich die Kantone. Daraus ergeben sich unterschiedliche Interessen, die dazu führen, dass die Kantone zum Beispiel aus finanziellen Überlegungen wenig Interesse daran zeigen, vorläufig Aufgenommenen eine Aufenthaltsbewilligung B zu erteilen, da sie dann das Fürsorerisiko übernehmen müssten.

Ausblick

Das Grundanliegen einer verbesserten Integration von vorläufig Aufgenommenen wurde in der Vernehmlassung zur anstehenden Teilrevision des Asylgesetzes formuliert. Der Bundesrat schlägt vor, an Stelle der heutigen vorläufigen Aufnahme zwei neue Status zu schaffen:

- eine *humanitäre Aufnahme* für Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung jedoch als unzulässig bzw. unzumutbar erklärt wurde oder eine schwerwiegende persönliche Notlage darstellen würde;
- eine *provisorische Aufnahme* (im Erstentwurf als «Duldung» bezeichnet) für Personen, deren Vollzug der Wegweisung beispielsweise aus technischen Gründen oder mangels Mitwirkung des Heimatstaates unmöglich ist.

Die Rechtsstellung durch die *humanitäre Aufnahme* würde verbessert, indem besonders die bisherigen Beschränkungen bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt aufgehoben würden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Familiennachzug würde sich grundsätzlich nach den analogen Voraussetzungen richten, die auch für die Aufenthaltsbewilligung B gelten. Ausserdem schliesst der neue Bewilligungstypus im Unterschied zur bisherigen Regelung Integrationsmassnahmen mit ein. Wie bisher die vorläufige Aufnahme, könnte jedoch auch die humanitäre Aufnahme jederzeit wieder aufgehoben werden, sobald die Voraussetzungen für ihre Anordnung nicht mehr gegeben wären. Über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entschiede wie bis anhin der Kanton.

Im Lichte der vorliegenden Resultate wäre die Verbesserung der Rechtsstellung von humanitär aufgenommenen Personen sicherlich ein Fortschritt, weil hierdurch gerade Probleme in Zusammenhang mit dem Integrationsparadox bzw. Nicht-Integrations-Teufelskreis mindestens teilweise gelöst würden.

Ungelöst bleibt aber im Rahmen der geplanten Teilrevision die Problematik rund um das Provisorium des Aufenthalts. So bliebe vermutlich die Angst vor einer drohenden Wegweisung bei den Betroffenen bestehen. Sie bildet ein zentrales Integrationshindernis, kann auf die Dauer gesundheitliche Folgen nach sich ziehen, erschwert medizinische Behandlungen und ist für eine Orientierungslosigkeit sowohl im Hinblick auf den Verbleib in der Schweiz als auch im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr verantwortlich. Dies war ein Hauptargument dafür, dass einige der im Rahmen der Studie befragten Fachpersonen den neuen Lösungsvorschlag abgelehnt und stattdessen die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B empfohlen haben.

Absicht der vorliegenden Studie ist es, zu einer realitätsnahen Politikgestaltung im Umgang mit vorläufig aufgenommenen Menschen beizutragen. Wir gehen davon aus, dass eine pragmatische Politik, die sich der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet, letztlich im Interesse aller Beteiligten liegt.

Aufgenommen, aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder, Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zanol
unter Mitarbeit von Annika Fauck

Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)
im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

© EKR/CFR 2003

Herausgeber	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) GS EDI, 3003 Bern Koordination: Doris Angst Yilmaz
Grafische Gestaltung	Monique Kummer, Unterägeri
Übersetzungen	Marie-Claude Arneberg, Anna Neubauer (Français) Lorenzo Lafranchi, Adriano Bazzocco, Tiziano Giabardo (Italiano) Stephen Frost, Corinne Dill, Kenneth MacKenzie (English)
Internetversion	http://www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm
Bestellung eines ausgedruck- ten Exemplars	Sekretariat EKR, GS-EDI, 3003 Bern Tel. 031 324 12 93; Fax 031 322 44 ekr-cfr@gs-edi.admin.ch http://www.ekr-cfr.ch
Preis	Vollständige Studie (150 Seiten): CHF 10.– Kurzfassung (16 Seiten): CHF 5.–