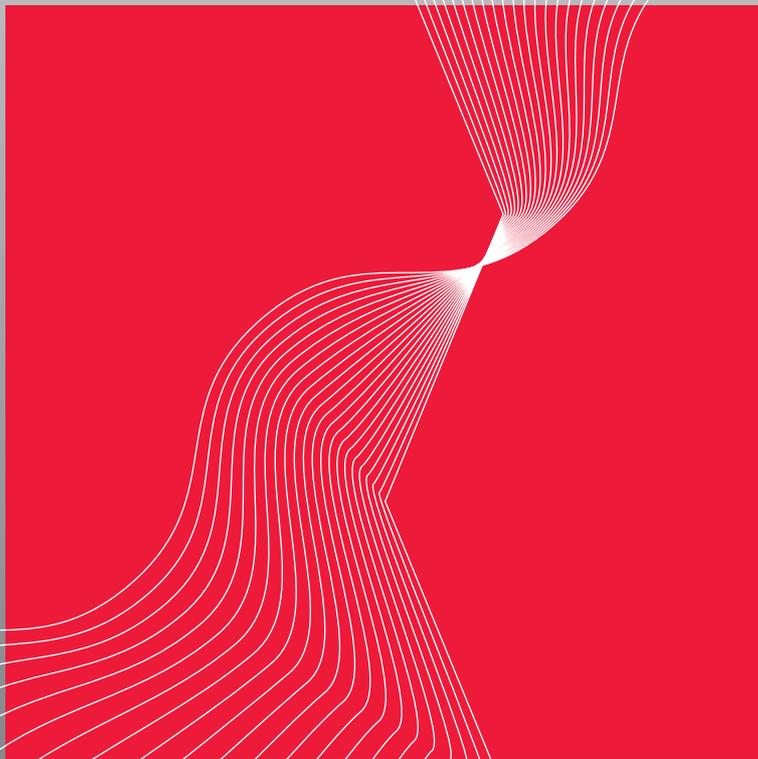


Aufgenommen – aber ausgeschlossen?

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz



Martina Kamm
Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer
Phillippe 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)

September 2003

ek
cf

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

unter Mitarbeit von Annika Fauck

Aufgenommen, aber ausgeschlossen?

**Die vorläufige Aufnahme
in der Schweiz**

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

Bern, September 2003

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 ausgedruckten Exemplars (broschiert)	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.–

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	5
<i>Kurzfassung</i>	7
<i>Einleitung</i>	16
<i>Teil I Grundlagen</i>	20
1. <i>Kontext der vorläufigen Aufnahme</i>	20
1.1 <i>Ursprung und Rechtsstellung</i>	20
1.2 <i>Neuere Entwicklungen</i>	22
1.3 <i>Menschenrechtliche Aspekte</i>	23
2. <i>Rechtsgrundlagen</i>	26
2.1 <i>Einleitung</i>	26
2.2 <i>Überblick über die Bewilligungstypen für Personen aus dem Asylbereich</i> ...	26
2.3 <i>Erteilung, Aufhebung und Umwandlung der vorläufigen Aufnahme</i>	31
2.4 <i>Modalitäten der vorläufigen Aufnahme</i>	36
3. <i>Institutionelle Zuständigkeiten und Umsetzung</i>	49
3.1 <i>Sozialhilfe</i>	49
3.2 <i>Zugang zum Arbeitsmarkt</i>	51
3.3 <i>Schul- und Berufsbildung</i>	56
4. <i>Statistische Angaben über den Personenkreis</i>	58
4.1 <i>Sozio-demographische Merkmale</i>	60
4.2 <i>Erwerbstätigkeit</i>	63
<i>Teil II Fallstudien</i>	66
5. <i>Die vorläufige Aufnahme im Kanton Zürich</i>	66
5.1 <i>Anordnung, Aufhebung und Umwandlung</i>	66
5.2 <i>Unterbringung und Sozialhilfe</i>	67
5.3 <i>Arbeitsmarkt</i>	73
5.4 <i>Schul- und Berufsbildung</i>	77
5.5 <i>Beratung und Betreuung</i>	82
6. <i>L'admission provisoire dans le canton de Vaud</i>	85
6.1 <i>Octroi, levée et transformation de l'admission provisoire</i>	85
6.2 <i>Prise en charge sociale</i>	88
6.3 <i>Marché du travail</i>	90
6.4 <i>Formation scolaire et professionnelle</i>	91
6.5 <i>Consultations juridiques</i>	93

7.	<i>Die vorläufige Aufnahme im Kanton St.Gallen</i>	94
7.1	Anordnung, Aufhebung und Umwandlung.....	94
7.2	Unterbringung, Sozialhilfe, medizinische Versorgung.....	96
7.3	Arbeitsmarkt.....	98
7.4	Schul- und Berufsbildung	101
7.5	Rechtsberatung und Betreuung	103
	<i>Teil III Spannungsfelder</i>	106
8.	<i>Die vorläufige Aufnahme in Theorie und Praxis</i>	106
8.1	Ambivalenz der vorläufigen Aufnahme.....	106
8.2	Unklare Zuständigkeiten und Informationsmangel	108
8.3	Umstrittenes Dauerprovisorium.....	109
9.	<i>Paradox Integration</i>	111
9.1	Familiennachzug	111
9.2	Ausbildung.....	112
9.3	Zugang zum Arbeitsmarkt.....	116
9.4	Unterbringung	118
9.5	Medizinische Versorgung.....	119
9.6	Interkulturelle Mediation und Dolmetschen	120
9.7	Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B	120
10.	<i>Die vorläufige Aufnahme aus Sicht der Betroffenen</i>	122
10.1	«Wir sind hier wie in einem grossen Gefängnis»	122
10.2	Hilfe zur Selbsthilfe	124
10.3	Rückzug und Devianz	125
11.	<i>Spezifische Personengruppen</i>	128
11.1	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	128
11.2	Menschen schwarzer Hautfarbe	129
	<i>Schlussfolgerungen</i>	131
	Reflexionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme	137
	<i>Bibliographie</i>	142
	Anhang I – Methode	144
	Anhang II – Befragte Stellen	147
	Anhang III – Abkürzungsverzeichnis	149

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 Allgemeinen 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

Terminologie

Um Missverständnisse hinsichtlich des Sprachgebrauchs zu vermeiden, soll vorab die Verwendung der folgenden Begriffe geklärt werden: Von *Personen aus dem Asylbereich* ist dann die Rede, wenn es sich sowohl um anerkannte Flüchtlinge als auch um AsylbewerberInnen oder vorläufig aufgenommene Personen handelt. Der Begriff wird jeweils in Abgrenzung zu *Personen aus dem Ausländerbereich* verwendet. Mit *Asylsuchenden* sind sowohl AsylbewerberInnen als auch vorläufig aufgenommene Personen gemeint. Als *AsylbewerberInnen* werden immer Personen mit Bewilligungstypus N – einschliesslich abgewiesene AsylbewerberInnen –, als *vorläufig aufgenommene Personen* solche mit Bewilligungstypus F bezeichnet.

Wenn nicht anders im Text vermerkt, wird unter vorläufig aufgenommenen Personen in der Regel die grösste Gruppe, nämlich diejenige der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen mit einem abgeschlossenen Asylverfahren verstanden. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hingegen, die einen Spezialfall der vorläufigen Aufnahme bilden, werden im Text hervorgehoben, wenn es sich um spezifische Modalitäten ihrer Aufenthaltssituation in der Schweiz handelt. Dies gilt ebenso für vorläufig aufgenommene AusländerInnen, die nie ein Asylverfahren durchlaufen haben, aus dem Ausländerbereich stammen und ebenfalls eine vorläufige Aufnahme erhalten können.

Ein Abkürzungsverzeichnis findet sich im Anhang.

Dank

Der vorliegende Bericht basiert zu einem wesentlichen Teil auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen oder telefonischen Gesprächen mit BeamtInnen, VertreterInnen von NGOs, Fachpersonen aus dem Asylbereich sowie Betroffenen selbst. Einige der Befragten haben eigens für die vorliegende Fragestellung zusätzliche Nachforschungen angestellt oder aufwändige Überprüfungen eingeleitet. Andere haben sich die Mühe genommen, Teile des Berichts sowie die kantonalen Fallstudien gegenzulesen und zu kommentieren. Ihnen allen sei an dieser Stelle für die meist kurzfristige und zeitraubende Beteiligung an unserem Projekt herzlich gedankt.

Unsere besondere Anerkennung gebührt den Betroffenen, die den Mut hatten, über ihre Aufenthaltssituation mit einer vorläufigen Aufnahme zu berichten. Andererseits haben uns die Asyl-Organisation Zürich (AOZ), das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), der Service d'aide juridique aux exilés (SAJE) respektive der Service de la population du canton de Vaud sowie das kantonale Sozialamt St.Gallen kompetente Rückmeldungen zu Teilen des Berichts gegeben. Für ihre Bemühungen möchten wir uns mit Nachdruck bedanken.

Eine Liste mit den befragten Fachstellen findet sich im Anhang des Berichts. Aufgrund des umstrittenen Themas haben uns mehrere GesprächspartnerInnen gebeten, nicht namentlich erwähnt zu werden. Wir haben daher auf eine Namensnennung in der Dankesliste verzichtet.

Ganz herzlich bedanken möchten wir uns schliesslich bei Doris Angst und Jürg Schertenleib, die einen ersten Draft des ganzen Texts kritisch gegen gelesen haben, sowie bei Janine Dahinden, die uns wichtige Rückmeldungen zu einzelnen Textstellen gegeben hat.

Für das Forschungsteam: Denise Efonayi-Mäder und Martina Kamm

Lese-Empfehlung

Da gewisse Kapitel Wiederholungen enthalten, können sie durchaus einzeln gelesen werden. Eiligen LeserInnen, welche sich in Kürze eine Übersicht über die zentralen Ergebnisse verschaffen möchten, empfehlen wir als Lektüre die Kurzfassung, das Kapitel 1 zum Kontext der vorläufigen Aufnahme, die Hauptergebnisse in Teil III des Berichts (Spannungsfelder) sowie die Schlussfolgerungen und Reflexionen. Juristisch Interessierte seien auf die Rechtsgrundlagen verwiesen, kantonale Stellen auf die Fallstudien. Die kantonalen Fallstudien können unabhängig voneinander gelesen werden. Das Kapitel zum Kanton Waadt ist auf Französisch verfasst.

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.

Verschiedentliche 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 qualitativen 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 Behandlung 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.

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).

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 Schutzwürdigkeit 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 (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 Bos-

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 «Asyl-suchende» verwenden wir als Oberbegriff sowohl für vorläufig aufgenommene Personen (mit F-Ausweis) als auch für AsylbewerberInnen (mit N-Ausweis).

nien-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:

- Familiennachzug: Familienangehörige oder PartnerInnen von vorläufig Aufgenommenen dürfen in der Regel erst in die Schweiz nachreisen, sobald letztere eine Aufenthaltsbewilligung B erhalten haben.
- 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.
- 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.
- 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.
- Integrationsleistungen: Integrationsmassnahmen sind für Personen mit einer F-Bewilligung nicht vorgesehen. Nur AusländerInnen mit einer dauerhaften Auf-

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..

enthalts- oder Niederlassungsbewilligung kommen in den Genuss von Integrationsleistungen.

- **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 Umwandlung 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 Perspektivenlosigkeit, 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 administrativen 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 Armutsrisiko 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 Aufenthaltsdauer. Andererseits sehen sich einzelne Kantone dazu veranlasst, gewisse Integrationskriterien

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

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.

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 Perspektivenlosigkeit 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 ten-

dieren, 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 Fürsorgeisiko 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 entschied 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.

Einleitung

Die *vorläufige Aufnahme* regelt den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen, meist abgewiesenen Asylsuchenden, deren Wegweisung in ihr Herkunftsland aus völkerrechtlichen, humanitären oder technischen Gründen nicht durchführbar ist. Dieser Bewilligungstypus (F) wird unter anderem an Personen erteilt, die «subsidiären Schutz» nach internationalem Recht geniessen:

«Der Subsidiäre Schutz ist eine Form des internationalen Schutzes, unabhängig von und ergänzend zu der Flüchtlingseigenschaft, die ein Mitgliedstaat [EU] einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gewährt, der kein Flüchtling ist, jedoch anderweitig internationalen Schutz benötigt und als solcher in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zugelassen wird.»⁸

Die Zahl der vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz hat vor allem seit 1992 stark zugenommen, unterliegt aber zugleich grösseren Schwankungen. Gegenwärtig stellen vorläufig aufgenommene Personen ein Viertel aller Personen aus dem Asylbereich. Offizielle Statistiken belegen, dass ein erheblicher Teil über längere Zeit hinweg oder dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Da allerdings die Integration dieser Personengruppe – anders als bei anerkannten Flüchtlingen oder anderen Migranten – bis anhin *kein* beabsichtigtes Ziel des Bundes war, und «die vorläufige Aufnahme keine adäquate Rechtsstellung für Personen darstellte, die sich jahrelang in der Schweiz aufhalten»,⁹ drängte sich die Frage auf, wie sich die Rahmenbedingungen ihres Aufenthalts in der Praxis gestalten.

Das Thema ist insofern aktuell, als vor zwei Jahren die Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban wiederholt darauf hinwies, dass Asylsuchende und Flüchtlinge aufgrund ihrer niedrigen sozialen und rechtlichen Stellung zu den verletzlichen Menschengruppen zählen. Ebenso lenkte das UNO-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) in seinen Empfehlungen die Aufmerksamkeit der europäischen Staaten mehrfach auf die Behandlung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und MigrantInnen.

Auftrag und Forschungsgegenstand

Nach Rücksprache mit der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) sowie der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) beauftragte deshalb die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) im Juli 2002 das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) mit einer wissenschaftlichen Studie zum Thema. Im Vordergrund stand die Frage, ob und inwiefern die vorläufige Aufnahme durch ihren (zeitlich) ungeklärten Übergangscharakter in sich diskriminierend ist, weil die «Wartezimmer-Situation» auf kurze Zeit ausgerichtet ist, jedoch oftmals über Jahre hinweg andauert.

⁸ Richtlinien der Europäischen Kommission über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (12.09.2001)

⁹ Presserohstoff des EJPD zum Entwurf zur Teilrevision des Asylgesetzes, Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (15.06.2001).

Um allfällig strukturell bedingte Benachteiligungen von Personen mit F-Bewilligung aufzuzeigen, drängte sich eine gezielte Analyse sowohl der rechtlich-administrativen Grundlagen als auch der Umsetzung von statusrelevanten Bestimmungen auf. Diese berühren vor allem folgende Verwaltungs- und Lebensbereiche:

- Kriterien und Umstände der Erteilung und Aufhebung der vorläufigen Aufnahme sowie die Umwandlungspraxis;
- Zugang zum Arbeitsmarkt, Bewilligungspraxis der Kantone;
- Bildungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, evtl. Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene;
- Familiennachzug ;
- Niederlassungs- und Reisemöglichkeiten;
- Soziale Sicherheit und Beratung: Leistungen für SozialhilfeempfängerInnen;

Parallel zu den Befragungen auf behördlicher Seite wurden ergänzende Informationen von *nicht-staatlicher Seite* zu allen Untersuchungsbereichen eingeholt.

Sämtliche Fragen, die direkt mit dem (früheren) Asylverfahren oder einer Ausweisung in Verbindung standen (Anhörungen, Papiere, Rekursverfahren, Rechtsberatung usw.) wurden absichtlich aus dem Forschungsvorhaben ausgeklammert. Aus forschungsökonomischen Gründen wurde auch die zahlenmässig bedeutsame Gruppe von abgewiesenen Asylsuchenden nicht berücksichtigt, deren Regelung oder Vollzug der Wegweisung hängig oder blockiert ist, ohne dass sie eine vorläufige Aufnahme erhielten. Da für die vorläufige Aufnahme aber charakteristisch ist, dass sie einer breiteren Öffentlichkeit schlecht bekannt ist und bisher kaum systematisch erforscht wurde, schien die Eingrenzung des Forschungsgegenstandes sinnvoll. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Aktualität der geplanten Änderungen im Asyl- bzw. Ausländergesetz, welche eine Reform und Aufsplitterung der vorläufigen Aufnahme in zwei Bewilligungstypen (*provisorische und humanitäre Aufnahme*) vorsehen (s. Kapitel Reflexionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme).

Fallstudien

Da zahlreiche der für die Studie relevante Untersuchungsaspekte in den Hoheitsbereich der Kantone und teilweise der Gemeinden fallen, konnte die konkrete Umsetzung der Bestimmungen nur kontextgebunden, das heisst anhand von Fallstudien in einzelnen Kantonen, erfasst werden. Die Auswahl der Kantone – St.Gallen, Waadt und Zürich – wird im Methodenteil begründet (s. Anhang I – Methode). Neben den systematischen Abklärungen in den Fallstudien kam in zahlreichen ExpertInneninterviews auf Bundesebene oder in anderen Kontexten (Regionalverbände) auch die Aufenthaltssituation in anderen Kantonen zur Sprache. Es gilt zu betonen, dass die Hinweise aus den Fallstudien und weiteren Kantonen grössere Zusammenhänge illustrieren sollen und keinen Anspruch auf einen systematischen Vergleich oder eine erschöpfende Situationsbeschreibung erheben.

Juristisches Gutachten

Die vorliegende sozialwissenschaftliche Studie wird durch ein juristisches Gutachten ergänzt, das rechtlichen Aspekten mit Blick auf die Einhaltung der Grundrechte und internationale Menschenrechtsstandards sowie Nicht-Diskriminierungsprinzipien nachgeht.

Aufbau

Der Untersuchungsbericht ist in drei Hauptteile gegliedert, wobei die Kapitel fortlaufend nummeriert sind.

Im *ersten Teil des Berichts* werden sämtliche Grundlagen des Forschungsgegenstands ausgeführt. Nach einem kurzen Rückblick auf die *Hintergründe und Entstehung* der vorläufigen Aufnahme, werden im ersten Kapitel neuere Entwicklungen und menschenrechtliche Aspekte auf internationaler Ebene angesprochen.

Das umfangreiche zweite Kapitel ist den Rechtsgrundlagen der vorläufigen Aufnahme unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Quellen gewidmet. Um die Bedeutung und Grenzen der vorläufigen Aufnahme im Vergleich zu anderen Aufenthaltskategorien abzustecken, wird u.a. ein Überblick über die verschiedenen Bewilligungstypen im Asylbereich vermittelt und in tabellarischer Form eine Übersicht über sämtliche Bewilligungstypen des Asylbereichs und Aufenthaltsmodalitäten (Ausweise Reisepapiere, Erwerbstätigkeit, Fürsorge usw.) aufgeführt.

Das dritte Kapitel geht auf die institutionellen Zuständigkeiten und die Praxis in verschiedenen Verwaltungsbereichen ein: Diese umfassen die Sozialhilfe (3.1), die Bewilligungspraxis für die Erwerbstätigkeit (3.2) sowie das Schul- und Berufsbildungswesen (3.3). Besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang der teilweise komplexen Kompetenzaufteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie der kantonalen Ebene, was die konkrete Umsetzung anbelangt.

Im vierten Kapitel werden die wichtigsten Daten und Zahlen zur vorläufigen Aufnahme präsentiert, damit sich die LeserInnen ein Bild vom betroffenen Personenkreis machen können. Die Daten beschränken sich allerdings auf die Darstellung der sozio-demographischen Merkmale und einen einfachen Indikator für die Erwerbstätigkeit. Vorab wird eine Übersicht über die zahlenmässige Verteilung der vorläufig Aufgenommenen nach Erteilungsgründen vermittelt.

Der *zweite Teil des Berichts* präsentiert die Hauptergebnisse zu den Fallstudien in den drei untersuchten Kantonen. Die Kapitel sind ähnlich, wenn auch nicht strikt identisch gegliedert. Aspekte, die in einer Fallstudie aus forschungstechnischen oder Zeitgründen nicht vertieft werden konnten, wurden dafür in einer der anderen beiden etwas ausführlicher dargestellt. Dies erklärt auch, dass die Berichte über die Kantone Zürich und St-Gallen etwas umfangreicher sind als das waadtländische Fallsbeispiel. Dass der Umfang nichts mit der Relevanz oder gar Repräsentativität der dargestellten Kantone zu tun hat, versteht sich von selbst.

Im *dritten Teil des Berichts* werden schliesslich die Hauptergebnisse der Fallstudien, der Befragung von Bundesbehörden und NGOs sowie der Analyse des Zahlenmaterials im Querschnitt nach thematischen Spannungsfeldern präsentiert, die sich im Verlauf der Studie herausgeschält haben. Ein Hauptthemenstrang betrifft die Widersprüche zwischen der formellen Ausgestaltung des Bewilligungstypus und der Praxis in Kapitel 8 (Vorläufige Aufnahme in Theorie und Praxis).

Die vorläufige Aufnahme wird anschliessend an den widersprüchlichen Vorgaben bezüglich der Integration in verschiedenen Lebensbereichen illustriert (Kapitel 9 Paradox Integration).

Das zehnte Kapitel beschäftigt sich mit der F-Bewilligung aus der *Perspektive der vorläufig Aufgenommenen*, die sonst kaum zu Wort kommen, weil vor allem die institutionelle Ausgestaltung und die behördliche Praxis untersucht wurden. In diesem Kapitel geht es nicht

so sehr um eine Einschätzung der Bewilligung aus Sicht der betroffenen Personen, als vielmehr um die statusrelevanten Aspekte des Alltags(er)lebens.

Das elfte Kapitel schliesslich geht eher explorativ auf die «Statuskategorie» der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und die Situation vorläufig aufgenommener Personen aus afrikanischen Staaten ein. Die Lage einzelner Personengruppen stand nicht im Mittelpunkt des Forschungsinteresses, das vor allem auf statusrelevante Determinanten ausgerichtet war. In diesem Sinn gälte es in zukünftigen Studien spezifische Interaktionen zwischen dem rechtlich-administrativen Status und der Herkunft respektive bestimmten Gruppenzugehörigkeiten näher zu untersuchen.

In den Schlussfolgerungen werden die wichtigsten Ergebnisse in Erinnerung gerufen. Die geplante Reform der vorläufigen Aufnahme im Rahmen der gegenwärtig diskutierten Revisionen des Asyl- und des Ausländergesetzes wird im Schlusskapitel kurz reflektiert und anhand eigener Überlegungen zu den Studienergebnissen kommentiert.

Hinweise über die Methode und das Vorgehen finden sich in Anhang I, ebenso eine Liste der befragten Stellen (Anhang II) und ein Abkürzungsverzeichnis (III).

Teil I Grundlagen

1. Kontext der vorläufigen Aufnahme

1.1 Ursprung und Rechtsstellung

Die Rechtsgrundlagen der vorläufigen Aufnahme wurden 1986 zeitgleich mit der damaligen Asylgesetzrevision im Ausländergesetz (ANAG) verankert.¹⁰ Sie wurden primär im Hinblick auf die Situation abgewiesener AsylbewerberInnen entwickelt, gelten jedoch auch für einen kleinen Teil von AusländerInnen ausserhalb des Asylbereichs. Gemäss Statistik beträgt deren Anteil heute 811 Personen oder rund 3 % aller vorläufig Aufgenommenen (BFF, 28.2.2003).

Die Formulierung der Gründe für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme kam in ihrem aktuellen Wortlaut – unter Artikel 14a des Ausländergesetzes – erst 1990 hinzu (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 – Die vorläufige Aufnahme im Ausländergesetz (ANAG)

Art. 14a	
1	Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme.
2	Der Vollzug ist nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann.
3	Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegenstehen.
4	Der Vollzug kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt.
4bis	Führt der Vollzug der Wegweisung für den Asylbewerber zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 44 Absatz 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, so kann das Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme verfügen.
5	... ¹¹
6	Die Absätze 4 und 4bis finden keine Anwendung, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet.

Obwohl die vorläufige Aufnahme eine Ersatzmassnahme für einen nicht vollziehbaren Wegweisungsentscheid darstellt, kommt sie keineswegs – wie Laien oft annehmen – einer

¹⁰ «Le mécanisme de l'inexécution fut reformulé en 1986, sous un nouvel art. 14a LSEE. Les critères de l'Ordonnance sur l'internement furent alors intégrés au niveau légal. A cette date, l'internement jusqu'alors seule mesure de substitution, a été remodelé et a donné naissance à l'admission provisoire.» (Wissard 1997 ; S.353).

¹¹ Aufgehoben durch Anhang Ziff. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998. Hinweis: Dieser Abschnitt ist infolge der Gesamtrevision des Asylgesetzes weggefallen. Er regelte die vorläufige Aufnahme auf kollektiver Basis, die durch die Regelung für Schutzbedürftige im neuen Asylgesetz abgelöst wurde.

faktischen Umgehung der Rechtsvollziehung (Wegweisung) gleich. Vielmehr handelt es sich um ein juristisch kohärentes Paket von Lösungsansätzen, das subsidiär zur Anwendung kommt, wenn eine Wegweisung aufgrund gewisser Voraussetzungen nicht vollzogen werden kann oder darf (Wisard 1997, S. 350). Die vorläufige Aufnahme hat somit eine selbständige, wenn auch dem Asyl untergeordnete Schutzfunktion:¹²

«Il apparaît donc que les réfugiés sont susceptibles d'être protégés à la fois contre le renvoi par l'octroi de l'asile et contre l'exécution du renvoi par l'admission provisoire. Ce recoupement a toutefois été volontairement institué par le législateur qui l'a envisagé en partant du principe de la priorité de la protection l'asile. En outre, le rapport systématique entre les deux lois impose, en vertu de la spécialité de la [loi sur l'asile], que la protection de l'asile soit prioritaire et rende le pas sur la protection de l'admission provisoire conférée par l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) 1991. Les paramètres historiques dans lesquels le régime de l'admission provisoire a été élaboré confirment pleinement cette solution, puisque le Conseil fédéral, à plusieurs reprises, a présenté l'admission provisoire comme une protection subsidiaire.» (Wisard 1997, S. 360)

Hinsichtlich der faktischen Rechtsstellung im Rahmen der vorläufigen Aufnahme können zwei Situationen voneinander unterschieden werden: Erstens die von Schutzsuchenden, welche die Flüchtlingseigenschaft gemäss *Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)* erfüllen, aber wegen Asylauschlussgründen kein Asyl erhalten. Sie sind anderen anerkannten Flüchtlingen bezüglich der Sozialhilfe, der Mobilität und des Zugangs zum Arbeitsmarkt prinzipiell gleichgestellt, da die entsprechenden Rechte in der Flüchtlingskonvention verankert sind. Anfang 2003 fielen «nur» gerade 2 % oder 536 Personen unter diese Kategorie der «vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge».

Zweitens ist die Rechtsstellung all jener abgewiesenen AsylbewerberInnen zu nennen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, wobei der Wegweisung andere Gründe entgegenstehen, die sowohl mit der Lage im Herkunftsland (Bürgerkrieg, drohende Folter usw.) als auch mit der persönlichen Situation der betreffenden Personen in der Schweiz zusammenhängen (siehe Rechtsgrundlagen). Es kann sich auch um eine Situation handeln, in der die Wegweisung aus diplomatischen oder logistischen Gründen nicht möglich ist. Allerdings gilt: Wenn die Unmöglichkeit einer Wegweisung selbst verschuldet ist (Verschleierung der Identität, Zerstörung der Papiere), wird in der Regel keine vorläufige Aufnahme erteilt.

Die Kategorie der Personen ohne Flüchtlingseigenschaft bildet die überwiegende Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen, was auch der Grund dafür ist, dass sich die vorliegende Studie schwerpunktmässig mit ihnen befasst.

¹² Dies gilt zumindest in all jenen Fällen, in welchen die Wegweisung *nicht* aufgrund einer rein technischen Unmöglichkeit angeordnet wird, was relativ selten zutrifft.

Tabelle 2 – Erteilungsgründe für die vorläufige Aufnahme¹³

1. Technische Unmöglichkeit der Wegweisung (nicht selbstverschuldet)
2. Subsidiärer Schutz infolge Unzulässigkeit der Wegweisung (völkerrechtliche Gründe; gelten insbesondere für anerkannte Flüchtlinge, kann aber auch bei vorläufig aufgenommenen AusländerInnen ein Erteilungsgrund sein)
3. Subsidiärer Schutz infolge Unzumutbarkeit der Wegweisung (Situation im Herkunftsland, medizinische Gründe)
4 Schwere persönliche Notlage (Situation im Gastland)

Neben der individuellen vorläufigen Aufnahme infolge einer angeordneten Wegweisung – meist nach Ablehnung eines Asylgesuches – können auf Bundesratsbeschluss hin ganze Gruppen von Schutzsuchenden aufgenommen werden, wie dies Anfang der neunziger Jahre infolge der Kriege im ehemaligen Jugoslawien kollektiv für bosnische – und später kosovoalbanische – Staatsangehörige geschah (vgl. Kapitel 2.2). Das *UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)* rief damals die europäischen Staaten auf, die Flüchtlinge wenigstens temporär, das heisst im Rahmen eines *temporary protected status (TPS)*, aufzunehmen, auch wenn angesichts der grossen Betroffenenzahl von der Durchführung ordentlicher Asylverfahren teilweise abgesehen werden sollte.

Zahlreiche Staaten schufen daraufhin für eine zeitlich begrenzte Aufnahme grösserer Gruppen von Bürgerkriegsflüchtlingen eigens neue Bewilligungstypen. Andere Regierungen setzten zum Zweck des temporären Schutzes (TPS) bereits bestehende (subsidiäre) Bewilligungsformen ein. Genau das geschah in der Schweiz, wo den jugoslawischen Schutzsuchenden eine vorläufige Aufnahme – nicht auf individueller, sondern auf kollektiver Basis – erteilt wurde. Erst mit der Gesamtrevision des Asylgesetzes 1998/99 sollte dann ein spezieller Status für Schutzbedürftige (S-Bewilligung) geschaffen werden, der gegenüber der früheren kollektiven Aufnahme künftig eine flexiblere Handhabung erlaubt.¹⁴ Vor diesem Hintergrund erklärt sich übrigens die häufige Verwechslung zwischen temporärem und subsidiärem (untergeordnetem) Schutz.

Die Rechtsvorkehrungen der kollektiv verfügten vorläufigen Aufnahme (im Rahmen des temporären Schutzes) waren weitgehend identisch mit denen der individuell erteilten vorläufigen Aufnahme. Oder allgemein formuliert: die Rechtsstellung der betreffenden Personen war unabhängig vom Grund und der Modalität der Erteilung einer F-Bewilligung, obwohl die realen Aussichten auf einen dauerhaften Verbleib divergieren konnten.

1.2 Neuere Entwicklungen

Seit Beginn der neunziger Jahre wurde nach Ablehnung eines Asylgesuchs – und unter der Voraussetzung, dass eine Wegweisung nicht in Frage kam – zunehmend die vorläufige Aufnahme (Bewilligung F) angeordnet und nicht mehr wie früher eine Aufenthaltsbewilligung (B) erteilt. Diese Praxisänderung wurde anschliessend auch formell veran-

¹³ Bis 1999 existierte zudem die kollektive vorläufige Aufnahme (vgl. Aktion Bosnien), welche seit der Asylgesetzrevision mit dem Schutzbedürftigenstatus S geregelt wird. Erteilt wurde der Status S bisher noch nie.

¹⁴ Dieser kam allerdings bisher noch nie zur Anwendung.

kert, so dass es aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage (Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens) nicht mehr möglich ist, AsylbewerberInnen (N) nach Ablehnung des Gesuchs direkt eine Aufenthaltsbewilligung B zu erteilen; der «Umweg» über die vorläufige Aufnahme wurde somit unumgänglich.

Dies erklärt auch, weshalb in Anerkennung eines persönlichen Härtefalls einem ehemaligen Asylsuchenden eine F-Bewilligung erteilt wird, während ein Sans-Papier, der niemals ein Asylgesuch eingereicht hat, unter praktisch denselben Voraussetzungen direkt eine Aufenthaltsbewilligung B gemäss Ausländergesetz (Art. 13f ANAG) erhalten kann.¹⁵

Die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme kann, im Unterschied zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, unabhängig von der Zustimmung der Kantone direkt vom Bund verfügt werden. Dieser übernimmt dafür bei hilfsbedürftigen Personen mit F-Bewilligung die Finanzierung der Sozialhilfe. Einen Rechtsanspruch auf Umwandlung der F- in eine B-Bewilligung gibt es zur Zeit nicht.

In der Schweiz – wie in anderen europäischen Staaten – ist seit einem Jahrzehnt zu beobachten, dass der Anteil von Asylsuchenden mit subsidiärem «Status» stark zugenommen hat, während die Zahl der anerkannten Flüchtlinge stagnierte oder zurückging. Bezüglich der Rechtsstellung und Dauerhaftigkeit des Aufenthalts sind aber, wie im Folgenden gezeigt wird, massgebliche Abweichungen zwischen den Bewilligungstypen festzustellen. Rechtlich am besten gestellt sind anerkannte Flüchtlinge mit Asyl, da für sie sämtliche Garantien der Genfer Flüchtlingskonvention und des nationalen Asyls gelten. Demgegenüber kennen vorläufig aufgenommene Personen keinen Anspruch auf Familiennachzug und bei der vorläufigen Aufnahme kommen verschiedene aufenthaltsrechtliche Beschränkungen zur Anwendung.

1.3 Menschenrechtliche Aspekte

Mittlerweile existiert eine relativ umfangreiche Fachliteratur, die der Frage nachgeht, ob das internationale Recht und die entsprechenden Menschenrechtsinstrumente bei subsidiären Schutzvorkehrungen, wie eben der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz, berücksichtigt und eingehalten werden. Die allfällige Verletzung und Nichtumsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen tangiert bei der vorläufigen Aufnahme besonders die UN-Flüchtlingskonvention von 1951, deren sozial- und aufenthaltsrechtliche Auflagen nur für anerkannte Flüchtlinge, nicht aber für Personen mit «subsidiärem» Status, das heisst mit einer N-, S- oder F-Bewilligung, gelten.

Die Frage nach der Einhaltung der Menschenrechte ist in diesem Fall insofern aktuell, als im Verlaufe der Weltkonferenz gegen Rassismus, welche vom 31.8. – 8.9. 2001 in Durban stattfand, wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass Asylsuchende und Flüchtlinge aufgrund ihrer niedrigen sozialen und rechtlichen Stellung zu den «vulnerable groups» zählen. Die Konferenz nahm ferner das Konzept der Mehrfachdiskriminierungen (beispielsweise auf Grund des Geschlechts, der Hautfarbe, des sozialen Status in der Gesellschaft) in ihr Schlussdokument auf. In der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus werden MigrantInnen, Flüchtlinge, Asyl Suchende und Vertriebene als Zielgruppe von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit genannt. So

¹⁵ Vgl. auch Rundschreiben des BFA / BFF «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von AusländerInnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen», Dezember 2001.

werden die Staaten nachdrücklich aufgefordert, Migrierenden mit regulärem Status und mit langfristigem Aufenthalt die gleichen wirtschaftlichen Chancen und Verantwortungen zuzuerkennen wie den übrigen Mitgliedern der Gesellschaft. Weiter wird die Staatengemeinschaft aufgefordert, die Familienzusammenführung, die sich positiv auf die Integration von Migrierenden auswirkt, rasch und wirksam zu erleichtern und dabei dem Wunsch vieler Familienmitglieder nach einem unabhängigen Status Rechnung zu tragen. Schliesslich werden mit Blick auf handlungsorientierte Politiken und Aktionspläne positive Massnahmen zur Gewährleistung der Nichtdiskriminierung, insbesondere beim Zugang zu sozialen Diensten, Beschäftigung, Wohnung, Bildung, Gesundheitsversorgung etc. verlangt.¹⁶

Auch das *UNO-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)* wies in seinen Empfehlungen auf die Behandlung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und MigrantInnen hin, welche den Verpflichtungen der Antirassismus-Konvention widerspräche. Es sei deshalb darauf zu achten, dass Gesetzestexte, Weisungen und Aufenthaltsbestimmungen mit den internationalen Menschenrechtsinstrumenten, wie der UNO-Flüchtlingskonvention, der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)*, der *Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Pakten über zivile und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, vereinbar sind. So garantiert zum Beispiel Art.8 EMRK das Recht auf Familieneinheit, ebenfalls in der EMRK wird der Schutz vor unmenschlicher Behandlung unabhängig vom Akteur (staatlich oder nicht-staatlich) durch das Non-Refoulement Gebot im weiteren Sinn formuliert, und das Non-Refoulement Gebot im engeren Sinn ist auch in der Genfer Flüchtlingskonvention GFK (Art.33) festgelegt.

Ob und wie die Genfer Flüchtlingskonvention durch Neugestaltungen des Asylrechts umgangen wird, untersucht zum Beispiel Vedsted Hansen (2002). Der Autor zeigt die Gefahr auf, dass die Staaten gerade deshalb vermehrt subsidiären Schutz verleihen, weil sie dabei nicht an die international gültigen Mindestnormen der Flüchtlingskonvention gebunden sind.¹⁷ Diese Mindestnormen regeln zum Beispiel die Gleichbehandlung von Flüchtlingen betreffend die öffentliche Fürsorge (Artikel 23) oder die Erwerbstätigkeit (Kapitel III) im Residenzland und können vor Gericht eingefordert werden. Dieser Rechtsschutz existiert jedoch für vorläufig aufgenommene AusländerInnen nicht, für sie werden lediglich Empfehlungen zur Gleichbehandlung abgegeben. So verweisen das UNHCR und der *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)* im Zuge der Harmonisierung der europäischen Asylgesetzgebung darauf, dass Behandlungsstandards unter subsidiärem Schutz soweit als möglich jenen der Flüchtlingskonvention angepasst werden sollten, da der Rechtsanspruch eher auf die Bedürfnisse der Betroffenen und weniger auf die Gründe, die zum Schutz geführt haben, abgestützt werden müsste. In Zusammenhang mit der Harmonisierung in Europa betonen sie weiter die Wichtigkeit von Integrationsmass-

¹⁶ Siehe «Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 Durban (Südafrika). Erklärung und Aktionsprogramm» (2002), Eidgenössisches Departement des Innern, Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Artikel-Nr. 301.351.d 01.03 6000

¹⁷ «The risk inherent in differentiated treatment is, of course, that lower standards under subsidiary protection may operate as an indirect incentive for States to prefer that form of protection, also to the detriment of the Refugee Convention as the principal international protection instrument.» Vedsted Hansen (2002), S. 7

nahmen für Asylsuchende in europäischen Ländern einerseits sowie die einheitliche Dauer des Status andererseits. Vedsted Hansen (2002) schlägt Schutzgarantien bei den Verfahren vor: So sollten insbesondere negative Entscheide, die Verweigerung des konventionellen Flüchtlingsstatus sowie Wegweisungen individuell sorgfältig geprüft und begründet werden.

2. Rechtsgrundlagen

2.1 Einleitung

Um die Bedeutung und Grenzen der vorläufigen Aufnahme im Vergleich zu anderen Aufenthaltskategorien abzustecken, vermittelt das erste Kapitel einen Überblick über die verschiedenen Typen von Bewilligungen (N, F, S, B und C)¹⁸, die an Personen aus dem Asylbereich erteilt werden. Das zweite Kapitel befasst sich mit der Erteilung, Aufhebung und Umwandlung der vorläufigen Aufnahme. Im dritten Kapitel werden die rechtlichen Aufenthaltsbedingungen von vorläufig aufgenommenen AusländerInnen einerseits und von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen andererseits ausführlicher dargestellt.

2.2 Überblick über die Bewilligungstypen für Personen aus dem Asylbereich

2.2.1 AsylbewerberInnen (Ausweis N)

AsylbewerberInnen erhalten eine Bewilligung mit Ausweis N, welche sie zum Aufenthalt in der Schweiz für die ganze Dauer ihres Asylverfahrens berechtigt. Zu Beginn ihres Asylverfahrens müssen die Betroffenen vorhandene Reisepapiere deponieren. Da der Ausweis N keinen Grenzübertritt erlaubt, erhalten sie keinen Reiseausweis im Sinne von Art.2 RPAV. In Ausnahmefällen kann das *Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)* Auslandsreisen in einen Drittstaat bei zwingenden Gründen jedoch bewilligen.¹⁹ Der Familiennachzug wird während des Verfahrens verweigert. Familienangehörige müssen selber ein Asylgesuch einreichen. Für die Dauer des Asylverfahrens werden die Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder zurückbehalten.²⁰

Nach ihrer Ankunft werden AsylbewerberInnen einem Aufenthaltskanton zugewiesen und erhalten von diesem Fürsorge gemäss Art. 80 Abs.1 AsylG. Während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts unterstehen sie einem generellen Arbeitsverbot, welches bei einem negativen erstinstanzlichen Entscheid auf sechs Monate ausgeweitet werden kann.²¹ Das BFF weist die Asylbewerber gemäss dem Verteilschlüssel nach Artikel 21 der Verordnung über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) einem Kanton zu. Der Zuweisungsentscheid kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 27 Abs. 3 AsylG). Ein allfälliger Kantonswechsel wird vom BFF nur bei Zustimmung beider Kantone, bei Anspruch auf Einheit der Familie oder bei schwerwiegender Gefährdung der asylsuchenden Person oder anderer Personen verfügt (Art. 22 Abs. 2 AsylV 1).

¹⁸ Da die vorläufige Aufnahme eine Ersatzmassnahme bildet, wird in Zusammenhang mit aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen nicht von einem « Status », sondern lediglich von einer « Bewilligung » gesprochen.

¹⁹ Mario Gattiker (1999) Das Asyl- und Wegweisungsverfahren : Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998. SFH (Hrsg.), Bern Oktober 1999, S.121.

²⁰ Art.84 AsylG.

²¹ Art.43 AsylG.

2.2.2 Die vorläufige Aufnahme (Ausweis F)

Die vorläufige Aufnahme bildet keinen ausländerrechtlichen Status, sondern eine Ersatzmassnahme für eine «kurzfristig» nicht vollziehbare Wegweisung von ehemaligen AsylbewerberInnen und AusländerInnen aus der Schweiz. Die Wegweisung wird zwar verfügt, aber deren Vollzug kann nicht durchgeführt werden, weil ein Vollzugshindernis (Vollzug der Wegweisung ist unzulässig, unzumutbar oder unmöglich) oder allenfalls eine schwerwiegende persönliche Notlage (nur, wenn das Asylverfahren seit mehr als vier Jahren hängig ist) vorliegen.

Wird das Asylgesuch abgelehnt (= negativer Entscheid), endet damit auch das spezielle Aufenthaltsrecht zwecks Durchführung des Asylverfahrens. Deshalb wird mit dem ablehnenden Asylentscheid gleichzeitig die Wegweisung verfügt. Dabei muss geprüft werden, ob Hindernisse bestehen, die den Vollzug der Wegweisung verhindern. Ist dies der Fall, wird anstelle der zurzeit nicht zulässigen, nicht zumutbaren oder nicht möglichen Wegweisung sowie allenfalls einer schwerwiegenden persönlichen Notlage die vorläufige Aufnahme angeordnet. Die vorläufige Aufnahme setzt somit im Asylbereich zwingend einen Wegweisungsentscheid voraus. Auch im Ausländerbereich muss die Ausweisung verfügt werden. Ist der Vollzug der Ausweisung aus denselben Gründen (ausser der schwerwiegenden persönlichen Notlage) nicht durchführbar, erfolgt ebenfalls die vorläufige Aufnahme. Die vorläufige Aufnahme betrifft somit sowohl Personen aus dem Ausländer- als auch aus dem Asylbereich und wird durch das Ausländer- und Asylgesetz geregelt.

Die vorläufige Aufnahme ist somit kein selbständiger Aufenthaltsstatus, sondern eine Ersatzmassnahme, welche darauf ausgerichtet ist, für eine «kurze» Übergangsphase den Aufenthalt der sie tangierenden Personen zu regeln, bis der Vollzug der verfügten Wegweisung wieder durchführbar ist. Hieraus ergibt sich, dass vorläufig aufgenommene Personen von integrativen Massnahmen im Ausländerbereich ausgenommen sind.

In verfahrenstechnischer Hinsicht haben die zuständigen Behörden bei der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme keinen Ermessensspielraum, sofern ein Vollzugshindernis vorliegt. In diesem Fall muss die vorläufige Aufnahme zwingend angeordnet werden, wenn die Wegweisung seit mehr als einem Jahr unmöglich war und es auf unabsehbare Zeit bleibt.²²

Jedoch wird nach Art. 17 Abs. 2 letzter Satz VVWV bei einem unmöglichen Vollzug keine vorläufige Aufnahme angeordnet, wenn die Unmöglichkeit von der betroffenen Person selbst verursacht wird. Diese Praxis wird von der *Asylrekurskommission (ARK)* gestützt. Bei der Beurteilung, ob ein Vollzugshindernis im konkreten Einzelfall vorliegt, ist die zu entscheidende Behörde (BFF) hingegen in ihrem Ermessen frei.

Das Anwesenheitsverhältnis der vorläufigen Aufnahme wird durch das *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)* geregelt. Dies, weil abgewiesene Asylsuchende nun AusländerInnen sind, weshalb in Zusammenhang mit der vorläufigen Auf-

²² Ziff.6.2.2 Asyl 52.1. *Praxis der ARK zur Unmöglichkeit*: Ist der Vollzug der Wegweisung seit mehr als einem Jahr und für unabsehbare Zeit aus technischen Gründen nicht durchführbar, ist von einer Unmöglichkeit des Vollzugs auszugehen und die vorläufige Aufnahme zu verfügen. Nicht vorläufig aufgenommen werden jedoch Personen, die freiwillig ausreisen könnten oder deren fehlende Mitwirkung (z.B. bei der Identifikation) zur Unmöglichkeit des Vollzugs führt (vgl. EMRK 1995/14).

nahme genau genommen immer von «vorläufig aufgenommenen AusländerInnen» gesprochen wird.²³ Ihre Sozialhilfe richtet sich nach den Regeln des *Asylgesetzes (AsylG)*.

Grundsätzlich werden die Anordnung (=Erteilung der Bewilligung) und die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme vom Bund, sprich dem BFF, vorgenommen. Im Ausländerbereich ist der Kanton zuständig für die Ausweisung eines/r AusländerIn. Wenn der Vollzug dieser Ausweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist – was der Kanton prüfen muss – beantragt er beim BFF die vorläufige Aufnahme.

2.2.3 Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F + Flüchtlingsstatus)

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind ein Spezialfall der vorläufigen Aufnahme. Sie erfüllen zwar die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs im Sinne von Art.3 AsylG, ihnen wird aber auf Grund des Vorliegens eines gesetzlichen Ausschlussgrundes²⁴ kein Asyl erteilt. Sie erhalten auf Grund ihrer Flüchtlingseigenschaft dennoch den Flüchtlingsstatus (≠ Asyl) und kommen dadurch in den Genuss der durch die Genfer Flüchtlingskonvention GFK²⁵ garantierten Rechte. Die GFK bestimmt zwar, wer als Flüchtling anerkannt werden muss. Ob jedoch einer Person, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, auch Asyl gewährt wird, bestimmt das nationale Recht. Die GFK gewährt keinen völkerrechtlichen Anspruch auf Asyl, führt aber dazu, dass ein Asylverfahren durchgeführt wird. Sie umschreibt zudem die zu gewährenden Mindestrechte für Personen mit Flüchtlingseigenschaft.

Somit gilt klar zwischen «Flüchtling» und «Asyl» zu unterscheiden, da sich die beiden Begriffe, wie oben dargelegt, nicht decken: Nicht jede Person mit Flüchtlingsstatus erhält auch Asyl, umgekehrt aber besitzt jeder Flüchtling mit Asyl den Flüchtlingsstatus. Aus beiden Begriffen resultieren, wie unten gezeigt wird, unterschiedliche Rechtsfolgen.²⁶

2.2.4 Schutzbedürftige (Ausweis S)

Der Bewilligungstypus der Schutzbedürftigkeit mit Ausweis S ersetzt die bisher praktizierte «kollektive Aufnahme» und wurde mit der letzten Asylgesetzrevision (in Kraft seit 1.10.99) eingeführt.²⁷ Er unterscheidet sich von der kollektiven Aufnahme dadurch, dass die zustehenden Rechte stufenweise geregelt werden und ein breiterer Spielraum für Richtlinien besteht. Gegenüber der kollektiven Aufnahme besteht die Möglichkeit einer grosszügigeren Handhabung bei Familiennachzug, Umwandlungsmöglichkeit in eine B-Bewilligung nach fünf Jahren oder Zugang zum Arbeitsmarkt.

²³ Einfachheitshalber subsumieren wir unter Asylbereich im Folgenden alle Personen, die irgendwann einmal ein Asylgesuch gestellt haben, selbst wenn dieses abgelehnt wurde und sie im Anschluss eine vorläufige Aufnahme erhalten, die teils via ANAG geregelt wird. Zum Ausländerbereich hingegen zählen Personen, die nie ein Asylgesuch gestellt haben, wie Sans Papiers oder Menschen, die bereits eine B-Bewilligung erhalten haben, denen diese anschliessend aber entzogen wurde und deren Wegweisung nicht durchführbar ist.

²⁴ Art. 52, Art.53 AsylG (Asylunwürdigkeit) und Art.54 AsylG (Subjektive Nachfluchtgründe).

²⁵ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951/ GFK (SR 0.142.30).

²⁶ Dieser komplizierte Sachverhalt führt in der Praxis dazu, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge oft wie vorläufig aufgenommene AusländerInnen behandelt werden, obwohl ihnen gemäss GFK mehr Rechte zustünden.

²⁷ Art.66 – 79 AsylG.

Die kollektive vorläufige Aufnahme war ein Instrument, das die Aufnahme und – nach Normalisierung der Situation im Heimatland – die Rückkehr einer Gruppe von Personen, die das gleiche Schicksal teilte, ermöglichte. Aufgenommen wurden Gruppen resp. Zugehörige von Ethnien, die aufgrund eines Krieges nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten. Dazu gehörten in den 90er Jahren aufgrund der Kriege im ehemaligen Jugoslawien zuerst bosnische Staatsangehörige, dann Kosovo-AlbanerInnen. Die Aufhebung der kollektiven Aufnahme und die Wegweisung der betroffenen Personen aus der Schweiz erfolgte, so wie die Erteilung, für die ganze Gruppe. Unterschiedlich war die Ausreisefrist: In einer ersten Phase mussten Alleinstehende ausreisen, in einer zweiten Phase Familien mit Kindern und *vulnerable groups*.²⁸

Der neue Status S wurde bisher noch nicht vergeben. Gemäss Art.4 AsylG kann die Schweiz künftig Personen vorübergehenden Schutz für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, gewähren. Der Status S mit vorübergehendem Schutz (temporary protection) wurde eingeführt, damit Personen, die nicht individuell verfolgt werden, wie es die GFK verlangt, sondern vor einer Situation allgemeiner Gewalt fliehen, geschützt werden können. Zum gegebenen Zeitpunkt bezeichnet der Bundesrat bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen, welche während der ersten fünf Jahre einen auf höchstens ein Jahr befristeten und jeweils verlängerbaren Ausweis S erhalten.²⁹ Dieser Ausweis berechtigt nicht zum Grenzübertritt.³⁰ (Der weitere Aufenthalt richtet sich sinngemäss nach Art.42 und 43 AsylG).

Nach fünf Jahren erhalten Schutzbedürftige eine kantonale Aufenthaltsbewilligung nach Art.5 ANAG (Ausweis B), die jedoch bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist.³¹ Ab fünf Jahren spricht man demzufolge von Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung, vorher von solchen ohne Aufenthaltsbewilligung. Gemäss Art.74 Abs.3 AsylG kann der Kanton zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Niederlassungsbewilligung erteilen.

In den ersten drei Monaten ab Einreisedatum in der Schweiz besteht für Personen mit Status S ein Arbeitsverbot. Nachher kann die kantonale Behörde unter Berücksichtigung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage eine Erwerbstätigkeit erlauben. Der Bundesrat ist berechtigt, für diese Personengruppe günstigere Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt aufzustellen.³²

Der Familiennachzug wird freizügig gehandhabt. Für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung gemäss Art.4 AsylG wird der Familie (Ehegatte und minderjährige

28 Einige der kollektiv vorläufig aufgenommenen Personen haben nach dem Aufhebungsbeschluss des Bundesrates Wiedererwägungsgesuche eingereicht. Gestützt darauf kam es in einigen Fällen zu individuellen Regelungen. Bei einer Aufhebung von kollektiven vorläufigen Aufnahmen wird nämlich die Möglichkeit der Wegweisung nicht von Amtes wegen im Einzelfall geprüft.

29 Bei der Schutzgewährung sieht das Asylgesetz vor, dass der Bundesrat vor einem entsprechenden Entscheid die Kantone anzuhören hat.

30 Art.45 AsylV 1.

31 Art.74 Abs.2 AsylG und Art.46 Abs.2 AsylV 1.

32 Art.75 Abs.1 und 2 AsylG und sinngemäss Art.43 AsylG.

Kinder) ein gemeinsamer vorübergehender Schutz gewährt oder die Familientrennung durch Bewilligung des Familiennachzugs vermieden.³³

Die Fürsorgekosten werden in den ersten fünf Jahren vom Bund getragen, während weiterer fünf Jahre werden sie zwischen Bund und Kanton zur Hälfte geteilt und nach 10 Jahren muss der Kanton alleine für die Kosten aufkommen.³⁴

Der Status S wird per Allgemeinverfügung durch den Bundesrat aufgehoben. Das BFF gewährt im Einzelfall das rechtliche Gehör und erlässt eine Verfügung. Das drängt sich deshalb auf, weil in diesen Fällen kein Asylverfahren durchgeführt wird, sich jedoch auch Schutzsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, unter den betreffenden Personen befinden.

2.2.5 *Humanitäre Aktion 2000 (Ausweis F)*

Die *humanitäre Aktion 2000 (HUMAK)* war eine einmalige Aktion zur Regelung von meist pendenden Fällen, bei denen die betreffenden Personen seit Jahren ohne Verschulden in der Schweiz lebten und sich hier eingelebt hatten, so dass eine (zwangswise) Rückkehr in den Heimatstaat eine erneute Entwurzelung bedeutet hätte und als nicht zumutbar eingestuft wurde.³⁵ Das BFF führte daher im Jahr 2000 ein systematisches Prüfungsverfahren für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme an AsylbewerberInnen durch, die vor dem Stichtatum des 31.12.92 eingereist waren und sich bereits acht Jahre oder länger in der Schweiz aufgehalten hatten.³⁶ In diesem Rahmen konnten auch Personen berücksichtigt werden, deren Asylverfahren abgeschlossen war.

Für Personen, die im Rahmen der HUMAK vorläufig aufgenommen wurden, gelten die identischen Bestimmungen wie für alle vorläufig Aufgenommenen. Es gibt keine abweichenden Sonderregelungen des Aufenthalts. Da die Gründe für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme bei der HUMAK jedoch in der Integration der Betroffenen in der Schweiz lagen, die sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer verstärken dürfte, wird die vorläufige Aufnahme im Rahmen der HUMAK voraussichtlich kaum aufgehoben. Die Aufhebung kommt in der Regel nur bei Straffälligkeit vor. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung wiederum liegt auch hier in der Zuständigkeit der Kantone.

2.2.6 *Flüchtlinge mit Asyl (Ausweis B und C)*

Flüchtlinge mit Asyl erhalten eine Aufenthaltsbewilligung (B) und nach mindestens fünf Jahren ordnungsgemässen Aufenthaltes besteht ein Anspruch auf Erteilung der Nieder-

³³ Art.71 AsylG.

³⁴ Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligungen sind Personen mit N- oder F-Bewilligungen bezüglich der Sozialhilfe gleichgestellt. Zudem unterliegen sie auch der Pflicht, ein Sicherheitskonto zu führen. Schutzbedürftige mit Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung sind den anerkannten Flüchtlinge in diesem Bereich gleichgestellt. Sie müssen keine Sicherheit leisten.

³⁵ Während bei der kollektiven vorläufigen Aufnahme die Gründe für die Aufnahme in der kriegerischen Situation im Herkunftsland lagen, waren sie bei der HUMAK in der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz begründet.

³⁶ Bei der HUMAK wurden die Kantone – vor allem aus politischen Gründen – im Einzelfall vorgängig angehört, analog dem Verfahren bei der schwerwiegenden persönlichen Notlage, Art.44 Abs. 5 AsylG.

lassungsbewilligung (C), sofern kein Ausweisungsgrund gemäss Art.10 Abs.1 lit.a/b ANAG vorliegt.³⁷

Die notwendigen Sozialhilfeleistungen werden vom Kanton erbracht. Flüchtlinge mit Asyl sind gemäss Minimalgarantien der GFK bei der Bemessung der Unterstützungsleistungen den InländerInnen gleichgestellt.³⁸ Sie haben zudem einen Anspruch auf berufliche, soziale und kulturelle Integrationsleistungen.

Auch bezüglich der Erwerbstätigkeit sind Flüchtlinge mit Asyl, sprich anerkannte Flüchtlinge, gemäss GFK den meistbegünstigten AusländerInnen in der Schweiz gleichgestellt.³⁹ Dies berechtigt sie zu einer selbständigen und unselbständigen Erwerbstätigkeit ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage.⁴⁰

Der Familiennachzug ist grundsätzlich für Ehegatten von Flüchtlingen mit Asyl sowie ihre minderjährigen Kinder gestattet.⁴¹

Flüchtlinge mit Asyl erhalten gemäss Art.28 GFK in Verbindung mit Art.2 RPAV einen Reiseausweis (Flüchtlingspass), der zum Grenzübertritt berechtigt.⁴²

2.3 Erteilung, Aufhebung und Umwandlung der vorläufigen Aufnahme

2.3.1 Gründe für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme

(1) Die vorläufige Aufnahme wird angeordnet, wenn der Vollzug der Wegweisung einer ausländischen Person nicht zulässig, nicht zumutbar oder (technisch) nicht möglich ist.⁴³ Für die vorläufige Aufnahme kommen entweder abgewiesene AsylbewerberInnen in Frage, deren Wegweisung aus der Schweiz mittels in Rechtskraft erwachsener Verfügung angeordnet worden ist (Asylbereich); oder aber weggewiesene ausländische Personen, welche sich legal oder illegal in der Schweiz aufhalten, ohne ein Asylgesuch gestellt zu haben (Ausländerbereich).⁴⁴ Auf letztere, deren Zahl relativ beschränkt ist, wird im vorliegenden Bericht nur am Rande eingegangen.

- Unzumutbarkeit der Wegweisung liegt insbesondere vor, wenn die Wegweisung für die betroffene Person eine konkrete Gefährdung darstellt. Die Gründe dafür können zum einen in der allgemeinen unsicheren Situation im Herkunftsstaat liegen (Krieg, allgemeine Gewaltsituation), zum anderen jedoch auch in den persönlichen Umständen der Betroffenen selbst (z.B. Vorliegen einer schweren, im Herkunftsland nicht behandelbaren Krankheit, fehlendes Beziehungsnetz bei alleinstehenden Frauen oder Minderjährigen).

³⁷ Art.60 Abs.1 und 2 AsylG.

³⁸ Art.23 GFK.

³⁹ Art.17 Abs.1 GFK.

⁴⁰ Art.61 AsylG.

⁴¹ Art.51 Abs.1-4 AsylG. Vgl. dazu auch Schoch, Sabine & Cottet, Bertrand (2001)

⁴² Mario Gattiker, Das Asyl- und Wegweisungsverfahren : Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998, SFH (Hrsg.), Bern Oktober 1999, S.122 f.

⁴³ Art.44 Abs.2 AsylG und Art.14a Abs.1 ANAG.

⁴⁴ Ziff.6.1 Asyl 52.1.

- Unzulässigkeit der Wegweisung liegt vor, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise in den Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat entgegenstehen. Bei Personen, welche die Flüchtlingeigenschaft erfüllen, darf insbesondere nicht gegen das Non-Refoulement-Verbot (Art. 33 GFK / Art. 5 Abs.1 AsylG) verstossen werden; ferner müssen Art. 3 der Anti-Folter Konvention sowie Art. 8 EMRK (Familieneinheit) berücksichtigt werden. Auch Personen, die nicht als Flüchtling anerkannt worden sind, werden völkerrechtlich durch das Folterverbot (Art. 3 EMRK) geschützt.
- Unmöglichkeit der Wegweisung liegt vor, wenn die Person weder in den Herkunfts- oder Heimatstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann – dies aufgrund technischer Probleme wie z.B. fehlende Reisepapiere oder geschlossene Flughäfen. Die Unmöglichkeit kommt nur zur Anwendung, wenn die Wegweisung seit einem Jahr und auf unabsehbare Zeit undurchführbar ist.
- Schwerwiegende persönliche Notlage (Asylbereich): Im Asylbereich besteht seit der Totalrevision des Asylgesetzes eine asylrechtliche Härtefallregelung, wonach bei Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage die vorläufige Aufnahme verfügt werden kann (Art. 44 Abs. 3 AsylG in Verbindung mit Art. 14a Abs. 4^{bis} ANAG).⁴⁵ Die vorläufige Aufnahme kann in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage beantragt werden, sofern vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Zur Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Notlage sind humanitäre Gründe, wie die Integration, die familiären Verhältnisse und die schulische Situation der Kinder in der Schweiz zu berücksichtigen.⁴⁶

Nicht zu verwechseln ist die vorläufige Aufnahme mit dem schwerwiegenden persönlichen Härtefall (Ausländerbereich): Im Ausländerbereich besteht ebenfalls eine Härtefallregelung, wonach bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung B, also nicht eine F-Bewilligung, erteilt werden kann (Art. 13 lit. f BVO, SR 823.21).⁴⁷

Im Asylbereich ist der Bund, d.h. das BFF zuständig, im Ausländerbereich die Kantone, wobei das *Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES, vormals BFA)* bei humanitären Aufenthaltsbewilligungen B (sogenannte 13f-Bewilligungen) zustimmen muss. In beiden Fällen müssen die Gründe für den Härtefall, die die Rückkehr in den Heimatstaat als nicht zumutbar erscheinen lassen, in der Schweiz liegen. Dies im Unterschied zu einer vorläufigen Aufnahme wegen unzumutbarem Vollzug der Wegweisung, bei der die Gründe für die Unzumutbarkeit im Heimatland liegen. Die Erteilung einer vor-

⁴⁵ Eine Definition der schwerwiegenden persönlichen Notlage findet sich in Art.33 AsylV 1. Zur Auslegung des Bundesgerichts siehe Mario Gattiker in Asyl No 2/00 sowie Grundsatzentscheid ARK zu AsylG Art.33, Absatz3.

⁴⁶ Art.44 Abs.4 AsylG. Siehe auch Art.33 AsylVI: Es geht um eine gesamte Würdigung der Umstände im Einzelfall.

⁴⁷ Siehe auch das Rundschreiben des BFA und BFF: Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. (Asyl 52.4.7).

läufigen Aufnahme auf Grund des Vorliegens eines Härtefalls bezweckt nicht den Schutz der Person vor kriegerischen Ereignissen und staatlichen Übergriffen im Heimatstaat – diese Umstände werden im Asylverfahren berücksichtigt – sondern es sollen alleine humanitäre Gesichtspunkte berücksichtigt und dann allenfalls geschützt werden.⁴⁸

Ein Vergleich zwischen der jeweiligen Anzahl an vorläufig aufgenommenen Personen pro Erteilungskategorie zeigt, dass sich per 28.02.2003 von den total 25 248 vorläufig aufgenommenen die grosse Mehrheit, nämlich 68 % oder 17 164 Personen, wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung in der Schweiz aufhielten. 4 578 Personen oder 18 % waren im Rahmen der HUMAK vorläufig aufgenommen worden, 1 799 Personen oder 7 % wegen (technischer) Unmöglichkeit, 756 Personen oder 3 % wegen persönlicher Notlage sowie praktisch gleich viele wegen unzulässiger Wegweisung.⁴⁹

2.3.2 Verfahren zur Erteilung, Verlängerung und Aufhebung der vorläufigen Aufnahme

Erteilung

Je nach Politikbereich und Gründen für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme gestaltet sich die Situation bezüglich des Antragsrechts unterschiedlich.

Das Antragsrecht der Kantone beschränkt sich im Asylbereich einerseits auf die Fälle des unmöglichen Vollzugs sowie andererseits auf die persönliche Notlage.⁵⁰ Die schwere persönliche Notlage wird vom BFF von Amtes wegen geprüft, wenn zum Zeitpunkt des Asylentscheides schon vier Jahre vergangen sind. Der Kanton wird dann aufgefordert einen Bericht einzureichen und zu beurteilen, ob der/die Asylsuchende die Voraussetzungen für die schwere persönliche Notlage erfüllt, und ob die zuständigen Behörden die vorläufige Aufnahme oder die Wegweisung beantragen sollen.

Oft ist zum Zeitpunkt des rechtskräftigen Asylentscheides noch nicht ersichtlich, ob der Wegweisungsvollzug technisch tatsächlich möglich sein wird, da die Beschaffung von Reisedokumenten erst nach Abschluss des Asylverfahrens stattfinden kann. Stellt der Kanton fest, dass der Vollzug (technisch) nicht möglich ist, beantragt er beim BFF die vorläufige Aufnahme. Bleibt der Kanton untätig, kann die asylsuchende Person beim BFF die Unmöglichkeit im Rahmen eines Wiedererwägungsgesuches oder Feststellungsbehrens geltend machen, falls sie ihre Identität offen legt.⁵¹

Der Kanton kann zudem beim BFF von sich aus einen Antrag auf persönliche Notlage stellen, vorausgesetzt, die betreffende Person ist bereits vier Jahre in der Schweiz und ihr

⁴⁸ Handbuch des Asylverfahrens, BFF, S.375. Aufgrund eines Grundsatzentscheides der ARK soll aber eine Gesamtwürdigung der Situation sowohl im Herkunftsland als auch in der Schweiz vorgenommen werden.

⁴⁹ In der Statistik des BFF sind alle Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich mit einer vorläufigen Aufnahme erfasst.

⁵⁰ Art.14a Abs.4bis ANAG und Art.17 Abs.1 und 2 VVWA. Die Antragsmöglichkeiten der Kantone betreffen ansonsten alleine den Ausländerbereich.

⁵¹ Die Wiedererwägung und die Revision sind ausserordentliche Rechtsmittel, die jederzeit geltend gemacht werden können, wenn die Voraussetzungen gegeben sind: Hierzu gelten vor allem neue Tatsachen oder Beweise, die im ordentlichen Verfahren nicht bekannt waren (Art. 66 VwVG).

Gesuch noch immer hängig. Der Antrag ist nicht zwingend zu befolgen und der Entscheid liegt letztlich beim BFF.⁵²

Im Asylbereich haben die Behörden IMES und *Bundesanwaltschaft (BA)* kein Antragsrecht (dieses existiert nur im Ausländerbereich). Das gilt auch für die betreffende Person, welche ebenfalls kein Antragsrecht besitzt. Sie kann jedoch Gründe, die gegen den Wegweisungsvollzug sprechen, mit dem Asylgesuch oder mit einem Wiedererwägungsgesuch vorbringen (nur schwerwiegende persönliche Notlage bei pendentem Verfahren).

Überprüfung: Die vorläufige Aufnahme wird im Rahmen des Wegweisungsentscheides verfügt. Das BFF überprüft die Zulässigkeit, Zumutbarkeit und Möglichkeit des Vollzugs der Wegweisung von Amtes wegen im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, d.h. selbständig und ohne Antrag einer Behörde oder des/der Betroffenen.

Das BFF prüft zudem im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens von Amtes wegen das Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage im Sinne von Art.44 Abs.3 AsylG.

Entscheid: Die vorläufige Aufnahme kann maximal für 12 Monate erteilt werden.⁵³ Sie kann vom BFF jederzeit mit Auflagen unter Gewährung des rechtlichen Gehörs verbunden werden.⁵⁴ Sie wird so lange von der kantonalen Behörde verlängert, bis das BFF deren Aufhebung verfügt oder der Kanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Das BFF überprüft die vorläufige Aufnahme regelmässig. Es überprüft, ob der Vollzug der Wegweisung wieder zumutbar, zulässig und möglich ist und verfügt allenfalls die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme.⁵⁵

Rechtsschutz: Wird mit der Anordnung der Wegweisung keine vorläufige Aufnahme ausgesprochen, so kann die betreffende Person bei der ARK Beschwerde gegen den (Wegweisungs-)Entscheid des BFF erheben (Art.105 Abs.1 lit.c AsylG).

Verlängerung

Der Aufenthaltskanton verlängert die vorläufige Aufnahme in der Regel um weitere maximal 12 Monate, sofern der Vollzug der Wegweisung immer noch nicht durchführbar ist.⁵⁶ (Für das Verfahren der Verlängerung, siehe Ziff.25 Abs.1 VVWA und Ziff. 6.4 Asyl 52.1)

Aufhebung

Der Ausweis F begründet kein Anwesenheitsrecht für die Dauer seiner Gültigkeit, d.h. der Vollzug einer Wegweisung ist auch während seiner Gültigkeitsdauer rechtlich zulässig.⁵⁷

⁵² Mehrheitlich wird jedoch der Kanton vom BFF aufgefordert, eine Stellungnahme zur persönlichen Notlage abzugeben. Das BFF verlangt vom Kanton einen Bericht über die schulische Situation, Fürsorgeabhängigkeit, Integration in den Arbeitsmarkt etc. Siehe Auskunft des BFF vom Januar 03.

⁵³ Art.14c Abs.1 ANAG.

⁵⁴ Art.19 VVWA.

⁵⁵ Die Überprüfung wird immer vom BFF angeordnet, die Kantone sind bei der Ausführung (z.B. regelmässige Überprüfung des Gesundheitszustandes der Betroffenen) behilflich. Das BFF überprüft z.B. den Gesundheitszustand der Betroffenen, indem es Arztzeugnisse einfordert.

⁵⁶ Art.14c Abs.1 ANAG und Ziff.6.4 Asyl 52.1.

⁵⁷ Art.20 Abs.2 und Abs.4 VVWA und Ziff.3.2 Asyl 23.3.

Die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme erfolgt, sobald der Vollzug im nachhinein wieder zulässig ist und es dem/der AusländerIn möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem er/sie zuletzt gewohnt hat.⁵⁸ Die Ausreisefrist beträgt in der Regel acht Wochen, wobei eine Beschwerdemöglichkeit bei der ARK gegen die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme besteht.

Die vorläufige Aufnahme kann aufgehoben werden, wenn eine Person in der Schweiz erheblich straffällig wurde oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung in schwerwiegender Weise gefährdet.⁵⁹ Die kantonale Fremdenpolizei informiert das BFF, wenn sie Umstände feststellt, die zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme führen könnten (z.B. Straffälligkeit).⁶⁰ Bei der Überprüfung der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer schwerwiegenden persönlichen Notlage wird die Stellungnahme des Kantons eingeholt.

Die kantonale Fremdenpolizei kann die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme beim BFF beantragen, wenn sie nicht mehr bereit ist, diese zu verlängern.⁶¹ Sie hat die Gründe für den Antrag anzugeben, welcher vom BFF geprüft wird.⁶² Sofern der Antrag auf Aufhebung nicht von der Behörde erfolgt, welche ursprünglich die vorläufige Aufnahme beantragte, wird diese vor dem Entscheid der Aufhebung angehört.⁶³

Bei der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme, zum Beispiel wegen Straffälligkeit, kommt die ursprüngliche Wegweisung zur Anwendung. Die betroffene Person muss also die Schweiz verlassen. Ist dies aus irgendeinem Grund nicht möglich, kann erneut die vorläufige Aufnahme angeordnet werden.⁶⁴ Zudem erlischt die vorläufige Aufnahme, wenn der/die AusländerIn freiwillig ausreist oder eine Aufenthaltsbewilligung (B) erhält. Ist die vorläufig aufgenommene Person verschwunden, so erlischt die vorläufige Aufnahme nach sechs Monaten.⁶⁵

⁵⁸ Art.14b Abs.2 ANAG und Ziff.6.6 Asyl 52.1.

⁵⁹ Art.14a Abs.6 ANAG und Art.10 Abs.1 lit. a/b ANAG.

⁶⁰ Art.26 Abs.2 VVWA.

⁶¹ Art.25 Abs.2 VVWA.

⁶² Ziff.6.4 Asyl 52.1.

⁶³ Art.26 Abs.1 VVWA.

⁶⁴ Art. 3 EMRK und das Refoulement-Verbot sind geltendes Recht, das von allen Behörden anzuwenden und in jedem Wegweisungsverfahren unter dem Stichwort der Zulässigkeit von Amtes wegen zu prüfen ist. Das Refoulement-Verbot gilt im Übrigen nur für Flüchtlinge im Sinne der GFK resp. Art. 5 AsylG

⁶⁵ Ziff.6.6 Asyl 52.1. Insgesamt wurden von Januar bis Dezember 2001 10'893 vorläufige Aufnahmen aufgehoben oder sind erloschen. Dabei handelte es sich in erster Linie um Personen aus Sri Lanka (mehr als 6'000) und aus der Bundesrepublik Jugoslawien (über 2'000), bei welchen die vorläufige Aufnahme in Folge einer kantonalen humanitären Regelung erloschen ist. Es ist anzunehmen, dass eine kantonale Regelung zugunsten der Betroffenen (8'000 Personen) getroffen wurde und diese eine B-Bewilligung erhalten haben.

Übersicht über Aufhebungs- und Erlöschensgründe der vorläufigen Aufnahme:

1. Vollzug der Wegweisung ist im nachhinein weder zulässig, zumutbar oder möglich, d.h. der ursprüngliche Grund der vorläufigen Aufnahme ist weggefallen und es ist nicht in der Zwischenzeit ein anderer entstanden.
2. Wegfall der schwerwiegenden persönlichen Notlage gemäss Art.44 Abs.3 AsylG. (Diese Möglichkeit ist eher theoretischer Natur und in der Praxis höchst unwahrscheinlich).
3. Vorliegen eines Ausweisungsgrundes nach Art.10 Abs.1 lit.a/b ANAG, oder schwerwiegende Gefährdung und Verletzung der öffentlichen Ordnung nach Art.14, Absatz 6 ANAG.
4. Freiwillige und definitive Ausreise des Ausländers (Erlöschensgrund gemäss Ziff.4 und 5)
5. Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung (B) aufgrund eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls gemäss Art.13 lit.f BVO
6. Ferner bei Einbürgerung, Heirat oder Todesfall

2.3.3 *Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthalts- (B) oder Niederlassungsbewilligung (C) sowie das Schweizer Bürgerrecht (CH)*

Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B liegt in der Kompetenz der Kantone. Das IMES muss hingegen seine Zustimmung zu humanitären Aufenthaltsbewilligungen (B) nach Art.13 lit.f BVO und anderen Aufenthaltsbewilligungen (Kontingentseinheit oder andere fremdenpolizeiliche Regelung) geben.⁶⁶ Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (C) verläuft immer via eine vorgängige Aufenthaltsbewilligung (B).

Eine Einbürgerung direkt aus der vorläufigen Aufnahme heraus ist zurzeit noch möglich, aber selten. Mit dem neuen, in Revision befindlichen Bürgerrechtsgesetz soll diese direkte Einbürgerungsmöglichkeit nicht mehr bestehen.⁶⁷

2.4 Modalitäten der vorläufigen Aufnahme

Wichtig:

In den Genuss der durch die GFK garantierten Minimalrechte kommen gemäss Art.59 AsylG nur anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Andere vorläufig aufgenommene AusländerInnen können sich nicht auf die Garantien der GFK berufen.

Nur für anerkannte Flüchtlinge bzw. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt die Gleichstellung mit der restlichen ausländischen Wohnbevölkerung (B- oder C-Bewilligung).

⁶⁶ Die vorläufig Aufgenommenen werden den Kontingenten und Höchstzahlen nicht zugerechnet und haben zum Beispiel mit den Kontingenten für Arbeitsbewilligungen nichts zu tun.

⁶⁷ In Art.15 Abs.1 lit.a Entwurf (A2) BüG wird neu vorausgesetzt, dass der/die BewerberIn für das Schweizerische Bürgerrecht eine Aufenthalts- (B-Bewilligung) oder Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) oder ein anderes dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt. Im Vergleich dazu fordert der noch geltende Art.36 BüG lediglich einen Aufenthalt in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften. Somit sind nach geltendem BüG Personen mit N- und F-Bewilligung zur Einbürgerung zugelassen.

2.4.1 Aufenthaltsort

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen

AsylbewerberInnen und vorläufig aufgenommene Personen werden nach dem Verteilungsschlüssel in Art.27 Abs.2 AsylG auf die Kantone verteilt.⁶⁸ Dabei handelt es sich um eine Ausnahmeregelung für diejenigen AusländerInnen, die vorläufig aufgenommen werden, ohne schon einem Kanton zugeteilt worden zu sein – das bedeutet mit anderen Worten, es erfolgt keine Neuverteilung von vorläufig aufgenommenen AusländerInnen, die sich bereits in einem Kanton aufhalten. Es handelt sich dabei in der Regel um illegal anwesende AusländerInnen, die nicht ausgewiesen werden können. Im Normalfall ist jemand, wenn er/sie eine vorläufige Aufnahme erhält, schon einige Zeit in der Schweiz und einem Kanton bereits zugeteilt.

Der Zuweisungsentscheid kann beim BFF angefochten werden, welches nach Anhörung der betreffenden Kantone endgültig entscheidet. Der Entscheid kann nur mit der Begründung, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie⁶⁹ innerhalb der Schweiz oder bei schwerwiegender Gefährdung der vorläufig aufgenommenen Person angefochten werden. Ansonsten ist die Zustimmung der beiden implizierten Kantone nötig.⁷⁰

Der Aufenthaltsort innerhalb des zugewiesenen Kantons ist hingegen frei wählbar, sofern der/die vorläufig Aufgenommene finanziell unabhängig ist.⁷¹

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Laut Art.26 GFK haben Flüchtlinge im Rahmen der allgemein für ausländische Personen geltenden Bestimmungen einen rechtlichen Anspruch auf freie Wahl ihres Aufenthaltsortes und die Bewegungsfreiheit ist gewährleistet. Gemäss der Praxis im Ausländerrecht haben vorläufig aufgenommene Flüchtlinge somit einen völkerrechtlichen Anspruch auf einen Kantonswechsel, sofern sie nicht fürsorgeabhängig sind und im neuen Kanton eine Erwerbstätigkeit gesichert ist.⁷²

2.4.2 Ausweispapiere

Den vorläufig aufgenommenen Personen wird ein Ausländerausweis F für maximal 12 Monate mit Möglichkeit zur Verlängerung ausgestellt. Dieser berechtigt nicht zum Grenzübertritt, gilt aber gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Ausweispapier.

Vorläufig aufgenommene Personen müssen ihre Reisedokumente und allfällige, in ihrem Besitz befindliche ausländische Ausweispapiere beim BFF hinterlegen.⁷³

⁶⁸ Art.14c Abs.1bis ANAG. Im Artikel wird für vorläufig aufgenommene Ausländer bzgl. der Zuweisung zu einem Kanton auf die gesetzliche Regelung für Asylsuchende in Art.27 AsylG verwiesen. Nach Art.14c Abs.2 ANAG kann der vorläufig aufgenommene Ausländer bei Fürsorgeunabhängigkeit seinen Aufenthaltsort im Gebiet des bisherigen oder des zugewiesenen Kantons frei wählen.

⁶⁹ Art.14c Abs.1ter und 1quater ANAG.

⁷⁰ Art.21 VVWA in Verbindung mit Ziff.2 Asyl 52.1, Art.22 Abs.2 AsylV 1 und Art.27 Abs.3 AsylG.

⁷¹ Art.14c Abs.2 ANAG.

⁷² Mario Gattiker, Das Asyl- und Wegweisungsverfahren : Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998, SFH (Hrsg.), Bern Oktober 1999, S.123 f.

⁷³ Art.20 Abs.1 VVWA.

In Ausnahmefällen, beispielsweise bei einem Todesfall in der Familie, kann das BFF Reisen ins Ausland bewilligen und entsprechende Papiere ausstellen.⁷⁴ Allerdings entschied das Bundesgericht, dass ein Reiseverbot nach 9-jährigem Aufenthalt als Eingriff in die persönliche Freiheit zu bewerten sei.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben gemäss Art.28 GFK einen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises (Flüchtlingspass), der zum Grenzübertritt berechtigt.⁷⁵

2.4.3 Familiennachzug

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen haben keinen Anspruch auf Familiennachzug.

Ein Recht auf Familiennachzug besteht erst dann, wenn die kantonale Fremdenpolizei eine Aufenthaltsbewilligung (B) erteilt hat, die Voraussetzungen nach Art 38 und 39 BVO erfüllt sind, sowie die weiteren, durch die bundesgerichtliche Praxis zu Art.8 EMRK (Recht auf Achtung des Familienlebens) formulierten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Recht gilt jedoch nicht absolut, sondern unter Vorbehalt höherwertiger Interessen gemäss Art.8 Abs.2 EMRK (z.B. nationale Sicherheit oder wirtschaftliches Wohl des Landes).⁷⁶

Befinden sich bereits enge Familienangehörige einer vorläufig aufgenommenen Person in der Schweiz, so dehnt sich der Status einer Person, die vorläufig aufgenommen worden ist, auch auf den Ehepartner und die minderjährigen Kinder aus.⁷⁷ In der Regel stellen Familienangehörige auch ein Asylgesuch. Wird dieses abgelehnt und ist der Ehegatte vorläufig aufgenommen, wird der andere Ehegatte in der Regel auch vorläufig aufgenommen, weil sonst die Familie nicht zusammenbleiben kann. Ausnahmen sind nach ARK möglich, wenn die Ehegatten nicht dieselbe Staatsangehörigkeit haben (vgl. EMARK 95.24).

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Bezüglich des Familiennachzugs sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge besser gestellt als andere vorläufig aufgenommene Personen. Sie unterliegen aber einer Drei-Jahres-Frist und können erst nach deren Ablauf die Familienzusammenführung beantragen. Zudem wird das Verhalten des vorläufig aufgenommenen Flüchtlings beurteilt, und das BFF kann die Einreise der Familienmitglieder verweigern, wenn sein Verhalten in der Schweiz

⁷⁴ Ausnahmen sind gemäss Art.4 Abs.2 RPAV und Ziff.6.3 Asyl 52.1 möglich.

⁷⁵ Art.2 RPAV.

⁷⁶ Nach der bundesgerichtlichen Praxis hat eine ausländische Person Zugang zur Schweiz, wenn (1.) ein Familienmitglied über ein Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt (Schweizer Bürgerrecht oder Niederlassungsbewilligung/C). Eine Aufenthaltsbewilligung ist nur dann von Bedeutung, wenn ein Rechtsanspruch auf Erneuerung (nur bei Personen, die mit einem/r SchweizerIn oder mit einem Niedergelassenen verheiratet sind) vorliegt. (2.) Die familiären Beziehungen müssen im rechtlichen Sinn bestehen und auch tatsächlich gelebt werden. (3.) Dem anwesenheitsberechtigten Familienmitglied kann nicht zugemutet werden, die Einheit des Familienlebens im Ausland herzustellen oder fortzuführen. Als Familie wird vom Bundesgericht und den Strassburger Organen die Kleinfamilie verstanden, d.h. Ehegatten und minderjährige Kinder.

⁷⁷ Ausnahmen vom diesem Grundsatz sind möglich (Urteil ARK vom 6. November 1995). Vgl. Handbuch des Asylverfahrens, BFF, S.376.

nicht den Erwartungen (Einfügung in die geltende Ordnung der Schweiz) entspricht.⁷⁸ Unter Familienmitglied versteht man gemäss Art.1 AsylV 1 die Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder. Den Ehegatten gleichgestellt sind die, in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen.⁷⁹

Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge besteht somit kein Anspruch auf Familiennachzug. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die GFK den Familiennachzug von Flüchtlingen nicht regelt (vgl. Gutachten von W. Kälin in Asyl 4/2001).

Allerdings kann eine durch Weigerung der Bewilligungsbehörde erzwungene Trennung der Familie auf Dauer Art.8 EMRK (Recht auf Achtung des Familienlebens) verletzen.⁸⁰

Nach der Einreise in die Schweiz erhalten die Familienmitglieder mindestens den Rechtsstatus eines Flüchtlings *ohne* Asyl, d.h. sie werden als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge «anerkannt». Sofern aber ein nachgezogenes Familienmitglied die Flüchtlingseigenschaften gemäss Art.3 AsylG in eigener Person erfüllt und kein Asylausschlussgrund vorliegt, kann ihm darüber hinaus unabhängig vom Status der restlichen Familienmitglieder Asyl gewährt werden.

2.4.4 Erwerbstätigkeit

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen

Es besteht kein Arbeitsverbot für Personen mit F-Bewilligung. Sie unterliegen aber beim Zugang zum Arbeitsmarkt gewissen Beschränkungen. So erlaubt die kantonale Fremdenpolizei den vorläufig aufgenommenen Personen eine unselbständige Erwerbstätigkeit nur, wenn die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage dies gestatten.⁸¹ Zudem ist die Priorität der einheimischen ArbeitnehmerInnen zu wahren.⁸²

In Fällen, in denen die Person schon vor der Erteilung der vorläufigen Aufnahme zur Erwerbstätigkeit berechtigt war, wird diese Arbeitsbewilligung übernommen. Voraussetzung dafür ist das Verbleiben am bisherigen Arbeitsplatz.⁸³

Betreffend Erwerbstätigkeit existieren vom Bund Richtlinien zum Inländervorrang und zu Erwerbszweigen (**Asyl 51.2**⁸⁴ und **Asyl 51.2.1**⁸⁵). Sie gelten laut Auskunft des IMES so-

⁷⁸ Der Familiennachzug ist in Art.39 AsylV 1 in Verbindung mit Art.51 Abs.5 AsylG geregelt. So bewilligt das BFF nach Einreichung eines Asylgesuchs durch Familienangehörige eines vorläufig aufgenommenen Flüchtlings deren Einreise in die Schweiz, wenn der vorläufig aufgenommene Flüchtling nicht innert dreier Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme in einen Drittstaat weiterreisen kann. Siehe Handbuch des Asylverfahrens BFF, S. 206

⁷⁹ Handbuch des Asylverfahrens, S.207. Bzgl. der Nichtanerkennung von gleichgeschlechtlichen Beziehungen als Familie durch das BFF siehe Bundesamt für Justiz: Die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare im schweizerischen Recht, Juni 1999, S.32.

⁸⁰ Mario Gattiker, Das Asyl- und Wegweisungsverfahren: Asylgewährung und Wegweisung nach dem Asylgesetz vom 26.6.1998, SFH (Hrsg.), Bern Oktober 1999, S.123.

⁸¹ Art.14c Abs.3 ANAG.

⁸² Ziff.6.9 Asyl 52.1 i.V.m. Art.7 BVO.

⁸³ Ziff.6.9 Asyl 52.1.

⁸⁴ Richtlinie für die Bewilligung der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern vom 15.12.1987 (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit + Delegierter für das Flüchtlingswesen)

⁸⁵ Richtlinie: Arbeitsverbot für illegal eingereiste Asylbewerber vom 15.10.1988 (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit + Delegierter für das Flüchtlingswesen).

wohl für AsylbewerberInnen als auch für vorläufig Aufgenommene und zeigen eine Stossrichtung auf, wobei sie die Möglichkeit von Branchenregelungen zulassen, aber nicht vorschreiben. Im Übrigen ist die Bewilligung der Erwerbstätigkeit von der kantonalen Praxis geprägt, die gelegentlich für vorläufig Aufgenommene etwas günstiger gehandhabt wird als für AsylbewerberInnen (siehe Kapitel 3.2 und 9.3).⁸⁶

Vorläufig aufgenommene Personen unterstehen denselben Sozialversicherungsbestimmungen wie die übrige Bevölkerung der Schweiz, d.h. die Erwerbstätigen sind obligatorisch KV, UV, IV, AHV, ALV, BV usw. versichert und zwar nach denselben Vorgaben wie alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Bei den IV-Ergänzungsleistungen stellt sich allerdings in der Praxis die Frage, inwiefern diese auch von vorläufig Aufgenommenen bezogen werden können.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Gemäss Art.61 AsylG wird vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen sowohl die selbständige, die unselbständige Erwerbstätigkeit als auch der Stellen- und Berufswechsel bewilligt. Sie sind bzgl. der Zulassung zum Arbeitsmarkt der ausländischen Bevölkerung mit C-Bewilligung gleichgestellt (= Niedergelassene oder Flüchtlinge mit Asyl, die seit 5 Jahren in der Schweiz sind).⁸⁷ Ihr Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt ist nicht beschränkt und somit unabhängig von der Konjunkturlage der Schweiz. Diese Regelung entspricht den Mindestgarantien, welche in Art.17 - 19 GFK festgehalten sind.

2.4.5 Kinderzulagen

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen

Alle erwerbstätigen Eltern erhalten Kinderzulagen für Kinder, die bei ihnen (in der Schweiz) leben. Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder hingegen werden während des Asylverfahrens zurückbehalten und erst (rückwirkend) ausbezahlt, wenn die asylsuchende Person als Flüchtling anerkannt oder aber nach Art.14a Abs.3, Abs.4 oder Abs.4bis ANAG vorläufig aufgenommen wird.⁸⁸

Kinderzulagen werden nur dann zugesprochen, wenn die vorläufige Aufnahme erteilt wurde, weil der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig respektive nicht zumutbar war oder aber eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt. Wurde die vorläufige Aufnahme auf Grund einer (technischen) Unmöglichkeit ausgesprochen, so werden keine Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder zugestanden.⁸⁹

Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen werden ausbezahlt.⁹⁰

⁸⁶ Einzige Möglichkeit für den Bund, einen Steuerungsmechanismus zu schaffen, bestünde in einem Anreizsystem, welches diejenigen Kantone finanziell belohnt, die Asylsuchende in den Arbeitsmarkt integrieren, wie dies der Entwurf der Asylgesetzrevision vorsieht.

⁸⁷ Art.17 Abs.1 GFK.

⁸⁸ Art.84 AsylG und Art.7 Abs.1 AsylV 2.

⁸⁹ Diese Bestimmung steht im Gegensatz zu den von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, und es stellt sich hier die Frage, ob sie verfassungswidrig ist (vgl. Botschaft zum Asylgesetz 1995).

⁹⁰ Art.84 AsylG.

2.4.6 Sozialhilfe

Grundsätze

Die Grundsätze der staatlichen Sozialhilfe werden in Art.80-84 AsylG geregelt.

- Die Kantone haben die Sozialhilfe für Personen, welche sich gestützt auf das AsylG in der Schweiz aufhalten, zu gewährleisten.⁹¹
- Für die Ausrichtung, Festsetzung und Abrechnung von Sozialhilfeleistungen gilt kantonales Recht.⁹²
- Personen, die unter das AsylG fallen, haben einen Anspruch auf notwendige Sozialhilfe, falls sie ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können und Dritte nicht für sie aufkommen müssen.⁹³
- Für die Erbringung von Leistungen an Asylsuchende und an vorläufig Aufgenommene gilt das Sachleistungsprinzip.⁹⁴
- Der Bund zahlt den Kantonen eine Pauschale für jeden vorläufig aufgenommenen Ausländer.⁹⁵

Kürzungen von Sozialhilfeleistungen als Sanktionsmassnahmen

Einschränkungen von Sozialhilfeleistungen als Sanktionsmassnahmen sind im AsylG in Fällen fehlender Kooperation der sozialhilfeberechtigten Person vorgesehen. Gemäss Art.83 AsylG können die zuständigen kantonalen Stellen die Leistungen ganz oder teilweise ablehnen, kürzen oder entziehen.

Gemäss Art. 3 AsylV 2 richtet sich die Festsetzung, die Ausrichtung und eine allfällige Einschränkung von Sozialhilfeleistungen nach kantonalem Recht, wobei Art. 83 AsylG vorbehalten bleibt. Demnach können die Kantone weitere Kürzungstatbestände vorsehen, die sich aber im Rahmen der im AsylG bezeichneten Voraussetzungen zu bewegen haben. Ob eine Kürzung in Zusammenhang mit dem Asylverfahren trotzdem zulässig ist, ist gegenwärtig umstritten (vgl. hängige staatsrechtliche Beschwerde im Kanton Zürich, Kapitel 5.2).

Die Nicht-Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen bzw. der gänzliche Entzug derselben ist nach Angaben des BFF auf Grund des Verhältnismässigkeitsprinzips nur als letztes Mittel und nur dann zulässig, wenn sich die vorläufig Aufgenommenen weigern, über ihre finanziellen Verhältnisse Auskunft zu geben, und es deshalb unmöglich ist, die Fürsorgebedürftigkeit abzuklären. Zudem muss die ausrichtende Stelle in guten Treuen davon ausgehen können, dass die vorläufig aufgenommenen Personen auch ohne die Sozialhilfe ihren Lebensunterhalt bestreiten könnten. Als reines Druckmittel, um ein «wunschgemäßes» Verhalten zu erzwingen, darf es nicht eingesetzt werden.

⁹¹ Art.80 Abs.1 AsylG.

⁹² Art.14c Abs.4 ANAG und Art.82 Abs.1 AsylG.

⁹³ Art.81 AsylG.

⁹⁴ Art.82 Abs.2 AsylG.

⁹⁵ Art.14c Abs.5 ANAG.

Ein unberechtigter Entzug von Sozialhilfeleistungen würde nach Ansicht des BFF das Grundrecht auf Existenzminimum gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung: «Recht auf Hilfe in Notlagen» tangieren.⁹⁶

Rechtsschutz

Die Kantone haben gemäss Art. 103 AsylG mindestens eine Beschwerdeinstanz vorzusehen, die für die Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen kantonaler Behörden, die sich auf das Asylgesetz stützen, zuständig ist.

Somit steht der von einem Sozialhilfekürzungsentscheid betroffenen Person ein Beschwerderecht auf kantonaler Ebene zur Verfügung.

Nach Ansicht des BFF ist auch bei den «kantonalen Kürzungstatbeständen» der Rechtsschutz gewährleistet, da die Gewährung von Sozialhilfe als staatliche Aufgabe rechtsstaatlichen Grundsätzen zu genügen hat und es deshalb vorläufig aufgenommenen Personen möglich sein muss, Unterstützungsentscheide, mit denen sie nicht einverstanden sind (z.B. Kürzungen), von einer nächsten Instanz überprüfen zu lassen.

Höhe der Unterstützungspauschalen und Sozialhilfeleistungen

Eine Differenzierung der Regelung für die zwei Gruppen der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge – oder anerkannten Flüchtlinge – gegenüber den Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen AusländerInnen findet sich sowohl bei den Sozialhilfeleistungen als auch bei den Gesundheitskosten.⁹⁷

Die Unterstützungspauschalen⁹⁸ des Bundes an die Kantone werden ebenso wie die Unterbringungsbeiträge⁹⁹ für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gegenüber vorläufig aufgenommenen AusländerInnen höher angesetzt. So werden die Erstgenannten auf Grund ihres Flüchtlingsstatus bzgl. der Höhe der öffentlichen Unterstützung den Einheimischen gleichgestellt. Diese Gleichbehandlung in bezug auf die Sozialhilfeleistungen und öffentliche Unterstützung ist durch die GFK geboten.¹⁰⁰

Höhe und Modalitäten der Sozialhilfeleistungen an vorläufig aufgenommene AusländerInnen werden im Rahmen der Vorgaben des Asylgesetzes von den zuständigen Kantonen oder Gemeinden festgelegt (siehe Kapitel Sozialhilfe).

⁹⁶ Angaben des BFF, September 2002. Siehe auch Bundesgerichts-Entscheide BGE_121_I_367 vom 27. Oktober 1995 und BGE_122_II_193 vom 24. Mai 1996).

⁹⁷ Dieselbe Differenzierung gilt zwischen Schutzbedürftigen mit Aufenthaltsbewilligung, die wie Flüchtlinge behandelt werden, und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, welche wie Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene AusländerInnen behandelt werden.

⁹⁸ Art.21 Abs.2 lit.a/b AsylV 2: Die Unterstützungspauschalen betragen für vorläufig aufgenommene AusländerInnen und Asylsuchende 16 Franken pro Tag und Person, während die Kantone für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Asyl 20 Franken pro Tag und Person erhalten.

⁹⁹ Siehe Art.24 Abs.1 lit.a/b AsylV 2: Die Unterbringungsbeiträge betragen für vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligungen 11.60 Franken pro Tag und Person, während die Kantone für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Flüchtlinge mit Asyl 12.80 Franken pro Tag und Person erhalten.

¹⁰⁰ Art.3 AsylV 2 und Art.23 GFK.

2.4.7 Gesundheitskosten

Standard der medizinischen Versorgung

Vorläufig aufgenommene Personen unterstehen alle uneingeschränkt dem Krankenversicherungsobligatorium. Die medizinische Grundversorgung erfolgt nach den gleichen Massstäben und bei den gleichen Leistungserbringern wie bei der übrigen Schweizerbevölkerung.

Die Kantone sind verpflichtet, für vorläufig Aufgenommene die Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer einzuschränken.¹⁰¹

Zahnmedizinische Behandlungen werden vom Bund nur dann übernommen, wenn sie notwendig sind.¹⁰²

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge unterstehen ebenfalls uneingeschränkt dem Krankenversicherungsobligatorium. Die medizinische Versorgung entspricht derjenigen der Schweizerbevölkerung. Art.24 Abs.1 lit.b GFK fordert die Gleichbehandlung mit den Einheimischen im Bereich der sozialen Sicherheit (u.a. Krankheit, Invalidität, Alter, Todesfall, Arbeitslosigkeit).

Kostenübernahme

Der Bund vergütet den Kantonen für vorläufig aufgenommene AusländerInnen die Kosten für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach KVG in Form einer Tagespauschale¹⁰³, welche die Kosten für die kantonale Durchschnittsprämie, die (normale) Franchise und den Selbstbehalt deckt. Die vom KVG vorgesehenen Leistungen werden somit durch die Beiträge des Bundes und der Krankenversicherung fast gänzlich gedeckt. Den Kantonen verbleiben einige Kosten, die von der Krankenversicherung (trotz grundsätzlicher Leistungspflicht und Anerkennung) nicht voll zu übernehmen sind, beispielsweise die Kosten für notwendige Brillen nach Abzug des Beitrages der KV, die Hälfte an notwendige Krankentransporte usw.

Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge richtet der Bund den Kantonen Tagespauschalen für die Kosten der Franchise und des Selbstbehaltes aus (für diese Personen können Prämienverbilligungsbeiträge geltend gemacht werden). Die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung werden auch hier nicht übernommen.¹⁰⁴

2.4.8 Rückerstattungspflicht für entstandene Kosten

Die entstandenen Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten müssen ebenso wie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens von den Betroffenen in vollem Umfang zurückerstattet werden (Si-Rück-Pflicht).¹⁰⁵

¹⁰¹ Art.26 Abs.4 AsyIV 2 schreibt zwar den Kantonen vor, dass sie die Wahl des Versicherers und des Leistungserbringers einschränken müssen; Sanktionen sind keine vorgesehen. Haben die Kantone jedoch diese Wahl eingeschränkt, so kann das BFF ihnen gestützt auf Absatz 5 dieser Bestimmung (eingeführt mit V. vom 4.12.00) die Pauschalen über längere Zeit und für junge Erwachsene höhere Pauschalen vergüten (Angaben aus dem BFF, September 2002).

¹⁰² Art.28 Abs.1 lit.d AsyIV 2.

¹⁰³ Art.26 AsyIV 2.

¹⁰⁴ Art.27 Abs.1 AsyIV 2.

¹⁰⁵ Art.85 Abs.1 AsyIG und Art.9 Abs.2 AsyIV 2.

Der Bund ist für den Asylbereich zuständig und trägt somit in diesem Bereich die Kosten. Kann er sie nicht von der kostenverursachenden Person zurück fordern, muss er selbst dafür aufkommen. In gewissen Fällen können private Dritte kostenpflichtig werden.

Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung müssen für obengenannte Kosten Sicherheit leisten. Zu diesem Zweck wird ein persönliches Sicherheitskonto eingerichtet.¹⁰⁶ Der Umfang dieser Pflicht und das Verfahren wird in Art.8-19 AsylV 2 geregelt, die auch auf vorläufig Aufgenommene sinngemäss angewendet werden.¹⁰⁷

Es können Sicherheitsleistungen von CHF 20 000.- pro Person bis max. CHF 40 000.- (wenn der/die KontoinhaberIn für Ehegatten/in und/oder Kinder rückerstattungspflichtig ist) einverlangt werden.¹⁰⁸ Von dieser Pflicht sind auch minderjährige vorläufig aufgenommene Personen betroffen.¹⁰⁹

Sind vorläufig aufgenommene Personen erwerbstätig, so wird ihnen vom Lohn direkt 10 % abgezogen und auf das Sicherheitskonto überwiesen.¹¹⁰ Auf Ersatzeinkommen (z.B. Arbeitslosenentschädigungen) werden keine Abzüge gemacht.¹¹¹

Beträgt das Guthaben auf dem Si-Rück-Konto CHF 20 000.- bzw. CHF 40 000.-, so prüft das Bundesamt auf Antrag hin eine Befreiung von der Sicherheitsleistungspflicht. Der/die KontoinhaberIn wird von der Sicherheitsleistungspflicht befreit, wenn das Saldo des Si-Rück-Kontos die bereits verursachten sowie die voraussichtlichen Kosten deckt.¹¹²

Das Bundesamt kann die Befreiung widerrufen, wenn die oben genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.¹¹³

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind nicht Si-Rück-pflichtig.

2.4.9 Integrationsmassnahmen

Vorläufig aufgenommene AusländerInnen

Integrationsmassnahmen sind für Personen mit einer F-Bewilligung nicht vorgesehen. In den Genuss der Integrationsmassnahmen nach Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) kommen nur AusländerInnen mit einer dauerhaften Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung.¹¹⁴ Damit werden vorläufig aufgenommene Personen nicht von dieser Verordnung miterfasst, und es gibt für sie keine Möglichkeit, von diesen Massnahmen zu profitieren.¹¹⁵

¹⁰⁶ Art.86/87 AsylG und Art.14c Abs.6 ANAG.

¹⁰⁷ Art.22 Abs.1 VVWA.

¹⁰⁸ Art.22 Abs.1 VVWA.

¹⁰⁹ Art.8 Abs.1 VVWA.

¹¹⁰ Art.11 Abs.1 AsylV 2.

¹¹¹ Art.11 Abs.3 AsylV 2.

¹¹² Die voraussichtlichen Ausreise- und Vollzugskosten sind mindestens mit 1'500.- CHF pro Person zu veranschlagen. Für allfällig anfallende zahnärztliche Behandlungen werden 700.- CHF pro Person berechnet.

¹¹³ Angaben des BFF, September 2002.

¹¹⁴ Art.2 Abs.1 VIntA.

¹¹⁵ Nach Auskunft der Eidg. Kommission für Ausländerfragen (EKA) sind Fallkonstellationen, in denen vorläufig Aufgenommene von der VIntA erfasst werden könnten, nicht vorstellbar. Nehmen bspw. bei Sprachkursen nach VIntA Personen ohne B- oder C-Ausweis am Kurs teil, so muss deren Teilnahme anteilmässig anderweitig finanziert werden.

Der Ausschluss von allen Integrationsmassnahmen erklärt sich dadurch, dass die Bewilligung F als reine Ersatzmassnahme konzipiert wurde, die «kurzfristig» den Aufenthalt von Personen regeln soll, ohne einen dauerhaften Verbleib in der Schweiz anzuvisieren.¹¹⁶

Für vorläufig Aufgenommene (ebenso wie für AsylbewerberInnen und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung) finanziert der Bund jedoch zusammen mit den Kantonen Beschäftigungsprogramme, die zwar nicht primär auf die Integration gemäss VintA oder Art. 45 AsylV2 ausgerichtet sind, die aber den vorläufig Aufgenommenen ermöglichen sollen, ihren Aufenthalt in der Schweiz gewinnbringend zu gestalten.¹¹⁷ Kantonal besteht gemäss *Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)*, Artikel 60, Absatz 4 zudem ein Spielraum für Integrationsleistungen im Rahmen von Eingliederungsmassnahmen in den Arbeitsmarkt, falls diese für die Arbeitstätigkeit als notwendig erachtet werden. Das BFF kann, muss aber nicht, den Kantonen Bundesbeiträge für ihre Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme ausrichten (max. CHF 1.- pro Tag und Person).¹¹⁸

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung) kann der Bund gemäss Art.91 Abs.4 AsylG Beiträge für soziale, berufliche und kulturelle Integration gewähren. So werden die Integrationsmassnahmen nach Art.45 Abs.1 AsylV 2 vom Bund mitunterstützt. Sie beinhalten soziale, berufliche und kulturelle Eingliederungsmassnahmen.

¹¹⁶ So werden beispielsweise Leistungen zur beruflichen Eingliederung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung nach Art.15-18 IVG vom Bund nicht abgegolten (Art.28 Abs.2 lit.a AsylV 2).

¹¹⁷ Weitere Informationen dazu finden sich unter dem Link: http://www.bff.admin.ch/Menu/b5_3d.htm, mit Klick auf «Beschäftigung». Siehe dazu auch Art. 41 Abs.1 AsylV 2 sowie Angaben des BFF vom September 2002.

¹¹⁸ Art.43 Abs.1 und 3 AsylV 2.

Rechtsgrundlagen Tabelle 1: Bewilligungstypen in der Reihenfolge einer zunehmend «vorteilhaften» Rechtsstellung

	Ausweis in der CH	Reisepapiere	Anwendbarkeit GFK	Erwerbstätigkeit; Zulassung zum schweiz. Arbeitsmarkt	Aufenthaltsrecht	Umwandlung in Bewilligung B/C oder	Familiennachzug	Träger der Fürsorgekosten	Niveau Fürsorge	Integration	Zurückpflicht
AsylbewerberInnen	N	Grundsätzlich Nein (Kein Grenzübertritt möglich)	Nein	Arbeitsverbot in ersten 3 Mt. (evtl. Verlängerung um 3 Mt.) / nachher Zugang mit Beschränkungen / unselbständige Erwerbstätigkeit	In der Regel Aufenthaltsrecht bis Abschluss des Asylverfahrens	Erst nach Abschluss des Asylverfahrens möglich. / Kantonales Recht	Nein	Bund	< CH	Nein	Ja
Vorläufige Aufnahme, inklusive HUMAK	F	Nein / (Kein Grenzübertritt möglich)	Nein	Ja, ab sofort, Zugang mit Beschränkungen / unselbständige Erwerbstätigkeit	Aufenthaltsrecht bis Aufhebung	Kantonales Recht	Nein	Bund	< CH	Nein	Ja
S <u>ohne</u> Aufenthaltsbewilligung	S	Nein / (Kein Grenzübertritt möglich)	Nein	Arbeitsverbot in ersten 3 Mt. / Zugang mit Beschränkungen / unselbständige Erwerbstätigkeit	Auf 1 Jahr befristeter aber originärer Status (≠ F), Aufenthaltsrecht bis Aufhebung	Nach 5 Jahren Anspruch auf Ausweis B, aber befristet bis Aufhebung des Schutzes / nach 10 Jahren C möglich.	Ja.	0-5 Jahre: 100 % Bund 5-10 Jahre: je 50 % Bund + Kanton ab 10 Jahre: 100 % Kanton	< CH	Nein	Ja
Vorläufig aufgenommenene Flüchtlinge	F + Flüchtlingsstatus	Ja / (Grenzübertritt möglich)	Ja	Unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt / unselbständige + selbständige Erwerbstätigkeit	Aufenthaltsrecht bis Aufhebung (gleich wie andere F)	Kantonales Recht	Nachzug erst nach 3 Jahren möglich	Bund	= CH	Ja	Nein
S <u>mit</u> Aufenthaltsbewilligung	B	Ja	Nein	Zeitlich befristete Arbeitsbewilligung für unselbständige Erwerbstätigkeit	B, aber befristet bis Aufhebung	Nach 10 Jahren C möglich.	Ja. Privilegierte Nachzugsvoraussetzungen	0-5 Jahre: Bund 100 % 5-10: 50 % Bund + Kanton ab 10: Kanton 100 %	= CH	Ja Art 45 AsylV 2	Nein
Flüchtlinge mit Asyl	B, C	Ja / (Grenzübertritt möglich)	Ja	Unbeschränkter Arbeitsmarktzugang, selbständige und unselbständige Arbeit	B-Bewilligung und Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren	5 Jahre nach Einreise Anspruch auf C	Ja	Bund, bis C Erteilung	= CH	Ja	Nein
Aufenthaltsbewilligung	B	Ja / (Grenzübertritt möglich)	X	Ja, zeitlich befristet / unselbständige Erwerbstätigkeit	Aufenthaltsbewilligung		Ja	Kanton	= CH	Ja	Nein
Niederlassungsbewilligung	C	Ja / (Grenzübertritt möglich)	X	Ja, selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeit.	Niederlassungsbewilligung		Ja	Kanton	= CH	Ja	Nein
Schweizer Bürgerrecht	CH	Ja	X	Ja	X	X	Ja	Kanton	CH	X	X

Rechtsquellen

Völkerrecht:

- Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951/ GFK (SR 0.142.30)

Bundesverfassung von 2000

Ausländerrecht:

- Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 / ANAG (SR 142.20)
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949 / ANAV (SR 142.201)
- Verordnung über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden vom 20. April 1983 (SR 142.202)
- Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000 / VintA (SR 142.205)
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 / VVWA (SR 142.281)
- Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 / BVO (SR 823.21)

Asylrecht:

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 / AsylG (SR 142.31)
- Verordnung über ein befristetes Arbeitsverbot für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene vom 25. August 1999 (SR 142.310)
- Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 / AsylV 1 (SR 142.311)
- Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 / AsylV 2 (SR 142.312)
- Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999/ AsylV 3 (SR 142.314)
- Verordnung über die Schweizerische Asylrekurskommission vom 11. August 1999 / VOARK (SR 142.317)
- Verordnung über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen vom 11. August 1999 / RPAV (SR 143.5)

Weisungen zum AsylG:

- Weisung über wichtige Grundsätze im Asylverfahren vom 20. September 1999 (Asyl 20.1)
- Weisungen zum Asylgesetz über die Ausweise vom 20. September 1999 (Asyl 23.3)

- Weisung über den Vollzug der Wegweisung während und nach Abschluss des Asylverfahrens vom 20. September 1999, mit Teilrevision vom 11. Mai 2000 (Asyl 31)
- Richtlinien für die Bewilligung der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern vom 15. Dezember 1987 (Asyl 51.2)
- Kreisschreiben des BIGA/DFW: Arbeitsverbote für illegal eingereiste Asylbewerber vom 15. Oktober 1988 (Asyl 51.2.1)
- Weisungen zum Asylgesetz über die Regelung des Aufenthaltes von asylsuchenden, schutzbedürftigen und vorläufig aufgenommenen Personen sowie Flüchtlingen vom 20. September 1999 (Asyl 52.1)
- Kreisschreiben über die Behandlung aller bis zum 31. Dezember 1992 eingereichten Asylgesuche, die entweder im Verfahren oder im Vollzug hängig sind (Humanitäre Aktion 2000) vom 14. März 2000 (Asyl 52.4.6)
- Rundschreiben: Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen vom 21. Dezember 2001 (Asyl 52.4.7)
- Vollzugsweisungen über die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht von Personen des Asylrechts vom 1. September 1999 (Asyl 71.2)
- Vollzugsweisungen zur Asylverordnung 2 / Ausrichtung und Abgeltung von Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylrechts vom 10. September 1999 (Änderung vom 18. Dezember 2000) (Asyl 80.1.2)
- Weisungen über die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an Beschäftigungsprogramme vom 10. September 1999 (Asyl 80.1.3)

3. Institutionelle Zuständigkeiten und Umsetzung

Der föderalistische Aufbau der öffentlichen Institutionen bedingt die Intervention verschiedener staatlicher Akteure im Asylbereich. Die Unterstützung von AsylbewerberInnen und vorläufig aufgenommenen Personen (aus dem Asylbereich) fällt zwar in die Kompetenz des Bundes; traditionsgemäss wird aber den Kantonen bei der Umsetzung von gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben ein relativ grosser Handlungsspielraum belassen. Dieser wird allerdings indirekt dadurch beschnitten, dass die Kosten für die Sozialhilfe gemäss Asylgesetz weitgehend vom Bund getragen werden, wobei es den Kantonen selbstverständlich freisteht, zusätzlich eigene Mittel aufzuwenden. In Belangen, die durch diese Vorgaben nicht berührt werden, kommen entweder das Ausländergesetz oder kantonale Regelungen (Sozialhilfegesetze) zur Anwendung.

3.1 Sozialhilfe¹¹⁹

Es sei vorausgeschickt, dass ein Anspruch auf Existenzsicherung durch die schweizerische Verfassung gewährleistet ist und unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status der BezügerInnen, also selbst für faktisch tolerierte AusländerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung gilt. In diesem Sinn stellt ein gänzlicher Entzug von Fürsorgeleistungen einen Grundrechtseingriff dar, der sich nur bei gezieltem Rechtsmissbrauch von Seiten der EmpfängerInnen rechtfertigen lässt.¹²⁰

Rund die Hälfte der vorläufig aufgenommenen Erwachsenen (über 18 Jahre) ist nicht erwerbstätig und sozialhilfeabhängig, sofern sie nicht von Familienangehörigen unterhalten wird.¹²¹ Die Unterstützung und Betreuung von vorläufig Aufgenommenen – wie von AsylbewerberInnen, welche einem Kanton zugewiesen wurden – fällt in die Kompetenz der Kantone bzw. der Gemeinden. Je nach Kanton werden Unterbringung und Betreuung direkt von den kantonalen oder kommunalen Sozialämtern organisiert oder aufgrund von Leistungsaufträgen Hilfswerken (in Luzern beispielsweise der Caritas) bzw. eigens zu diesem Zweck gegründeten Stiftungen (FAREAS im Kanton Waadt, Asyl-Organisation Zürich und private Unternehmen im Kanton Zürich) übertragen (Andreotti et altri 2001).

3.1.1 Finanzierung

Seit Januar 1995 entschädigt der Bund die kantonalen Vollzugsorgane für die Kosten im Asylbereich mit Pauschalabgeltungen. Nach einer diesbezüglichen Verordnung wird den Kantonen pro Person und pro Nacht ein fester Betrag für die Unterstützung und die Unterkunft entrichtet. Die Pauschalen für Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Ausländer-

¹¹⁹ Für nähere Ausführungen vgl. Efiyayi-Mäder, Denise (1999). Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich: Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Österreich, Schweiz, Spanien. Neuchâtel: SFM, S. 107ff.

¹²⁰ Nach Erwägungen des Bundesgerichts «liegt eine solche Massnahme nicht im öffentlichen Interesse, führt sie doch dazu, dass der Betroffene mit erheblicher Wahrscheinlichkeit kriminell werden könnte, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten». Vgl. Bundesgerichtsentscheide vom 27. Okt. 1995 (BGE_121_I_367) und vom 24. Mai 1996 (BGE_122_II_193).

¹²¹ Auch ein Teil der erwerbstätigen Personen werden unterstützt, wenn ihr Lohn nicht ausreicht, den ganzen Lebensbedarf der Familie zu decken.

rInnen sind identisch; die Unterstützung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hingegen wird nach dem Richtsatz für Flüchtlinge mit Asyl entgolten.

Die Betriebskosten für Gebäude (bei Kollektivunterkünften), Versicherungen usw. vergütet der Bund zusätzlich, ebenso die Entlöhnung des Fürsorgepersonals. Die Verwaltungs- und Betreuungspauschalen werden im Verhältnis zur Anzahl der Asylsuchenden und unabhängig vom jeweiligen Lohnniveau berechnet (Betreuungsstelle: rund CHF 80 000.– pro Jahr). Ferner werden die Gesundheitskosten vom Bund übernommen, und zwar auf der Basis der Krankenpflegeversicherung (KVG), die für die gesamte Wohnbevölkerung obligatorisch ist. Die Bildungskosten für Kinder und Jugendliche gehen ausschliesslich zu Lasten der Kantone, die für das obligatorische Schulsystem und die nachobligatorische Bildung zuständig sind.

3.1.2 Bemessung der Sozialhilfe

Die Richtlinien der *Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)* sowie die üblichen kantonalen Vorgaben gelten nur für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Diese sind anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt und werden bezüglich der Unterstützungsleistungen wie einheimische SozialhilfeempfängerInnen behandelt (vgl. Kapitel 2.4.6). Für die übrigen Personen mit einer F-Bewilligung sind landesweit keine Mindestansprüche festgelegt, da die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen dem kantonalen Recht untersteht – zumindest soweit der Bund keine abweichenden Bestimmungen erlässt. Da die aufgewendeten Leistungen für Asylsuchende vom BFF vergütet werden, richten sich die Ansätze weitgehend nach den Richtlinien des Bundes, wodurch das kantonale Recht faktisch nur subsidiär Anwendung findet. Wie die kantonalen Fallbeispiele illustrieren, können Modalitäten und Bemessung der Fürsorgeleistungen aber selbst innerhalb der Kantone verschieden ausfallen, je nachdem, wie gross die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich und im betreffenden Kanton ist.

Vergleicht man die durchschnittlichen Unterstützungsrichtsätze im Asylbereich mit solchen für andere HilfsempfängerInnen, so stellt man fest, dass erstere rund 40 % bis 60 % unter jenen liegen, die für die ansässige Bevölkerung gelten (Rossel 2001; Regamey & Gropetti 1999; Efionayi-Mäder 1999). Dies lässt sich leicht anhand der Grundunterstützung für eine Einzelperson veranschaulichen:

Tabelle 3 – Monatliche Grundleistungen für Nahrung, Hygiene, Kleidung, Taschengeld usw. für eine Einzelperson, exklusive Unterkunft und Gesundheit

Leistungen an eine/n vorläufig aufgenommene/n AusländerIn	Grundbedarf I für den Lebensunterhalt nach SKOS-Richtlinien
CHF 435.- im Kanton Zürich (für Erwachsene ab 17. Altersjahr)	CHF 1030.– ohne Zusätze für Integration usw.
CHF 450.- nach Sozialhilfegesetz des Kantons St Gallen (Reserve CHF 30.-)	
CHF 474.- im Kanton Waadt (bei Privatunterbringung, sonst weniger)	
Allg. rund CHF 400.– bis CHF 500.–	

Aufgrund der Hinweise aus den oben zitierten Studien, die von Fachpersonen bestätigt wurden, kann davon ausgegangen werden, dass eine Einzelperson monatlich für Nahrung, Hygiene, Kleidung, Transport, Freizeit und inklusive Taschengeld ungefähr einen Betrag er-

hält, der sich im Wert von CHF 400.- bis CHF 500.- bewegt (siehe Tabelle 3).¹²² Es handelt sich um einen geschätzten Durchschnittswert, der je nach Aufnahmephase, Profil und Verhalten der betreffenden Person sowie ihrem Wohnort (stark) variieren kann. Es gilt aber festzuhalten, dass die meisten Gemeinden und Kantone von der Unterstützungspauschale des Bundes (rund CHF 480.-/Monat) einen Betrag für verschiedene Zwecke (administrative und andere) zurückbehalten und nur in Ausnahmefällen bereit sind, neben den Bundespauschalen eigene Mittel aufzuwenden.¹²³

Als Vergleich sei auf den Grundbedarf I für den Lebensunterhalt nach SKOS-Richtlinien für ansässige SozialhilfeempfängerInnen verwiesen: er liegt gegenwärtig bei CHF 1030.-. Hinzu können verschiedene zusätzliche Unterstützungsbeiträge kommen, da die allgemeine Sozialhilfe im Unterschied zum Asylbereich teilweise auf individueller Basis berechnet wird.¹²⁴

«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)

3.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

In der Schweiz gelten für AsylbewerberInnen und vorläufig aufgenommene Personen zwei arbeitsmarktliche Vorschriften: Die erste betrifft den Vorrang einheimischer Arbeitskräfte (Vorrangregelung), die zweite die sektorielle Beschränkung auf bestimmte Arbeitssegmente (Branchenregelung). Während die Vorrangregelung den Stellenwert einer Verordnung hat, ist die Branchenregelung auf der Stufe von Empfehlungen angesiedelt. Der Inländervorrang wird vom Bund festgeschrieben, hingegen obliegt die konkrete Umsetzung sowie Handhabung der sektoriellen Beschränkung, sprich Branchenregelung, der Kompetenz der einzelnen Kantone (Kann-Bestimmungen). Damit soll einerseits die Priorität der einheimischen ArbeitnehmerInnen gewahrt, andererseits eine optimale Abstimmung auf die Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarkts erzielt werden.¹²⁵

¹²² Nicht inbegriffen sind Unterbringung und Ausgaben für Krankenkassen und Gesundheit. Für den Kanton Bern wurden 1998 Richtsätze angegeben, die in der zweiten Aufnahmephase zwischen einem Minimum von CHF 301.- und einem Maximum von CHF 464.- bei «kooperativen» Personen schwanken (Efionayi-Mäder 1999, S.115ff). Da die Bundespauschalen seither von CHF 18.- auf CHF 16.- pro Tag gesenkt wurden, ist kaum anzunehmen, dass die Richtsätze erhöht wurden. Im Kanton Genf wurde der entsprechende Betrag im Jahr 2000 bei CHF 426.- (siehe Rossel 2001) angesetzt.

¹²³ Mit dieser Aussage wollen wir keineswegs ausschliessen, dass einzelne kleinere Gemeinden nicht wesentlich höhere Leistungen, beispielsweise nach SKOS-Ansätzen, erbringen.

¹²⁴ Die Tatsache, dass das BFF in seinen Stellungnahmen jeweils angibt, die Sozialhilfe für Asylsuchende sei um 20 % gegenüber den üblichen Richtsätzen abgesenkt, hängt vermutlich damit zusammen, dass sich das Amt nicht auf die effektiv erbrachten Leistungen bezieht, sondern auf die Unterstützungspauschalen, die der Bund den Kantonen entrichtet. Diese sind bei Asylsuchenden tatsächlich «nur» 20 % tiefer als bei anerkannten Flüchtlingen (CHF 16.- respektive CHF 20.-. (vgl. Rechtsgrundlagen)

¹²⁵ Siehe Kreisschreiben BIGA/DFW vom 15. Dezember 1987: «Richtlinien für die Bewilligung der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern». Die Richtlinien nennen nicht explizit zugelassene Branchen, sondern empfehlen die Anstellung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen in Mangelberufen, abhängig von der jeweiligen Situation auf dem Arbeitsmarkt. Die Richtlinien gelten sinngemäss auch heute noch. (Gemäss Aussagen IMES, Februar 03)

3.2.1 Branchen- und Vorrangregelung

Mit der Branchenregelung empfiehlt der Bund, die Bewilligung zur Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit – in Abhängigkeit von Mangelsituationen auf dem lokalen Arbeitsmarkt – auf einzelne Branchen und Berufe zu beschränken. Zu den für vorläufig Aufgenommene und Asylbewerber gegenwärtig offenen Branchen zählen z.B. die Landwirtschaft (Obstbau, Gemüseernte), die Industrie, (der Bau), das Gastgewerbe oder das Reinigungswesen.

Die Vorrangregelung besagt, dass grundsätzlich bei einer freien Stelle InländerInnen (SchweizerInnen oder Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung) sowie rekrutierten Personen aus dem EU – EFTA Raum der Vorrang vor Personen aus dem Asylbereich gegeben werden muss.¹²⁶ Die Zulassungen divergieren kantonal. In einigen Kantonen führt der Inländervorrang faktisch dazu, dass angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage im Moment praktisch keine Arbeitsbewilligungen mehr an AsylbewerberInnen oder vorläufig Aufgenommene erteilt werden.

Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden werden jedoch vom Bund angehalten, die Möglichkeit der Beschäftigung von arbeitslosen vorläufig Aufgenommenen und Asylbewerbern – zum Beispiel in der Landwirtschaft – auszuschöpfen, bevor neue Leute sowohl innerhalb als auch ausserhalb des EU-EFTA Raums rekrutiert werden.¹²⁷

3.2.2 Prioritätenordnung

Das BIGA und BFA halten eine Prioritätenordnung in absteigender Reihenfolge wie folgt fest:

1. Schweizer, Liechtensteiner, die einen Anspruch auf Bewilligung haben, niedergelassene Ausländer, anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose sowie Ausländer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind, sowie ausländische Kinder von SchweizerInnen;
2. JahresaufenthalterInnen sowie Konventionsflüchtlinge, die nicht Asyl erhielten;
3. Neu im Ausland rekrutierte, erstmals in der Schweiz erwerbstätige Arbeitskräfte;
4. vorläufig Aufgenommene, soweit sie nicht Konventionsflüchtlinge sind;
5. AsylbewerberInnen.¹²⁸

Je angespannter sich der Arbeitsmarkt präsentiert, desto schwieriger wird es für vorläufig Aufgenommene und AsylbewerberInnen, eine Stelle zu finden. Die kantonalen Arbeitsämter sind in der Regel vom Bund angehalten, auf die Arbeitsmarktsituation zu reagieren und vorläufig Aufgenommene nur auf Anfrage von Arbeitgebern hin zu vermitteln.¹²⁹ Dahinter ste-

¹²⁶ Siehe BVO, Artikel 7: Demnach können Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit nur dann erhalten, wenn keine einheimischen Arbeitskräfte zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu finden sind. Dies zu beurteilen, ist allein Sache der Arbeitsmarktbehörden. Die gleiche Priorität kommt neben den einheimischen Arbeitskräften im Rahmen ihrer Aufenthaltsbewilligung auch den im Land bereits anwesenden stellensuchenden kontrollpflichtigen Ausländern zu.

¹²⁷ Laut Aussagen des IMES, Oktober 02

¹²⁸ Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit – Bundesamt für Ausländerfragen (1991) (Situation vor FAZ): Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre. Bern. Die Prioritätenordnung hat den Stellenwert von Empfehlungen und ist heute sinngemäss anwendbar.

¹²⁹ Laut Aussagen IMES, Abteilung Arbeitskräfte und Einwanderung, Oktober 02.

hen die Bemühungen, die Zulassung zum Arbeitsmarkt zu steuern, aktive Rekrutierungsmöglichkeiten zu vermeiden, und die Arbeitsintegration als vermeintlichen Pullfaktor möglichst niedrig zu halten.¹³⁰

3.2.3 *Niedriglohnbranchen*

Generell gilt, dass AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene in Mangelberufen eingesetzt werden, welche je nach Region sporadisch nach billigen Arbeitskräften verlangen. Dazu gehören Erwerbstätigkeiten im Gastgewerbe, der Landwirtschaft oder dem Reinigungsgewerbe. Letztlich entscheidet vor allem das Angebot an Arbeitsplätzen, wobei die kantonalen Bestimmungen die Erwerbsregelungen sekundär beeinflussen (vgl. Efiouy-Mäder & Piguet 1997). Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die offenen Arbeitsplätze für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene praktisch ausschliesslich in Tätigkeiten mit niedrigem Anforderungsprofil bestanden (s. dazu auch Piguet & Ravel 2002). Dies erklärt sich aus einer zunehmenden Deregulierung des Arbeitsmarkts, welche zu einer anhaltend grossen Nachfrage von flexibel einsetzbaren Arbeitskräften in Niedriglohnbranchen führte.

Wie neuere Studien (Piguet & Losa 2002; De Coulon & Falter et altri 2003) belegen, besteht der Trend, Saisoniers durch vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende zu ersetzen und in Niedriglohnbranchen einzustellen, die früher Saisoniers aus dem EU-EFTA Raum (PortugiesInnen, ItalienerInnen) vorbehalten waren. Das Lohnniveau ist aber in Sektoren wie der Landwirtschaft, dem Obst- und Gemüsebau so niedrig geworden, dass diese mit europäischen Arbeitskräften nicht mehr abgedeckt werden können.¹³¹

Der Trend, AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene als «neue GastarbeiterInnen» (Velling, 1994) zu beschäftigen, wird bestätigt durch einen Teil der Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», publiziert im Sammelband «Migration und die Schweiz» (Wicker et altri 2003). Die ForscherInnen konstatieren für die neuen Zuwanderer zusätzlich zum niedrigen Lohnniveau in Billiglohnbranchen auch eine systematische Lohndiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, welche direkt an den Aufenthaltsstatus gebunden ist.¹³²

Grundsätzlich gelten bei Eingehen eines Arbeitsverhältnisses Gesamtarbeitsverträge sowie branchen- und ortsübliche Löhne für alle ArbeitnehmerInnen gleich, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Bei der Nicht-Einhaltung von Löhnen kann sich der/die ordentlich rekrutierte AusländerIn auf Art.9 der Begrenzungsverordnung (BVO) berufen und dafür einen

¹³⁰ Im Jahr 1999 wurde für die Dauer eines Jahres ein befristetes Arbeitsverbot für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene beschlossen. Die Erfahrungen mit dem 1jährigen Arbeitsverbot haben jedoch gezeigt, dass die Arbeitsintegration nur einen bedingten Anreiz auf die Wahl des Asyllandes Schweiz für Asylsuchende ausübt (siehe dazu auch Piguet & Ravel (2002)). Der Ansicht, wonach die Arbeitsintegration einen Pullfaktor darstellt, steht diejenige gegenüber, die den Pullfaktor Arbeit als sekundär erachtet und eine restriktive Handhabung in Zusammenhang bringt mit einer Zunahme von irregulär Anwesenden oder SchwarzarbeiterInnen.

¹³¹ Am 1. November 1998 hat der Bundesrat das 3-Kreis-Modell durch ein duales Rekrutierungssystem abgelöst. Das bedeutet einerseits eine Priorität für die Zulassung von Erwerbstätigen aus der EU und führt andererseits zu einer restriktiven Zulassungspolitik für spezialisierte und qualifizierte Arbeitskräfte aus den Nicht-EU Ländern. Das **Saisonierstatut** gilt nur noch für EU-Angehörige; mit Inkrafttreten des bilateralen Abkommens über den Personenverkehr wird es durch EU-konformes Recht abgelöst.

¹³² Siehe Kapitel «Migration und Ökonomie» im Sammelband «Migration und die Schweiz» (2003). Darin vor allem Kuster & Cavelti und De Coulon; Falter et altri, S.259 ff

Rechtsbeistand aufsuchen (bis CHF 30 000.- kostenlos in Lohnfragen). Diese Regelung gilt auch für Personen aus dem Asylbereich. Das Problem ist, dass gerade Branchen wie die Landwirtschaft, der Obst- und Gemüsebau weder über Gesamtarbeitsverträge noch (jedenfalls in vielen Kantonen) über Normalarbeitsverträge verfügen.

3.2.4 Unterschiede zwischen AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen

Bei der Arbeitssuche wird eine Erstbewilligung in den Kantonen vorläufig Aufgenommenen im Allgemeinen vor AsylbewerberInnen (Ausweis N) erteilt. Die Erteilung einer Erstbewilligung liegt jedoch, wie auch die Arbeitsvermittlung, in der Kompetenz der Kantone. Es gibt keine legale Grundlage, die vorschreibt, dass vorläufig Aufgenommene rein aus Statusgründen bei der Erteilung einer Arbeitsbewilligung und Arbeitsvermittlung AsylbewerberInnen vorzuziehen sind. Die Begrenzungsverordnung (BVO), welche den Vorrang einheimischer Arbeitskräfte regelt, unterscheidet nicht explizit zwischen AsylbewerberInnen und vorläufig aufgenommenen Personen. Die oben genannte Prioritätenordnung hat wiederum den Stellenwert von Empfehlungen.¹³³

Kriterium bei der Einbindung in den Arbeitsmarkt ist die Aufenthaltsdauer: Personen, bei denen man davon ausgehen kann, dass sie länger in der Schweiz bleiben, sollen verstärkt in den Arbeitsmarkt integriert werden, wohingegen solche, bei denen eine Ausreise absehbar ist, eher vom Arbeitsmarkt fernzuhalten sind.

Die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zeigt laut Aussagen der Behördenverantwortlichen, dass zwar vorläufig aufgenommene Personen aufgrund ihrer längeren Aufenthaltsdauer, Arbeitserfahrung und Kenntnisse der Schweizer Arbeitsverhältnisse Vorteile gegenüber AsylbewerberInnen haben. Interessanterweise steht dem jedoch die zunehmende Beliebtheit von AsylbewerberInnen gegenüber, die aufgrund kürzerer Anwesenheitszeit in der Schweiz weniger Ansprüche stellen und bereitwilliger sind, auch kurzfristig harte Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen.

Die Bewilligung einer Lehrstelle obliegt ebenfalls der Kompetenz der Kantone.¹³⁴ Wie in den Fallstudien ausgeführt, werden Jugendliche mit einer vorläufigen Aufnahme im Vergleich zu AsylbewerberInnen bei der Bewilligung einer Lehrstelle in gewissen Kantonen bevorzugt behandelt. So können zum Beispiel in den Kantonen St.Gallen und Zürich AsylbewerberInnen keine Lehrstelle antreten, vorläufig Aufgenommene dagegen sehr wohl.

3.2.5 Beschäftigungsprogramme

Nebst einer regulären Erwerbstätigkeit besteht für Asylsuchende die Möglichkeit, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen. Beschäftigungsprogramme bestehen aus gemeinnützigen Tätigkeiten, welche in der Regel von Kantonen oder Gemeinden organisiert und begleitet werden. Sie werden in der Asyl-Verordnung 2, Art.41 für Asylsuchende wie folgt definiert:

¹³³ Massgeblich ist jedoch Art.7 BVO

¹³⁴ Lehren, die in Schulen absolviert werden können, sind prinzipiell für alle zugänglich. Vielfach sind allerdings die Plätze beschränkt oder die Aufnahme wird von einem Eintrittswettbewerb abhängig gemacht. Begrenzt wird hingegen der Zugang zu dualen Lehren, die teils in einem Betrieb, teils in einer Schule abgeschlossen werden. Diese werden als Erwerbstätigkeit betrachtet und unterstehen somit den ausländerrechtlichen Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

1. Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung stehen im öffentlichen Interesse und sind nicht gewinnorientiert. Sie erweitern die soziale und berufliche Kompetenz und wirken den negativen Folgen der Erwerbs- oder Beschäftigungslosigkeit entgegen.
2. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern kann eine Entschädigung ausgerichtet werden. Diese darf keinen massgebenden Lohn nach Artikel 5 des AHVG darstellen.

Der Bund kann Beschäftigungsprogramme fördern, diese sind jedoch ausserhalb des regulären Arbeitsmarkts angesiedelt und unterstehen nicht der Begrenzungsverordnung (BVO). Entsprechend berechtigen sie nicht zum Bezug von Arbeitslosengeldern. Sie bilden Massnahmen, welche einerseits einer Heranführung ans Arbeitsleben dienen oder aber im Dienst des Gemeinwohls die Möglichkeit einer vorübergehenden Beschäftigung mit symbolischer Entschädigung bieten. Problematisch ist die Einbindung in sogenannte «Beschäftigungsprogramme» dann, wenn der Arbeitsmarkt konkurrenziert und die Arbeitskräfte in profitorientierten Tätigkeiten eingesetzt werden (Gefahr des Lohndumpings), zumal dies der gesetzlichen Definition von Beschäftigungsprogrammen widerspricht.

3.2.6 Kurzeinsätze

Nebst Beschäftigungsprogrammen besteht für Asylsuchende die Möglichkeit von Kurzeinsätzen. Diese sind auf Bundesebene jedoch nicht definiert und es gibt keine Empfehlungen dessen, wie sie gehandhabt werden müssten. Wenn zur Erwerbstätigkeit gezählt, unterstehen sie je nach Branche *Gesamtarbeitsverträgen* (GAV) (bindend) oder Normalarbeitsverträgen (Verordnungsebene).

Branchen, wie die Landwirtschaft oder Spezialkulturen (Obstbau, Gemüse- oder Weinbau), in welchen Personen aus dem Asylbereich oft für Kurzeinsätze angestellt werden, verfügen meist weder über einen Gesamt- noch über einen Normalarbeitsvertrag.¹³⁵ Während Kantone wie St.Gallen Kurzeinsätze als Form der Erwerbstätigkeit einstufen, werden sie zum Beispiel im Kanton Solothurn im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen angeboten. Die unterschiedliche Handhabung kann auf die Einkommenslage und die Erlangung der finanziellen Unabhängigkeit der Betroffenen beträchtliche Auswirkungen haben.

Während bei Kurzeinsätzen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen Asylsuchende in der Regel entweder Fürsorge- oder Arbeitslosengelder beziehen, erhalten sie bei Kurzeinsätzen – falls sie zur Erwerbstätigkeit zählen – einen Lohn, und die Arbeits- und Lohnbedingungen müssen wie üblich geprüft werden. Sie geben kumulativ ein Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung.¹³⁶

Fragen wirft die unklare Handhabung dann auf, wenn wie im Kanton Solothurn der Fall, unter der Bezeichnung *Kurzeinsätze* Erwerbstätigkeiten im Profitbereich (Landwirtschaft und Ernte) vermittelt werden, wobei der Einsatz nicht als Erwerbstätigkeit deklariert wird.¹³⁷

¹³⁵ Nach Aussagen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) vom März 03.

¹³⁶ Laut Aussagen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) vom März 03 muss der mindestversicherte Verdienst pro Monat während der Beitragszeit CHF 500 betragen, bei Heimarbeit mind. CHF 300, um zum Bezug von Arbeitslosengeldern zu berechtigen.

¹³⁷ Siehe dazu: «Merkblatt: Landwirtschaftliche Kurzeinsätze für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen». Asyl Information Nr.11 / 2000. Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit des Kt. Solothurn. Der Lohn wird in der Regel direkt mit der Zentrenleitung oder der Gemeinde abgerechnet, wobei AsylbewerberInnen oder vorläufig Aufgenommene nur eine Entschädigung erhalten. Diese Praxis wirft die Frage auf, ob es sich nicht um einen Eingriff in die persönliche Freiheit des Arbeitnehmers handelt? Dieser erhält

3.2.7 *Finanzielle Anreize der Kantone*

Aus früheren Studien des SFM (Efionayi-Mäder & Piguet 1997) ist bekannt, dass kantonale Dienste keine finanziellen Vorteile haben, wenn sie die berufliche Eingliederung von Personen aus dem Asylbereich fördern, da dies zu einer vollumfänglichen Streichung der entsprechenden Unterstützungs- und Unterbringungspauschalen von Seiten des Bundes führt. Falls die erwerbstätige Person ihre Arbeit verliert oder ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt, muss der Kanton entsprechende Schritte einleiten und die Fürsorgegelder erneut einfordern. Dies wiederum ist mit zusätzlicher administrativer Arbeit verbunden. Ausserdem haben SozialberaterInnen wenig Zeit, um die SozialhilfeempfängerInnen bei der Arbeitssuche zu unterstützen. Finanzielle und politisch-ideologische Überlegungen – Schutz des nationalen Arbeitsmarktes, Dissuasion usw. – haben gewisse Kantone bisher dazu veranlasst, den Zugang von Personen aus dem Asylbereich zum Arbeitsmarkt schwierig bis unmöglich zu gestalten (strikte Branchenregelungen, aufwändige Nachweise betreffend Einhaltung der Vorrangregelung, Formalitäten etc.). Zwischen AsylbewerberInnen mit laufendem Verfahren und vorläufig Aufgenommenen wird dabei vielfach nicht unterschieden. Dies übrigens umso weniger, als letztere oftmals als Gesuchsteller betrachtet werden, deren Aussicht auf Asyl definitiv erloschen und deren Ausreise deshalb nur noch eine Frage der Zeit ist.

Das BFF hat diese Problematik erkannt und daher in der laufenden Asylgesetzesrevision die Abgeltung der Sozialhilfe so ausgestaltet, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt von vorläufig Aufgenommenen – im Unterschied zu AsylbewerberInnen – zukünftig mit finanziellen Anreizen für die Kantone verbunden wird.

3.3 Schul- und Berufsbildung

3.3.1 *Recht auf Bildung*

Bei der obligatorischen Grundausbildung (7 bis 16 Jahre) wird in der Schweiz der oberste Grundsatz verfolgt, jedem Kind, unabhängig von Aufenthaltsstatus und Ort, das Recht auf unentgeltlichen Volksschulunterricht zu gewähren. Entsprechende Regelungen erlässt die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*.¹³⁸ Obwohl die Regelungen die Form von Empfehlungen haben, sind sie weitgehend bindend.¹³⁹

dadurch weder ein Recht auf Arbeitslosenentschädigung, noch werden die üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen geprüft. Der reguläre Zugang zum Arbeitsmarkt wird erschwert, zumal Asylsuchende in erster Linie Interesse an einem angemessenen Lohn in Hinsicht auf Erhalt einer B-Bewilligung haben.

¹³⁸ Die EDK hat Koordinations-, Informations- und Empfehlungsfunktion auf gesamtschweizerischer Ebene. Im interkantonalen Gremium der EDK besteht Einigkeit darüber, dass alle Kinder und Jugendliche gleich integriert werden sollten. Die EDK vertritt ebenfalls die Grundhaltung, wonach die nachobligatorische Bildung für alle gleich offen stehen sollte, allerdings stellt sich die Frage, inwieweit man sich in die Aufenthaltsregelungen einmischt, welche bei der vorläufigen Aufnahme ein Hindernis im Zugang zur nachobligatorischen Bildung darstellen.

¹³⁹ Der bindende Charakter leitet sich aus den gewandelten rechtlichen Voraussetzungen des Rechts auf Bildung für Kinder und Jugendliche während der vergangenen Jahre ab. 1992 hat die Schweiz den «Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» (Pakt I der UNO) ratifiziert und damit das uneingeschränkte Recht auf Bildung für alle anerkannt (Art. 13). 1997 wurde die Kinderrechtskonvention ratifiziert und damit ebenfalls das Recht auf Bildung für alle Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus garantiert (Art.2 und 28). Auch die 2001 in Kraft getretene neue Bundesverfassung stützt das Recht aller Kinder

Die Empfehlungen der EDK sehen eine gleichmässige Schulintegration für alle vor, auch für Menschen mit unregelmäßigem Anwesenheitsverhältnis wie vorläufig Aufgenommene, AsylbewerberInnen und illegal Anwesende. Die Bildungsseite vertritt in erster Linie die Interessen der Kinder und Familien, verhält sich jedoch zurückhaltend, wenn es um Fragen oder Spannungen in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsstatus geht. Faktisch wird versucht, allen Kindern den Zugang zu öffentlichen und regulären Bildungsinstitutionen zu ermöglichen, unabhängig von der aus Bildungssicht müssigen Debatte, ob damit der Integration aus aufenthaltsrechtlicher Sicht Vorschub geleistet wird.

Die Auseinandersetzung um die sogenannten «versteckten Kinder» in den 80er Jahren haben dazu geführt, dass die EDK 1991 in den «Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder» den Grundsatz formulierte, wonach,

«alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren (sind). Jede Diskriminierung ist zu vermeiden. Die Integration respektiert das Recht des Kindes, Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen.»¹⁴⁰

3.3.2 Kantonale Praxis

Die Empfehlungen haben insofern ihre Wirkung getan, als im Verlauf der letzten Jahre das Recht auf Bildung für alle Kinder grundsätzlich anerkannt worden ist. Allerdings bewegt sich die Anerkennung immer wieder in einer heiklen Balance mit fremdenpolizeilichen Bestimmungen, deren Regelungen besonders in der Deutschschweiz das Recht auf Bildung beschneiden. Dies zeigen auch die im Herbst 2002 präsentierten Ergebnisse der Umfrage des vpod zur Einschulung von Kindern von Asylsuchenden: Während die Kantone aus der Romandie (GE, NE, VD, VS) in ihren Regelungen explizit von den Menschenrechten und den Verpflichtungen zu ihrer Umsetzung ausgehen, finden diese in den Deutschschweizer Kantonen (BE, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SH, TG, UR, ZH) keine explizite Erwähnung. Dafür wird aber mehr oder weniger eindringlich auf fremdenpolizeiliche Regelungen verwiesen.¹⁴¹

In der Praxis lassen sich drei virulente Problemkreise ausmachen, welche die Ausbildung von Kindern mit prekärem Aufenthaltsstatus generell tangieren: Erstens die teils verzögerte und vernachlässigte schulische Ausbildung der Kinder von AsylbewerberInnen in Durchgangszentren; zweitens die fremdenpolizeiliche Kontrolle des Schulbesuchs bei Kindern von «Sans Papiers» und drittens der Zugang zur nachobligatorischen Berufsbildung für AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene. Während beim ersten Punkt wesentlich ist, dass Kinder auch in Durchgangs- und Aufnahmezentren möglichst umgehend eingeschult werden (der Kanton Genf empfiehlt die Aufnahme in eine Regelklasse innerhalb von 24 Stunden nach der Anmeldung), dürfen im zweiten Punkt fremdenpolizeiliche Kontrollen nicht zur Behinderung von Kindern ohne geregelten Aufenthaltsstatus führen.¹⁴²

und Jugendlichen auf Schulbesuch unter Wahrung ihrer besonderen Schutzbedürfnisse (Art.11, 19, 62 und 67).

¹⁴⁰ Zu weiteren Empfehlungen und Grundsätzen siehe auch: «Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder» der EDK vom 24. Oktober 1991

¹⁴¹ Siehe dazu Magazin des vpod für Schule und Kindergarten Nr. 129, Dezember 02.

¹⁴² So fordern zum Beispiel der vpod, das Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI) und Solidarité sans frontières, Bestimmungen in die Ausländer- und Asylgesetzrevision aufzunehmen, die die sofortige Aufnahme von Kindern und Jugendlichen von Sans Papiers sichern, ohne die Kinder und Eltern in Gefahr zu bringen.

3.3.3 Berufsbildung

Für die vorläufige Aufnahme von besonderer Relevanz ist der dritte Punkt, sprich die Interessen- und Zielkonflikte in der Frage «Bildung vs. Aufenthaltsstatus» beim Zugang zur nachobligatorischen Berufsbildung, welche in einzelnen Kantonen nur dann zu fördern ist, wenn ein gesicherter Aufenthalt besteht. Damit entsteht ein grosser Interpretationsspielraum zwischen der formellen Möglichkeit der Wegweisung bei der vorläufigen Aufnahme und der faktischen Tatsache, dass diese auf absehbare Zeit in den meisten Fällen nicht vollzogen wird. Die kantonalen Unterschiede zeigen sich denn auch zwischen Kantonen, die sich zum Beispiel für das Recht auf nachobligatorische Bildung einsetzen und das Recht zugestehen, bei einer Wegweisung das begonnene Schuljahr zu beenden, sowie Kantonen, welche bei der nachobligatorischen Bildung, sprich Übergangsjahre, Integrationskurse, Lehrstellen- und Brückenangebote, fallweise über die Zulassung entscheiden.

Der Erkenntnis, dass besonders der Übergang zwischen obligatorischer Schulzeit und Berufsbildung für die berufliche Entwicklung der Jugendlichen eine entscheidende Phase darstellt, trägt auch der Entwurf zum neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) Rechnung, welches voraussichtlich im Jahr 2003 in Kraft tritt. Dieses sieht Fördermassnahmen zugunsten der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung vor (Art. 17 und Art.54 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1). In der Botschaft des Bundesrates zu Art. 17 heisst es:

«Vorbereitungsmassnahmen auf eine Bildung der Sekundarstufe II gewinnen an Bedeutung. Die Kantone sind gehalten, die spezifische Bildungsleistung der Berufsbildung für integrations- und sozialpolitische Belange einzusetzen (z.B. Einfügen in die Arbeitswelt, Sprachkompetenz...). Der Bund unterstützt sie für diese Leistungen»¹⁴³

Das Übergangsangebot versteht sich als eine integrationsfördernde Massnahme und lässt dabei einen breiten kantonalen Spielraum bei der Frage offen, ob und inwiefern vorläufig aufgenommene Jugendliche von wichtigen Brückenangeboten im Einzelnen profitieren können.

4. Statistische Angaben über den Personenkreis

Im folgenden Kapitel wird ein Überblick über die zahlenmässige Bedeutung der vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz vermittelt.¹⁴⁴ Aus datentechnischen Gründen war es leider nicht möglich, alle Auszählungen für denselben Zeitpunkt zu ermitteln. Die Analyse der sozio-demographischen Zusammensetzung und Erwerbstätigkeit spiegelt jeweils die Situation am 31.12.2001 wieder. Diese hat sich zwar seither insofern verändert, als die Zahl des betreffenden Personenkreises um beinahe 15 % zurückgegangen ist (von 30 551 auf 25 841 am 28.02.03), aber es ist weitgehend auszuschliessen, dass die globale Abnahme die übrigen Ergebnisse beeinflusst.

Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Lehrkräfte und Schulbehörden Angaben über ausländische Kinder an Einwohnerkontrolle und polizeiliche Stellen weitergeben.

¹⁴³ Im Mai 2000 hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) die «BBT-Empfehlungen 2000 für Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung» veröffentlicht (<http://www.admin.ch/bbt>). Themen dieser Empfehlungen sind die Aufnahme in die Ausbildungsangebote, Zielsetzungen, Umfang und Lerninhalte, Anforderungen an die Auszubildenden, Organisationsfragen sowie Trägerschaften und Finanzierung. Die Empfehlungen sind Grundlage für die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Brückenangebote.

¹⁴⁴ Die Zahlen stützen sich sowohl auf eigene Auszählungen der Auper-Datenbank als auch auf die offiziellen BFF-Statistiken.

Der Rückgang des Gesamtbestandes erklärt sich einerseits dadurch, dass im Verlauf des letzten Jahres ein Teil der vorläufig Aufgenommenen in Folge kantonaler humanitärer Regelungen eine Aufenthaltsbewilligung B erhielt. Dabei handelt es sich in erster Linie um Personen aus Sri Lanka (mehr als 4 000) und aus der Bundesrepublik Jugoslawien (über 2 000).¹⁴⁵ Andererseits wurden im Jahr 2002 nur rund halb so viele neue vorläufige Aufnahmen erteilt wie im Vorjahr. Generell ist festzuhalten, dass die Zahl der vorläufig Aufgenommenen und ihr Anteil an anderen Personen aus dem Asylbereich von Jahr zu Jahr beträchtlich schwanken kann, was sowohl mit der weltpolitischen Lage als auch mit der administrativen Handhabung zusammenhängt (siehe Tabelle 4). Ende 2001 machten vorläufig aufgenommene Personen ungefähr 2 % der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz aus.

Tabelle 4 – Entwicklung der Zahl der vorläufig Aufgenommenen und Anteil in Prozenten gegenüber Asylsuchenden insgesamt¹⁴⁶

31.12	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Va Personen	33752	28365	20984	18779	31976	30551
Anteil gegenüber Asylsuchenden	41.9	35.0	22.4	17.5	44.4	46.4

Wie Tabelle 5 zeigt, beträgt der Anteil der vorläufig aufgenommenen anerkannten Flüchtlinge nur gerade 2 % (536 Personen) des Personenkreises, während gut 3 % (811 Personen) aller vorläufig Aufgenommenen kein Asylverfahren durchlaufen hat. Den überaus grössten Teil machen somit abgewiesene Asylsuchende mit vorläufiger Aufnahme aus (95 %). Von diesen wiederum leben die meisten (93 %) infolge ihrer Schutzwürdigkeit (pers. Notlage, humanitäre Aktion, unzumutbare oder unzulässige Wegweisung, usw.) in der Schweiz; bei 7 % ist die Wegweisung aus praktischen oder logistischen Gründen unmöglich.

¹⁴⁵ BFS Asylstatistik 2002; S.14.

¹⁴⁶ Das heisst: AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene zusammengenommen.

Tabelle 5 - Bestand der vorläufig Aufgenommenen nach Erteilungsgründen am 28.02.2003

Code	VA für Flüchtlinge	VA nach Asylverfahren	VA ohne Verfahren	Total	%
Familiärer Einbezug	0	165	1	166	0.7
Humak 2000	0	4 317	261	4 578	18.1
Kollektive VA	0	21	0	21	0.1
Persönliche Notlage	0	751	5	756	3.0
Unmöglicher Vollzug	4	1 760	35	1 799	7.1
Unzulässiger Vollzug	487	274	3	764	3.0
Unzumutbarer Vollzug	45	16 613	506	17 164	68.0
Kein Code gesetzt	14	552	27	593	2.3
Total	536	23 901	811	25 248	100

Quelle: BFF, Stand AUPER2 am 28.2.2003

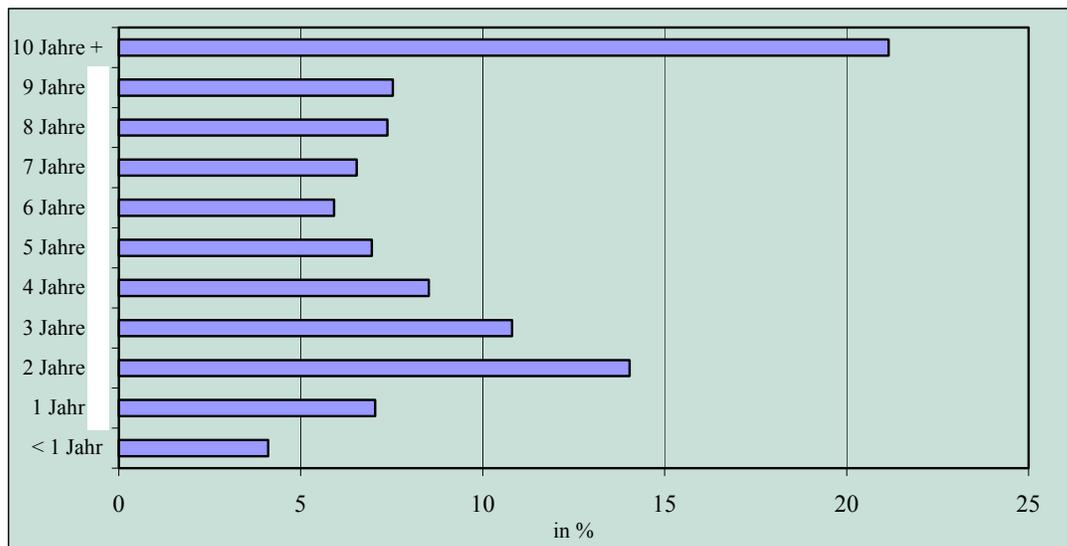
4.1 Sozio-demographische Merkmale

Die Merkmale der vorläufig aufgenommenen Personen weichen in mehrerer Hinsicht von denen der AsylbewerberInnen und anderer MigrantInnen ab:

- Der Frauenanteil ist relativ hoch, obwohl von Jahr zu Jahr schwankend. Gegenwärtig sind pro 100 Frauen 107 Männer zu verzeichnen, das heisst, es sind wesentlich mehr Frauen anwesend als bei den AsylbewerberInnen (100 Frauen pro 202 Männer).
- Zwei Drittel der Erwachsenen sind verheiratet gegenüber rund 40 % bei den AsylbewerberInnen.
- Rund 45 % der vorläufig Aufgenommenen sind Jugendliche oder Kinder unter 20 Jahren, während dieser Anteil bei den AsylbewerberInnen nur einen Drittel ausmacht.
- Die Aufenthaltsdauer der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz ist selbstverständlich wesentlich länger als die von AsylbewerberInnen. Rund 60 % aller vorläufig Aufgenommenen leben seit fünf Jahren oder mehr in der Schweiz, 21 % sogar seit über zehn Jahren. Betrachtet man allein die Erwachsenen, so sind die entsprechenden Anteile noch höher, da in der Schweiz geborene oder nachgezogene Kinder eine kurze Aufenthaltszeit aufweisen (vgl. Tabelle 6).
- Nicht nur der Anteil an Kindern und Jugendlichen (45 %¹⁴⁷), sondern auch derjenige der über 40jährigen Personen (16 %) ist bei den vorläufig Aufgenommenen höher als bei AsylbewerberInnen (9 % respektive 33 %). Im Vergleich zu anderen MigrantInnen und SchweizerInnen sind aber beide Gruppen insgesamt jung.

¹⁴⁷ Gemeint sind Kinder und Jugendliche bis 19 Jahre.

Grafik 1 Aufenthaltsdauer (y-Achse) in % der vorläufig Aufgenommenen (x-Achse)



Quelle: BFS/BFF Auper

Tabelle 6 – Aufenthaltsdauer in % der vorläufig Aufgenommenen

	Alle (inkl. Geburten)	Nur Erwachsene
0 – 2 Jahre	25 %	19 %
3 – 4 Jahre	20 %	22 %
5 – 9 Jahre	34 %	29 %
10 Jahre u. +	21 %	30 %

Quelle: BFS/BFF Auper

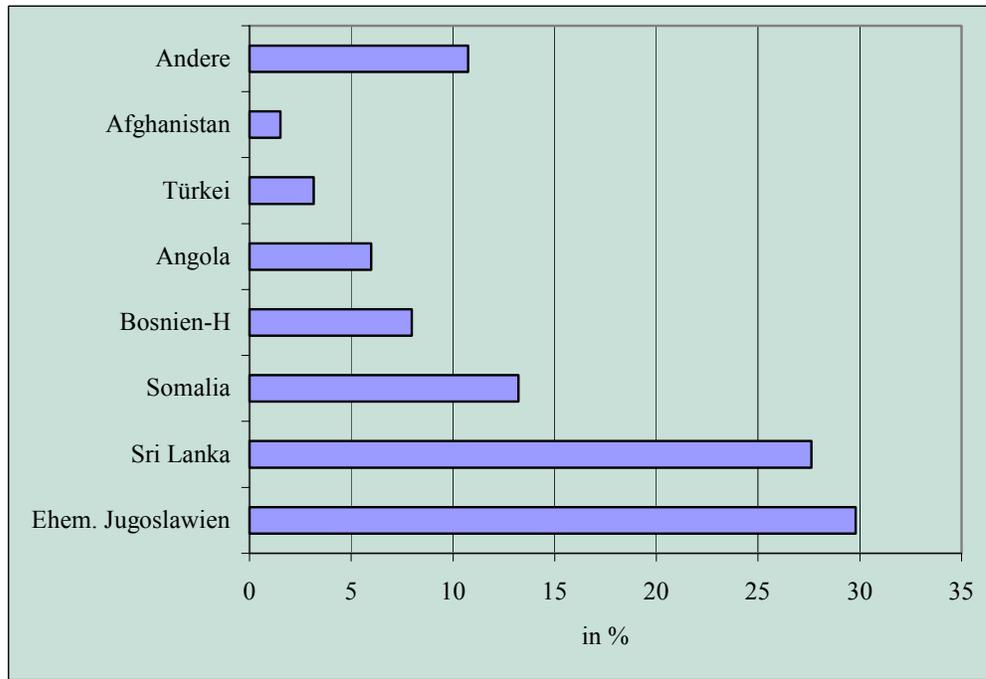
Was die Herkunft der vorläufig aufgenommenen Personen angeht, so stellen vor allem das ehemalige Jugoslawien und Sri Lanka – mit je knapp einem Drittel – die grössten Gruppen, gefolgt von Somalia (13 %), Bosnien-Herzegowina, Angola (8 %) und der Türkei (3 %) (vgl. Grafik 2). Bosnische vorläufig Aufgenommene sind einerseits insgesamt älter als die übrigen Gruppen: der Anteil der Personen über vierzig ist hier wesentlich höher. Andererseits sind unter diesen Staatsangehörigen rund 60 % Frauen zu verzeichnen. Bei den AngolanerInnen sind ebenfalls die Frauen in der Mehrzahl – jedoch nur leicht; bei den SomalierInnen ist der Geschlechteranteil ausgeglichen.

Die Zusammensetzung des Personenkreises ist kantonal sehr unterschiedlich, und das gilt nicht nur für die Herkunft. Im Kanton Waadt übersteigt beispielsweise die Zahl der Frauen die der Männer, während in den beiden anderen Kantonen der Männeranteil überwiegt. Solche Aspekte dürfen nicht vernachlässigt werden, wenn man etwa die Erwerbstätigkeit in verschiedenen Kontexten vergleicht. Die Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist für die vorläufig Aufgenommenen im Kanton St. Gallen etwas tiefer als in den beiden übrigen Kantonen, die sich dem schweizerischen Durchschnitt annähern.

Während im Kanton Zürich Sri Lanka über einen Drittel und die Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien ein Viertel aller vorläufig Aufgenommenen ausmachen, stellen im Kanton Waadt SomalierInnen (15 %) die zweitgrösste Gruppe nach den JugoslawInnen

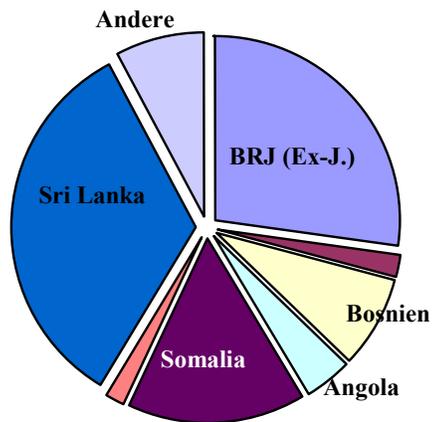
(31 %) und vor den Sri Lanki (13 %). Im Kanton St. Gallen entsprechen die Anteile an den Herkunftsgruppen weitgehend dem schweizerischen Durchschnitt.

Grafik 2 Anteile der wichtigsten Herkunftsgruppen am Personenkreis der vorläufig Aufgenommenen



Quelle: BFS/BFF Auper

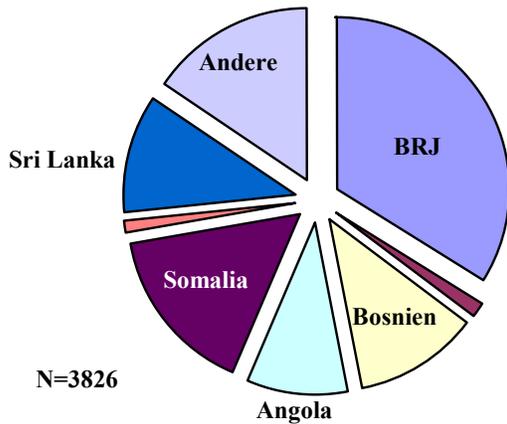
Grafik 3 Vorläufig Aufgenommene im Kanton Zürich nach Herkunft



N=6899

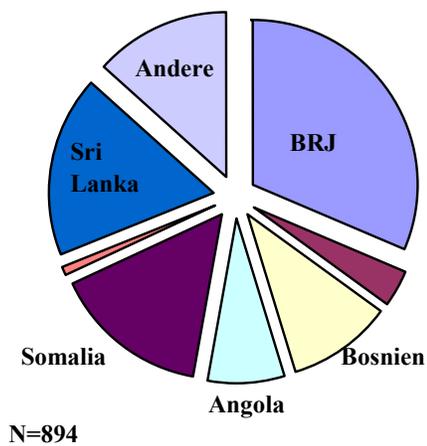
Quelle: BFS/BFF Auper

Grafik 4 Vorläufig Aufgenommene im Kanton Waadt nach Herkunft



Quelle: BFS/BFF Auper

Grafik 5 Vorläufig Aufgenommene im Kanton St Gallen nach Herkunft



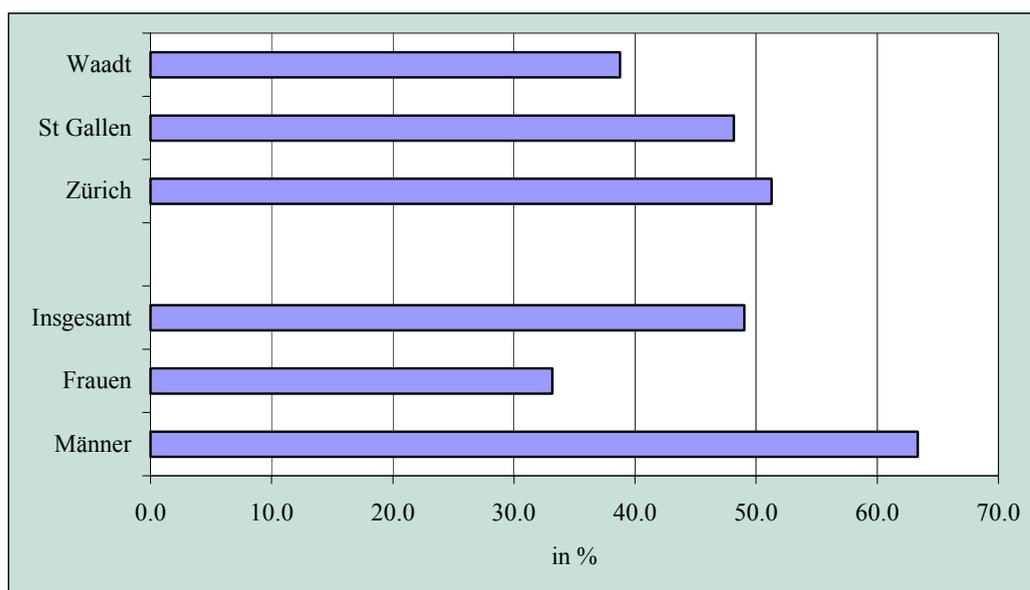
Quelle: BFS/BFF Auper

4.2 Erwerbstätigkeit

Die berufliche Tätigkeit und die damit verbundene finanzielle Unabhängigkeit hat für vorläufig Aufgenommene eine besonders wichtige Bedeutung für die Lebensgestaltung, etwa wenn es darum geht, eine eigene Wohnung zu beziehen oder den Wohnort innerhalb des Kantons zu wechseln. Die Erwerbstätigkeit ist ausserdem ein wichtiges Kriterium für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung B. Die Erwerbstätigenquote – Anteil der Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen – des gesamten Personenkreises ist tiefer als in der ansässigen Bevölkerung, was sowohl mit der Arbeitsmarktsituation als auch mit administrativen Regelungen und Hürden oder den Kompetenzen (Sprachkenntnisse usw.) der Betroffenen zusammenhängt (Piguet & Ravel 2002).

Was die vorläufig Aufgenommenen im erwerbstätigen Alter angeht, so geht praktisch jede zweite Person einer Erwerbstätigkeit nach, was ungefähr einem Drittel der Frauen – die praktisch alle im gebärfähigen Alter sind – und beinahe zwei Dritteln der Männer entspricht. Die Tatsache, dass die Erwerbstätigenquote mit 49 % mehr als doppelt so hoch ist wie die der AsylbewerberInnen mit 22 %, hängt sicherlich zu einem grossen Teil mit der Aufenthaltsdauer zusammen: Verschiedene Studien zeigen (Piguet & Ravel 2002; Wimmer & Piguet 1998), dass der Anteil der erwerbstätigen Asylsuchenden mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr massgeblich zunimmt. Die Tatsache, dass die administrativen Hürden im Zugang zum Arbeitsmarkt in gewissen Kantonen für vorläufig Aufgenommene weniger hoch sind als für AsylbewerberInnen (N-Ausweis), mag ebenfalls eine Rolle spielen.

Grafik 6 Erwerbsquote der 18 – 64jährigen vorläufig Aufgenommenen nach Geschlecht und Kanton



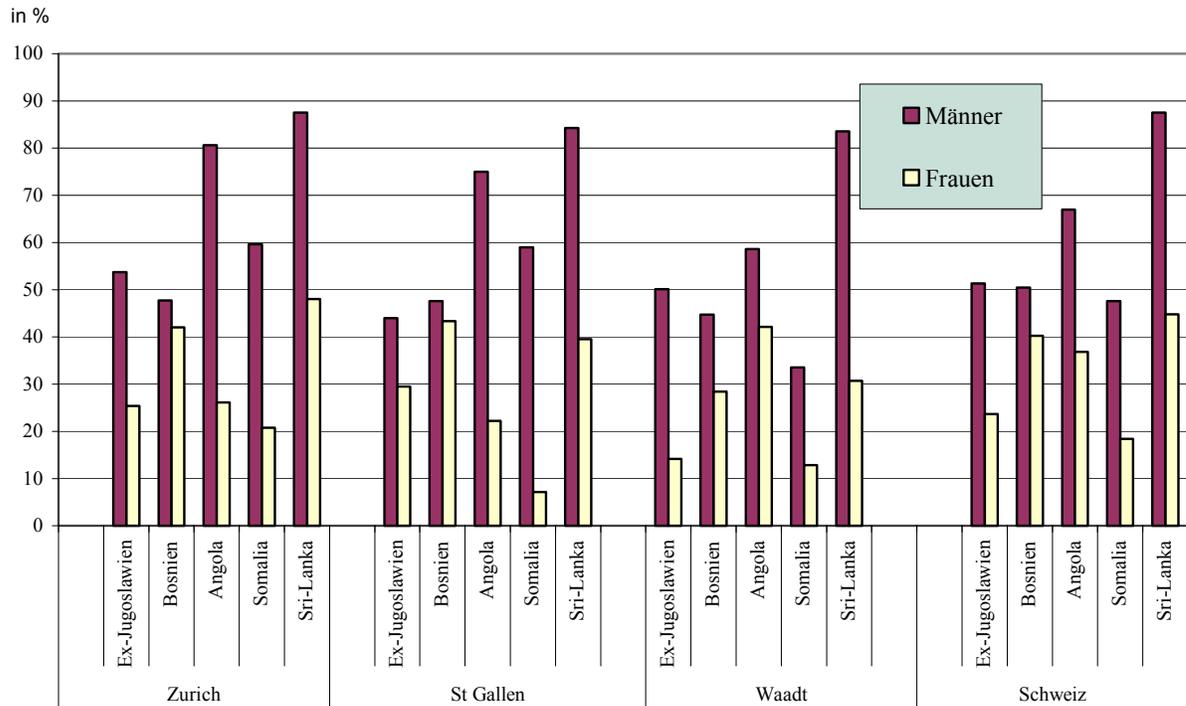
Quelle: BFS/BFF Auper

Die kantonalen Unterschiede bezüglich der Erwerbstätigkeit sind relativ schwer zu interpretieren, da zahlreiche Einflüsse eine Rolle spielen können. Neben der Arbeitsmarktstruktur, die in grösseren Städten erfahrungsgemäss mehr Möglichkeiten bietet als auf dem Land, ist auch die behördliche Zulassungspraxis in Betracht zu ziehen (Piguet & Ravel 2002; Efiionayi & Piguet 1997). Erstaunen mag zumindest die Tatsache, dass die Erwerbsquote im Kanton Waadt, dessen Zulassungspraxis vergleichsweise liberal ist, beinahe 10 % unter dem schweizerischen Niveau liegt. Der hohe Frauenanteil allein mag diese Abweichung nicht zu erklären, da sowohl Männer als auch Frauen im Kanton Waadt wesentlich seltener erwerbstätig sind als anderswo.

Die Erwerbstätigenquoten in den Kantonen Zürich und St-Gallen entsprechen weitgehend dem schweizerischen Durchschnitt. Man hätte eventuell erwarten können, dass der Kanton Zürich aufgrund seiner Arbeitsmarktstruktur (Grossstadt) und dem hohen Anteil an srilankischen Arbeitskräften auch über einen entsprechend grösseren Erwerbstätigenanteil verfügt. Dass dem nicht so ist, mag wiederum mit der relativ restriktiven Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt (Branchenregelung etc.) für Personen aus dem Asylbereich im Kanton Zürich zusammenhängen. Es bleibt jedoch schwierig, kantonale Vergleiche anzustellen, wenn

man sämtliche Einflussfaktoren berücksichtigen will. (Zu den Unterschieden nach Herkunftsgruppen siehe auch Efonyi-Mäder & Piguet (1997)).

Grafik 7 Erwerbstätigkeit nach Geschlecht, Herkunft und Kanton



Quelle: BFS/BFF Auper

Teil II Fallstudien

5. Die vorläufige Aufnahme im Kanton Zürich

5.1 Anordnung, Aufhebung und Umwandlung

Signifikant für den Kanton Zürich ist der ausgesprochen hohe Anteil an Personen, die wegen (technischer) Unmöglichkeit im Kanton leben, er beträgt 1 180 Personen im Vergleich zum gesamtschweizerischen Bestand von 2 700 Personen. Der weitaus grösste Personenanteil befindet sich jedoch wegen der Unzumutbarkeit der Wegweisung im Kanton (3 730 Personen), was den gesamtschweizerischen Verhältnissen entspricht. Bei den Herkunftsgruppen machen Sri Lanka mit einem Drittel den grössten Anteil an vorläufig aufgenommenen Personen aus (2 313 Personen), vor Menschen aus der BR Jugoslawien (1 869) und Somalia (1 074).¹⁴⁸

Der Kanton stellt von sich aus sehr selten Anträge auf Erteilung der vorläufigen Aufnahme (wie zum Beispiel bei persönlicher Notlage nach vier Jahre hängigem Asylgesuch). Wenn überhaupt, dann wird ein Erteilungsantrag erst gestellt, wenn das Verfahren abgeschlossen ist.¹⁴⁹

Da die regelmässige Überprüfung der Wegweisungsgründe von Amtes wegen dem BFF obliegt, ordnet der Kanton von sich aus auch keine Überprüfung an. Auf Gesuch des BFF klärt er jedoch ab, ob die Gründe für die vorläufige Aufnahme noch gegeben sind. Eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme wird nur in Ausnahmefällen beantragt. Das betrifft Rechtsmissbräuche in Einzelfällen, wie zum Beispiel bei erheblicher Straffälligkeit.¹⁵⁰

Im Allgemeinen wird jedoch die Erteilung, Überprüfung und Aufhebung der vorläufigen Aufnahme als eine Angelegenheit des BFF betrachtet, bei welcher der Kanton Ausführungsfunktionen übernimmt. Seitens kantonaler VertreterInnen wird vorgängig, das heisst während des Asylverfahrens, klar eine zügigere Bearbeitung von Dossiers seitens des BFF und der ARK gewünscht. Bis die Verfahren abgeschlossen sind, dauert es oft so lange, dass die Integration von Personen aus dem Asylbereich, die vermutlich in der Schweiz bleiben werden, später erschwert wird.¹⁵¹

5.1.1 Umwandlung

Das kantonale Migrationsamt prüft auf Gesuch hin, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B erfüllt sind (Härtefall-Kriterien im Sinne von Art.13 lit.f

¹⁴⁸ Wir beziehen uns aufgrund des beschränkten Zugangs zu den Datenquellen bei den statistischen Angaben wechselweise auf die Jahre 2001 und 2002 (s. Kapitel 4).

¹⁴⁹ Laut Aussagen des kantonalen Migrationsamts Zürich, März 03.

¹⁵⁰ Laut Hinweisen der Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende im Kanton gibt es allerdings Fälle, in denen allein die Vermutung, zum Drogenmilieu zu gehören (allein aufgrund von Präsenzkontrollen und ohne im Besitz von Drogen zu sein), für eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme ausreichend sein kann. Die Frage nach den Entscheidungswegen muss hier offen bleiben.

¹⁵¹ Siehe Aussagen der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, März 03. Ein Verbesserungsvorschlag bestünde daher laut der Direktion in der Einrichtung von regionalen (überkantonalen) Zentren, in denen die Kantone für Betreuung und Unterbringung sorgen, und die Asylverfahren zeitgleich vor Ort abgeschlossen würden.

oder Art.36 BVO). Bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B richtet sich der Kanton nach der Praxis des IMES und des Bundesgerichts.

Die Mindestaufenthaltsdauer für eine Umwandlung in eine B-Bewilligung beträgt 8 Jahre ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs. Das gilt sowohl für Einzelpersonen als auch für Familien. Damit wird im Gegensatz zur IMES-Praxis und den Kantonen St.Gallen und Waadt die Mindestaufenthaltsdauer von vier Jahren für Familien nicht berücksichtigt. Vorausgesetzt wird ebenfalls, dass die AusländerInnen in die hiesigen Verhältnisse integriert sind, regelmässig arbeiten, von der Fürsorge nicht erheblich unterstützt werden, Stabilität und Anpassungsfähigkeit beweisen und nicht straffällig geworden sind. Die Fürsorgeunabhängigkeit ist heute ein «weiches» Umwandlungskriterium, das heisst, es wird primär dem Grundsatz gefolgt, ob sich die Antragssteller um Arbeit und Beschäftigung bemühen und einer regelmässigen Tätigkeit nachgehen.¹⁵² Die Gesuche werden individuell im Einzelfall beurteilt, bevor ein Antrag befürwortet und ans IMES weitergeleitet wird. Die kantonalschweizerische Härtefall-Kommission wurde vor zirka einem Jahr aufgelöst, gegenwärtig wird über ihre Wiedereinführung diskutiert.¹⁵³

Statt des Verlaufs über eine B-Bewilligung wird gelegentlich eine Direkteinbürgerung aus der vorläufigen Aufnahme bewilligt, wobei Jugendliche aufgrund der vereinfachten Einbürgerung schneller eingebürgert werden können als Erwachsene (s.Kapitel 9.7).

5.2 Unterbringung und Sozialhilfe

5.2.1 Unterbringung

Die Unterbringung und Betreuung von AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen ist auch im Kanton Zürich in einem Zweiphasensystem geregelt. Für die erste Unterbringungs- und Betreuungsphase in Kollektivunterkünften (sogenannte Durchgangszentren) zeichnet das kantonale Sozialamt der Direktion für Soziales und Sicherheit verantwortlich. Betreuungsorganisationen wie die Asyl-Organisation Zürich oder die private ORS Service AG führen im kantonalen Mandat Durchgangszentren sowie Spezial- und Fachdienste für die Unterbringung und Betreuung von Personen mit besonderen Problemstellungen.¹⁵⁴ Im kantonalen Auftrag werden mit Bundesgeldern Bildungs- und Beschäftigungsprogramme

¹⁵² Laut Aussagen des Migrationsamts sowie des kantonalen Sozialamts vom März 2003. Für ein Gesuch müssen in der Regel folgende Unterlagen eingereicht werden : Auszug aus dem Zentralstraf- und Betreibungsregister der Wohngemeinde, Lohnabrechnungen, Arbeitsbestätigungen, Belege über Fürsorgeleistungen, Mietverträge sowie Belege über die Einschulung der Kinder.

¹⁵³ Der Kanton orientiert sich bei der Umwandlung nach internen Richtlinien des Regierungsrats.

¹⁵⁴ Die Asyl-Organisation Zürich erbringt spezialisierte Dienstleistungen für Personen aus dem Flüchtlings- und Asylbereich. Sie war während der 1.Phase lange der grösste Anbieter im Kanton. Als Dienststelle des Sozialdepartements der Stadt Zürich nimmt sie ihre Aufgaben im Auftrag der Stadt, des Kantons und einer Anzahl Zürcher Gemeinden wahr. Die Tätigkeitsschwerpunkte umfassen: Unterbringung und Betreuung, Sozialberatung und wirtschaftliche Unterstützung, Bildung und Beschäftigung sowie besondere Dienstleistungen. Dazu zählen eine Ombudsstelle, ein Konfliktophon, kantonale Fortbildung sowie Information und Kommunikation. Im Auftrag des Kantons existiert ebenfalls ein Fachdienst für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs). Im Jahr 2000 war er für zirka 300 unbegleitete Minderjährige zuständig. Siehe Porträt der Asyl-Organisation Zürich 01/02.

angeboten. Die Auftragsverhältnisse sind vertraglich mit den jeweiligen Leistungserbringern geregelt.¹⁵⁵

Nach rund einem Jahr Aufenthalt in den Kollektivunterkünften werden anschliessend in der zweiten Phase alle Zürcher Gemeinden verpflichtet, nach einem festen Verteilschlüssel fürsorgeabhängige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene aufzunehmen und zu betreuen. Die Gemeinden stellen entweder individuellen Wohnraum (Wohnungen) oder Kollektivunterkünfte zur Verfügung. Sie übernehmen die Zuständigkeit für die Sozialberatung und die wirtschaftliche Unterstützung der Betroffenen. Die Asyl-Organisation Zürich ist im Auftrag der Stadt Zürich und weiterer Gemeinden – letzteres gilt auch für die ORS Service AG – während der zweiten Phase ebenfalls für Unterbringung und Betreuung zuständig. Im Vergleich zu den Kantonen St.Gallen (vollständige Gemeinde-Autonomie) und Waadt (zentralisierte Unterbringung) bildet der Kanton Zürich ein halbzentralisiertes Unterbringungs- und Betreuungsmodell.

Im Gegensatz zu den fürsorgeabhängigen, haben fürsorgeunabhängige Personen aus dem Asylbereich freien Zugang zum Wohnungsmarkt und können ihren Wohnort im Kanton frei wählen. Wie in anderen Kantonen, tendieren vorläufig Aufgenommene bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dazu, vom Land in die städtischen Gebiete zu ziehen. Laut Angaben des kantonalen Sozialamts ist die Wohnungs- und Unterbringungssituation prekär. Dies liegt einerseits am äusserst angespannten Wohnungsmarkt, andererseits daran, dass VermieterInnen auch an fürsorgeunabhängige Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene keine Wohnungen und Zimmer mehr vermieten wollen. Verantwortlich dafür sind die zunehmenden Vorurteile gegenüber Personen aus dem Asylbereich generell, wobei kein Unterschied gemacht wird zwischen Sans Papiers, AsylbewerberInnen, vorläufig Aufgenommenen oder Flüchtlingen. Im Vordergrund steht deren schlechter Ruf, den es laut ExpertInnen unbedingt zu korrigieren gälte, indem man Bleiberecht und Schutzbedürftigkeit der grossen Mehrheit der Betroffenen stärker in den Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung rücken müsste.

5.2.2 *Betreuung*

Die Betreuung von Personen aus dem Asylbereich wird im sensiblen Übergang zur zweiten Phase, sprich nach der Platzierung in den Gemeinden, von Betreuungsverantwortlichen nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Aufgaben als ausserordentlich wichtig erachtet.¹⁵⁶ Das gilt sowohl für Asylbewerber als auch für vorläufig aufgenommene Personen. Letztere erhalten eine vorläufige Aufnahme zwar mehrheitlich erst, nachdem sie sich bereits in der zweiten Phase befinden. An sie werden jedoch hohe Integrationserwartungen gestellt, weshalb der Unterbringungs- und Betreuungsverlauf von Beginn an für ihren weiteren Werdegang in der Schweiz mitbestimmend sein kann.

¹⁵⁵ Im November 2000 erfolgte eine öffentliche Ausschreibung der Unterbringungs- und Betreuungsmandate. Das kantonale Sozialamt beauftragte in der Folge die Arbeitsgemeinschaft Asyl (bestehend aus dem Sozialdienst Bezirk Affoltern, der Asylkoordination Winterthur und der Asyl-Organisation Zürich) und die ORS Service AG je zur Hälfte mit der Betreuung und Unterbringung während der ersten Phase.

¹⁵⁶ «Wir haben es (bei der Betreuung, A.d.V.) natürlich mit sämtlichen Problemen zu tun: da kommen die Lehrer der Schule, da kommen die Leute wegen ihres Fürsorge-Geldes, es geht um Arbeitsbemühungen, um Wohnungen suchen, um Transfer, um gesundheitliche Sachen, Vermitteln mit dem Arzt, dem Zahnarzt, also von der Wiege bis zur Bahre. Von der Hebamme und Geburtshelferin bis zum Pflegeheim und Altersproblemen usw. sind wir mit allen Problemlagen konfrontiert, die es im Leben gibt.» (ZH 11)

Aus Betreuungssicht greift die Ansicht, wonach Personen aus dem Asylbereich nach dem Übertritt in die zweite Phase ihr Leben selbständig bestreiten können, häufig zu kurz. Das Durchgangszentrum gilt eher als «Schonmilieu», beim Wechsel in die Gemeinden werden die Menschen hingegen, vielfach ohne adäquate Sprachkenntnisse, mit konkreten Alltagsproblemen und der administrativen Organisation des Alltags konfrontiert. Aus SozialarbeiterInnen-Sicht ist es problematisch, den Betroffenen lediglich Sozialhilfegelder auszuzahlen und ihnen nicht eine professionelle Betreuung mindestens während der Anfangszeit der zweiten Phase anzubieten. Die Gründe für die fehlende Betreuung liegen primär darin, dass die Gemeinden zunehmend gefordert sind, die Betreuung während der 2. Phase selbst zu finanzieren.¹⁵⁷

Nicht zuletzt sehen sich die professionellen BetreuerInnen in der Rolle von Ansprechpersonen für Betroffene, wenn es um das Gefühl der Ausgrenzung und Marginalisierung geht. Gerade in ländlichen Gemeinden können Wohnlage und Herkunft – wie bereits am Beispiel St.Gallen gezeigt – zu einer Wahrnehmung der Isolation innerhalb der Aufnahmegesellschaft führen.¹⁵⁸

Erschwert wird der Übergang zur zweiten Phase dadurch, dass die Betroffenen anfänglich angehalten sind, nicht zu arbeiten (6-monatiges Arbeitsverbot) und sich nicht zu integrieren, während in der zweiten Unterbringungsphase von ihnen gerade erwartet wird, dass sie auf eigenen Beinen stehen. Gerade für Jugendliche und (teil-)fürsorgeabhängige Familien bräuchte es von Beginn an Tagesstrukturen, die ihnen eine Eingliederung in die Gesellschaft erleichtern. Dies ist für vorläufig Aufgenommene insofern entscheidend, als ihre Berufschancen zu einem späteren Zeitpunkt von einer möglichst frühzeitigen Einbindung in Bildungs- und Beschäftigungsprogramme abhängig sind. Obwohl im Auftrag des Kantons mit Bundesgeldern Bildungs- und Beschäftigungsprogramme in grösseren Gemeinden wie der Stadt Zürich, Uster oder Winterthur bereitgestellt werden, ist das Angebot gesamthaft unzureichend, da die Bundesgelder nicht ausreichen und die Gemeinden die Finanzierung selber bestreiten müssten.¹⁵⁹ Ein Betreuungsexperte äussert dazu wie folgt:

«Die ursprüngliche Idee war, dass sich jede Familie oder alle Leute (nach der ersten Phase, A.d.V.) selbst über die Runden bringen müssen und wir nur subsidiär da sind. Aber bei diesen Leuten fängt es umgekehrt an: zuerst sperrt man sie ein und entmündigt sie total und nimmt ihnen das Geld weg und nimmt ihnen alles ab – dann halten wir sie mal ruhig und stellen den Deckel drauf. Und dann sagt man, so jetzt kommt die zweite Phase, jetzt müsst ihr aber arbeiten gehen. Das ist ein Irrsinn. Statt dass man von Anfang an sagen würde: Leute, ihr seid in der Schweiz, hier müsst ihr arbeiten gehen, auf den eigenen Beinen stehen und nur, wenn ihr es nicht leisten könnt, kommt der Staat und unterstützt das subsidiär. Das sind manchmal etwas komische Gedankengänge in dieser Asylpolitik.» (ZH 11)

¹⁵⁷ «Die Gemeinden werden weiterhin 95 % der Unterstützungspauschale und neu 97 % (vorher 95 %) der Unterbringungs-pauschale erhalten. Demgegenüber soll die Betreuungskostenpauschale vorab der Finanzierung der Betreuung in der ersten Phase sowie den verschiedenen kantonalen Angeboten an Spezial- und Fachdiensten dienen.» Merkblatt der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, November 2002

¹⁵⁸ Das schliesst selbstverständlich nicht aus, dass ein Teil der Angesprochenen nicht früh Eigeninitiative und Eigenständigkeit entwickelt. Eine nachbarschaftliche Unterstützung und Solidarität ist zudem laut Aussagen des Sozialamts vor allem dann zu beobachten, wenn es sich um Familien mit Kindern handelt, bei denen klar ist, dass sie aus Kriegsgebieten stammen und hier Schutz suchen.

¹⁵⁹ Die Stadt Zürich finanziert zusätzlich in eigener Hand sogenannte «Ergänzungsangebote».

5.2.3 Unterstützungsleistungen

Die Sozialhilfeb Bestimmungen sind für vorläufig Aufgenommene und Asylbewerber dieselben. Die Bemessung der Leistungen richtet sich nach der Höhe der vom Bund dafür ausgerichteten Unterstützungs- und Unterbringungspauschale (Unterstützung: 16.- CHF, Unterbringung: 11.60 CHF pro Tag und Person, s. Kapitel 2.4).

Die kantonalen Bestimmungen zur Ausrichtung der Sozialhilfeleistungen sind im Behördenhandbuch «Asylfürsorge» festgelegt. Deren Bemessung und Ausgestaltung wird in das neu überarbeitete kantonale Sozialhilfegesetz übernommen. Damit ist der Kanton Zürich der erste Kanton der Schweiz, welcher die Asylfürsorge im Sozialhilfegesetz gesetzlich verankert.¹⁶⁰ Diese Neuregelung ist stark umstritten, da sie nach Ansicht von ExpertInnen einer Zweiklassengesellschaft Vorschub leistet und die SKOS-Empfehlungen, wonach der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Schweiz auf Dauer nicht unterschritten werden darf, ausser Kraft setzt.¹⁶¹

Der Unterstützungsansatz für fürsorgeabhängige AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene beträgt für Erwachsene (ab 17. Altersjahr) pro Monat 435.- CHF und beinhaltet Verpflegung, Taschengeld sowie Bekleidung und Schuhe (ohne Miete). Im Vergleich zum Grundbedarf I, der für Einheimische nach SKOS 1030.- CHF pro Monat vorsieht, erhalten die oben Genannten zirka 55 % weniger.¹⁶² Einzelne Gemeinden, wie die Stadt Zürich, unterstützen vorläufig Aufgenommene grundsätzlich besser als AsylbewerberInnen, insbesondere wenn es sich um langjährig anwesende (teil-)fürsorgeabhängige Familien handelt.

Die SKOS-Richtlinien sähen die Bezahlung von Hort- und Krippenplätzen vor. In den Pauschalen des BFF für Personen aus dem Asylbereich werden aber die Finanzierung von Hort- und Krippenplätzen sowie andere Fremdplatzierungen (Psychiatrie, Jugendwohnheime etc.) nicht berücksichtigt, weshalb der Kanton in Einzelfällen Gesuche um Kostengutsprachen einreicht. Gerade für vorläufig aufgenommene Familien spielen Zusatzfinanzierungen von Hort- und Krippenplätzen bei der Überlegung der doppelten Erwerbstätigkeit eine eminent wichtige Rolle.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge werden sozialhilferechtlich wie anerkannte Flüchtlinge, sprich nach SKOS-Richtlinien unterstützt. Die verschiedenen F-Ausweise schaffen jedoch auf Gemeinden immer wieder Verwirrung, weshalb das kantonale Sozialamt (Abteilung öffentliche Fürsorge) intervenieren muss, um auf die angemessene Ausrichtung der Unterstützungspauschalen für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hinzuweisen.¹⁶³ Eine be-

¹⁶⁰ Laut Angaben der Direktion für Soziales und Sicherheit vom März 2003 ist das Gesetz bereits in Kraft getreten, die Verordnung jedoch noch in Diskussion. So hat die SP Zürich eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht gegen die Teilrevision des kantonalen Sozialhilfegesetzes eingereicht. Sie wendet sich gegen die Möglichkeit, Asyl Suchenden, welche ihre Mitwirkungspflicht verletzen, als Disziplinierungs-massnahme die Sozialhilfe zu kürzen. Nach Ansicht der SP verstösst die Regelung gegen übergeordnetes Recht.

¹⁶¹ Demgegenüber besagte die nun nicht mehr geltende Verordnung zum Sozialhilfe-Gesetz Zürich vom 21. Oktober 1981, Artikel : Soziales Existenzminimum, §17 : « Die wirtschaftliche Hilfe trägt den persönlichen und örtlichen Verhältnissen Rechnung. Sie wird so bemessen, dass sie das soziale Existenzminimum des Hilfesuchenden gewährleistet. Grundlagen für ihre Bemessung bilden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall. »

¹⁶² Zu den Unterstützungsansätzen im Einzelnen siehe Behördenhandbuch Asylfürsorge, Kapitel 4.

¹⁶³ Gemäss Aussagen der Abteilung öffentliche Fürsorge vom März 2003. Wenn, wie an dieser Stelle, nicht explizit im Text erwähnt, wird unter vorläufig Aufgenommenen immer die grösste Gruppe, nämlich diejenige der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen verstanden.

sondere Schwierigkeit für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge ergibt sich im Kanton daraus, dass sie beim Zugang zum Arbeits-, Lehrstellen- und Wohnungsmarkt wie die übrigen vorläufig Aufgenommenen behandelt werden. Die Diskrepanz zwischen den ihnen zustehenden Rechten und der Praxis ist dann besonders markant. Das schlägt sich auf die Arbeitsmoral nieder und führt tendenziell zu einer passiven Fürsorgeabhängigkeit. Fürsorgeunabhängigkeit ist hingegen auch bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ein Umwandlungskriterium, welches oft nicht erfüllt ist. Das führt dazu, dass dieser Status laut Aussagen der Kantonsbehörden «teuer ist, da die Betroffenen lange in der Fürsorge bleiben».

Wie bei der Sozialhilfe üblich, werden Unterstützungsleistungen nach einem Anreizmodell ausgerichtet. Entsprechend dem Prinzip «Leistung und Gegenleistung» wird der Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen oder die Teilnahme an anfallenden Arbeiten mit höheren Beiträgen honoriert. So erhalten die Betroffenen entweder ein Taschengeld (in der Regel 3.- CHF/Tag) oder ihre Teilnahme an den Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen wird durch sogenannte « Motivationszulagen » (im Durchschnitt 250.- CHF pro Monat) entschädigt.¹⁶⁴

Bei nicht-kooperativem Verhalten können die Leistungen auf das Minimum gekürzt werden (Nahrung, Kleidung und Unterkunft). Der Ermessensspielraum liegt bei den Gemeinden, welche Leistungen gelegentlich auch bei nicht-kooperativem Verhalten in Verbindung mit dem Asylverfahren kürzen (fehlende Beschaffung von Ausweispapieren), was wie oben gezeigt umstritten ist. In der Regel werden jedoch Kürzungen bei Pflichtentzug, wie der fehlenden Teilnahme am gemeinsamen Haushalt oder bei Straftatbeständen wie Betrug oder Schwarzarbeit vorgenommen.

Mindeststandards für die Abzüge bei der Sozialhilfe könnten laut FachexpertInnen am ehesten mittels einer Rechtspflege etabliert werden, welche einer möglichen Willkür bei Abzügen Vorschub leisten würde. Personen aus dem Asylbereich legen jedoch kaum Klage oder Beschwerde ein, vielfach aus Angst, dass sich eine Beschwerde negativ auf das Verfahren oder die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung B niederschlagen könnte. Deshalb wäre es aus Sicht der Beratungsstellen wichtig, dass die Betroffenen zunächst Zugang zu unentgeltlicher Rechtshilfe erhielten und angemessen über die ihnen zustehenden Rechte und Pflichten informiert würden.

5.2.4 Medizinische Versorgung

Der Kanton Zürich hat für fürsorgeabhängige Personen aus dem Asylbereich mit der Helsana Versicherungen AG und der Zürcher Ärztesgesellschaft einen Kollektivvertrag abgeschlossen. Zu Beginn 2001 wurde das « Gatekeeping »- oder Asyl-Hausarztmodell in der Absicht eingeführt, die medizinische Grundversorgung durch eine Auswahl von zugelassenen ÄrztInnen (über 200 im Kanton) zu kanalisieren. Ambulatorien und Polikliniken sind davon ausgenommen, was immer wieder bedauert wird, weil sie am ehesten in der Lage wären, ein breites asyl- und migrationsspezifisches Know-How bereitzustellen. Die PatientInnen können sich nur an die auf der Liste aufgeführten ÄrztInnen wenden und werden bei Bedarf überwiesen. Das Modell folgt der Vorgabe des Bundes, die Wahl der Versicherer und Leistungserbringer für Personen aus dem Asylbereich einzuschränken.

¹⁶⁴ Laut Angaben der Direktion für Soziales und Sicherheit vom November 02.

Um den Zugang zu den ÄrztInnen besser zu koordinieren, hat die Asyl-Organisation Zürich den Personen aus dem Asylbereich zunächst ein Merkblatt verteilt und die ÄrztInnen einzeln zu ihren Kompetenzen und Sprachkenntnissen befragt. Damit konnte eine gezielte Konsultation verbessert werden. Während das Gatekeeping-Modell von kantonaler Seite positiv bewertet wird, besteht aus Sicht der Asyl-Organisation Zürich das grösste Defizit im fehlenden Zugang zu Ambulatorien und Polikliniken sowie im Mangel an ÜbersetzerInnen und DolmetscherInnen, welche bei den Konsultationen anwesend sein müssten. Sie werden von den zuständigen ÄrztInnen zwar gewünscht, können aber nicht bezahlt werden. Notwendig wären nebst Dolmetscher- und Übersetzerdiensten fremdsprachige ÄrztInnen, vor allem PsychiaterInnen, welche die Herkunftssprache der PatientInnen sprechen.¹⁶⁵

Ein wiederkehrendes Problem besteht in der Finanzierung von zahnmedizinischen Behandlungen. Übernommen werden seitens des BFF Minimalzahnleistungen, die der Schmerzbekämpfung mit einfachsten Mitteln gelten. Abgesehen vom Zähneziehen werden Wurzelbehandlungen oder Zahnersätze nicht dazugerechnet.¹⁶⁶ Sozialhilferechtlich virulent wird dieses Problem laut kantonalen VertreterInnen für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Diese hätten sozialhilferechtlich Anspruch auf dieselben Leistungen, wie Einheimische, werden vom BFF jedoch finanziell gleich entgolten wie die übrigen Personen aus dem Asylbereich. Nur in Einzelfällen stellen die Kantonsbehörden oder BetreuerInnen Anträge auf Zusatzfinanzierungen.

5.2.5 *Ausblick*

Laut Aussagen von FachexpertInnen sollte das Sozialhilferecht konzeptionell unterscheiden, ob jemand länger in der Schweiz bleibt, oder ob er sich nur für kurze Dauer hier aufhält. Bei vorläufig aufgenommenen Personen wird diesem Umstand nicht Rechnung getragen. Sie leben über Jahre in der Schweiz, werden jedoch bei den Fürsorgeleistungen nicht gemäss SKOS Richtlinien unterstützt – wobei seltene Ausnahmen die Regel bestätigen. Fachlich gesehen müssten in Zukunft Modelle diskutiert werden, welche nebst angemessenen Sozialhilfeleistungen auch Integrationsleistungen mit dem Ziel der selbständigen Lebensführung vorsehen.

Aus Sicht des kantonalen Sozialamts sowie der Bildungsdirektion besteht ein klarer Bedarf an Integrationsleistungen für die hohe Anzahl vorläufig aufgenommener Personen im Kanton. Dazu gehören Tagesstrukturen sowie Bildungs- und Beschäftigungsprogramme allgemein, welche stärker vom Bund mitfinanziert werden müssten.¹⁶⁷ Ein Zusatzbedarf wird ebenfalls für Fachpersonen angemeldet, die für die Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich mit besonderen Problemstellungen (psychische Probleme, abweichendes Verhalten oder Delinquenz) zuständig sind.

¹⁶⁵ Wenn die zugelassenen Ärzte Psychiater oder kassenzulässige Psychotherapeuten verschreiben, wird die Behandlung in der Regel von der Krankenkasse bezahlt.

¹⁶⁶ Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass sich Zahnlücken bei der Lehrstellen- und Arbeitssuche nicht besonders vorteilhaft ausnehmen – ganz abgesehen von der beschämenden Situation, die sich für die Betroffenen daraus ergibt.

¹⁶⁷ Unterschieden wird laut Direktion für Soziales und Sicherheit zwischen a) Reinen Bildungsprogrammen (z.B. PC-Kurse), b) Beschäftigungsprogrammen mit Bildungsanteil sowie c) Gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen.

Im Umfeld der medizinischen Versorgung fehlt es an DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen während der ärztlichen Konsultationen sowie einem spezifischen Angebot für traumatisierte Personen und Menschen mit psychischen Problemen. Aus Sicht der Asyl-Organisation Zürich böten Ambulatorien oder Polikliniken am ehesten die Chance, ein breites asyl- und migrationsspezifisches Fachwissen aufzubauen, weshalb sie ins Gate-Keeping Modell aufgenommen werden müssten.

5.3 Arbeitsmarkt

5.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt

Der Kanton Zürich praktiziert sowohl den Inländervorrang als auch eine eigene Branchenregelung. Im Gegensatz zum Kanton Waadt, der keine Branchenregelung kennt und zum Kanton St.Gallen, der zulässige Branchen nicht explizit aufführt, werden im Kanton Zürich die offenen Branchen für Personen aus dem Asylbereich namentlich genannt.

Arbeitsgesuche können in den folgenden Branchen bewilligt werden¹⁶⁸:

- Landwirtschaft, Gemüsebau, Gartenbau, Gärtnereien
- Forstwirtschaft, Sägereien
- Betriebe der Bauwirtschaft, welche berechtigt sind, Saisoniers zu beschäftigen
- Spitäler, Heime, Anstalten in Pflege und Ökonomie (ausgenommen Ärzte und med.Stud.)
- Betriebe der Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken (inkl.Bäckereien / Metzgereien)
- Gastgewerbe
- Kantinen (Jugendliche und Frauen mit Kleinkindern)
- Wäschereien, Chem.Reinigungen (keine Putzinstitute)
- Näh- und Änderungsateliers
- Entsorgung, Recycling
- Engros-Markt Zürich

In den genannten Erwerbszweigen müssen die orts- und branchenüblichen Mindestlöhne im Sinne von Art. 9 BVO eingehalten werden (Abzüge für Kost und Logis sind möglich). Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene unterstehen während der ersten sechs Monate nach Einreichen des Asylgesuchs einer sechsmonatigen Wartefrist. Die Wirtschaftslage hat für Personen mit N- oder F-Bewilligung in den letzten Jahren keine massgeblichen Branchenverschiebungen ergeben. Ein Kantonswechsel zu Arbeitszwecken ist für Personen aus dem Asylbereich gegenwärtig nicht möglich.

Analog zum Kanton St.Gallen sind vorläufig Aufgenommene zu Lehrstellen zugelassen, Asylbewerber grundsätzlich nicht. In beiden Kantonen widersprachen sich allerdings die kantonalen Angaben bei der Frage, ob Asylbewerber nun Zugang zum Lehrstellenmarkt ha-

¹⁶⁸ Siehe Merkblätter des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit sowie Gespräche im Oktober 02 und März 03.

ben.¹⁶⁹ Vorläufig Aufgenommene können Lehrstellen theoretisch in allen Branchen absolvieren, was auch in der Praxis insofern Sinn macht, als sich nach drei- bis vierjähriger Lehrdauer die Chancen auf Erhalt einer B-Bewilligung und damit der freie Zugang zum Arbeitsmarkt zu einem späteren Zeitpunkt erhöhen.

Unsere Zahlen zur Erwerbstätigkeit im Kanton Zürich zeigen per Ende 2001 für vorläufig Aufgenommene (18-64 Jahre) einen durchschnittlichen Erwerbstätigenanteil von 51 % (AsylbewerberInnen 27 %). Er bewegt sich im gesamtschweizerischen Durchschnitt von 49 % (AsylbewerberInnen 22 %).

Bei den Unterschieden nach Herkunftsgruppen fällt auf, dass Sri Lanka mit 67 % die höchste Erwerbstätigenquote im Kanton Zürich aufweisen, gefolgt von Personen aus der Türkei (61 %), Afghanistan (53 %) sowie Angola (53 %). Dies entspricht der gesamtschweizerischen Datenlage, welche für Sri Lanka einen Erwerbstätigenanteil von 68 % ausweist, vor Angola (51 %) und Türkei (46 %) respektive Afghanistan (46 %). Bemerkenswert ist jedoch, dass trotz hoher Erwerbstätigenquote der Anteil an vorläufig aufgenommenen Sri Lanka, die sich per Ende 2001 bereits seit länger als 10 Jahren in der Schweiz befanden, gesamtschweizerisch mit 52 % unter allen Herkunftsgruppen am höchsten war. Dies erstaunt insofern, als bei obengenannten Sri Lanka das Umwandlungskriterium der Erwerbstätigkeit erfüllt wäre, einer Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B aber offensichtlich andere Gründe im Wege stehen.

Von Arbeitgeberseite besteht laut Aussagen der Kantonsbehörden eine anhaltend grosse Nachfrage an «billigen und willigen» Arbeitskräften (Zitat einer Fachperson). Diese werden unter Personen aus dem Asylbereich rekrutiert, wobei die Arbeitgeber tendenziell erstmalig Stellensuchende gegenüber arbeitslos gemeldeten Personen bevorzugen. Erwünscht sind Arbeitskräfte, welche zu einem bescheidenen Lohn flexibel eingesetzt werden können. Bei arbeitslos gemeldeten Personen stellt sich der Arbeitgeber hingegen eher die Frage, was zu ihrer Arbeitslosigkeit geführt haben mag, ob sie motiviert sind etc. Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit befindet sich daher in einer Art Tauziehen mit der Arbeitgeberseite: Ihm liegt daran, in erster Linie arbeitslos gemeldete Personen, unabhängig davon, ob es sich dabei um N- oder F-Personen handelt, in den Arbeitsmarkt zu integrieren, während die Arbeitgeberseite vielfach eine bestimmte Person, am liebsten mit N-Ausweis, via eine Erstbewilligung (und immer wieder zu branchenunüblichen Bedingungen) einstellen möchte.

Die orts- und branchenüblichen Löhne sind zum Teil ausgesprochen tief. In gewissen Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Gemüsebau sind sie laut Angaben des Amtes für Wirtschaft und Arbeit so niedrig, dass die ArbeitnehmerInnen bei einer 60 Stunden-Woche mit Normal-Abzügen sowie Abzügen für Kost, Logis und Si-Rück Abgaben von zirka 800.- CHF auf 1 600.- CHF netto kommen. Hierbei kann es sich sowohl um unbefristete als auch um befristete Tätigkeiten handeln. Ein Erklärungsgrund für die niedrigen Löhne liegt in der Tatsache, dass Branchen wie die Landwirtschaft oder der Gemüse- und Obstbau im Kanton Zürich weder über einen Gesamt- noch über einen Normalarbeitsvertrag verfügen.

¹⁶⁹ Faktisch wurde uns das Lehrstellen-Verbot für AsylbewerberInnen vom Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich in den Angaben vom März 03 bestätigt. Formell jedoch ist die Zulassung von jugendlichen AsylbewerberInnen zum Lehrstellenmarkt im kantonalen Merkblatt «Berufliche Ausbildung von jugendlichen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen» vom April '95 festgehalten. Das Merkblatt ist nach wie vor gültig, ob zwischenzeitlich eine neue interne Regelung gilt, konnte nicht eruiert werden.

Kurzeinsätze zählen im Kanton Zürich wie im Kanton St.Gallen zur Erwerbstätigkeit, erfordern eine Arbeitsbewilligung und gewähren kumulativ einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist können Zwischenverdienste und Tageinsätze kumuliert werden. Beschäftigungsprogramme zählen nicht zur Erwerbstätigkeit, die Betroffenen erhalten statt eines Lohns eine kleine Motivationszulage.¹⁷⁰

Die Anstellung in Niedriglohnbranchen, in welchen vorläufig Aufgenommene und AsylbewerberInnen in erster Linie zugelassen sind, böten mitunter eine Erklärung dafür, dass vorläufig aufgenommene Männer aus Sri Lanka zwar einen hohen Erwerbsanteil aufweisen, aufgrund ihres niedrigen Einkommens jedoch jahrelang mit einer vorläufigen Aufnahme in der Schweiz leben. Die Voraussetzungen für die Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B bestehen unter anderem in einem ausreichenden Einkommen und in der Fürsorgeunabhängigkeit, die umso schwieriger zu erfüllen sind, je weniger die Personen verdienen (s. auch Kapitel 9.5). Hinzu kommt, dass laut kantonalen FürsorgevertreterInnen,

«Personen mit einem überdurchschnittlich hohen Bildungsgrad oder spezifischem beruflichen Ausbildungs- und Erfahrungshintergrund keine Möglichkeit haben, diesen gewinnbringend im Arbeitsmarkt einzubringen. Aus diesem Grund bleiben gerade Familien oft teilfürsorgeabhängig.» (ZH 14)

5.3.2 Arbeitsvermittlung

Für die Erteilung von Arbeitsbewilligungen und die Arbeitsvermittlung ist im Kanton Zürich das *Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)* zuständig – für die Städte Zürich und Winterthur ist es das *Amt für Arbeitsbewilligung*. Das AWA erteilt in Rücksprache mit dem Migrationsamt Arbeitsbewilligungen und bietet Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktmassnahmen an.¹⁷¹

Grundvoraussetzung für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung ist, dass die Gesuchsteller vermittlungsfähig sind. Geprüft werden der Inländervorrang, die Branchenregelung sowie die Aufenthaltssituation.

Die Hürde bei der Arbeitsvermittlung besteht für Personen aus dem Asylbereich laut Behörden darin, dass sie eigentlich gar nicht vermittelt werden dürften. Faktisch ist der Zugang zur Arbeitsvermittlung bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) für AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene nicht gegeben. Ein leitender Angestellter des Amts für Wirtschaft und Arbeit äussert sich dazu wie folgt:

« Beide Status, N und F, sind nicht für den Arbeitsmarkt gedacht, sondern für das Abwarten bestimmt, weil ja ein Entscheid aussteht. Und wenn jemand diesen Status hat, muss er sich im Arbeitsmarkt fast selbst eine Stelle suchen. » (ZH 06)

Das bedeutet, dass der Arbeitsmarkt von sich aus indirekt die Ansprüche auf Arbeitskräfte im Asylbereich geltend machen muss. Entsprechend schwierig ist es für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), vermittlungsfähige Personen aus dem Asylbereich auf dem Arbeitsmarkt zu platzieren, wobei zwischen F- und N-Bewilligung praktisch kein Unterschied gemacht wird. Bei Vermittlungsanfragen wird in der eigenen Datenbank in erster Li-

¹⁷⁰ Laut VertreterInnen des Amts für Wirtschaft und Arbeit besteht das Problem bei Kurzeinsätzen allgemein darin, dass sie nicht genau definiert sind. Kurzeinsätze bestimmen sich lediglich aufgrund der Dauer einer Tätigkeit.

¹⁷¹ Zu den Gesuchswegen im Einzelnen, siehe Reglemente des Amts für Wirtschaft und Arbeit im Kanton Zürich sowie Gespräche mit VertreterInnen des AWA und des kantonalen Migrationsamts.

nie nach dem geeigneten Qualifikationsprofil gesucht, unabhängig davon, ob es sich um Personen mit einer F- oder N-Bewilligung handelt.

Für *bezugsberechtigte* arbeitslose Personen wird, ebenfalls unabhängig vom Status, seitens der RAV generell mehr bei der Stellenvermittlung unternommen, als für Stellensuchende ohne früheres Arbeitsverhältnis. Auch hier gilt jedoch, wie bereits im Kanton St.Gallen, dass Personen aus dem Asylbereich nicht aktiv vermittelt werden dürfen, sondern die Anfrage von Seiten der Arbeitgeber erfolgen muss. Der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erweist sich laut AWA schwieriger als der Ersteinstieg ins Erwerbsleben.

Was Qualifizierungsmassnahmen anbelangt, so stehen diese vorläufig aufgenommenen und anderen asylsuchenden Personen begrenzt offen: In der Regel werden sie von den Arbeitsmarktbehörden nur bewilligt, wenn Zusatzkenntnisse für eine Arbeit in den offenen Branchen unerlässlich sind. So wird zum Beispiel abgeklärt, ob Deutschkenntnisse für eine offene Casserolier-Stelle notwendig sind oder nicht.¹⁷²

Im Gegenzug wird eine aktive Arbeitsvermittlung nebst Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen zum Beispiel von der Asyl-Organisation Zürich angeboten. Dieser Auftrag, nämlich Jugendliche und Erwachsene auf das Berufsleben vorzubereiten und ihnen Berufschancen – auch im Hinblick auf eine allfällige Rückkehr – zu vermitteln, läuft dem Auftrag der kantonalen Arbeitsmarktbehörden entgegen, den einheimischen Arbeitsmarkt zu schützen. Hieraus liesse sich ableiten, dass Bestrebungen zur aktiven Arbeitsvermittlung für Personen aus dem Asylbereich lediglich in einem abgeschirmten Segment gefördert werden.

5.3.3 Ausblick

Mit einem dringenden Aufruf, welcher zehn Vorschläge für eine neue schweizerische Asylpolitik umfasst, lancierte der Zürcher Stadtrat Anfang Februar 2003 eine schweizweite, pragmatische Diskussion für eine neue Asylpolitik. Die zehn Vorschläge der Stadt Zürich umfassen unter anderem die Verpflichtung zur Arbeit: Alle Asylsuchenden sollten möglichst schnell nach ihrer Ankunft in der Schweiz arbeiten dürfen. Zweitens sollen Einsatzmöglichkeiten bereitgestellt werden, die das Gewerbe nicht konkurrenzieren, wie die Pflege von Parks und öffentlichen Räumen, die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Sauberkeit in öffentlichen Verkehrsmitteln, der Dienst in Spitälern und Altersheimen oder die Kinderbetreuung. Drittens sollen spezielle Ausbildungs- und Förderungsprogramme für Kinder und Jugendliche angeboten werden.

Diese städtischen Forderungen sind auf dem Hintergrund kantonaler Rahmenbedingungen zu sehen, welche eine klare Reglementierung des Zugangs zum Arbeits- und Berufsleben für Personen aus dem Asylbereich vornehmen. Während gemeinnützige Beschäftigungsprogramme, wie sie vom Stadtrat vorgeschlagen wurden, von den von uns befragten Fachpersonen für die *erste Zeit* des Aufenthalts befürwortet werden, stellt sich die Frage, ob sie auf Dauer nicht dazu beitragen, den fehlenden Zugang zum Arbeitsmarkt zu festigen. Die von uns erhobenen Ergebnisse zeigen indessen, dass sowohl vorläufig aufgenommene Erwachsene als auch Jugendliche in erster Linie an einer angemessen bezahlten Arbeit und dauerhaften Berufsausbildung interessiert sind – Motivationssemester und Beschäftigungspro-

¹⁷² Davon zu unterscheiden sind allgemeine Massnahmen zur Stellenvermittlung, welche für alle bezugsberechtigten Personen unabhängig vom Status gleich gelten. Dazu gehören z.B. die Standortbestimmung, die Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen, persönliche Beratungen etc. Voraussetzung sind die monatlichen Kontrollgespräche und die Bewerbungspflicht.

gramme werden im Kanton St.Gallen und laut IMES gerade von vorläufig Aufgenommenen nur begrenzt genutzt. Wenn Bund und Kantone Beschäftigungsprogramme befürworten und finanzieren, die Integration von AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen ins Arbeits- und Berufsleben jedoch zugleich mittels Einschränkungen beschneiden, dann wird die Dauer des Aufenthalts in den Überlegungen nicht genügend berücksichtigt. Aus Sicht der kantonalen Fürsorge wäre daher generell,

«die Diskussion zu führen, ob man punkto Ausrichtung von Fürsorgeleistungen, Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen zukünftig nicht zwischen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen unterscheiden sollte.» (ZH 14)

5.4 Schul- und Berufsbildung

5.4.1 Grundausbildung

Die obligatorische Grundausbildung steht im Kanton Zürich allen Kindern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gleich offen. Alle neuzuziehenden Immigrantenkinder, die im Kanton Zürich wohnhaft sind, werden in die Kindergärten und Schulen aufgenommen, und zwar unabhängig vom Aufenthaltsstatus ihrer Eltern.¹⁷³ In gemeinsamen Grundsätzen halten die Bildungsdirektion und die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich für Kinder aus dem Asylbereich fest:

« Die Bundesverfassung und das kantonale Schulrecht stipulieren für Kinder im Schulalter das Recht und die Pflicht, eine Schule zu besuchen. Diese Rechtslage gilt auch bei Personen ausländischer Nationalität unabhängig von ihrem ausländer- oder asylrechtlichen Status. Alle Kinder im schulpflichtigen Alter werden gestützt darauf in die Volksschule aufgenommen und kommen wenn nötig in den Genuss von Stütz- und Fördermassnahmen.» (Gemeinsame Grundsätze betreffend die Erfüllung der obligatorischen Schulpflicht von minderjährigen Asylsuchenden und Kindern von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, März 2002)

Die Bildungsdirektion orientiert sich an den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom Oktober 1991. Darin bekräftigt die EDK den Grundsatz, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden. Die Integration respektiert das Recht des Kindes, Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu pflegen.¹⁷⁴ Die EDK strebt hiermit einen Ansatz der egalitären Bildungschancen in öffentlichen Institutionen für alle Kinder an.

Nachdem der Regierungsrat das Unterbringungskonzept von Asylsuchenden im Kanton Zürich ab 2002 geändert hat, werden Asylsuchende für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens, längstens für 12 Monate, in kantonalen Durchgangszentren wohnen und erst anschliessend in Wohnungen der Gemeinden umplatziert. Der verlängerte Aufenthalt in den Zentren

¹⁷³ Siehe dazu : « Aufnahme ausländischer Kinder in öffentliche Schulen ». Polizei- und Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, 1991. Für Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus gilt allerdings: « Es liegt in der Verantwortung der Gemeindeschulpflege, dass Eltern von Kindern ohne legalen Aufenthaltsstatus auf die Meldepflicht aufmerksam gemacht und in Zusammenarbeit mit der Lehrerschaft über die weitere Schulung ihrer Kinder beraten werden. »(ebenda).

¹⁷⁴ Siehe « Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder » EDK, 24.Oktober 1991. Siehe auch Kapitel 3.3 a.a.O.

hat zu Änderungen in der Schulung der schulpflichtigen Kinder aus dem Asylbereich geführt.¹⁷⁵

Die Einschulung von Kindern aus dem Asylbereich erfolgt während der ersten Phase in die Klassen der zugeteilten Gemeinden. Führen die Gemeinden Eingliederungs-Sonderklassen E, so besuchen die Kinder des Asylbereichs nach Möglichkeit die öffentliche Schule. Wenn – gerade in kleineren Gemeinden – keine öffentlichen Sonderklassen E existieren, werden die Kinder entweder in einem Schulraum der Standortgemeinde oder in einem geeigneten Schulraum des Durchgangszentrums unterrichtet. Nach dem Besuch der Sonderklassen werden sie nach Möglichkeit anschliessend in die Regelklassen der Gemeinden aufgenommen.¹⁷⁶

Während der zweiten Phase erfolgt der Volksschulunterricht in den öffentlichen Schulen der Aufenthaltsgemeinden (Sonderklasse E, Regelklasse mit Deutschunterricht für Fremdsprachige oder Regelklasse). Die Schulkosten werden während der ersten Unterbringungsphase vollumfänglich von der kantonalen Bildungsdirektion getragen. Dies gilt für Pauschalen von Kindern, welche die Sonderklassen besuchen, für die Übernahme von Löhnen oder notwendige Schulmaterialien. Während der zweiten Phase werden die Kosten zwischen den Schulgemeinden und dem Kanton aufgeteilt.

Von Bildungsseite wird in Anlehnung an die Empfehlungen der EDK eine möglichst umgehende Einschulung in *öffentliche* Institutionen befürwortet, der Aufenthaltsstatus spielt dabei keine Rolle.¹⁷⁷ Je länger der Aufenthalt in den Durchgangszentren dauert (im Kanton St.Gallen in der Regel 7 Monate, im Kanton Zürich 12 Monate), desto höher ist das Risiko, dass der Wechsel in die öffentlichen Regelklassen verzögert und erschwert wird, wenn Unterrichtsniveau und Angebot in den separat geführten Klassen nicht den Regelstandards entsprechen.¹⁷⁸

Die zweite Phase stellt laut Bildungsverantwortlichen vor allem dann ein Problem dar, wenn es um die Finanzierung von Zusatzmassnahmen geht. Da die Gemeinden Zusatzfinanzierungen meiden, treten Engpässe bei der Finanzierung von sonderpädagogischen Massnahmen auf. Diese werden besonders für traumatisierte und gefährdete Jugendliche aus dem Asylbereich benötigt.

5.4.2 Berufsbildung

Der Kanton Zürich hält einerseits fest, dass die Integration von AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen ins Berufsleben kein Ziel ihres Aufenthalts in der Schweiz sein kann. Er fördert jedoch andererseits mit Hilfe von Bundesgeldern die nachobligatorische Berufs-

¹⁷⁵ Zu den Details siehe « Schulung von Kindern aus dem Asylbereich: neue Grundsätze und Richtlinien». Volksschulamt Zürich 2002

¹⁷⁶ Zur Eröffnung und Führung der Sonderklassen E siehe « Richtlinien zur Schulung von minderjährigen Asylsuchenden, Kindern von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen » des Volksschulamts Zürich vom April 2002. Darin werden die Leitideen sowie Ziele und Inhalte der Sonderklassen E formuliert. Der Unterricht der Sonderklassen umfasst vor allem die Einführung in die deutsche Sprache sowie Mathematik, Singen, Zeichnen, Werken und Turnen.

¹⁷⁷ Das Niveau bei den internen Schulungen in den Zentren sowie in Nebeninstitutionen ist häufig schlechter, als dasjenige der öffentlichen Sonder E- oder Regelklassen.

¹⁷⁸ Es gibt Hinweise darauf, dass gewisse Gemeinden Kinder aus dem Asylbereich aus finanziellen Gründen möglichst lange in den Zentren unterrichten und vom öffentlichen Schulbesuch ausschliessen möchten. Diese Hinweise zu verifizieren, hätte den Rahmen unserer Untersuchung gesprengt.

bildung für Menschen aus dem Asylbereich in Form von Ersatzangeboten. Im sensiblen Übergang zwischen Schule und Berufsleben stellt sich daher ausgeprägt die Frage der Integration von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das Konfliktfeld: *Umfassende Ausbildung* versus *Einschränkung der Berufschancen* soll im Folgenden an unterschiedlichen Formen der Berufsbildung illustriert werden.

Der Kanton befürwortet für jugendliche AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene den Besuch von *berufsbildenden Kursen*. Das Merkblatt «Berufliche Ausbildung von jugendlichen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen» von 1995 hält den Grundsatz fest:

«Es ist sinnvoll und erwünscht, dass jugendliche Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene berufsbildende Kurse besuchen. Jugendliche sollen sich sinnvoll betätigen und sich berufliche Kenntnisse aneignen können, die ihnen sowohl bei einer allfälligen Rückkehr wie auch bei einem weiteren Aufenthalt in der Schweiz nützen. Damit kann auch ein verantwortliches und soziales Handeln gefördert und einem Abgleiten in dissoziales oder kriminelles Verhalten entgegengewirkt werden.» (Direktion für Fürsorge, Stabsstelle Asylwesen, 1995)

Dieses Kursangebot wurde von der Asyl-Organisation Zürich, besonders im Rahmen des TAST (Tagesstruktur für Jugendliche) 1995/96 lanciert. Nach einer ersten Pilotphase, welche positive Resultate zeitigte, wurde es seit 1996 weiter ausgebaut und für Jugendliche aus dem Asylbereich geöffnet. Obwohl das TAST längst nicht allen Jugendlichen gerecht werden kann, nimmt es heute einen zentralen Stellenwert ein, was Bildungsangebote für Jugendliche im Asylbereich angeht.¹⁷⁹

Bei der Vorbereitung auf das Arbeits- und Berufsleben sehen sich die Fachleute des TAST im Clinch, den Jugendlichen mittelfristig keine Perspektive in der Schweiz vermitteln zu können. Trotzdem wird beim Integrationsauftrag kein Unterschied zwischen Jugendlichen mit verschiedenen Aufenthaltssituationen gemacht, sondern versucht, ihnen während ihres Aufenthalts die bestmögliche Ausbildung mitzugeben.

Nebst berufsbildenden Kursen besteht kantonal die Möglichkeit für 15-20jährige Fremdsprachige, *Integrationskurse* zu besuchen.¹⁸⁰ Integrationskurse sind Jahreskurse, in denen neu eingewanderte fremdsprachige Jugendliche Deutsch lernen, sich mit der Lebensweise in der Schweiz vertraut machen und sich auf eine Ausbildung oder Berufstätigkeit in der Schweiz vorbereiten. Sie bestehen zum Beispiel aus einjährigen Deutschkursen oder Übergangsjahren wie dem 10.Schuljahr, welche als Starthilfe ins Berufsleben (zwecks Ausbildungs- oder Arbeitsplatz) gedacht sind.

Die Integrationskurse richten sich in der Regel an Jugendliche mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, welche auf Dauer in der Schweiz bleiben. Die Bildungsdirektion kann jedoch Ausnahmen für Personen aus dem Asylbereich machen, wenn keine Wegwei-

¹⁷⁹ Zum Angebot gehören z.B. Alphabetisierungskurse für Jugendliche zwischen 16-26 Jahren, Einstiegskurse (halbtags Deutschunterricht) und Basiskurse (ganztags Deutsch, Mathematik, Gestaltung, Rechte und Pflichten etc.). Daneben gibt es berufsorientierte Kurse mit Modulen, welche Jugendlichen einen Einblick in die Branchen (Gastro-Betrieb, Krankenpflege) vermitteln. Allerdings kommt immer wieder die Frage auf, wie sinnvoll eine Kurzausbildung in Bereichen ist, in denen die Jugendlichen anschliessend aufgrund der Branchenregelung gar nicht arbeiten dürfen.

¹⁸⁰ Ende November 2002 wurde vom kantonalzürcherischen Stimmvolk einer Verlängerung des Beitrags an die Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche zugestimmt. Der Kredit umfasst CHF 6.8 Mio. für die Dauer von drei Schuljahren. Ohne diesen Kredit würde der Kanton die Lasten zu grossen Teilen den Gemeinden überlassen. Mit dem Kredit nimmt der Kanton weiterhin seine Mitverantwortung wahr.

sung absehbar ist. Sie tut dies, obwohl keine klare Zugangsbestimmung existiert und formell immer eine Hürde bei der Interpretation des Aufenthaltsprovisoriums bestehen bleibt.¹⁸¹

Für den Besuch der Mittelschulen und ein Hochschulstudium bestehen im Kanton keine Einschränkungen aufgrund des Aufenthaltsstatus. Ausschlaggebend ist der Leistungsnachweis, der für vorläufig Aufgenommene dann zum Problem wird, wenn sie aufgrund des verzögerten Familiennachzugs erst spät in die Schweiz einreisen oder ihnen allgemein die Voraussetzungen zum Besuch der Mittelschule oder der Universitäten fehlen. Auch Berufsberatung und schulpsychologische Dienste können von allen Jugendlichen unabhängig vom Aufenthaltsstatus gleichermaßen beansprucht werden. Faktisch liegen die Zugangsbeschränkungen bei den zeitlichen und personellen Ressourcen der Stellen, unter denen in erster Linie Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich zu leiden haben.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge werden kantonale so gut wie möglich integriert und entsprechend gefördert. Das gilt sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene. Ihnen werden Beiträge an Kurse zur sozialen, sprachlichen und kulturellen Integration zugesprochen. Unklar wird die Handhabung bei Stipendien, denn, «es gibt immer Grenzen, welche der vorläufige Status kreiert» (Aussage einer Fachperson).

5.4.3 *Berufslehren, Vorlehren und Anlehren*

Vorläufig Aufgenommene haben im Kanton Zürich die Möglichkeit, während ihres Aufenthaltes in der Schweiz eine Anlehre, eine Vorlehre oder eine Berufslehre zu absolvieren.¹⁸² Das gilt hingegen nicht für Asylbewerber. Da die persönliche und berufliche Integration beider Personengruppen nicht das Ziel des provisorischen Aufenthalts ist und einen Entscheid über den Vollzug der Wegweisung nicht präjudizieren darf, verlangt die Ermöglichung einer Berufsbildung laut kantonalem Reglement «eine gewisse Zurückhaltung».¹⁸³ Zudem dürfen einheimische Jugendliche, einschliesslich Jugendliche mit einer B- oder C-Bewilligung, auf dem Lehrstellenmarkt nicht konkurrenziert werden.

Der Gesuchsweg für eine Bewilligung zum Lehrantritt verläuft wie folgt:

- Lehrvertrag zwischen dem Lehrling/Lehrtochter und der Lehrfirma
- Prüfung/ Genehmigung des Lehrvertrags durch das Amt für Berufsbildung
- Gesuch der Lehrfirma um Bewilligung des Stellenantritts an die zuständige Arbeitsmarktbehörde
- Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde (nach arbeitsmarktlicher Prüfung, vor allem bezüglich Konkurrenzierung von Einheimischen)
- Fremdenpolizei klärt beim BFF ab, ob eine Wegweisung bzw. deren Vollzug absehbar ist

¹⁸¹ Gemäss Aussagen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom Oktober 02.

¹⁸² Zum Unterschied zwischen Vorlehre, Anlehre und Berufslehre siehe Kapitel 5.4

¹⁸³ Siehe « Berufliche Ausbildung von jugendlichen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen ». Direktion der Fürsorge, Stabsstelle Asylwesen, April 1995. Darin heisst es zum Vorgehen : « Die Fremdenpolizei prüft in Absprache mit dem BFF, ob eine Wegweisung bzw. deren Vollzug absehbar ist, und verweigert die Bewilligung, wenn dies der Fall ist. Bei einem negativen Entscheid der Arbeitsmarktbehörde, bzw. der Fremdenpolizei, wird die Genehmigung des Amtes für Berufsbildung hinfällig. »

- Fremdenpolizei holt unterschriftliche Bestätigung des Lehrlings / Lehrtochter und der Lehrfirma ein, dass das Lehrverhältnis bei einem allfälligen Vollzug der Wegweisung aufgelöst und die Ausreise innerhalb der angesetzten Frist erfolgen wird
- Entscheid der Fremdenpolizei¹⁸⁴

Die Zahlen belegen für den Kanton Zürich im Jahr 2001 einen ausgesprochen niedrigen Anteil an Lehrlingen unter vorläufig aufgenommenen Jugendlichen. (Dieser dürfte aufgrund der allgemeinen Lehrstellenknappheit in der Zwischenzeit eher noch gesunken sein). Von den gesamthaft 890 Jugendlichen mit vorläufiger Aufnahme im Alter zwischen 15-24 Jahren verzeichnete der Kanton insgesamt im Jahr 2001 lediglich 74 Lehrlinge oder PraktikantInnen.

Wie im Kanton St.Gallen liegen die Hindernisse bei der Suche nach einer Lehrstelle nicht so sehr im Inländervorrang, sondern beginnen bereits viel früher, nämlich bei der Skepsis auf Seiten der LehrmeisterInnen. Diese müssen einen komplizierten Gesuchsweg einschlagen und lassen sich bei einem allgemeinen Lehrstellenmangel erst gar nicht auf das Risiko einer Anstellung von Jugendlichen mit einer prekären Bewilligung ein. Hinzu kommen entweder mangelnde schulische Voraussetzungen oder ein Informationsdefizit auf Seiten der Lehrmeister, welche über die F-Bewilligung und deren Hintergründe nur unzureichend Bescheid wissen. Eine Rolle spielt weiter die Bewilligungspraxis seitens der Arbeitsmarktbehörden und des Migrationsamts, welche oft nicht durchschaubar ist.¹⁸⁵

Das Informationsdefizit war mit ein Grund, weshalb im November 2002 mit der «Aktion Marilyn» eine Animations- und Aufklärungskampagne lanciert wurde, die zum Ziel hatte, die berufliche Integration von Jugendlichen zu verbessern. Zielgruppe der Kampagne sind vor allem Jugendliche, die zwar etwas lernen möchten, aufgrund ihrer Aufenthaltsbewilligung jedoch kaum eine Chance erhalten. Im Zentrum der Bemühungen steht die Vermittlung von Stellen und Ausbildungsangeboten. Trägerin der Kampagne ist die *Zürcher Konferenz Bildungschancen für Jugendliche (BiFJ)*, welche verschiedene Aktivitäten koordiniert und damit die berufliche Integration von Jugendlichen verbessern will (weitere Informationen unter www.marilyn.ch).¹⁸⁶

5.4.4 Ausblick

Aus Sicht der Bildungsverantwortlichen sind Kampagnen und eine koordinierte Zusammenarbeit zu begrüssen. Sie lösen aber das Grundproblem des Zugangs zu gleichberechtigten Ausbildungs- und Berufschancen für Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich nicht. Die Hauptschwierigkeit liegt einerseits in der Handhabung der Grauzone, welche gerade die Berufsbildung im Übergang zwischen Schule und Beruf darstellt. Der Zugang zur Bildung ist offensichtlich immer wieder vom Goodwill einzelner Personen abhängig, welche den Interpretationsspielraum beim Bildungszugang auszuschöpfen versuchen. Andererseits löst

¹⁸⁴ Siehe Merkblatt « Berufliche Ausbildung von jugendlichen Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen », Direktion der Fürsorge, Stabsstelle Asylwesen, April 1995.

¹⁸⁵ Fachleute sprechen diesbezüglich von Willkür, mit der sie konfrontiert seien, wenn sie den Jugendlichen Lehr- und Ausbildungsplätze beschaffen, diese aber aus unklaren Gründen fallweise bewilligt oder nicht bewilligt werden. (ZH 02, ZH 04)

¹⁸⁶ Das Netzwerk privater, staatlicher und kirchlicher Institutionen ermöglicht den Austausch von Erfahrungen und Informationen zwischen Schulen, Berufsberatung, Stellenvermittlungen, Polizei, Jugendanwaltschaft, Jugendtreffpunkten und -beratungen.

die F-Bewilligung, verbunden mit ihren komplizierten Gesuchswegen und unsicherem Aufenthalt, auf vielen Seiten Unklarheit und Skepsis aus. Gerade für vorläufig Aufgenommene leidet die Bildung unter einer konstanten Perspektivenlosigkeit. Die Belastungen, die mit dem dauerhaften Risiko einer Wegweisung verbunden sind, schlagen sich nicht zuletzt auf die Konzentration in der Schule sowie auf die Lernmotivation der Kinder und Jugendlichen nieder.

Nach ihrer Situationseinschätzung befragt, schlagen Bildungsverantwortliche die Erteilung einer sicheren Aufenthaltsbewilligung für alle Kinder und Jugendlichen vor. So sollten zum Beispiel Familien mit Kindern unter 20 Jahren aus Kinder- und Jugendschutzgründen künftig keine vorläufige Aufnahme mehr erhalten, sondern stattdessen eine feste Aufenthaltsbewilligung B. Falls dies nicht möglich ist, so sollte die Umwandlung in eine B-Bewilligung so früh wie möglich geschehen, da das Provisorium für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen schädlich ist.

5.5 Beratung und Betreuung

Aufgrund seiner Grösse verfügt der Kanton Zürich über ein beeindruckendes Beratungs- und Betreuungsangebot für Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich.¹⁸⁷ Charakteristisch für die vorläufige Aufnahme an der Schnittstelle zwischen Asyl- und Ausländerbereich ist, dass es unseres Wissens jedoch keine spezifische Anlaufstelle gibt, welche sich nur an vorläufig aufgenommene Personen richtet. Stattdessen wenden sich diese mit ihren Anfragen sowohl an Asyl- als auch an Ausländerberatungsstellen, wobei die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Stellen laut Aussagen der Befragten sehr gut funktioniert.

Während das Angebot insgesamt als ausreichend eingestuft wird, hapert es bei den fachlichen und finanziellen Kapazitäten einzelner Stellen. So fehlt es Asylberatungsstellen an Ressourcen, um das komplexe Feld der Asylberatung bei der vorläufigen Aufnahme befriedigend abzudecken. Im Hinblick auf die Klientel vorläufig aufgenommener Personen, wird ein ergänzendes Angebot im therapeutischen Umfeld, bei der Familienberatung sowie bei der Jugendarbeit verlangt. Die Ansichten, ob hierfür eine Öffnung der Normalstrukturen oder die Schaffung spezifischer Stellen notwendig sei, gehen auseinander.

ExpertInnen aus dem Bildungs- und Sozialbereich vertreten die Auffassung, Menschen mit einem F-Ausweis nicht entlang ihres Status zu beraten und zu betreuen, sondern aufgrund ihrer spezifischen Probleme. Analog dazu sollten sie mit ihren individuellen Qualifikationen und Fähigkeiten in die Gesellschaft integriert werden, ohne als vorläufig Aufgenommene gebrandmarkt zu werden.

5.5.1 Sozial- und Rechtsberatung

Soziale Beratungen bilden den grössten Beratungsanteil und sind verknüpft mit den direkten Folgen des unsicheren Aufenthaltsstatus sowie einer prekären sozioökonomischen Situation.

¹⁸⁷ Neben Fachdiensten des Kantons und der Gemeinden und der bereits mehrfach erwähnten Asyl-Organisation Zürich gehören dazu die Zürcher Beratungsstelle für Asyl Suchende (ZBA), kirchliche Hilfswerke, PsychotherapeutInnen, Beratungsstellen für AusländerInnen, das SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt (Tikk), sowie AnwältInnen und Rechtsberatungsstellen im Kanton. Zum Adressverzeichnis von Institutionen, Projekten und Beratungsstellen für AusländerInnen im Kanton Zürich, siehe neu : www.integration-zh.ch.

Konkret umfasst die Sozialberatung Hilfestellungen z.B. beim Einholen von Arztzeugnissen, in Schulangelegenheiten, bei der Suche nach Zusatzfinanzierungen oder bei familiären Spannungen. Die Rechtsberatung ihrerseits hilft in erster Linie bei den komplizierten Gesuchswegen der vorläufigen Aufnahme, bei Anträgen auf Auslandsreisen oder Kantonswechsel oder bei Umwandlungsanträgen auf eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung B.

Bei den Beratungssuchenden handelt es sich gegenwärtig vor allem um Sri Lanki und Somali. Deren Anzahl hat sich in der letzten Zeit erhöht, da viele das zeitliche Kriterium für eine Umwandlung erfüllen und die Kinder in ein Alter kommen, wo es um die nachobligatorische Bildung geht.

Konfliktberatung ist in Zusammenhang mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeits-Umfeld, der Schule oder Familie erforderlich. Bei den arbeitsrechtlichen Problemen geht es um missbräuliche Kündigungen, die Forderung zur Ausbezahlung von Überstunden, zu niedrige Löhne oder um Fälle, bei denen die Betroffenen zwar die Si-Rück Abgaben bezahlt, der Arbeitgeber diese jedoch nicht einbezahlt hat.

Andererseits intervenieren die Beratungsstellen bei innerfamiliären Konflikten. Das Provisorium führt konkret zu Spannungen innerhalb der Familien aufgrund von jahrelanger (Teil-)Fürsorgeabhängigkeit, Unsicherheit oder auch unterschiedlichen Aufenthaltstatus innerhalb derselben Familien oder Gemeinschaften. Die Relegation der Verantwortung für die schwierige Situation hat entweder Trennungen zur Folge, oder aber Konflikte werden internalisiert, wenn keine Möglichkeiten eines offenen und öffentlichen Umgangs damit bestehen. So zeigen sich unter Sri Lanki heute zunehmend die psychischen Folgeschäden des Dauerprovisoriums, die von Fachleuten eindeutig auf die über Jahre anhaltende prekäre sozioökonomische Situation sowie die Unsicherheit des Aufenthalts zurückgeführt werden.

5.5.2 Psychologische Beratung und Betreuung

Fachleute auf dem Gebiet der Traumatherapie verzeichnen unter ihren KlientInnen eine hohe Anzahl vorläufig aufgenommener Personen. Viele von ihnen leiden unter psychischen und somatischen Belastungen, verursacht durch Traumatisierungen infolge von Gewalt, Verfolgung und Krieg in ihren Herkunftsländern. Als Folge davon ist ihr Selbstwertgefühl, ihr Beziehungs- und Lebenswert sowie die gesellschaftliche, berufliche und materielle Sicherheit stark eingeschränkt. Diese posttraumatischen Leiden werden verstärkt durch Retraumatisierungen, welche sich aus den belastenden Umständen des provisorischen Aufenthalts in der Schweiz ergeben.

Die Existenzbedingungen, die mit der vorläufigen Aufnahme verbunden sind, stellen damit für bereits traumatisierte Menschen eine Verstärkung ihres Krankheitsbildes dar und werden aus therapeutischer Sicht klar kritisiert. (Zu Auswirkungen des Provisoriums auf die Betroffenen, siehe Kapitel 10).

5.5.3 Rückkehrberatung

Im Auftrag des Kantons führt das SRK Zürich eine Rückkehrberatungsstelle nach den Weisungen des BFF.¹⁸⁸ Deren Aufgabe besteht in der Beratung von Rückkehrwilligen, seien dies AsylbewerberInnen, vorläufig Aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge. Mittels Länderprogrammen wird bestimmten Herkunftsgruppen eine freiwillige Rückkehr verbunden mit

¹⁸⁸ In jedem Kanton ist die Einrichtung einer solchen Stelle obligatorisch.

einer speziellen Unterstützung anempfohlen. Die Unterstützungsleistungen variieren, in der Regel umfassen sie 500 CHF pro Erwachsener und 250 CHF pro Kind, wobei seit Kurzem ebenfalls die Möglichkeit besteht, Existenzgründungen zu unterstützen (kleine Projekt- und Business-Pläne für Menschen, die sich in ihrem Land eine Existenz aufbauen möchten).

Neuste Länderprogramme betrafen in den letzten Jahren z.B. das Horn von Afrika, sprich die Länder Somalia, Eritrea und Äthiopien, sowie Sri Lanka oder Kosovo. Nebst Länderprogrammen existieren Beratungen in Einzelfällen (z.B. Iran, Irak). Wenn kein Länderprogramm läuft, betrifft die Anzahl Rückkehrwilligen unter den vorläufig Aufgenommenen zirka 10 % der Beratungssuchenden, bei Länderprogrammen, wie dem Kosovo-Programm, wo es um kollektiv Aufgenommene ging, bis zu 90 %. Gemäss Aussagen der Beratungsstelle des SRK kommt die Mehrheit der Betroffenen jedoch nicht, weil sie zurückkehren möchte, sondern um sich sozial beraten zu lassen. Der Erfolg der Länderprogramme war bisher äusserst begrenzt, und es stellt sich aus ExpertInnen-Sicht die Frage, ob die geringe Nachfrage die hohen finanziellen Aufwändungen rechtfertigt?

Die Einladung zu einer Informationsveranstaltung löst unter den Betroffenen regelmässig Unverständnis und Angst vor einer Rückschaffung aus. Die Aufgabe der Beratungsstelle besteht dann darin, zu beruhigen, aufzuklären und Perspektiven aufzuzeigen sowie die Freiwilligkeit der Rückkehr zu betonen.¹⁸⁹ Teils üben die Communities – wie zum Beispiel die tamilischen Organisationen in der Schweiz – Druck auf ihre Landsleute aus, die Aufforderungen nicht zu befolgen. In der Mehrheit der Fälle ist das abhängig von der politischen Situation im Herkunftsland selbst.

Zu den Beratungssuchenden gehören überwiegend männliche Einzelpersonen über Mitte dreissig, die eine Rückkehr flexibler handhaben könnten als Familien. Oder aber es handelt sich um Familien und Einzelpersonen, die mit dem Dauerprovisorium und den Beschränkungen auf Jahre nicht mehr leben können. Laut Angaben der Beratungsstelle ist deren Anzahl geringfügig. Bei der Rückkehrberatung des SRK äussert man sich dazu wie folgt:

«Da gibt es ganz wenige, auf die das zutrifft, wo der Druck irgendwie einen Rückkehrwillen erzwingt. Die Anzahl Leute, die nachher wirklich zurückkehren können, rechtfertigt nicht die Handhabung (in der Schweiz, A.d.V). Es ist wahrscheinlich in den Promillen, bei denen diese Taktik irgendwie Erfolg hat. Und alle anderen, die verzweifeln da ein bisschen an ihrem Status und es hat relativ viele Folgen.» (ZH 07)

Die praktische Erfahrung der Rückkehrberatung zeigt, dass Integration und Rückkehr keine Widersprüche sind. Im Gegenteil: Eine gute Ausbildung und Berufserfahrung trägt am ehesten zum Rückkehrwillen der Angesprochenen bei:

«Die Rückkehr fällt allen schwerer, wenn sie hier nicht einmal die Möglichkeit hatten, sich sinnvoll auszubilden, eine sinnvolle Arbeit zu machen, vielleicht auch nur ihre eigene Existenz da mal zu regeln. Und ich denke, dann wird der Rückkehrwillen immer kleiner. Leute, die sich hier ein bisschen entwickeln konnten und integrieren, kommen auch eher irgendwie auf den Geschmack, vielleicht auch im eigenen Land mal etwas aufzubauen. Hier werden sie einfach lahmgelegt...(…) und das ist nicht rückkehrfördernd.» (ZH 07)

¹⁸⁹ Das Vorgehen ist kantonal unterschiedlich: In gewissen Kantonen werden direkt die Unterlagen des BFF verschickt, ohne den Weg über Informationsveranstaltungen zu suchen.

6. L'admission provisoire dans le canton de Vaud

6.1 Octroi, levée et transformation de l'admission provisoire

Le nombre de personnes au bénéfice d'un permis F dans le canton de Vaud s'élevait à 3 631 en juin 2002.¹⁹⁰ Elles proviennent essentiellement d'Ex-Yougoslavie, Somalie, Bosnie-Herzégovine, Sri Lanka, Angola et représentent 43 % du total des demandeurs d'asile du canton¹⁹¹. La grande majorité (2 504 pers.) a obtenu ce permis sur la base de la non-exigibilité de son renvoi, alors que 814 personnes ont été admises dans le cadre de l'Action humanitaire 2000. Par ailleurs, dans 154 cas le renvoi a été déclaré techniquement impossible.¹⁹² On peut aussi signaler que 19 % des personnes au bénéfice d'un permis F dans le canton de Vaud sont en Suisse depuis plus de 10 ans, ce qui est à peine en-dessous du chiffre pour l'ensemble de la Suisse (21 %).¹⁹³

6.1.1 Octroi

La décision d'octroyer une admission provisoire individuelle étant essentiellement le fait de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), le canton – c'est-à-dire la division asile du service de la population (SPOP) – n'intervient que dans certains cas de figure. Il s'agit dans ce chapitre d'examiner de plus près les cas où le canton intervient.¹⁹⁴

- Lorsque le canton, responsable des renvois, constate une impossibilité de renvoi, il a la compétence de demander qu'une admission provisoire soit octroyée. Suivant une jurisprudence de la Commission de recours en matière d'asile (CRA), le canton peut la demander après une année.
- Si la procédure d'asile ordinaire est en cours depuis plus de quatre ans, l'autorité fédérale (ODR ou CRA) doit consulter le canton avant de donner une réponse négative qui impliquerait un renvoi. Celui-ci donne un préavis sur une éventuelle situation de détresse personnelle grave qui empêcherait le renvoi et justifierait un permis F comme mesure de remplacement. Ces préavis prennent surtout en compte les aspects d'autonomie financière.¹⁹⁵

Dans les deux cas, suite à un refus de l'autorité fédérale d'accorder l'admission provisoire, le canton a la compétence de faire recours auprès de la CRA. Ceci arrive parfois car, selon les

¹⁹⁰ Bestand VA nach Grund 30.6.2002, statistiques AUPER

¹⁹¹ chiffres pour 2001, statistiques AUPER. Le terme « demandeurs d'asile » tel qu'il est utilisé dans ce chapitre comprend aussi bien les requérants d'asile dont la procédure est en cours (permis N) que les personnes admises provisoirement (permis F).

¹⁹² Pour la distinction entre les différents motifs d'octroi d'un permis F, c.f. « Überblick über die Bewilligungstypen für Personen aus dem Asylbereich »

¹⁹³ chiffres pour 2001, statistiques AUPER. Il est intéressant de remarquer que le chiffre pour le canton de Vaud monte à 27 % lorsqu'on ne prend en considération que les personnes âgées de plus de 18 ans (chiffre pour la Suisse : 30 %).

¹⁹⁴ Pour l'octroi de l'admission provisoire par l'ODR c.f. chap. 2.3

¹⁹⁵ Pour apprécier les situations de détresse personnelle grave, le canton se base sur les deux conditions décrites dans l'art.33 de l'ordonnance 1 sur l'asile. Le canton de Vaud ne propose pas spontanément des cas à l'ODR sans avoir été sollicité par lui ou par la CRA.

dières de notre interlocuteur au SPOP, le canton de Vaud considère que l'ODR est très restrictif dans l'application de cette disposition.

- Le troisième cas de figure se base sur la circulaire Metzler que l'ODR et l'Office fédéral des étrangers (OFE) ont émise le 21 décembre 2001 qui prévoit que, dans certains cas de figure, le chef du département (département des institutions et relations extérieures dans le cas du canton de Vaud), peut solliciter l'octroi d'une admission provisoire pour une situation de détresse personnelle même après la clôture de la procédure d'asile. Parmi les cas présentés par le canton de Vaud, 46 ont été acceptés par l'autorité fédérale et un nombre équivalent a été refusé. D'autres cas sont actuellement encore en étude auprès de l'ODR. En ce qui concerne les cas qui ressortent du domaine de l'asile, le canton de Vaud est de loin celui qui a soumis le plus de cas, ce qui est dû à des raisons historiques. Depuis longtemps, le canton a une politique prudente concernant l'exécution des renvois. Il en résulte qu'un grand nombre de personnes séjournent dans le canton depuis des années et pourraient donc remplir les critères posés par la circulaire.¹⁹⁶
- Le dernier cas de figure est l'action humanitaire 2000¹⁹⁷, qui est un cas similaire à la circulaire Metzler puisqu'il s'agit aussi d'une décision du Conseil fédéral qui a créé une situation qui n'était pas prévue par la loi. Sur les 1500 personnes pour lesquelles le canton avait émis un préavis favorable dans le cadre de cette action, 1400 ont pu être mises au bénéfice d'un permis F.

6.1.2 Vérification et levée

La décision de levée est entièrement du ressort de l'ODR. Le canton ne contrôle pas de sa propre initiative si les motifs qui ont conduit à l'octroi de l'admission provisoire sont toujours valables pour suggérer la levée à l'ODR. En cas de délit, il transmet les données à l'ODR, ce qui peut entraîner une levée de l'admission provisoire.

6.1.3 Transformation

La transformation du permis F en B est le fruit d'une double décision, cantonale et fédérale. En premier lieu, le canton décide s'il veut ou non transmettre le dossier (la demande de transformation) à l'OFE ou non. Le canton n'agit que sur demande du/de la concerné-e. La deuxième décision est celle de l'OFE qui accorde le permis ou non¹⁹⁸.

Le canton observe divers critères lors de son choix :

a) la durée de séjour en Suisse

Le canton de Vaud s'adapte aux conditions d'entrée en matière de l'OFE : Une famille avec des enfants en âge de scolarité doit être en Suisse au minimum depuis 4 ans ; pour les célibataires, 8 ou 9 ans sont nécessaires.¹⁹⁹

¹⁹⁶ On peut signaler à ce sujet que c'est du canton Vaud qu'est partie la mobilisation récente pour les sans-papiers (occupation de l'église de Bellevaux par le mouvement « En 4 ans on prend racine », composé en majorité de Kosovars dont l'admission provisoire avait été levée).

¹⁹⁷ En ce qui concerne l'action humanitaire 2000, c.f. chap.2.3

¹⁹⁸ Pour la transformation du permis F en permis B, c.f. chap. 2.3

¹⁹⁹ Selon notre interlocuteur au SPOP, la durée de séjour n'étant qu'un élément parmi d'autres, le cas d'un célibataire peut être proposé par le canton avec une durée de séjour inférieure.

b) présence/ absence et stabilité d'une activité lucrative

Normalement, une activité lucrative à 100 % au moment de la demande est exigée et il faut que celle-ci soit stable. Le corollaire est l'autonomie financière, qui est en principe aussi exigée.²⁰⁰ Depuis une décision du tribunal administratif, le canton est invité à faire preuve de souplesse dans le cas de familles où un des parents travaille à 100 % mais dont le salaire n'est pas suffisant pour faire vivre toute la famille. La situation des familles monoparentales justifie également que l'exigence d'une autonomie financière complète soit abaissée.

c) formation

La présence d'enfants en cours de scolarisation est un atout. Une formation qui serait un gage d'une intégration professionnelle future est aussi un point important. Une personne qui est en apprentissage par exemple n'est pas encore autonome financièrement mais a de bonnes chances de le devenir.

d) comportement de la personne

Ce critère comprend un volet objectif, qui concerne la présence ou non d'infraction²⁰¹. Le volet subjectif comporte le témoignage de l'assistant social de la FAREAS et peut comporter une enquête de police et des pièces fournies par l'intéressé.

e) présence/absence de dettes et de poursuites

Il semblerait que les dettes soient une raison fréquemment évoquée pour refuser un permis B. Or, on constate que les personnes sont souvent mal encadrées par des assistants sociaux débordés et que les services d'aide tels que la Fraternité²⁰² se retrouvent à faire du travail social (plan de remboursement pour assainir la situation) plutôt que du travail juridique.²⁰³

La demande de permis B peut théoriquement se faire dès le lendemain de l'obtention d'un permis F.²⁰⁴ Dans les faits, le concerné a souvent intérêt à avoir atteint en tout cas les quatre ans de séjour pour remplir les conditions. En cas de refus du canton de transmettre le dossier à l'OFE, un recours peut être interjeté auprès du tribunal administratif du canton. Il peut aussi reformuler sa demande plus tard, après avoir trouvé un emploi par exemple, lorsqu'il estime mieux remplir les conditions.

Par ailleurs, aux dires de certains concernés, il semblerait que les conditions pour l'obtention du permis B soient assez strictement appliquées par le canton, et des cas de jeunes qui ont préféré demander directement un passeport suisse ont été signalés.²⁰⁵

²⁰⁰ Ceci s'explique par des raisons d'ordre économique : l'aide sociale touchée par les permis F provient de la Confédération. Par contre, les personnes au bénéfice d'un permis B sont à la charge du canton si elles ne sont pas autonomes.

²⁰¹ Aux dires du SPOP, la présence d'une infraction n'est pas forcément déterminante si elle n'est pas importante et qu'il n'y a pas eu de récidive.

²⁰² La Fraternité est la branche du Centre social protestant de Lausanne qui s'occupe des migrant-e-s

²⁰³ Il arrive parfois que des admis provisoire soient aux prises avec des dettes qui n'ont pas de sens, comme cette personne qui était mise en poursuite par l'office des impôts du district alors que les impôts des demandeurs d'asile sont déduits à la source. Ne maîtrisant pas assez bien le français, elle n'avait pas pu tirer la situation au clair par elle-même.

²⁰⁴ On entend souvent, surtout parmi les personnes admises provisoirement, qu'il faudrait attendre 2 ans après l'obtention du permis F pour demander un permis B. Il est vrai qu'il existe une recommandation de l'OFE allant dans ce sens, mais elle n'a pas force de loi.

²⁰⁵ Il faut compter 12 ans de séjour en Suisse pour pouvoir demander la nationalité suisse. Cependant, entre 10 et 20 ans, les années comptent double. Cela veut dire qu'un enfant arrivé à l'âge de 5 ans par exemple, peut

6.2 Prise en charge sociale

Depuis 1994, la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS), fondation de droit privé, a été chargée par l'Etat de Vaud des tâches relatives à l'accueil, l'hébergement et l'assistance des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire qui sont attribuées par la Confédération au canton de Vaud. Le système de prise en charge en vigueur correspond donc à un modèle centralisé, puisque Vaud s'adjoint la collaboration d'un seul organisme en ce qui concerne les demandeurs d'asile pour tout le canton²⁰⁶.

6.2.1 Hébergement

A leur arrivée dans le canton de Vaud, les requérant-e-s d'asile sont logé-e-s dans un des 15 centres d'hébergement de 1^{er} accueil, ou dans un des 4 abris de protection civile du canton. Après environ 6 mois²⁰⁷, ils sont transférés dans des appartements gérés par la FAREAS. S'ils sont autonomes financièrement, ils peuvent loger dans des appartements privés. Ce sont donc la durée de séjour et l'indépendance financière qui déterminent le type de logement et non pas le passage de statut N à F.

Dans la pratique, pour une personne admise provisoirement, même si elle travaille, trouver un logement est difficile en raison de son statut précaire. Elle continue donc souvent à habiter dans l'appartement de la FAREAS²⁰⁸.

Il faut garder en mémoire que la question du logement est depuis longtemps un problème dans tous les domaines dans le canton de Vaud. Il est clair cependant que les effets de la crise du logement se font plus gravement ressentir pour les personnes défavorisées et les étrangers au bénéfice de permis précaires.

6.2.2 Assistance financière²⁰⁹

La Confédération alloue des forfaits à la FAREAS, qui est chargée de les redistribuer aux requérants.

Pour vivre, un requérant d'asile (permis N ou F) touche par mois :

	En centre	En appartement
Personne seule	CHF 369	CHF 474
Couples	CHF 732	CHF 882
Couple avec 2 enfants	CHF 1158	CHF 1338

L'aide sociale est allouée pour l'alimentation, les frais vestimentaires et l'argent de poche. Il est à noter que ces normes sont beaucoup plus restrictives que les normes de l'aide sociale vaudoise.

faire une demande de naturalisation à l'âge de 14 ans. Par ailleurs, les dossiers des jeunes sont traités de manière plus rapide (naturalisation facilitée). Ceci amène à des situations où des enfants de détenteurs de permis F ont un passeport suisse.

²⁰⁶ C.f. Andreotti, C., B. Cottet, et al. (2001). L'asile en trois déclinaisons. Lausanne, IDHEAP.

²⁰⁷ Six mois est la durée que la FAREAS aimerait idéalement atteindre. Pour le moment, la crise du logement bloque les transferts et les durées de séjour en centre avoisinent les 12 à 18 mois.

²⁰⁸ Il faut savoir que la FAREAS, qui a beaucoup de difficultés à trouver des logements, les loue parfois au prix fort. Ces loyers plus élevés que la norme se répercutent sur le demandeur d'asile lorsque celui-ci devient autonome financièrement.

²⁰⁹ Les informations contenues dans ce chapitre sont tirées du rapport d'activité 2001 de la FAREAS.

Une personne qui travaille ou aidée par sa famille ne touche pas d'assistance. Elle doit payer son loyer et son assurance maladie. 10 % de son salaire sont de plus retenus pour couvrir les frais d'assistance, de départ et d'exécution du renvoi (retenues de sûreté).

Comme on le voit dans le tableau, les normes d'assistance changent suivant si la personne est en centre ou un appartement. Elles n'augmentent pas en fonction de la durée de séjour en Suisse.

6.2.3 Soins médicaux

Comme toutes les personnes relevant du domaine de l'asile, les personnes admises provisoirement font partie du réseau de santé FARMED²¹⁰ tant qu'elles sont dépendantes de l'aide sociale. Il s'agit d'un système de double « gate-keeping »²¹¹. Les patient-e-s sont filtré-e-s une première fois par le Service de santé infirmier pour les requérants d'asile (SSIRA)²¹², une seconde par les médecins de premier recours (MPR). Le demandeur d'asile est tenu de passer d'abord par l'un des quatre centres de santé du SSIRA où il sera examiné par une infirmière et, si elle le juge nécessaire, orienté vers un médecin de premier recours²¹³. Le réseau des MPR comporte 167 médecins dans tout le canton, dont des généralistes, des internistes et des pédiatres. Celui-ci pourra à son tour l'orienter vers un spécialiste.²¹⁴

Les demandeurs d'asile sont assurés collectivement auprès d'un assureur. Tant qu'ils sont à l'assistance, ils n'ont donc pas choix de leur assurance, et un choix limité en ce qui concerne leur médecin.²¹⁵

Si une personne fait preuve d'autonomie financière durable (plus de 6 mois), elle doit s'assurer individuellement chez l'assureur de son choix et ne fait ainsi plus partie du réseau FARMED²¹⁶.

Les patients qui ont des troubles d'ordre psychiatrique peuvent être pris en charge par le centre de consultation d'Appartenances²¹⁷.

Le but de FARMED est de baisser les coûts, mais il induit un système de bons de délégation à renouveler tous les trois mois qui complique passablement le processus. C'est particuliè-

²¹⁰ FARMED pour FAREAS et MEDICAL. Ce réseau a été créé au 1er septembre 1998 et reconnu formellement à fin 1999.

²¹¹ Ce système est présenté en détails dans l'article « Gatekeeping-Rolle des Pflegedienstes im Kanton Waadt im Rahmen des Gesundheitsnetzes FARMED für Asylbewerber » de Rodolphe Schaeubling, paru dans *Managed Care*, no 4-5 2002, duquel la plupart des informations de ce chapitre ont été tirées.

²¹² Les activités sanitaires du SSIRA ont été transférées intégralement de la FAREAS à la Policlinique médicale universitaire de Lausanne (PMU) au premier janvier 2002.

²¹³ Les infirmières du SSIRA sont en mesure de traiter environ 80 % des demandes. Elles peuvent distribuer des médicaments de confort (en vente libre) ou donner des bons pour la pharmacie. Elles sont contrôlées par la pharmacie de la PMU.

²¹⁴ Dans le cas des ophtalmologues, gynécologues et services psychiatriques d'urgence, il n'est pas nécessaire de passer par un MPR. Dans les cas d'urgence et pédiatriques, les RA n'ont pas besoin de passer par le SSIRA.

²¹⁵ Lorsqu'une infirmière décide d'orienter un patient vers un médecin de premier recours, le requérant peut choisir un des 167 médecins qui sont sur la liste.

²¹⁶ Il existe deux échéances par année lors desquelles ce passage de contrat collectif à individuel est possible.

²¹⁷ Appartenances est une association pluriculturelle basée à Lausanne dont le but est de favoriser la qualité de vie des migrants. Dans le cadre de son centre de consultations, elle offre un accompagnement thérapeutique assuré par une équipe pluridisciplinaire (psychiatres, psychologues, ethnothérapeutes, logopédistes) et pluriculturelle.

rement gênant pour les traitements de longue durée, comme les psychothérapies par exemple. De nombreux prestataires de soins, partenaires de FARMED, peinent à comprendre exactement le système, qui change régulièrement, et se plaignent du surcroît de travail administratif induit par l'obligation de renouveler les bons.

Les demandeurs d'asile ne sont pas assurés à l'AI (assurances invalidité). L'ODR peut se substituer à l'AI après avoir analysé les demandes et prendre en charge les frais occasionnés par une prothèse ou une chaise roulante par exemple. Selon certains témoignages, l'ODR se montre passablement restrictive. Ce problème est fortement ressenti dans les écoles : pour les élèves suisses qui auraient un retard mental, il est possible d'avoir un maître particulier pris en charge par l'AI. Pour les permis F, il faut trouver une autre source de financement, parfois l'ODR, parfois les services sociaux du canton. Pour la logopédie, dans le cadre de l'école obligatoire, c'est la commune qui prend en charge, mais pas dans le post-obligatoire.

Une autre question essentielle dans le domaine de la santé des migrant-e-s est celui de la traduction. Appartenances a créé son propre réseau d'interprètes qu'ils forment eux-mêmes. Ils ont systématiquement recours à un interprète pour leurs patient-e-s migrant-e-s et cela leur occasionne de forts coûts. Coûts que justement beaucoup d'autres praticiens ne veulent ou ne peuvent pas prendre en charge et pour lesquels il est difficile de trouver des sources de financement extérieures. Le SSIRA dispose quant à lui de son propre réseau de 35-40 traducteurs sur appel.

6.2.4 Le cas des réfugiés admis à titre provisoire

La FAREAS ne s'occupe pas des réfugiés admis à titre provisoire (permis F, statut de réfugié accordé mais asile refusé²¹⁸), pris en charge par l'association vaudoise pour l'intégration des réfugiés et des exilés (AVIRE)²¹⁹.

Ils reçoivent les mêmes sommes pour l'assistance que les réfugiés au bénéfice d'un permis B, donc que toutes les personnes à l'aide sociale vaudoise. En ce qui concerne les logements aussi, les réfugiés avec permis F cherchent eux-mêmes leur logement, comme les réfugiés avec permis B. Ils prennent le bail à leur nom et l'AVIRE peut se porter cautionnaire si cette personne est assistée.

Tout comme les porteurs de permis F n'ayant pas de statut de réfugié, les réfugiés admis provisoirement n'ont pas accès aux logements subventionnés, réservés aux personnes ayant au moins un permis B.

Les réfugiés admis à titre provisoire ont une assurance individuelle et ne font pas partie du système FARMED, contrairement aux admis provisoires pris en charge par la FAREAS.

6.3 Marché du travail

Au moment de la prise d'activité lucrative, la personne admise à titre provisoire, comme tous les demandeurs d'asile, doit demander une autorisation de travail. Celle-ci passera par la division asile du service de la population qui en examinera les aspects « police des étrangers » et par le service de l'emploi du département de l'économie en ce qui concerne les aspects liés au droit du travail.

²¹⁸ Pour les réfugiés admis à titre provisoire, c.f. « Gesetzliche und administrative Grundlagen », chap. 2.2

²¹⁹ L'AVIRE cessera ses activités et sera remplacée par le CSIR (centre social pour l'intégration des réfugiés) en janvier 2003.

En dehors de l'interdiction de travail qui frappe les demandeurs d'asile pendant les trois premiers mois de leur séjour et qui relève de la réglementation fédérale, il n'y a pas de limitation particulière à la prise d'activité lucrative par des personnes relevant du domaine de l'asile dans le canton de Vaud. Les titulaires de permis F ont accès au marché du travail dans les mêmes proportions que les autres travailleurs migrants. Des interdictions partielles peuvent être décrétées par la cheffe du département de l'économie dans des périodes de conjoncture défavorable. A cela s'ajoutent les périodes d'interdiction décrétées ponctuellement par le Conseil fédéral, comme celle de septembre 2000, liée à l'afflux des réfugiés du Kosovo.

Il n'y a pas dans le canton de Vaud de règlement de branche et le principe de priorité à la main d'œuvre résidente n'est pas appliqué²²⁰. Il n'y a pas non plus de préférence pour un permis F par rapport à un permis N. Ce qui prime avant tout pour le service de l'emploi du canton de Vaud, c'est le respect des conditions de travail et le respect du marché du travail. Dans ce sens, il porte une certaine attention à éviter un effet de dumping social et salarial qui résulterait d'une préférence trop marquée des patrons pour des personnes au bénéfice de permis précaires. On voit ainsi que dans le canton de Vaud c'est avant tout l'offre de travail qui détermine l'accès au marché du travail des personnes admises provisoirement (Wimmer et Piguet, 1997).

Par ailleurs, les requérants ne sont pas autorisés à prendre un nouvel emploi ou à changer d'employeur dès la décision définitive et exécutoire du rejet d'admission provisoire. On accorde cependant aux personnes qui ont déjà un emploi le droit de continuer de travailler chez le même employeur jusqu'à deux semaines avant le délai de départ.

Dans la pratique, trouver du travail s'avère souvent difficile pour les personnes admises provisoirement, ce qui est dû en partie au déficit d'information des patrons qui ne distinguent pas toujours les différentes sortes de permis. Ils ont donc peur que la personne soit renvoyée et de ce fait ne l'engage pas.

Il est intéressant de constater que, au vu des statistiques, alors que le canton de Vaud n'a pratiquement pas de restriction à la prise d'emploi des personnes relevant du domaine de l'asile, il n'a de loin pas le plus fort taux d'activité, comparé aux autres cantons²²¹. L'explication la plus probable à ce phénomène est que la grande proportion rurale de ce canton crée un marché du travail limité.

6.4 Formation scolaire et professionnelle

Dans le canton de Vaud, l'accès à la scolarité obligatoire est assuré à tous les mineurs, même les sans-papiers. Les enfants sont placés soit dans des classes d'accueil²²², soit dans des classes normales dès que leur niveau de français le permet.

²²⁰ Il n'existe aucune directive du Conseil d'Etat dans le sens d'une priorité accordée à la main d'œuvre indigène et les emplois ne sont donc pas réservés à des Suisses ou à des chômeurs. Dans la pratique, ceci peut cependant être parfois le cas dans des périodes de contexte économique défavorable.

²²¹ La proportion d'actifs parmi les personnes au bénéfice d'un permis F de plus de 18 ans est de 37.5 % dans le canton de Vaud, alors que la moyenne pour la Suisse s'élève à 47 %. Source : statistiques AUPER.

²²² Certains villages n'ont pas la possibilité d'avoir des classes d'accueil à cause de leur population insuffisante, c'est par exemple le cas de la Vallée de Joux. On propose alors des cours de français intensif.

Au niveau du post-obligatoire, toutes les formations scolaires sont ouvertes aux porteurs de permis F (i.e. gymnase, école de perfectionnement, école de degré diplôme, raccordement, université,...). C'est dans le domaine de la formation professionnelle que l'on trouve quelques restrictions. En effet, on a remarqué que dans la pratique, l'école de Lausanne, très prisée en raison de sa centralité, a tendance à refuser aux admis provisoires l'accès aux formations très demandées. Ceci serait cependant plutôt à rattacher au fait que pour pouvoir entrer dans l'école les personnes nécessitent une place d'apprentissage et un niveau de formation qui fait souvent défaut aux détenteurs de permis F. Les écoles professionnelles décentralisées (Yverdon, Sainte-Croix) par contre acceptent plus facilement les permis F.

Rien ne s'oppose formellement à un apprentissage, mais l'accord du patron peut être difficile à obtenir puisqu'il peut y avoir un risque de renvoi en cours de formation. Il est arrivé que le SPOP s'oppose en sachant que la personne appartenait à un groupe pour lequel le Conseil fédéral avait pris une décision de renvoi dans les mois qui suivent- mais en général, il accepte qu'un admis provisoire signe un contrat d'apprentissage.

On peut donc dire qu'il n'y a pas de problème au niveau administratif, l'accès à une école étant rarement refusé, mais la difficulté, qui se traduit parfois par une impossibilité d'effectuer une formation, serait plutôt liée au manque d'aides financières (frais de matériel, repas extérieurs, transport...).

En effet, le service des bourses du canton de Vaud n'accorde pas d'aide aux personnes admises provisoirement vu leur statut.²²³ Les aides prévues par l'ODR et distribuées par l'intermédiaire de la FAREAS quant à elles sont minimales et ne permettent que difficilement de mener à bien une formation.²²⁴ Les admis provisoires peuvent trouver une aide auprès de l'association Envol, qui a été créée justement sur la base de la constatation que beaucoup de jeunes ne pouvaient pas entreprendre de formation pour des raisons financières.²²⁵

Le flou qui règne autour du permis F (transformation en permis B possible ou renvoi imminent?) rend l'orientation des jeunes difficile.

Lorsqu'on interroge les concerné-e-s, il semble que très peu d'admis provisoires - mêmes parmi ceux arrivés très jeunes en Suisse- n'atteignent un niveau post-obligatoire, malgré l'absence d'empêchement formel. Une affirmation claire à ce sujet demanderait cependant une recherche plus poussée menée à l'aide de statistiques.

Par ailleurs, en ce qui concerne les formations spécifiquement destinées aux demandeurs d'asile, depuis 1996, la FAREAS a un programme de formation et d'occupation qui comprend des cours de couture, menuiserie, travaux sur métaux, qui sont ouverts aux permis N et aux permis F. Depuis 1998, ils ont un système de pré-formation de 6 mois, qui les aide à avoir accès aux autres formations de la FAREAS.

²²³ Le service des bourses du canton de Vaud peut allouer des aides aux gymnasiens, selon le revenu de leurs parents, s'ils sont Suisses, détenteurs de permis C ou de permis B (s'ils sont domiciliés depuis plus de 5 ans sur territoires vaudois avec leurs parents).

²²⁴ La FAREAS paie les frais de transport de l'étudiant-e jusqu'à la fin du gymnase.

²²⁵ Il faut signaler qu'il arrive que des gymnases exonèrent les élèves détenteurs de permis N et F des frais d'écolage ou les fassent bénéficier de bourses internes, mais il s'agit là d'initiatives privées et isolées.

6.5 Consultations juridiques

Il existe deux institutions vers lesquelles les requérant-e-s d'asile et les personnes admises provisoirement peuvent se tourner. Il s'agit du Service d'aide juridique aux exilé-e-s (SAJE), qui emploie des juristes et délivre une aide spécifiquement juridique et de la Fraternité (branche du Centre social protestant de Lausanne qui s'occupe des migrants), qui assure des permanences sociales et des conseils juridiques. Elles soutiennent notamment les admis provisoires au moment où la menace de levée se précise²²⁶ ou dans leurs demandes de permis B.

Dans le canton de Vaud, il n'existe pas de service qui place explicitement les personnes admises provisoirement au rang de ses priorités.

²²⁶ La personne concernée reçoit de l'autorité fédérale un avis qui l'informe de l'intention de levée, sur lequel elle peut se prononcer (droit d'être entendu). De plus, une fois que la décision de levée a été prise, celle-ci peut faire l'objet d'un recours. A ces deux niveaux, l'aide du SAJE est très souvent sollicitée par les concernés, particulièrement pour des dossiers que le SAJE suivait déjà en tant que mandataire. En ce qui concerne la levée de l'admission provisoire, c.f. chap.2.3

7. Die vorläufige Aufnahme im Kanton St.Gallen²²⁷

7.1 Anordnung, Aufhebung und Umwandlung

7.1.1 Anordnung

Per 30. Juni 02 befanden sich im Kanton St.Gallen 900 vorläufig aufgenommene Personen, vornehmlich aus den Herkunftsländern: Ehemaliges Jugoslawien, Sri Lanka, Somalia und Bosnien. Die grosse Mehrheit, nämlich 615 Personen, hatte die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung erhalten, 120 Personen waren zu diesem Zeitpunkt im Rahmen der HUMAK vorläufig aufgenommen und 56 Personen wegen technischer Unmöglichkeit des Vollzugs.

Der kantonale Handlungsspielraum ist bei der Beantragung der vorläufigen Aufnahme begrenzt – im Asylbereich beschränkt er sich auf die Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs (gemäss ARK Praxis bei technisch unmöglichem Vollzug über länger als ein Jahr, s.Art.17 VVWA). Der Kanton St.Gallen beantragt eine vorläufige Aufnahme hingegen erst nach zwei Jahren.²²⁸ Ein Antrag wird in der Regel nicht gestellt, wenn der/die AusländerIn zum Nicht-Vollzug durch «renitentes» Verhalten beigetragen hat.

Das Kriterium des «renitenten Verhaltens» wird nicht nur als Begründung gegen die Erteilung einer F-Bewilligung, sondern auch gegen die Umwandlung in eine Aufenthaltbewilligung B beigezogen.²²⁹ Als «renitent» wird beispielsweise negatives Integrationsverhalten wie verbale Bedrohungen oder mangelnde Zusammenarbeit mit Sozialarbeitenden und Behörden bezeichnet.²³⁰ Der subjektive Gebrauch und die Unschärfe des Begriffs sind problematisch, weil Renitenz als negatives Erteilungs- und Bewilligungskriterium für die Betroffenen weitreichende Konsequenzen haben kann und die unklare begriffliche Konnotation der willkürlichen Verhängung von Sanktionen Vorschub leistet.

7.1.2 Aufhebung

Für die Beantragung einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme wegen Straffälligkeit braucht es eine Kumulation kleinerer begangener Delikte oder aber schwerwiegende Vergehen. Dabei werden die Rechtsgüter gegeneinander abgewogen (Gefahr für Betroffene bei einer Ausweisung vs. Delinquenz in der Schweiz). Die Zwangsmassnahmen erlauben es

²²⁷ Die Aussagen zum Kanton St.Gallen beruhen hauptsächlich auf Interviews mit kantonalen Behörden. Die wichtigste nicht-staatliche Anlaufstelle im Kanton ist die Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende (RBS).

²²⁸ Die Angaben in diesem Kapitel beruhen grossteils auf Informationen des kantonalen Ausländeramts St.Gallen (AUA).

²²⁹ Renitenz ist kein rechtlicher Begriff. Im Asylbereich wurde er in den letzten Jahren verwendet, um ein Verhalten zu umschreiben, bei dessen Vorliegen die betreffende Person eine bestimmte Konsequenz zu tragen hatte. So war renitentes Verhalten z.B. ein Grund (allein oder mit anderen Elementen), jemanden von der kollektiven vorläufigen Aufnahme oder von der HUMAK 2000 auszuschliessen.

²³⁰ So werden in Durchgangszentren vereinzelt Sanktionen wie die Kürzung von Fürsorgeleistungen mit der Begründung von renitentem Verhalten verhängt. Darunter fällt je nach Auslegung mangelnde Kooperation, zu hohe Forderungen oder Nicht-Erledigen von Pflichten (Küchendienst, WC Putzen). Dass Sanktionen durchaus angewandt werden, zeigt die häufige Konsultation der kantonalen Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende (RBS), welche wegen Kürzung der Sozialhilfe oder gar Entlassungen am Arbeitsplatz regelmässig interveniert (die Beschwerdefrist beträgt normalerweise 14 Tage).

dem Kanton, die Mobilität der Betroffenen einzuschränken; hierfür genügt bereits der Verdacht, straffällig geworden zu sein. Einschränkungen werden nicht in Form von Eingrenzungen, sondern von Ausgrenzungen praktiziert. Das bedeutet für die Betroffenen, dass sie bestimmte Orte nicht frequentieren dürfen (Ausgrenzung), nicht aber, dass sie die Orte nicht verlassen dürfen (Eingrenzung).

7.1.3 *Umwandlung*

Der Kanton St.Gallen hat 1998 eine *Ostschweizer Praxis* begründet, welche die Bestimmung von Härtefällen regelt und seither bei der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung B (auch in HUMAK-Fällen) zur Anwendung kommt. Initiantin war die Arbeitsgruppe der Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektoren, welche die internen Richtlinien zur Bestimmung von Härtefällen heute in der gesamten Ostschweiz mit Ausnahme von Zürich praktiziert (GR, TG, SG, AI, AR, GL, SH).²³¹

In Zusammenarbeit mit dem HEKS und der CARITAS wurden in den internen Richtlinien nicht nur die Kriterien für eine Umwandlung, sondern auch diejenigen für die Erteilung, die Familienzusammenführung, die Integrationsbemühungen sowie die Anwendung der SKOS-Richtlinien festgelegt. Zu den wichtigsten Umwandlungskriterien zählen *a) die Aufenthaltsdauer, b) die Fürsorge-Unabhängigkeit und c) der «einwandfreie» Voraufenthalt (sprich Leumund)*. Die Aufenthaltsdauer gilt als Integrationsnachweis, weshalb eine Familie mindestens vier Jahre in der Schweiz anwesend sein muss und die Kinder eingeschult, bevor eine Umwandlung in Frage kommt. Für Einzelpersonen bewegt sich die Anwesenheitsdauer in der Schweiz bei neun Jahren und damit in dem vom IMES empfohlenen Rahmen.²³²

Die Unabhängigkeit von der Fürsorge ist ein zweites Kriterium, wobei auch hier geprüft wird, ob die Einzelperson ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten kann. Es gibt keine Mindesteinkommensgrenze für die Antragssteller. Die Fürsorgeabhängigkeit wird rückwirkend gesamthaft beurteilt. Bei vielköpfigen Familien wird geprüft, ob man sich in der Vergangenheit um Arbeit bemüht hat, wie die Integration der Kinder in der Schule verlief etc.

Als Marge für die Fürsorge-Abhängigkeit gilt hingegen gemäss konstanter Praxis ein Unterstützungsbeitrag von 100'000.- CHF pro Familie, ab welchem von einer «fortgesetzten erheblichen Fürsorgeabhängigkeit» gesprochen wird. Diese ist im normalen fremdenpolizeilichen Bereich (B- und C-Bewilligung) ein Ausweisungsgrund nach Art. 10 des ANAG und wird daher bei vorläufig Aufgenommenen als Höchstlimite bei der Frage der Umwandlung in eine B-Bewilligung betrachtet.²³³

²³¹ In anderen Kantonen gibt es Härtefall-Kommissionen mit gesetzlichen Vorgaben, welche die Umwandlung regeln. In den Härtefall-Kommissionen werden Einzelfälle beurteilt, während es die Ostschweizer Kantone vorziehen, in internen Richtlinien allgemeine Grundsätze zu formulieren, die sie im Sinne von Grundsatz-Entscheiden unabhängig vom Einzelfall anwenden.

²³² Zur Orientierung gilt die Praxis des IMES, welche sich ihrerseits auf die Praxis des Bundesgerichts für Härtefälle nach Art.13 lit.f BVO beruft. Diese Praxis sieht bei Einzelpersonen eine Anwesenheit von 9 Jahren und bei Familien eine solche von 4 Jahren vor und wurde durch Bundesgerichtsentscheide gestützt.

²³³ Zum Vergleich: Im Kanton Solothurn werden die finanziellen Voraussetzungen mittels Richtsätzen geprüft. Die Richtsätze entsprechen den im Kanton SO geforderten Einkommensverhältnissen zur Bewilligung des Familiennachzugs bei Jahresaufenthaltern. Sie liegen bei einer Einzelperson bei 2000.- CHF Netto und bei einer Familie mit 1 Kind (über 12 Jahre) bei 2'850.- CHF Netto/pro Monat. Eine Familie mit einem Kind müsste über einen ausbezahlten Lohn von ca. 4'000.- CHF verfügen, um die notwendige Voraussetzung für eine Umwandlung zu erfüllen. Sie verfügt erst dann mit allen Abzügen über genügend finanzielle Mittel, um den Unterhalt in der Schweiz aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

Der Voraufenthalt wiederum muss vom Leumund her strafrechtlich einwandfrei sein. Sobald jemand straffällig geworden ist, wird er nicht als Härtefall unterbreitet.

7.2 Unterbringung, Sozialhilfe, medizinische Versorgung

7.2.1 Unterbringung

Die Aufnahme von Asylsuchenden verläuft in zwei Phasen. In der ersten Phase werden sie während des Verfahrens den kantonalen Aufnahmezentren zugeteilt und halten sich dort in der Regel sieben Monate auf. Anschliessend sind in der zweiten Phase ausschliesslich die Gemeinden für Unterstützungsleistungen bei der Unterbringung, Fürsorge und medizinischen Versorgung zuständig. (Die Stadt St.Gallen bildet insofern eine Ausnahme, als sie bereits in der ersten Phase die Unterbringung auf Gemeindeebene regelt).²³⁴ Das Regulativ für die Unterbringung während der zweiten Phase bilden fünf Kontaktstellen im Kanton, welche zugleich als Anlaufstellen für Reklamationen zur Verfügung stehen. Auf Nachfrage hin überprüfen sie, ob die Unterbringung als zumutbar gilt oder nicht.²³⁵ Bei der Unterbringung gibt es keine Standards, die Kontaktstellen haben aber jahrelange Praxiserfahrung. Während aus Sicht des Sozialamts die Unterbringung nur selten beanstandet wird, äussern Betroffene sehr oft den Wunsch nach einem Wohnortswechsel.²³⁶

Viele AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene wollen in Zentrumsgemeinden wie St.Gallen, Wil, Buchs oder Rapperswil umziehen. Die Städte verfügen über eine bessere Verkehrsanbindung und ein grösseres soziales Netz, wohingegen in ländlichen Gemeinden bei Betroffenen oft ein starkes Gefühl der Isolation aufkommt. Je nach psychischer Verfassung verstärken sich dort Depressionen, die Betroffenen haben weniger Möglichkeiten für eine adäquate medizinische Behandlung und psychologische Betreuung, und eine starke soziale Kontrolle kann ein zusätzlicher Faktor für Ausgrenzung und Isolation sein.²³⁷

7.2.2 Unterstützungsleistungen

Das Charakteristikum des Kantons St.Gallen, nämlich eine ausgesprochen stark ausgeprägte Gemeindeautonomie, lässt sich am Beispiel der Unterstützungsleistungen illustrieren. Die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe wurde per Regierungsratsentscheid vom Februar 2002 wie folgt festgelegt: Die Gemeinden sind frei, entweder auf eigene Kosten die SKOS-

²³⁴ Die erste Phase ist für die vorläufige Aufnahme nur insofern relevant, als es vereinzelt Personen gibt, die eine F-Bewilligung bereits kurz nach ihrer Ankunft in der Schweiz erhalten. Die individuelle F-Bewilligung kann relativ schnell erteilt werden (teils bereits nach einem halben Jahr), wenn keine Rückkehrmöglichkeiten bestehen. Dies ist zum Beispiel bei Menschen aus Somalia, dem Irak oder dem Iran der Fall. Die Mehrheit der Betroffenen befinden sich jedoch zum Zeitpunkt der Erteilung der vorläufigen Aufnahme bereits in der 2. Phase des Aufnahmesystems, das heisst in den ihnen zugeteilten Gemeinden.

²³⁵ Die Kontaktstellen befinden sich in Salez, Bad Ragaz, Buttikon, Brunnadern und St.Gallen.

²³⁶ Finanziell Unabhängige haben sowohl freie Wahl des Wohnorts als auch der Unterkunft, wobei das Vorhandensein einer Unterkunft an die Arbeitsstelle gekoppelt ist: Bei Stellenantritt müssen sowohl Personen mit einer F- als auch N-Bewilligung eine Unterkunft nachweisen können, andererseits ergibt sich der Zugang zum Wohnungsmarkt aber wieder über den Arbeitsnachweis – was paradox ist. Der Anteil Erwerbstätiger (über 18 Jahre) unter den vorläufig Aufgenommenen lag im Jahr 2001 im Kanton St.Gallen bei 50 %, unter den AsylbewerberInnen bei 27 %, und entsprach damit etwa dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.

²³⁷ So hat die Gemeinde Mörschwil kürzlich eine amtliche Mitteilung veröffentlicht, in der die Bevölkerung aufgerufen wird, auffälliges Verhalten von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen der Gemeindeverwaltung zu melden (NZZ am Sonntag, 15. Dezember 2002).

Richtlinien oder aber die Richtlinien des Kantonalverbandes der SKOS (KOS) anzuwenden. Ebenso steht ihnen offen, sich eigene Richtlinien zu geben oder ganz auf diese zu verzichten.²³⁸

Der kantonale Verband KOS hat Empfehlungen zum Umgang mit den SKOS-Richtlinien herausgegeben, diese werden vom kantonalen Sozialamt weitergegeben. Der Kanton hat jedoch nach Abschluss der ersten Phase keinen Einfluss mehr auf die Gemeinden, welche ihm nicht rechenschaftspflichtig sind. Er übernimmt lediglich deren finanzielle Entschädigung.

Die Sozialhilfebeiträge sind so berechnet, dass ausgehend von der Bundespauschale von CHF 16.- pro Tag und Person jeweils eine Reservebildung möglich ist. Die Beiträge betragen daher pro Haushalt und Monat bei einer Person CHF 450.-, die Reserve CHF 30.-. In einem 4-Personen Haushalt beträgt die Pauschale CHF 1 620.- pro Monat, die Pauschale für dieselbe Haushaltsgrösse CHF 300.-. Als gemeinsamer Haushalt wird auch eine einer Wohngemeinschaft ähnlich geführte Unterkunft eingestuft, wobei die Zuwendungen umso regressiver sind, je grösser die «Familie» ist.²³⁹

Die Nachteile einer vollständigen Gemeindeautonomie bestehen darin, dass der breite Handlungsspielraum bei den Unterstützungsleistungen keine Übersicht über die Zuwendungen erlaubt. Es existiert weder ein Reportingsystem seitens der Gemeinden an den Kanton noch eine Kontrollfunktion von Seiten des Kantons (Sozialamts) gegenüber den Gemeinden. Eine allfällige Leistungsreduktion (empfohlen wird maximal ein Abzug von CHF 4.- pro Person und Tag) kann nicht überprüft werden. Für Betroffene besteht der Rechtsmittelweg, der jedoch eine gute Vertrautheit mit den eigenen Rechten und Pflichten, Sprachkenntnisse und Mut erfordert.²⁴⁰

Ein zweites Problem stellt sich, wenn die Gemeinden ihre Betreuung und Beratung auf die Auszahlung der Sozialhilfe beschränken, da sie weder Zeit noch Geld für Zusatzleistungen aufbringen (s. Fallstudie Zürich 5.2). Für die Betreuung und Beratung in Einzelfällen stehen deshalb die fünf obengenannten regionalen Kontaktstellen zur Verfügung, die mit je einem Hauptverantwortlichen und einem Netz von insgesamt 150 freiwilligen Helfern arbeiten.²⁴¹

7.2.3 Medizinische Versorgung

Die Grundversorgung muss für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene garantiert sein, und auf der Stufe der Durchgangszentren gibt es eine/n verantwortliche/n Arzt oder

²³⁸ Siehe Regierungsratsentscheid 2002: «Im Rahmen der Aufgabenteilung an Kanton und Gemeinden fällt die persönliche Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese Zuständigkeit ist mit dem Sozialhilfegesetz vom 27. September 98 bestätigt worden. Dies bedeutet, dass die Gemeinden, wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, über die Art der Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sind. Nachdem sich die Gemeinden von Gesetz wegen der persönlichen Sozialhilfe anzunehmen haben, muss ihnen Entscheidungsfreiheit bei der Gewährung finanzieller Unterstützungen zukommen, zumal ihnen auch die Verantwortung für die Finanzierung überbunden ist.»

²³⁹ Im Vergleich: In den Kantonen BE und SO, welche sich auf die Berner Richtlinien beziehen, sind die Pauschalen sogar noch niedriger. Die Zuwendungen variieren pro Person zwischen 300.- und 400 CHF/Monat und sind ebenfalls regressiv, je grösser die «Familie» ist.

²⁴⁰ Laut Aussagen von Befragten wehren sich viele Betroffene zum Beispiel nicht gegen Reduktionen aus Angst, damit die Chancen auf Erhalt einer B-Bewilligung zu verringern.

²⁴¹ Die Zentren werden gemeinsam mit der CARITAS und dem kantonalen Sozialamt geführt, der Kanton ist Co-Finanzierer. Die Aufgaben bestehen unter anderem in der Intervention, Beratung und Hilfe bei Problemen mit Arbeitgebern, bei der Wohnungssuche oder Wohnortswechsel, bei der Einschulung, Familienbetreuung oder Rückkehrberatung.

Ärztin, welche/r die PatientInnen nach der Erstkonsultation anschliessend überweist (Triage).

Bei der Zuteilung an die Gemeinden übernehmen diese in der Regel die Wahl des Versicherers, ebenso bei einem Gemeindefwechsel. Auf Stufe der Gemeinden sind AllgemeinpraktikerInnen die Ansprechpersonen, welche ihre PatientInnen nach der Erstkonsultation überweisen (ebenfalls Triage).²⁴² Finanziell unabhängige Personen können den Versicherer frei wählen, bleiben aber im Allgemeinen bei denselben Grundversicherungen, denen sie bei der Aufnahme in die Zentren zugewiesen wurden. Es bestehen keine garantierten Zusatzversicherungen.

Voraussetzung für eine Behandlung bei psychosomatischen oder psychischen Störungen ist ebenfalls die Überweisung durch die zugewiesenen Allgemeinpraktiker. Bei vorläufig Aufgenommenen liegen die Gründe für psychosomatische Störungen einerseits in den Umständen der Migration, Flucht oder traumatischen Erlebnissen im Herkunftsland. Andererseits aber in der höchst belastenden provisorischen Situation ihres Aufenthalts in der Schweiz. Die sekundären Folgen des Dauerprovisoriums sind Depressionen und Verhaltensauffälligkeiten, bedingt durch Langzeitarbeitslosigkeit, Fürsorgeabhängigkeit, Art der Unterbringung und eine unsichere Zukunft. Die Kosten für die Behandlungen sind beträchtlich. Hinzu kommen unlösbare Ehe- und Familienprobleme, welche vorübergehende Trennungen, hingegen kaum je Scheidungen zur Folge haben.

7.3 Arbeitsmarkt

7.3.1 Zugang zum Arbeitsmarkt

Für AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene gelten die Richtlinien des Bundes, wonach die Einbindung in den Arbeitsmarkt von der aktuellen Mangelsituation abhängig gemacht wird. Zulässige Branchen werden in den kantonalen Reglementen nicht explizit genannt.²⁴³ Die berufliche Qualifikation der betroffenen Personen kann bei der Arbeitsbewilligung durchaus eine Rolle spielen. Mangelberufe finden sich de facto gegenwärtig in den Branchen: Gastgewerbe, Landwirtschaft, Reinigungsdienste sowie punktuelle Hilfsarbeiten in der Industrie (abhängig von der Qualifikation). Bei der Vorrangprüfung haben vorläufig Aufgenommene in der Praxis Priorität vor AsylbewerberInnen, und sie erhalten eine Bewilligung für eine Lehrstelle – wobei auch für Lehrstellen der Inländervorrang gilt.²⁴⁴ Asylbe-

²⁴² Viele Betroffene sind es eher gewohnt, Spitäler aufzusuchen, als einen Allgemeinpraktiker, dessen Funktion sie weniger gut einschätzen können und der ihnen aus den Herkunftsländern weniger vertraut ist. Dies ist mit ein Grund, weshalb sie lieber in Zentrumsgemeinden mit grossen Spitälern ziehen würden.

²⁴³ Die Aussagen der betroffenen Ämter waren diesbezüglich widersprüchlich. Während einige Befragte die Branchen exklusiv nannten, verwiesen andere darauf, die Mangelsituation nicht explizit auf Branchen einzuschränken, sondern flexibel zu handhaben. Dies wirft konkret die Frage nach der formellen Zulassung und der faktischen Beschränkung beim Zugang zum Arbeitsmarkt auf.

²⁴⁴ «Richtlinien vom 1. Oktober 2001 über das Bewilligungsverfahren bei erwerbstätigen Asyl Suchenden und vorläufig Aufgenommenen im Kt. St.Gallen» (Ausländeramt, Amt für Arbeit, Amt für Wirtschaft). Die Richtlinien orientieren sich an der Begrenzungsverordnung BVO und der Prioritätenvorschrift. Sie nehmen nicht explizit zum Vorrang von vorläufig Aufgenommenen vor AsylbewerberInnen Stellung. Der Vorrang wurde vielmehr bestätigt durch die Angaben des Amtes für Arbeit und Amt für Soziales, Januar/Februar 03. Die widersprüchlichen Angaben der Ämter verweisen, wie bereits im Kanton Zürich, auf die Frage, ob die formellen Richtlinien mit der faktischen Handhabung übereinstimmen.

werberInnen erhalten im Gegensatz zu vorläufig Aufgenommenen keine Bewilligung für eine Lehrstelle.

AsylbewerberInnen wird jeweils eine Arbeitsbewilligung für 6 Monate erteilt, die verlängert werden kann, sofern keine verfahrensrelevanten Gründe dagegen sprechen. Vorläufig Aufgenommenen wird eine Arbeitsbewilligung für jeweils ein Jahr erteilt, die wiederum um jeweils ein Jahr verlängert werden kann.

In Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktlage, wie sie gegenwärtig herrscht, kommt dem Inländervorrang verstärkte Bedeutung zu: Die einheimische Konkurrenz ist grösser, und es wird entsprechend schwieriger für vorläufig Aufgenommene und Asylbewerber, eine Stelle zu finden. Die Beschäftigungsquote lag bei vorläufig Aufgenommenen im Jahr 2001 kantonal bei 45 % und damit im gesamtschweizerischen Durchschnitt von 47 %. Die grosse Mehrheit der erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen, nämlich 226 Personen, gingen im selben Zeitraum einer unqualifizierten Tätigkeit nach und arbeiteten schweremässig in der Industrie oder im Gastgewerbe.

Praktisch unmöglich ist ein Kantonswechsel zu Arbeitszwecken, da der Kanton St.Gallen dem BFF einen Wunsch auf Kantonswechsel praktisch immer zur Ablehnung beantragt. Auf der anderen Seite sind vorläufig Aufgenommene und AsylbewerberInnen bei Arbeitgebern beliebt, offensichtlich, weil sie weniger Forderungen stellen und anspruchsloser sind, als einheimische Arbeitskräfte. Nachteilig wirkt sich auch im Kanton St.Gallen die Tatsache aus, dass Arbeitgeber gegenüber vorläufig Aufgenommenen Vorbehalte haben, da sie befürchten, dass diese jederzeit wieder gehen müssen. Gewisse Branchen, wie die Landwirtschaft, das Gastgewerbe, der Gartenbau, Bau und das Reinigungsgewerbe, sind saisonal hingegen zunehmend auf kurzfristige Einsätze von billigen und flexiblen Arbeitskräften angewiesen, so dass eine Zunahme an Anfragen für Kurzeinsätze mit Zwischenverdiensten zu verzeichnen ist.

Die unsichere Anwesenheitsdauer von vorläufig Aufgenommenen und AsylbewerberInnen wird von Arbeitgebern insofern immer wieder «geschätzt», als Asylsuchende jederzeit eingestellt und wieder weggeschickt werden können.

7.3.2 Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsvermittlung wird bei Erstbewilligungen und im Falle der Arbeitslosigkeit von den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) übernommen.²⁴⁵ Dabei gilt der Grundsatz, dass eine Person mit N- oder F-Ausweis nur dann als vermittlungsfähig gilt, wenn sie damit rechnen kann, dass ihr im Falle einer Stelle auch eine Arbeitsbewilligung erteilt wird (Vorrangprüfung nach Art. 7 BVO). Das RAV übt überdies eine aktive Vermittlungstätigkeit nur dann aus, wenn a) realistische Möglichkeiten für eine Vermittlung bestehen (Arbeitsmarkt und Möglichkeiten der stellensuchenden Person); b) die stellensuchende Person kooperationswillig ist; c) die Person bereits einer Gemeinde im Kt. St.Gallen zugeteilt wurde.²⁴⁶

²⁴⁵ Die Anzahl gemeldeter Stellensuchender mit einer F-Bewilligung betrug im September 2002 58 (von 900).

²⁴⁶ Siehe dazu Merkblatt Amt für Arbeit: «ALV bzw. RAV-Dienstleistungen an AusländerInnen der Aufenthaltskategorien A/F/L/N», März 01. Personen, denen im Rahmen des Familiennachzugs eine B-Bewilligung erteilt wurde, unterliegen bei erstmaliger Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ebenfalls einer Vorrangprüfung.

Um wiederum Arbeitslosengelder beziehen zu können, muss eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt worden sein. Dabei muss es sich um eine in unselbständiger Stellung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geleistete Arbeit gehandelt haben.²⁴⁷ Der Verdienst aus mehreren Arbeitsverhältnissen wird zusammengezählt, wobei auch Kurzeinsätze zum Bezug von Arbeitslosengeldern berechtigen (dazu gehören Tätigkeiten gemäss Art. 5 Abs. 2 AHVG). Kurzeinsätze unterstehen den arbeitsrechtlichen Vorgaben, sie berechtigen zum Bezug von Arbeitslosengeldern und der Inländervorrang muss bei einem Einsatz bis hin zu 30 Tagen nicht berücksichtigt werden.

Das *Amt für Arbeit (AWA)* bestätigt gegenwärtig die Nachfrage und Vermittlung von Kurzeinsätzen: Die Anfragen der Arbeitgeber verlaufen vielfach via die kantonalen Aufnahmезentren, wobei nach jungen Arbeitskräften gefragt wird (viele kommen aus dem ehemaligen Jugoslawien). Die Zentren selbst erhalten auch Anfragen seitens der Gemeinden, die z.B. Arbeitskräfte benötigen, um Bäche zu reinigen. Die Gemeinden gehen von der Annahme aus, dass Kurzeinsätze die Möglichkeit zur Heranführung ans Arbeitsleben bilden. Die Entschädigung bei den Einsätzen besteht häufig in einem Taschengeld und die Arbeit wird vom Amt für Arbeit als Beschäftigungsprogramm qualifiziert. Bei Kurzeinsätzen besteht real die Gefahr der Lohnunterschreitung, welche die Behörden nicht befürworten und entsprechende Einsätze möglichst kontrollieren.

Da AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene generell nicht aktiv in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, stehen ihnen Unterstützungsmassnahmen wie Umschulungs- oder Weiterbildungskurse nur bedingt offen – und sind abhängig von der kantonalen Handhabung.²⁴⁸ Die Voraussetzung für den Besuch der Zusatzangebote gemäss Artikel 60, Abs. 4 AVIG ist im Kanton St.Gallen, dass einerseits mit der Erteilung einer Arbeitsbewilligung gerechnet werden kann, oder aber, dass ohne die zu bewilligende Massnahme keine Stellen zugewiesen werden können.

Der Kanton unterstützt vorläufig Aufgenommene und AsylbewerberInnen also im Einzelfall nur, wenn reale Arbeitschancen bestehen. Sie können Qualifizierungskurse (z.B. Deutschunterricht) besuchen, wenn sie wegen mangelnder Deutschkenntnisse keine Arbeit finden, obwohl sie nachweislich eine gesucht haben. Generell besteht jedoch die Haltung, wonach Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene nicht aktiv in den Arbeitsmarkt integriert werden dürfen, da ihre Aufenthaltsdauer beschränkt ist. Das Paradox der vorläufigen Aufnahme als Ersatzmassnahme zeigt sich, wenn vorläufig Aufgenommene zwar einerseits in Beschäftigungsprogramme integriert werden, um sie auf der anderen Seite von einer aktiven Integration in den Arbeitsmarkt durch vielfältige Einschränkungen auszuschliessen.

Das Amt für Arbeit sieht sich dreifach unter Druck gesetzt: Erstens seitens der Arbeitgeber, die Lohn- und Arbeitsbedingungen stellen, die nicht akzeptabel sind; zweitens seitens des Bundes, der Druck auf die Kantone ausübt, um arbeitslose und anspruchsberechtigte Personen möglichst schnell zu vermitteln und die Bezugsdauer der Arbeitslosengelder kurz zu halten; sowie drittens durch aufenthaltsrechtliche Beschränkungen, die keine aktive Integration von vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt erlauben.

²⁴⁷ Siehe Art. 13 Abs.1 AVIG und Art. 2 Abs. 1 AVIG sowie zur Stellung Art. 5 Abs. 2 AHVG.

²⁴⁸ Kantone, welche saisonal kurzfristig auf Arbeitskräfte angewiesen sind (wie z.B. der Kt. Graubünden), bieten eine aktivere Unterstützung der Betroffenen bei der Integration in den Arbeitsmarkt an.

7.4 Schul- und Berufsbildung

7.4.1 Grundausbildung

Der Kanton St.Gallen verfolgt den obersten Grundsatz, jedem Kind egal mit welchem Status das Recht auf unentgeltlichen Volksschulunterricht zu gewähren und zum neunjährigen Schulunterricht zu verpflichten. In den Schulgemeinden wird zwar nicht explizit nach dem Status gefragt, dieser ist den LehrerInnen und Behörden jedoch meist bekannt.

Unterscheidungskriterium bei der Einschulung und Ausbildung ist für die Schulbehörden die Fremdsprachigkeit und weniger der Aufenthaltsstatus. Dementsprechend besteht das vordringlichste Problem darin, Möglichkeiten und Angebote zu finden, um die Kinder trotz erheblicher Fluktuationsrate möglichst gut in die hiesigen Schulklassen zu integrieren. Ergänzend zum ersatzweisen Unterricht in den Durchgangszentren, wo Familien teils gemeinsam unterrichtet werden, kennen sechs Gemeinden des Kantons ein flexibleres Modell, welches den Kindern von AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen in Durchgangszentren den Besuch der Volksschule am Ort ermöglicht. Das Hauptproblem für alle Beteiligten, das heisst Kinder, Eltern, Mitschüler und Lehrpersonen, ist, dass die Betroffenen jeder Zeit wieder gehen müssen oder in der zweiten Aufnahmephase anderen Gemeinden zugewiesen werden.²⁴⁹

Die Einschulung in den Gemeinden folgt dem Grundsatz, altersgemäss einzuschulen und je nach Bedarf Stützunterricht anzubieten. Da die Anzahl fremdsprachiger Kinder pro Klasse begrenzt ist, besteht vereinzelt (bisher erst in Mols) die Möglichkeit, einjährige Spezialklassen zu bilden, in denen morgens alle fremdsprachigen Kinder der näheren Umgebung unterrichtet werden, während diese nachmittags an ihrem Wohnort zur Schule gehen.

7.4.2 Berufsbildung

Der Kanton St.Gallen hat kürzlich die Kantonalisierung der Berufsbildung beschlossen, was eine bessere Koordination der Ausbildung beim kritischen Übergang von der Volksschule ins Berufsleben ermöglichen soll. Die Kantonalisierung erlaubt im Anschluss an die Volksschule, das Brückenangebot als Übergang zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung zu vereinheitlichen.²⁵⁰

Die Berufsbildung steht unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Jugendlichen offen. So sollen Jugendliche während ihres Aufenthalts in der Schweiz möglichst viele Ausbildungschancen wahrnehmen. Im Gegensatz zur obligatorischen Volksschule ist die Berufsbildung

²⁴⁹ Die Rückführung bosnischer Kinder vor ein paar Jahren, die nach guter Integration in der Schweiz plötzlich doppelt heimatlos geworden sind, hat zur Neuorientierung geführt: Es wurde ein Unterrichtsmodell in den Asylzentren eingeführt, bei dem einerseits die Gebrauchssprache vermittelt, andererseits Unterricht in Heimat, Sprache und Kultur im Hinblick auf die Rückkehr erteilt wird. Da ein Grossteil der Kinder jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt, während der 2.Phase, in die Schweiz kommt, wurde das Modell nicht gross beansprucht.

²⁵⁰ Siehe dazu «Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Berufsbildung.» Bericht des Erziehungsdepartements vom 21. Januar 2002. Dort heisst es: «Brückenangebote sind für junge Menschen zwischen dem 15. und 21. Altersjahr bestimmt, die nach der obligatorischen Volksschule aus verschiedenen Gründen nicht direkt in eine berufliche Ausbildung der Sekundarstufe II eintreten können. Dabei handelt es sich um Immigrantinnen und Immigranten, Jugendliche mit schulischen Defiziten und Schwierigkeiten, oder um Jugendliche, welche die Berufswahl entwicklungsbedingt noch nicht treffen konnten oder die für die Berufsausbildung noch zu wenig qualifiziert oder zu jung sind.» Im Kanton St.Gallen besuchen jährlich rund 15 % der SchulabgängerInnen ein öffentliches Brückenangebot.

freiwillig und an gewisse Voraussetzungen gebunden: So hat bei einer Wegweisungsverfügung von Asylbewerbern oder vorläufig Aufgenommenen das Asyl- und Ausländergesetz insofern Vorrang, als die Betroffenen ihre Lehr- und Ausbildungsgänge jederzeit abbrechen müssen.

Der Zugang zu Berufs- und Fachhochschulen sowie der Universität steht vorläufig Aufgenommenen im Kanton im Prinzip offen, das grösste Hindernis besteht laut Aussagen von Kantonsvertretern in deren oft mangelnden Voraussetzungen. So verfügen fremdsprachige Jugendliche oft nicht über die nötige Bildung, entweder weil im Heimatland die Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren oder aber, weil sie auf ihrem Bildungsweg in der Schweiz Lücken aufweisen (abhängig von den Grundschulmöglichkeiten sowie dem Zeitpunkt der Einreise).

Hinzu kommt, dass Beratungsstellen wie Fachberatungen für Lehrkräfte und Gemeinden oder schulpyschologische Dienste bereits während der Grundschulausbildung mehr Zeit und Geld in die Berufsberatung von Fremdsprachigen investieren müssten. Es besteht zwar ein Unterstützungsangebot, die Schwächsten, darunter viele fremdsprachige Kinder, kommen dabei jedoch laut Aussagen von Fachpersonen zu kurz. Die Berufsberatung fungiert in der 2. Oberstufe als Triagestelle – auch für Brückenangebote – und ist für die berufliche Zukunft der Jugendlichen zentral.

7.4.3 Brückenangebote

Vorhandene Brückenangebote stehen allen Jugendlichen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus offen. Nach einer erfolgreich abgeschlossenen Reorganisation sollen in naher Zukunft drei grundsätzlich verschiedene Typen von Brückenangeboten als Vorbereitung für den Einstieg in die berufliche Ausbildung besucht werden können: Erstens werden «Integrationskurse» (*neu*) zur sprachlichen, kulturellen und sozialen Integration angeboten. Im Normalfall dauern sie ein Jahr. Zielpublikum sind auch fremdsprachige Jugendliche, die nicht (mehr) schulpflichtig sind und sprachliche Defizite oder schulische Wissenslücken aufweisen.

Der zweite Typus besteht in der Möglichkeit einer «Vorlehre», die es bereits seit drei Jahren im Kanton gibt (St.Gallen, Wattwil, Buchs). Sie besteht aus einem Berufspraktikum oder verschiedenen Berufspraktika mit schulischer Ergänzung und richtet sich an Oberstufen-AbgängerInnen oder Jugendliche ohne Lehr- oder Anlehrstelle, welche die Zeit bis zum Antritt der Berufsbildung für praktische Berufserfahrung nutzen und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern möchten. Das Angebot der Vorlehren wird erfolgreich genutzt und sowohl vom Amt für Berufsbildung als auch von den Volksschulen befürwortet.

An dritter Stelle steht das sogenannte «Berufsvorbereitungsjahr» (*neu*), ein vorwiegend schulisches Jahr mit der Möglichkeit für längere Praktika. Es richtet sich allgemein an motivierte und lernwillige Jugendliche, die ihre Berufswahl entwicklungsbedingt noch nicht treffen konnten oder für die Berufsausbildung noch zu wenig qualifiziert oder zu jung sind.

7.4.4 Lehrstellen

Insgesamt verzeichnete der Kanton St.Gallen im Jahr 2001 total 13 vorläufig aufgenommene Lehrlinge respektive PraktikantInnen. Absolut gesehen befanden sich im selben Zeitraum 126 vorläufig aufgenommene Jugendliche im Alter zwischen 15-24 Jahren im Kanton. Damit ist der Anteil Lehrlinge und PraktikantInnen mit 10 % etwa gleich hoch wie im Kanton Zürich und liegt über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 5.4 % für vorläufig aufgenommene Personen.

Für Lehrstellen gilt der Inländervorrang. Das für vorläufig Aufgenommene nachteilige Zulassungskriterium kommt zum gegenwärtigen Zeitpunkt allgemeiner Lehrstellen-Knapp-

heit kaum zur Anwendung, da für die Lehrmeister genügend Auswahl unter ansässigen AnwärterInnen besteht: Bei der Wahl zwischen jugendlichen AnwärterInnen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus entscheiden sich die Lehrmeister laut Aussagen des Amts für Berufsbildung praktisch immer für Jugendliche mit einem sicheren Status. Die Lehre zahlt sich für den Lehrmeister erst im dritten oder vierten Lehrjahr aus, so dass er das Risiko einer drohenden Wegweisung bei Jugendliche mit einer F-Bewilligung nicht in Kauf nehmen möchte (für Praktika existieren insofern weniger Hürden, als diese nur ein Jahr dauern und vorläufig Aufgenommene oder AsylbewerberInnen eher Zugang finden).²⁵¹

Der Antritt einer Lehrstelle oder Anlehre ist meist vom Goodwill der LehrmeisterInnen abhängig, wobei sich das Dauer-Provisorium des Aufenthalts bei der Lehrstellensuche äusserst nachteilig auswirkt.²⁵² Kurzfristig angeboten werden stattdessen Vorlehren an Berufsschulen. Wenn auch diese Möglichkeit wegfällt, existieren als nachgelagerte Massnahme sogenannte «Motivationssemester» für arbeitslos gemeldete Jugendliche, die für ihre Stellensuche zu wenig getan haben. Verordnet werden sie vom Amt für Arbeit mit dem Ziel der Vorbereitung auf eine Lehre oder Anlehre respektive des Einstiegs ins Erwerbsleben. Sie sind nicht schulischer, sondern sozial- und erlebnispädagogischer Ausrichtung und werden von Wildnisschulen im Kanton organisiert. Erfahrungsgemäss finden die Absolventinnen hinterher eine Lehr- oder Arbeitsstelle, und es besteht die Möglichkeit zur Wiederholung.

Von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen werden Motivationssemester bisher wenig genutzt. Der Grund liegt laut Aussagen des Amts für Berufsbildung darin, dass vorläufig aufgenommene Jugendliche normalerweise alles daran setzen, eine Lehrstelle oder einen Arbeitsplatz zu finden. Dies allein aus finanziellen Gründen, zumal sich damit die Chance erhöht, aufgrund eines gesicherten Gesamt-Familieneinkommens langfristig eine B-Bewilligung zu erhalten.²⁵³

7.5 Rechtsberatung und Betreuung

7.5.1 Rechtsberatung

Die einzige Rechtsberatungsstelle für AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene im Kanton ist die *Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende (RBS)*, welche kostenlos Beratung und Rechtsbeistand anbietet – das heisst, die Einforderung wird in der Praxis gestundet, aber es wird eine Rechnung gestellt. Die RBS ist von den Behörden unabhängig sowie konfessionell, politisch und ethnisch neutral. Sie wird getragen von den Hilfswerken HEKS, CARITAS und SRK St.Gallen. Von staatlicher Seite erhält sie keine Finanzen, obwohl das kantonale Migrations- und Sozialamt eng mit ihr zusammenarbeitet und Fälle an sie überweist – unter anderem, weil freischaffende AnwältInnen in Rechtsfragen kostspieliger sind. Die Rechtsberatung bearbeitet u.a. Rekurse und Wiedererwägungsgesuche bei der Ablehnung von Asyl-

²⁵¹ Für einen Praktikums- oder Lehrvertrag braucht es das Einverständnis des Amts für Berufsbildung, welches den Vorrang einheimischer AnwärterInnen abklärt.

²⁵² Anlehren sind eine Ausbildungsmöglichkeit für schulisch schwächere Jugendliche, der Anteil an Fremdsprachigen beträgt gemäss Aussagen des Amts für Berufsbildung 70 – 80 %. Deren Schwäche besteht in Lücken bei den Grundkenntnissen, die auf ihre wechselhafte Biographie zurückzuführen sind.

²⁵³ Das Amt für Berufsbildung spricht von einer «trotzlosen Situation für Jugendliche, die eigentlich eine Ausbildung machen wollen, dies aber nicht können, weil sie immer damit rechnen müssen, weggeschickt zu werden.» Laut Angaben vom Januar 03

gesuchen oder bei der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme sowie Fälle der Kürzung von Fürsorgeleistungen.

7.5.2 Betreuung

Zusätzlich zur Rechtsberatung betreut die RBS im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch Menschen in Notlagen.²⁵⁴ Dazu gehören zum Beispiel BosnierInnen, welche kriegstraumatisiert und krank sind, und die weder über eine Arbeit noch über eine ruhige Wohnlage verfügen. Da aufgrund des fehlenden Integrationsauftrags die Betreuungsmöglichkeiten beschränkt sind, sieht sich die RBS in der unbefriedigenden Situation, nichts zur Verbesserung der Situation beitragen zu dürfen. In Einzelfällen werden die sozialpsychiatrischen Dienste eingeschaltet, die Überweisung ist aber aus dem obengenannten Grund delikant.²⁵⁵ Die Beratungsstelle sieht sich gemäss Aussagen von Fachleuten mit dem paradoxen Dilemma konfrontiert, AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene einerseits auf die Rückkehr vorbereiten zu müssen und sie andererseits integrieren zu wollen (via Sprachkurse und Arbeitsvermittlung).

7.5.3 Zielgruppe Frauen und Jugendliche

Zu den Beratungssuchenden gehören spezifisch Frauen (u.a. aus Bosnien), die als alleinstehende Mütter unter schwierigsten Umständen in der Schweiz leben und als Opfer von Vergewaltigungen im Heimatland traumatisiert wurden. Da Vergewaltigungen als Fluchtgründe glaubhaft gemacht werden müssen, benötigen die Frauen psychologische oder psychiatrische Gutachten und Unterstützung, die umso schwieriger zu leisten und zu finanzieren ist, als keine spezielle Betreuung von Staatsseite existiert.²⁵⁶ Die Überweisung durch die zugeteilten ÄrztInnen hängt wiederum davon ab, in welchen Zentren respektive Gemeinden die Betroffenen leben und von welchen ÄrztInnen sie betreut werden (die Finanzierung der Behandlung ist nur bei entsprechender Triage gesichert).

Zu den Zielgruppen der Betreuung gehören weiter unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs), für welche das kantonale Sozialamt eine Neueinrichtung geschaffen hat. Seit zwei Jahren verzeichnet der Kanton eine grosse Zunahme (gegenwärtig 70 Jugendliche), mehrheitlich im Alter zwischen 16 – 18 Jahren. In Form eines Pilotprojekts wurde vor einem Jahr eine Wohngruppe eingerichtet, mit Tagesstrukturen, sozialpädagogischer Begleitung und Spezialbetreuung. Während laut Aussagen des Sozialamts ein Drittel der Jugendlichen in das Projekt einsteigt, steht ein weiteres Drittel dem Projekt eher abwartend gegenüber, während ein letztes Drittel kein Interesse an dem Projekt zeigt.²⁵⁷

²⁵⁴ Die Betreuung der Asylbewerber und vorläufig Aufgenommenen verläuft ansonsten via die Gemeinden (soziale Dienste) oder die fünf regionalen Kontaktstellen. Deren Angebot besteht in der sozialen Betreuung sowie Beratung bei Wohnungs- und Arbeitsproblemen, nicht aber in Rechtsanliegen.

²⁵⁵ Unter den Beratungssuchenden sind nur wenige vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, bei denen die Umwandlung in eine B-Bewilligung nach fünf Jahren bereits möglich ist, und die als Flüchtlinge über mehr Rechte verfügen.

²⁵⁶ Die gleiche Problematik ist aus dem Kanton Solothurn bekannt: Bosnische Frauen müssen die eigenen Traumata ärztlich bestätigt bekommen, was Konsultationen voraussetzt, zu denen der Zugang schwer herzustellen ist.

²⁵⁷ In einer ersten Aufnahmephase werden Beschäftigungsmöglichkeiten abgeklärt und schulische Begleitungen angeboten, zusätzlich zu weiteren Tagesstrukturen. Diese Phase konnte mangels Lokalitäten und deren Finanzierung noch nicht vollständig realisiert werden. Während der zweiten Phase gehen die Jugendlichen tagsüber bereits zur Schule, in die Lehre oder sind in Beschäftigungsprogramme integriert. Sie kommen a-

bends zurück und werden dann in den Wohngruppen begleitet. Diese Phase läuft und funktioniert bereits sehr gut.

Teil III Spannungsfelder

8. Die vorläufige Aufnahme in Theorie und Praxis

8.1 Ambivalenz der vorläufigen Aufnahme

Wie auch immer befragte Personen aus verschiedenen Kreisen und Fachbereichen zur vorläufigen Aufnahme stehen mögen, eine Tendenz zeichnet sich praktisch in allen Gesprächen ab: Die F-Bewilligung ist entweder schlecht bekannt und wird beispielsweise dem N-Ausweis (AsylbewerberInnen) gleichgesetzt, oder aber sie stiftet Verwirrung. Un- und Halbwissen über die Hintergründe und Rechtsstellung der vorläufigen Aufnahme sind selbst unter Personen verbreitet, die regelmässige Kontakt zu vorläufig Aufgenommenen haben.

Dies hängt offensichtlich damit zusammen, dass es sich um ein Rechtsgebilde handelt, das in sehr unterschiedlichen Situationen zur Anwendung kommt bzw. gekommen ist. Ursprünglich war es als Ersatzmassnahme bei undurchführbarer Wegweisung konzipiert, wobei die Gründe für die Undurchführbarkeit vielfältiger Natur sein konnten. Juristische Laien deuten den Sachverhalt schlichtweg als technische Unmöglichkeit der Wegweisung, was jedoch heute nur einen von vier Gründen für die Erteilung bildet.²⁵⁸ Zahlenmässig ist der Anteil von Personen mit unmöglicher Wegweisung heute relativ beschränkt (am 28.02.03 betrug er laut BFF-Statistik 7 % des Bestandes).

Einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde die vorläufige Aufnahme vor allem Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der kollektiven Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, und zwar als Massnahme des zeitlich beschränkten Schutzes während des Kriegs.²⁵⁹ Somit hat die vorläufige Aufnahme im Verlauf der Zeit immer mehr die Funktion einer humanitären Regelung übernommen,²⁶⁰ wie sie früher im Rahmen einer Aufenthaltsbewilligung (B) geregelt wurde. Dass es innerhalb dieser Kategorie Verfügungsgründe gibt, in welchen die Aufnahme völkerrechtlich geboten ist und andere, wo die Schutzgewährung weitgehend im Ermessen der zuständigen Behörden liegt, ist ebenso wenig bekannt, wie die Tatsache, dass nicht nur AsylbewerberInnen, deren Gesuch abgelehnt wurde, sondern auch Personen mit Flüchtlingseigenschaft vorläufig aufgenommen werden können – dann nämlich, wenn sie kein Asyl nach nationalem Recht erhalten. Verwirrend ist ferner die Tatsache, dass Gründe, die im Asylbereich zur Anordnung einer vorläufigen Aufnahme führen (persönliche Notlage) im Ausländerbereich mit einer B-Bewilligung (Härtefall) geregelt werden, wobei aber unter gewissen Umständen auch für Personen aus dem Ausländerbereich eine vorläufige Aufnahme angeordnet wird.

²⁵⁸ In der Praxis wird die vorläufige Aufnahme infolge Unmöglichkeit nur äusserst selten erteilt. Die meisten vorläufig Aufgenommenen dieser Kategorie dürften Tamilen sein, bei denen sich der Erteilungsgrund in der Tat einer unzumutbaren Wegweisung angenähert hat (spezifische Absprachen zwischen Sri Lanka und BFF).

²⁵⁹ Aufgrund des neuen Asylgesetzes würde in diesem Fall nun nicht mehr eine F-, sondern eine S-Bewilligung erteilt.

²⁶⁰ Was übrigens vollkommen kohärent mit der Formulierung von Art. 14a ANAG ist, der die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme im Sinne des subsidiären Schutzes untermauert (siehe

Tabelle 1).

Die Tatsache, dass so unterschiedliche Voraussetzungen für den Verbleib in der Schweiz mit ein- und derselben Ersatzmassnahme, die keinen ordinären Aufenthaltsstatus begründet, geregelt werden, ist für Uneingeweihte schwer einzusehen. Wie den Aussagen der InterviewpartnerInnen zu entnehmen ist, tendiert deshalb 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 Schutzwürdigkeit als eben auf das Provisorium des Aufenthalts, das an die Stelle einer angeordneten Wegweisung tritt. Unterstrichen wird diese Wahrnehmung durch die Bezeichnung «vorläufig» und den Begriff «Ersatzmassnahme».

In diesem Sinn ist die vorläufige Aufnahme insofern negativ besetzt, als die betreffende Person eben *kein* Asyl erhalten hat und sich nun vermeintlich unberechtigterweise, bestenfalls aber vorübergehend, in der Schweiz aufhält.²⁶¹ Daraus wird vielfach abgeleitet, dass sie sozusagen entgegen geltendem Recht geduldet würde. Politische Diskurse, welche die vorläufige Aufnahme pauschal mit «Asylrechtsmissbrauch»²⁶² gleichsetzen, machen solche Interpretationen besonders deutlich. Interessant dabei ist, dass selbst klare BefürworterInnen einer grosszügigen Aufnahme von Asylsuchenden den komplexen Sachverhalt der subsidiären Schutzwürdigkeit verkennen. Auf diesem Hintergrund wird die vorläufige Aufnahme – meist unwissentlich – als Gefälligkeit beziehungsweise als eine Art Duldung gedeutet, die Rechtsansprüche weitgehend ausschliesst.²⁶³ Es erstaunt daher kaum, dass die Situation der vorläufig Aufgenommenen in den Interviews praktisch ausschliesslich nach «unten», das heisst mit der Lage von AsylbewerberInnen oder gar Sans-Papiers verglichen wird, deren Aufenthalt ja noch unsicherer ist.

Diese Einschätzung hat für die Betroffenen direkte Folgen: Die Wahrnehmung von Dritten ist kein vernachlässigbares Epiphänomen, sondern kann Auswirkungen haben, wenn vorläufig Aufgenommene mit Behörden, potentiellen Arbeitgebern, LehrmeisterInnen, Vermietern usw. in Kontakt treten.²⁶⁴ Wie aus den Interviews hervorgeht, spielen Einstellungen gerade dann eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, eine Wohnung zu finden, eine Weiterbildung zu absolvieren, eine Subvention einzufordern oder einfach ein Bankkonto zu eröffnen. Die Ablehnung gegenüber vorläufig Aufgenommenen ist teilweise auf mangelnde Kenntnisse und Missverständnisse in Zusammenhang mit deren Rechtsstellung zurückzuführen. Dieser Dimension kommt aber umso grössere Bedeutung zu, als vorläufig Aufgenommene sich selten auf klare Rechte (und Ansprüche) beziehen können. Somit liegen Entscheide vielfach im Ermessensspielraum des Gegenübers. Um an dieser Stelle ein einziges

²⁶¹ Hierdurch wird die Aufenthaltssituation von vorläufig aufgenommenen AusländerInnen gelegentlich als noch «unberechtigter» oder prekärer als die von AsylbewerberInnen ausgelegt, da vorläufig Aufgenommene keine Aussicht auf Asyl mehr haben und eigentlich das Land verlassen sollten (Ausweisung ist verfügt, der Vollzug aber suspendiert).

²⁶² Mit Hinweis auf die eidg. Volksinitiative der SVP «gegen Asylrechtsmissbrauch», die im November 2002 zur Abstimmung kam.

²⁶³ Diese Annahme wird wiederum durch die Rechtsstellung, die sich durch zahlreiche Beschränkungen auszeichnet, gestützt.

²⁶⁴ So wurde berichtet, dass Lehrer oder potentielle Arbeitgeber vorläufig aufgenommene AusländerInnen mit drohendem Unterton fragten, ob sie sich eigentlich dessen bewusst seien, was ihr «Status» bedeute. Ob diese Leute die komplexe Rechtslage tatsächlich kannten, darf bezweifelt werden. Bekannt ist auch, dass SozialarbeiterInnen vorläufig Aufgenommenen mit einer Wegweisung in Flüchtlingscamps drohten, für den Fall, dass sie die Verhaltensregeln in Durchgangszentren nicht befolgten.

Beispiel zu nennen: Mehrere Jugendliche mit F-Bewilligungen berichteten, dass sie nur dank dem besonderen Einsatz und der persönlichen Vermittlung ihrer LehrerInnen überhaupt eine Lehrstelle gefunden haben oder eine weiterführende Schule besuchen konnten.

8.2 Unklare Zuständigkeiten und Informationsmangel

Da es sich bei der vorläufigen Aufnahme gewissermassen um einen «Verlegenheitsstatus», einen «Zwischenstatus», einen «statut au rabais» (Zitate aus den Interviews) handelt, ist neben der üblichen Betreuung für Asylsuchende niemand für diesen Personenkreis spezifisch zuständig. Auf der einen Seite konzentrieren Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen ihre Unterstützung primär auf die juristische Beratung und auf Fälle, in denen es darum geht, Schutz geltend zu machen. Auf der anderen Seite bleiben vorläufig Aufgenommene von den Integrationsmassnahmen des Bundes prinzipiell ausgeschlossen, auch wenn sich ihr Aufenthalt über Jahre hinzieht und eine schulische und berufliche Integration Bedingung für die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung ist.

So besehen belegt die vorläufige Aufnahme eine Art Grauzone hinsichtlich der Rechte und institutionellen Zuständigkeiten. Von ExpertInnen wurde darauf hingewiesen, dass einerseits Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende finanziell und personell zu wenig Ressourcen haben, um vorläufig Aufgenommene in ihrer komplexen Rechtslage zu beraten und zu betreuen (siehe Kapitel 7.5). Andererseits wird gefordert, dass es eher kantonale Ausländerberatungsstellen sein müssten, welche sich unter Zuhilfenahme staatlicher Mittel um vorläufig Aufgenommene in den einzelnen Kantonen kümmern müssten. Im Hinblick auf die Klientel vorläufig aufgenommener Personen fehlt es zudem an einem gezielten Angebot im therapeutischen Umfeld, bei der Familienberatung und bei der Jugendarbeit. Die Ansichten, ob hierfür eine Öffnung der Normalstrukturen oder die Schaffung spezifischer Stellen notwendig sei, gehen auseinander.

Das Fehlen institutioneller Hilfestellung kann sich gerade für jene Personengruppen als besonders problematisch erweisen, die kaum auf die Unterstützung und Ressourcen von *etablierten Angehörigen* derselben Gemeinschaft zurückgreifen können. In ihrem Fall, wie etwa bei den SomalierInnen und Sri Lanki, kumulieren somit kollektive und individuelle Dimensionen der Problemlage.

Ein klares Informationsmanko betrifft den F-Ausweis an sich. Wie dieser auszusehen hat, ist in einer Weisung festgelegt. Demnach müsste zumindest die Unterscheidung zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen AusländerInnen auf dem Ausweis vermerkt sein. Gemäss Aussagen von verantwortlichen Fachpersonen fehlt in einzelnen Kantonen wie beispielsweise Waadt oder Zürich jedoch gelegentlich der entsprechende Vermerk. Dieser macht zudem nur Sinn, wenn Behörden, Arbeitgeber und die Öffentlichkeit darüber informiert sind, welches die mit dem Ausweis verbundenen Rechtsansprüche sind. Die mangelnde Differenzierung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Schweiz über auffallend viele verschiedene Bewilligungstypen mit unterschiedlichen Rechtsansprüchen verfügt. Hier besteht ein aktiver Aufklärungsbedarf.

8.3 Umstrittenes Dauerprovisorium

Die vorläufige Aufnahme zeichnet sich, so wie die Rechtsstellung von AsylbewerberInnen, durch verschiedene sozial-, arbeits- und aufenthaltsrechtliche Beschränkungen aus,²⁶⁵ welche durch die begrenzte Aufenthaltsdauer beziehungsweise die formelle Möglichkeit einer imminnten Wegweisung begründet werden. Die als Provisorium angelegte Ersatzmassnahme steht in einem gewissen Widerspruch zu den Rechtsgründen, die überhaupt erst eine Erteilung erlauben und relativ strikt angewandten Voraussetzungen genügen müssen (persönliche Notlage, Unzulässigkeit bzw. Unzumutbarkeit einer Wegweisung). Sogar die vergleichsweise seltene vorläufige Aufnahme wegen unmöglicher Wegweisung wird nur unter der Bedingung verfügt, dass die Verzögerung nicht selbstverschuldet und die Wegweisung über längere Zeit nicht absehbar ist.²⁶⁶

Was die vorläufig Aufgenommenen anbelangt, so hat die Erfahrung der letzten zehn Jahre gezeigt, dass die Erteilungsgründe der Unzumutbarkeit und a fortiori der Unzulässigkeit der Wegweisung praktisch immer längerfristig bestehen bleiben, da sich die Lage in den Herkunftsländern selten innert kurzer Zeit tiefgreifend ändert. Bei Härtefällen (persönlichen Notlagen) ist ein Wegfall der Erteilungsgründe besonders unwahrscheinlich, da sich ja die Integration in der Schweiz als Erteilungsgrund mit zunehmender Aufenthaltsdauer in der Regel noch verstärkt. Daher sind die Erteilungsgründe einer vorläufigen Aufnahme in den meisten Fällen auf einen langfristigen Aufenthalt zugeschnitten (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Asylgesetzrevision 2002). Hiermit drängt sich die Frage auf, inwiefern sich Rechtsbeschränkungen durch den «vorläufigen» oder «ersatzmässigen» Charakter dieses Rechtsinstituts rechtfertigen lassen. Kurz gesagt: Die Gründe für die Beschränkung der Sozialhilfe, der Ausbildung sowie des Zugangs zum Arbeitsmarkt liegen umso weniger auf der Hand, als sich die betreffenden Menschen in den allermeisten Fällen bereits über Jahre in der Schweiz aufhalten und mit grosser Wahrscheinlichkeit dauerhaft hier bleiben.

Paradoxerweise liegt die aufenthaltsrechtliche Verbesserung, die eine individuelle vorläufige Aufnahme gegenüber der Rechtsstellung von AsylbewerberInnen bewirkt, gerade in der realen Chance eines dauerhaften Aufenthalts. Dies ist allerdings formell nicht abgestützt, da die vorläufige Aufnahme prinzipiell jederzeit wieder aufgehoben werden kann, auch wenn das nicht der Praxis entspricht.²⁶⁷ Anders formuliert, beschränkt sich die Verbesserung der Situation von vorläufig Aufgenommenen (gegenüber derjenigen von AsylbewerberInnen) auf die neue Möglichkeit, bei Vorliegen eines Härtefalls eine Aufenthaltsbewilligung B zu erlangen, sowie in gewissen Kantonen auf einen leichten Vorteil beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Sonst bleiben sich die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen für beide Personengruppen gleich. Eine weiterführende Besserstellung tritt erst mit Erhalt einer B-Bewilligung ein,

²⁶⁵ Eine Besserstellung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen besteht im Rahmen der Mindestnormen der UN-Flüchtlingskonvention.

²⁶⁶ Per 31.12.02 waren bei 13'420 abgewiesenen AsylbewerberInnen die Aufenthaltsregelung oder der Vollzug der Wegweisung ausstehend oder blockiert. Teils zieht sich auch diese Situation ohne Aufenthaltsregelung für die betroffenen Personen über Jahre hin und wirft ebenfalls Fragen auf, denen allerdings im Rahmen dieser Studie nicht nachgegangen werden konnte.

²⁶⁷ Bei persönlichen Notlagen und infolge der humanitären Aktion 2000 wird die vorläufige Aufnahme nur in Ausnahmefällen (Straffälligkeit) aufgehoben. Etwas weniger eindeutig ist die Situation im Falle der Unzumutbarkeit einer Wegweisung, da bei der Aufhebung infolge einer Änderung der Situation im Herkunftsland oftmals eine persönliche Notlage infolge der Aufenthaltsdauer und Integration in der Schweiz vorliegt.

auf die selbst nach Jahren kein Anspruch besteht. Wie in Kapitel 10 gezeigt wird, ist es gerade die Ungewissheit bezüglich Verbleib und Möglichkeit einer Umwandlung, die bei vorläufig Aufgenommenen für immensen Stress sorgt. Oftmals wissen sie zwar, dass ihnen mit grosser Wahrscheinlichkeit ihr faktisches Aufenthaltsrecht nicht mehr entzogen wird, haben aber zu keinem Zeitpunkt Gewissheit darüber.

Unsere Untersuchung belegt, dass über die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen seit 5 Jahren oder mehr in der Schweiz leben, 21 % respektive 30 % der Erwachsenen (18 Jahre und älter) seit mehr als 10 Jahren. Bei den erwachsenen Sri Lanki macht der Anteil sogar mehr als die Hälfte aus (53 %), wobei zwei Drittel von ihnen – Frauen und Männer – erwerbstätig sind. Dies erstaunt vor allem angesichts der Tatsache, dass die Erwerbstätigkeit ein wichtiges Umwandlungskriterium für eine Aufenthaltsbewilligung B bildet, so dass einer Umwandlung offensichtlich andere Hindernisse im Weg stehen müssen (siehe Kapitel 9.7).

Insgesamt geht knapp die Hälfte der Erwachsenen (47 %) einer Erwerbstätigkeit nach. Dieser Anteil ist ungefähr doppelt so hoch wie bei AsylbewerberInnen, jedoch tiefer als bei der (üblichen) Wohnbevölkerung (66 %²⁶⁸), was sich u.a. durch die Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt erklärt (Inländervorrang, Branchenregelungen).

Ein Grossteil der Erwerbslosen sowie – angesichts tiefer Löhne und ungenügendem Einkommen – ein Teil der Berufstätigen bezieht Sozialhilfe.²⁶⁹ In diesem Zusammenhang konnte gezeigt werden, dass die Unterstützungstandards in der Regel um 40 – 60 % gegenüber den üblichen Ansätzen für ansässige SozialhilfebezügerInnen abgesenkt sind (siehe Kapitel 3.1). Erklärt wird diese Sonderregelung durch die mutmassliche Kürze des Aufenthalts und die Tatsache, dass keine Integration bezweckt wird. Zahlreiche Aussagen verdeutlichen aber, dass materielle Lebensbedingungen, die während einer Überbrückungsphase als akzeptabel betrachtet werden können, auf die Dauer ein ernsthaftes Verschuldungs- und Armutrisiko mit Langzeitfolgen darstellen.

Als besonders heikel erweist sich ein sozioökonomisch schwieriges Umfeld für Kinder und Jugendliche, die in der Schweiz aufgewachsen sind und ständigen Kontakt zu anderen jungen Menschen pflegen. Gerade in der Adoleszenz ist es üblich, sich und seine Lebenssituation mit derjenigen von Gleichaltrigen zu vergleichen. Hinzu kommen familiäre Spannungen, die sich auf die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen besonders negativ auswirken. Es erstaunt daher kaum, dass zahlreiche Betreuungspersonen Jugendliche an erster Stelle als sensibelste Zielgruppe nannten. Rund 45 % der vorläufig Aufgenommenen sind Kinder oder Jugendliche bis 19 Jahre und rund 18 % allein Jugendliche im Alter von 10 bis 19 Jahren. Sie haben einen Grossteil ihres Lebens in der Schweiz verbracht.

Die materiell und sozial prekären Rahmenbedingungen sind nur durch die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung B zu überwinden. Angesichts der Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt erweist sich die (berufliche) Integration der Eltern, die weder durch das Recht noch durch aktive Massnahmen gefördert, für die Erteilung einer B-Bewilligung aber in der Regel gefordert wird, als besondere Herausforderung. Bei Familien wird zwar eine im Vergleich zu Einzelpersonen kürzere Anwesenheit in der Schweiz angerechnet (mindestens 4 Jahre), das Kriterium der Sozialhilfeunabhängigkeit ist jedoch angesichts des Lohnniveaus in den offenen Branchen schwer zu erfüllen. Zudem werden Verhalten und schulische Leis-

²⁶⁸ Quelle: Bundesamt für Statistik, SAKE 2001, *Bemerkung zur Altersstruktur*.

²⁶⁹ In den verfügbaren Statistiken wird die Erwerbstätigkeit, nicht aber der Bezug von Sozialhilfe berücksichtigt.

tungen aller Familienmitglieder für eine Umwandlung in eine B-Bewilligung mitberücksichtigt.

Im Unterschied zu Familien haben alleinstehende Männer und Frauen mit Erwerbstätigkeit trotz Niedriglöhnen grössere Chancen, materielle Unabhängigkeit zu erlangen. Gleichzeitig sind aber in ihrem Fall die Kriterien bezüglich der Anwesenheitsdauer für die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung in der Praxis bedeutend höher (9 Jahre und mehr).

Der Weg zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung erweist sich unter diesen Gesichtspunkten für die betreffenden Personen als kraftraubende Gratwanderung zwischen unbeeinflussbaren Faktoren – Arbeitsmarktsituation, arbeitsrechtliche Zugangsbeschränkungen, behördliche Bestimmungen usw. – und mehr oder weniger beschränkten individuellen Gestaltungsmöglichkeiten. Um ein Beispiel zu nennen: Ein somalischer Familienvater mit drei Kindern und Ingenieurausbildung, der einem Landkanton ohne Ballungsgebiete zugeteilt wird, hat äusserst geringe Perspektiven, finanziell unabhängig zu werden, selbst wenn er imstande und bereit wäre, beispielsweise eine physisch harte Arbeit auf einem Bauernbetrieb anzunehmen. Ein Sozialarbeiter spricht diesbezüglich vom Integrationsteufelskreis:

«[Die Kriterien zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung führen] in so einen Teufelskreis, wo sich die Katze immer wieder selber in den Schwanz beisst und die Leute hier rotieren und rotieren und einfach nicht weiterkommen.» (ZH 11)

9. Paradox Integration

9.1 Familiennachzug

Gemäss Schweizer Recht haben weder vorläufig aufgenommene AusländerInnen noch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge einen gesetzlichen Anspruch auf Familiennachzug. Vorläufig aufgenommene AusländerInnen erhalten in der Regel erst mit einer Aufenthaltsbewilligung B die Möglichkeit, ihre Familien oder PartnerInnen in die Schweiz nachkommen zu lassen. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge unterliegen ihrerseits einer Drei-Jahresfrist (Art. 39 AsylV 1), bevor sie eine Familienzusammenführung beantragen können.²⁷⁰

Der Familiennachzug erfordert bei Erhalt einer B-Bewilligung die Einwilligung der Kantone. Diese erfolgt bei beiden Personengruppen aufgrund fremdenpolizeilicher Kriterien wie gesichertes Einkommen, angemessene Wohnung usw.²⁷¹ Das bedeutet, dass die Antragsteller über die Mittel verfügen sollten, welche es erlauben, den Unterhalt der Angehörigen nach deren Ankunft in der Schweiz zu bestreiten. Das gesicherte Einkommen wird durch niedrige Löhne und Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Kommt hinzu, dass die dauerhafte Trennung von Familie oder PartnerIn eine psychische und soziale Belastung

²⁷⁰ Beim Antrag auf Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen kann angeführt werden, dass der Nachzug die einzige Möglichkeit der Wiedervereinigung bildet, da die Betroffenen aufgrund ihrer Fluchteigenschaften weder in ihre Heimat noch in einen anderen Staat zurückkehren können.

²⁷¹ Zu den Voraussetzungen, siehe Art. 39 BVO: «Dem Ausländer kann der Familiennachzug ohne Wartefrist bewilligt werden, wenn: 1. a. sein Aufenthalt und gegebenenfalls seine Erwerbstätigkeit gefestigt erscheinen; b. die Familie zusammenwohnen wird und eine angemessene Wohnung hat; c. der Ausländer genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt seiner Familie hat; und d. die Betreuung der Kinder, die noch der elterlichen Obhut bedürfen, gesichert ist. 2. Eine Wohnung ist angemessen, wenn sie den Anforderungen entspricht, die für Schweizerbürger in der gleichen Gegend gelten.»

darstellt, welche wiederum eine geregelte Arbeits- und Wohnsituation erschwert. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die nächsten Angehörigen bei der Flucht in einem Camp oder bei Verwandten in einer Konfliktregion zurückgelassen werden mussten.

Wie unsere Untersuchung zeigt, ergeben sich aus der Unmöglichkeit und Verzögerung des Familiennachzugs erhebliche Konflikte für die Aufnahmegesellschaft und die Betroffenen. Für die Aufnahmegesellschaft stellt sich das Problem, dass ein Teil der Angehörigen auf Schlepper ausweicht oder illegal die Grenze in die Schweiz überquert, da der Nachzug legal nicht möglich ist. Die Nachzügler werden in die vorläufige Aufnahme einbezogen, womit nachträglich aber die illegale Einreise gefördert wird.²⁷²

Für die Betroffenen ergeben sich weittragende Konsequenzen aus einem verzögerten Familiennachzug für die Ausbildungssituation der Kinder: Da der Nachzug legal erst bei Erteilung einer B-Bewilligung der Eltern erfolgen kann und die Frist bis zur Erteilung gerade bei vorläufig Aufgenommenen, die als Einzelpersonen in der Schweiz leben, sehr lang ist, sind die meisten Kinder bereits adolescent, wenn sie in die Schweiz ziehen. Je später die Jugendlichen hingegen einreisen, desto schwieriger wird es, sie anschliessend in die Gesellschaft zu integrieren. Vor allem im Schul- und Ausbildungsbereich wird daher dezidiert darauf hingewiesen, dass ein später Familiennachzug bei Kindern und Jugendlichen für deren Werdegang in der Schweiz infolge von Ausbildungslücken langfristig Konsequenzen hat:

«Ein Kind mit sechs Jahren oder mit fünfzehn Jahren zu integrieren, ist «zwei Paar Stiefel», was in der Praxis viel zu wenig wahrgenommen wird.» (CH 04)

In spontanen Anmerkungen sprach sich die Mehrheit der Befragten für einen möglichst frühen Familiennachzug aus. Nebst dem Bildungssektor kam die Forderung vor allem aus dem Sozialbereich, seien es die kantonale Verwaltung oder SozialarbeiterInnen. In finanzieller Hinsicht würde der Nachzug den Staat bei Pflege- oder Fürsorgefällen entlasten, wenn das persönliche Umfeld der Personen in der Schweiz läge. Die Familienmitglieder könnten, indem sie hier lebten und arbeiteten, zur Stabilisierung und finanziellen Unabhängigkeit der vorläufig Aufgenommenen beitragen. Stattdessen wird paradoxerweise die Voraussetzung für den Familiennachzug, nämlich ein gefestigter Aufenthalt, durch das Verbot eben desselben erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht.²⁷³

9.2 Ausbildung

9.2.1 Volksschule

Das Recht auf obligatorische Grundausbildung (7-16 Jahre) wurde seit der Auseinandersetzung um die «versteckten Kinder» in den 80er Jahren nachdrücklich in den Empfehlungen der EDK stipuliert. Die Bildungsseite vertritt die Interessen der Kinder und Familien und orientiert sich hierbei an der Schweizer Bundesverfassung sowie an internationalen Konventionen. Artikel 19 der Bundesverfassung gewährleistet jedem Kind den Anspruch auf

²⁷² Der Kanton Aargau erteilt z.B. illegal Eingereisten eine Busse oder Haftstrafe mit Strafverfahren, was die Strafstatistiken in die Höhe treibt und für die Betroffenen Eingliederungsversuche in die Gesellschaft erschwert. Andere Kantone sehen von einer systematischen Bestrafung ab.

²⁷³ Dieses Argument wurde in Bundesgerichtsentscheiden mitberücksichtigt: Demnach sollte der Entscheid für oder gegen den Familiennachzug nicht nur auf das Einkommen, sondern auch auf die Zukunft der Person abgestützt werden. Familienangehörige können mittelfristig z.B. die Fürsorgeabhängigkeit aufheben, wenn beide Personen in der Schweiz arbeiten. Damit wiederum wird auch der Kindernachzug vereinfacht.

ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, und die 2001 in Kraft getretene neue Bundesverfassung stützt das Recht aller Kinder und Jugendlichen auf Schulbesuch unter Wahrung ihrer besonderen Schutzbedürfnisse (Art.11, 19, 62, 67; siehe auch Kapitel 3.3).

Die Bildungsseite versucht mittels Zusatzangeboten für fremdsprachige Kinder, gezielt auf deren Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. So ist der Zugang zur Volksschule für alle Kinder in der Schweiz einerseits gesichert, andererseits wurden diverse Zusatzangebote für fremdsprachige Kinder aufgebaut.

Insgesamt wird auch in den von uns untersuchten Kantonen möglichst viel für eine gute Einschulung der Betroffenen getan. Kantonal und regional unterschiedlich sind allerdings der Zeitpunkt der Einschulung, die Einschulungsformen sowie der Unterricht während der ersten Phase des Aufenthalts in Durchgangszentren. Während der Kanton Genf eine sofortige Einschulung, 24 Stunden nach der Ankunft in den Durchgangszentren, befürwortet, verhalten sich Kantone wie Bern und Zürich, was die möglichst umgehende Einschulung anbetrifft, sehr zurückhaltend.

Kantonal verschieden ist auch die Integration von AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommenen während der ersten Phase in die öffentlichen Schulen der umstehenden Gemeinden. Das hängt nicht zuletzt von der Dauer des Aufenthalts in den Durchgangszentren ab. Die Dauer beträgt zum Beispiel im Kanton Zürich bis zu zwölf Monaten, im Kanton St.Gallen in der Regel sieben Monate. Während ihres Aufenthalts in den Durchgangszentren werden die Betroffenen entweder, wie im Kanton Zürich der Fall, an öffentlichen Schulen der Gemeinden unterrichtet – falls diese über Sonderklassen E verfügen – oder aber in speziell geschaffenen Sonder-E Klassen in Räumlichkeiten der Gemeinden oder Durchgangszentren.

Die Bildungs- und Sozialamtsverantwortlichen setzen sich für eine kurze Aufenthaltsdauer in den Durchgangszentren ein, um die Integration in schulische Normalstrukturen während der 2.Phase zu erleichtern. In der zweiten Aufenthaltsphase stellt sich aus Sicht der Bildungsverantwortlichen das Problem der Finanzierung auf Gemeinde-Ebene bei Mehrkosten für sonderpädagogische Fälle, Sonder-E Klassen und Zusatzklassen.²⁷⁴

9.2.2 Brückenangebote und Berufsbildung

Die Bildungsseite sieht sich im Asylbereich regelmässig mit dem Spannungsfeld «*Bildung vs. Aufenthaltsstatus*» konfrontiert, welches mit zunehmender Aufenthaltsdauer und besonders bei der nachobligatorischen Bildung deutlich zu Tage tritt.

Bei der nachobligatorischen Bildung geht es für fremdsprachige Jugendliche um Fragen und Massnahmen zur Integration, die für AsylbewerberInnen und vorläufig Aufgenommene gerade nicht Ziel ihres Aufenthalts in der Schweiz ist. Da die Integration prinzipiell nicht zu fördern ist, wird der Zugang zur nachobligatorischen Bildung durch aufenthaltsrechtliche Vorgaben des Aufenthaltsstatus beschnitten. In den von uns eingesehenen Reglementen bleibt oft offen, ob die Betreffenden an Zusatzausbildungen oder weiterführenden Ange-

²⁷⁴ Dazu in den Grundsätzen und Richtlinien für die Schulung von Kindern aus dem Asylbereich im Kanton Zürich vom 13.März 02: «Kinder, die in der zweiten Phase auf die Gemeinden im Kanton verteilt werden, werden mit gleichen Rechten und Pflichten wie andere fremdsprachige Kinder in die Kindergärten und Schulen der Gemeinden aufgenommen. Für die zweite Phase leistet der Kanton keine Pauschalbeiträge. Es gelten die üblichen kantonalen Beiträge an die Gemeinden (Beiträge an Lehrstellen und an den Deutschunterricht für Fremdsprachige).»

boten teilhaben können oder nicht. Der Interpretationsspielraum ist gross, und es liegt im Ermessen der Kantone, ob sie den Zugang für Personen aus dem Asylbereich ermöglichen.

Der Kanton St.Gallen vertritt von Seiten des Amts für Berufsbildung die Haltung, wonach den Jugendlichen in der Zeit ihres Aufenthalts möglichst viele Ausbildungschancen geboten werden sollten, welche ihnen auch bei einer Rückkehr ins Herkunfts- oder Heimatland als Grundlage für eine neue Existenz dienen mögen. Demgegenüber hält der Kanton Zürich fest, dass die Ermöglichung einer Berufsbildung für Personen aus dem Asylbereich «eine gewisse Zurückhaltung erfordert und nur zu fördern ist, wenn keine Wegweisung absehbar ist» (s. Kapitel 5.4). Auch der Besuch von Integrationskursen ist nur zu fördern, wenn die Betroffenen über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen oder sich dauerhaft in der Schweiz aufhalten.²⁷⁵ Daneben existieren aber Versuche im Kanton Zürich, gerade vorläufig aufgenommenen Jugendlichen Beiträge für Integrationsmassnahmen zuzusprechen. Diese Handhabung bewegt sich in einem heiklen politischen Umfeld und liegt oft im Ermessen von Einzelpersonen, was nachfolgendes Zitat belegt:²⁷⁶

«Die obligatorische Schulzeit (der vorläufig Aufgenommenen, A.d.V) kann in den öffentlichen Schulen absolviert werden. Danach gibt es sehr wenige Ausbildungsmöglichkeiten. Die psychologische Wirkung davon ist, dass die wenigen, die eine qualifizierte Ausbildung und Berufsabschlüsse machen könnten, einsehen müssen, dass sie das nicht dürfen. Diejenigen wiederum, die mehr Mühe haben, werden dadurch noch weniger motiviert, sich anzustrengen. Es gibt viele Jugendliche, die sagen: «Die wollen uns nicht, wir haben keine Chance», und die von einem besseren Land träumen. Vor allem für Jugendliche ist die Wartezeit-Situation menschenunwürdig.» (ZH 11).

Die Wichtigkeit von Brücken- und Bildungsangeboten für vorläufig aufgenommene Jugendliche wurde von nationalen ExpertInnen und kantonalen VertreterInnen deutlich hervorgehoben: Die Jugendlichen sollten einen breiten Zugang zur nachobligatorischen Bildung erhalten. Dies umso mehr, als die Übergangsphase für ihre Zukunft und Entwicklung wegweisend ist. Sie eröffnet ihnen nicht zuletzt den Zugang zu Lehrstellen und Arbeitsplätzen, welche gute Deutschkenntnisse und ein entsprechendes Bildungsniveau voraussetzen. Bis anhin fehlt es beim Zugang zur Berufsbildung für Personen aus dem Asylbereich laut ExpertInnen an einer klaren Haltung des Bundes.

9.2.3 Lehrstellen

Äusserst negativ wirken sich die Nachteile der F-Bewilligung auf die Lehrstellensuche von vorläufig aufgenommenen Jugendlichen aus. Aus drei Gründen: Erstens bestehen grosse Vorbehalte von Seiten der LehrmeisterInnen bei der Anstellung von Lehrlingen aus dem Asylbereich. Zweitens ist der Zugang zu Lehrstellen durch den Inländervorrang beschnitten. Drittens fehlen den Jugendlichen die notwendigen Voraussetzungen für den Antritt einer Lehrstelle.

²⁷⁵ So heisst es in der Verordnung über Integrationskurse (vom 8.Juli 1998): °§1. « Der Kanton fördert die Integration von fremdsprachigen 15-20-jährigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich in der Regel seit nicht mehr als zwei Jahren *gestützt auf eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung* im Kanton Zürich aufhalten, im Rahmen von Integrationskursen.» (Hervorhebung d.V.)

²⁷⁶ Im Kanton Zürich verteilt die Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen (KAAZ) nach ähnlichen Kriterien wie die EKA jedes Jahr 600'000 bis 700'000 CHF für Integrationsmassnahmen. Diese sind relativ offen formuliert, d.h. es wird nicht explizit gesagt, dass vorläufig Aufgenommene nicht daran teilhaben dürfen.

Im ersten Punkt waren sich die Befragten darin einig, dass der provisorische F-Ausweis auf potentielle Lehrmeister eine abschreckende Wirkung hat. Eine Lehre bzw. Anlehre zahlt sich für Lehrmeister erst im dritten oder vierten Lehrjahr aus, so dass sie das Risiko einer bevorstehenden Wegweisung nicht in Kauf nehmen. (Ganz abgesehen von der Tatsache, dass der Lehrstellenmarkt bereits für ansässige Jugendliche im Augenblick eng ist). Es ist offensichtlich, dass es an gezielten Informationen über die Aufenthaltssituation von Jugendlichen aus dem Asylbereich fehlt, weshalb in Zürich vor einigen Monaten eine Aufklärungskampagne an die Adresse von Arbeitgebern und Lehrmeistern unter der Bezeichnung « Marylin » lanciert wurde (http://www.marilyn.ch/das_bifj.htm). Die Initiative ging von der « Zürcher Konferenz Bildungschancen für Jugendliche » aus (s. Kapitel 5.4).

Was den zweiten Punkt anbelangt, so dürfen vorläufig aufgenommene Jugendliche zwar eine Lehrstelle antreten, für sie gilt jedoch als Zulassungsbarriere in den Kantonen Zürich und St.Gallen der Inländervorrang (während der Kanton Waadt keine Beschränkungen für den Lehrstellenantritt kennt).²⁷⁷ Der Inländervorrang wirkt sich in wirtschaftlich angespannten Zeiten wie ein faktisches Lehrstellenverbot aus. Der erschwerte Zugang zu Lehrstellen hängt mit der Tatsache zusammen, dass die vorläufige Aufnahme mit arbeitsmarktlichen Beschränkungen einhergeht, die in der dualen Berufsbildung zur Anwendung kommen, da diese sowohl im Bildungs- als auch im Erwerbsbereich angesiedelt ist.

Was schliesslich den dritten Punkt angeht, so fehlen den Jugendlichen oftmals die Voraussetzungen, um Lehrstellen oder zusätzliche Ausbildungsangebote absolvieren zu können. Einerseits weisen sie Bildungslücken auf, insbesondere, wenn sie aufgrund des verunmöglichten Familiennachzugs erst spät in die Schweiz kommen und nicht die hiesigen Bildungsvoraussetzungen mitbringen. Diese sind umso schwieriger nachzuholen, je später die Jugendlichen einreisen. Andererseits stellen auch fehlende finanzielle Ressourcen eine Hürde beim Absolvieren von Lehr- und Ausbildungsgängen dar. Dies belegt die Nachfrage bei der *Stiftung Envol* in Lausanne, welche als eine der wenigen Stellen der Schweiz Stipendien und Hilfestellungen bei der Ausbildung für Menschen mit einem prekären Status anbietet.

Unsere statistischen Angaben belegen den ausgesprochen niedrigen Anteil an Lehrlingen und PraktikantInnen am Gesamttotal der vorläufig aufgenommenen Jugendlichen. Gesamthaft verzeichnete das Bundesamt für Statistik (BFS) im Jahr 2001 in der Schweiz 230 Lehrlinge und PraktikantInnen unter den vorläufig aufgenommenen Jugendlichen. Das entspricht lediglich 5.4 % aller vorläufig aufgenommenen Jugendlichen im Alter zwischen 15-24 Jahren (4 270). Bei einer so geringen Anzahl Lehrlinge und PraktikantInnen stellt sich die Frage, was die restlichen Jugendlichen in dieser Altersphase tun? Andere Ausbildungsmöglichkeiten sind ebenso beschnitten, und es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Betroffenen untätig ist oder aber bereits in den offenen Mangelberufen arbeitet.²⁷⁸

Gemäss Aussagen von Fachleuten sind die Jugendlichen hochmotiviert und das Amt für Berufsbildung in St.Gallen bezeichnet die Situation für die Betroffenen als trostlos, da sie noch so gerne eine Ausbildung absolvieren würden. Es wird daher einhellig ein gleichwertiger Zugang für diese Altersgruppe zu Lehr- und Ausbildungsangeboten gefordert, wobei das

²⁷⁷ Zum Inländervorrang vgl. Kreisschreiben BIGA zum Vorrang der Inländer von 1989.

²⁷⁸ Der Anteil Jugendlicher an Fachhochschulen oder Gymnasien ist geringfügig. Im Prinzip sind sie zugelassen, gemäss Aussagen der Befragten fehlen ihnen aber oft die nötigen Voraussetzungen, wenn sie nicht ihre gesamte Schulzeit in der Schweiz verbracht haben.

Problem des provisorischen F-Ausweises als Hinderungsgrund beim Antritt einer Ausbildungsstelle jedoch weiterbestünde.

9.3 Zugang zum Arbeitsmarkt

Im Vergleich zu AsylbewerberInnen war der Anteil Erwerbstätiger (über 18 Jahre) unter den vorläufig Aufgenommenen im Jahre 2001 mehr als doppelt so hoch. Er betrug 49 %²⁷⁹ im Vergleich zu 22 % unter den AsylbewerberInnen und belegt damit eine verbesserte Integration von vorläufig Aufgenommenen im Vergleich zu AsylbewerberInnen in den Arbeitsmarkt. Die Zahlen zeigen zugleich, dass die Erwerbstätigenquote bei beiden Personengruppen seit 1996 mehrheitlich stabil war.²⁸⁰

Die unterschiedliche Beschäftigungsquote zwischen Personen mit einem N- und F-Ausweis erklärt sich erstens dadurch, dass Leute, die erwerbstätig sind, tendenziell eher eine F-Bewilligung erhalten als andere (z.B. bei Vorliegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage). Zweitens halten sie sich bereits längere Zeit in der Schweiz auf, was ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Drittens trägt die Prioritätenordnung dazu bei, dass vorläufig Aufgenommene in punkto Arbeitsbewilligungen gelegentlich vorrangig vor AsylbewerberInnen behandelt werden.

Während der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene relativ gut erschlossen ist, liegen in den Beschränkungen auf Mangelberufe sowie im geltenden Inländervorrang klare Einschränkungen mit Auswirkungen auf den Integrationsverlauf der Betroffenen. So zeigt unsere Untersuchung einerseits eine eindeutige Tendenz hin zur Beschäftigung in Billiglohnbranchen, mit Lohnvorgaben, welche die Arbeitsämter vor Konflikte stellen und dazu beitragen, dass in den zugelassenen Branchen eine Lohnunterschreitung stattfindet. Die Betroffenen sind beliebte Arbeitskräfte, weil sie « billig », « willig » und bereit sind, unübliche Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Für die finanzielle Situation bedeuten niedrige Löhne – abzüglich der Si-Rück Abgaben von 10 % – gerade für Familien eine prekäre Situation, die mit zusätzlichen Fürsorgegeldern kompensiert werden muss (s. Kapitel 3.2).²⁸¹

Nebst der Beschäftigung in Billiglohnbranchen besteht eine zweite Tendenz in der Anstellung für Kurzeinsätze. AsylbewerberInnen und vorläufig aufgenommene Personen ersetzen frühere Saisoniers und werden ad hoc in den offenen Branchen wie Gastgewerbe, Landwirtschaft, Industrie oder Reinigungsgewerbe (saisonal) eingestellt. Das Aufenthaltsprovisorium wirkt sich bei Kurzeinsätzen insofern « vorteilhaft » aus, als die Betroffenen jederzeit eingestellt, jedoch auch problemlos wieder entlassen werden können. Zudem wird der Inländervorrang bei Einsätzen bis zu 30 Tagen nicht so strikt gehandhabt, was eine unverzügliche Anstellung ermöglicht.

²⁷⁹ Arithmetisches Mittel ohne Gewichtung des Personenkreises.

²⁸⁰ Der Erwerbstätigenanteil beträgt bei InländerInnen (SchweizerInnen und Personen mit Aufenthaltsbewilligung) 65 %. Zur Beschäftigungssituation von Personen aus dem Asylbereich siehe Piguet & Llosa (2002).

²⁸¹ Experten haben uns auf faktische Arbeitsverbote für vorläufig Aufgenommene aufmerksam gemacht. Bei ihren Informationen berufen sie sich auf interne Anweisungen, die sich als faktische Arbeitsverbote in bestimmten Kantonen auswirken. Es war uns leider unmöglich, dies zu überprüfen, da wir lediglich Zugang zu den formellen Richtlinien und Reglementen hatten.

Problematisch sind Kurzeinsätze in zweifacher Hinsicht: Einerseits werden teils so niedrige Löhne ausbezahlt, dass die Einsätze als Beschäftigungsprogramme mit symbolischer Stundenentschädigung und nicht als Kurzeinsätze im Sinne der Erwerbstätigkeit qualifiziert werden.²⁸² Zweitens versprechen Kurzeinsätze keine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt und verstärken bei den Betroffenen über Jahre hinaus ein Gefühl der Unsicherheit und das Abgleiten in strukturelle Armut (working poor).

Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme sind wiederum als Zwischenlösung für Asylsuchende sinnvoll und werden vom Bund empfohlen, sie ersetzen jedoch nicht eine Integration in den Arbeitsmarkt bei längerem Aufenthalt. Diese wird aufgrund des provisorischen Aufenthaltsstatus faktisch erschwert und in bestimmten Kantonen gezielt vermieden. Während man einerseits versucht, vorläufig Aufgenommene in Bildungs- und Beschäftigungsprogramme zu integrieren, werden sie andererseits vom freien Arbeitsmarkt ferngehalten.

Der Inländervorrang und die Beschränkung auf Mangelberufe ist für zwei Personengruppen besonders hinderlich: Es handelt sich dabei einerseits um gut qualifizierte Menschen, welche nicht die Möglichkeit haben, ihre Qualifikationen gewinnbringend in den Arbeitsmarkt einzubringen. Andererseits ist ein Teil der Betroffenen 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. Würden die Restriktionen aufgehoben, hätten diese Menschen die Möglichkeit, zum Beispiel sitzende oder betreuende Tätigkeiten auszuüben.

«Das ist ein echtes Problem bei diesen Leuten: der Arbeitsmarkt. Leute aus Srebrenica..(...), die schwerst traumatisiert sind, deren Familien riesige Probleme haben, sind gesundheitlich einfach nicht in der Lage, dauernd einen Job zu meistern. Und meistens sind es ja dann noch Stressjobs – am Buffet arbeiten oder Teller waschen in der Küche. Sie vermögen das einfach nicht zu leisten, weil sie angeschlagen sind, punkt, sie sind reduziert. Und wenn es tolerantere Lösungen gäbe, hätten sie nämlich auch die Möglichkeit, gewisse Jobs zu übernehmen und sie würden sie gerne machen. So könnten sie etwas zu ihrem Aufenthalt hier beitragen, sie würden das äusserst gerne machen, es ist für sie auch eine Sache des Selbstwertgefühls».
(ZH 11).

Eine zusätzliche Integrationshürde bildet die fehlende Mobilität, wobei sich die Kantonsgrenze beinahe wie eine Landesgrenze präsentiert, weil sie es den Betroffenen verunmöglicht, eine Arbeitsstelle in anderen Kantonen anzutreten. Wie wichtig die Mobilität für vorläufig aufgenommene Menschen ist, zeigt die Tatsache, dass sie die Behörden mit der Bitte aufsuchen, von ländlichen in städtische Gebiete ziehen zu dürfen, die ihnen nebst Arbeitsmöglichkeiten auch den Anschluss an ihre Gemeinschaften böten.

FachexpertInnen sind sich darin einig, dass die Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt, einschliesslich fehlende Mobilität innerhalb der Schweiz, für vorläufig aufgenommene Personen aufgehoben werden müssten, damit besonders junge Menschen, welche längerfristig in der Schweiz bleiben, umgehend in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten.

²⁸² Diese Einschätzung wurde zum Beispiel vom kantonalen Amt für Arbeit, St.Gallen, formuliert. Die Praxis wirft hier die Frage auf, ob die kantonalen Ämter Kurzeinsätze als Beschäftigungsprogramme «durchgehen» lassen und damit eine Lohnunterschreitung faktisch tolerieren, da im Kanton St.Gallen Kurzeinsätze – im Gegensatz zu Beschäftigungsprogrammen – als Erwerbstätigkeit gelten und ergo an orts- und branchenübliche Löhne gebunden wären (s. auch Kapitel 3.2).

9.4 Unterbringung

Unterbringung und Unterstützung divergieren kantonal stark. Am einen Ende des Spektrums befindet sich das zentralisierte und halbzentralisierte Modell, wie es die Kantone Waadt und Zürich praktizieren, indem sie die *FAREAS*, die *Asyl-Organisation Zürich* sowie private Träger mit der Unterbringung und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich beauftragen. Am anderen Ende befinden sich Kantone wie St.Gallen, welche eine starke Gemeindeautonomie kennen und die Unterbringung in der zweiten Phase vollständig an die Gemeinden delegieren, wobei regionale Kontaktstellen für die Beratung und Betreuung in Einzelfällen zur Verfügung stehen.

Eine Übersicht über die Qualität der Unterbringung zu gewinnen, war im Rahmen unserer Untersuchung nicht möglich. Obwohl es schweizweit keine Mindeststandards für die Unterbringung gibt, existieren kantonale Anlaufstellen, an welche die Betroffenen zum Beispiel Beanstandungen bei der Qualität der Unterbringung richten können. In den Kantonen Zürich und Waadt wurde von den mit der Unterbringung beauftragten Organisationen – im Kanton Solothurn von der IGA Solothurn / SOS Racisme – mehrfach darauf hingewiesen, dass fürsorgeabhängigen Personen aus dem Asylbereich «unzumutbare» Unterkünfte zur Verfügung gestellt würden. Kritisiert wird explizit die Unterbringung in «Containern» und baufälligen Objekten – wobei die Dauer des Aufenthalts ein wichtiges Kriterium ist. Schwierige Wohnbedingungen können gerade in kleineren Gemeinden zusätzlich zur Stigmatisierung von Asylsuchenden beitragen, da diese es ohnehin schwer haben, unvoreingenommen Kontakte zur Bevölkerung zu knüpfen. Das Problem wurde in den vergangenen Monaten von der Presse aufgegriffen, mit Belegen aus den Kantonen AG, BE, SO und ZH.²⁸³

Die Asyl-Organisation Zürich beanstandet die Qualität der Unterbringung in der Stadt Zürich, wo der angespannte Wohnungsmarkt seinen Teil zur prekären Lage beiträgt. Die Dauerhaftigkeit der vorläufigen Aufnahme wirkt sich bei jahrelanger Fürsorgeabhängigkeit besonders problematisch aus,

« wenn Menschen während der 2. Unterbringungsphase – über Jahre hinweg – mit wildfremden Leuten ein Zimmer teilen müssen. Sie befinden sich in höchst problematischen Wohnsituationen. Dies ist gerade bei Leuten mit psychischen Belastungen fast nicht zum Aushalten. Bei der derzeitigen Wohnungsnot in Zürich ist es allgemein schwierig, eine Wohnung zu finden. Asyl Suchende sind davon noch stärker betroffen und schwarze Asyl Suchende am meisten. » (ZH 03)²⁸⁴

Ein zweites Problem, welches sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden nebst der Qualität stellt, ist die Zusammenlegung von erwachsenen Personen (unterschiedlicher Herkunft) als Familiengemeinschaft in einer Wohnung. Die SozialhilfeempfängerInnen werden als «Familie» eingestuft, wodurch ihnen aufgrund der Degressivität der Unterstützungsrichtlinien weniger Sozialhilfe ausbezahlt werden kann – obwohl sie prinzipiell berechtigt wären, Ansätze für Einzelpersonen zu beziehen (bekannt sind Beispiele aus dem Kanton Solothurn). Ferner kann sich das Zusammenleben auf Dauer als sehr belastend erweisen, wenn Men-

²⁸³ Presse-Spiegel IGA-Solothurn / SOS Racisme, Herbst 2002.

²⁸⁴ Siehe auch den Dokumentarfilm: «*Habiter, c'est vivre*» (2002), entstanden in Zusammenarbeit mit IGA Solothurn-SOS Racisme. Die Organisation mit Sitz in Solothurn hat in den letzten Jahren auf schwierige Wohnverhältnisse im Asylbereich hingewiesen. Siehe Jahresbericht 2001-2002 sowie Gespräch vom Oktober 02.

schen mit unterschiedlichen Lebensgewohnheiten ohne eigene Intimsphäre dieselbe Infrastruktur teilen müssen.²⁸⁵

Finanziell autonome Personen mit vorläufiger Aufnahme haben es wiederum aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus schwer, selbständig eine Wohnung zu finden. Im Kanton Waadt wohnen sie daher als finanziell Selbständige in den Lokalitäten der FAREAS, welche teuer vermietet werden. In Zeiten eines angespannten Wohnungsmarkts wirkt sich ein unsicherer Aufenthaltsstatus für die Betroffenen benachteiligend aus: Während die Vermieter an MieterInnen mit einem gesicherten Aufenthaltsverhältnis interessiert sind, vermittelt der vorläufige Status F den Eindruck der Prekarität, was folgendes Zitat belegt:

«Die Spannungen bestehen eher auf der Ebene des Vertrauens: Eine B-Bewilligung wird mit gutem Verhalten assoziiert, eine C-Bewilligung noch mehr, da sich die Betroffenen ihre Sporen schon abverdient haben. Der F-Status schafft Vorurteile und Misstrauen, die zu klarer Benachteiligung führen.» (CH 04)

9.5 Medizinische Versorgung

Die Grundversicherung garantiert die medizinische Versorgung für Personen aus dem Asylbereich. Angebot und Versorgung werden von den Befragten als gut eingestuft, die Probleme liegen eher bei Spezialbehandlungen. Das gilt vor allem für Menschen in schwierigen Problemlagen, für die finanzielle und personelle Ressourcen für sonderpädagogische Massnahmen oder sozialpsychiatrische Betreuung indirekt aufgrund ihrer Aufenthaltsbewilligung nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Bei (Teil-)Invalidität sind Ergänzungsleistungen im Asylbereich nicht abgedeckt, weshalb bei starken psychischen oder physischen Behinderungen jeweils kantonale Lösungen in Einzelfällen gefunden werden müssen.

Überweisung und Triage

Die Hauptschwierigkeit liegt laut Aussagen von Fachpersonen in erster Linie an der Schnittstelle von der Erstkonsultation zur Überweisung an SpezialärztInnen oder sozialpsychiatrische Dienste, welche Erfahrungen in der Arbeit mit MigrantInnen haben. Die Triage erfolgt bei Fürsorgeabhängigkeit in den von uns untersuchten Kantonen je nach Gesundheitssystem entweder über die zuständigen ÄrztInnen in den Zentren oder aber in den Gemeinden.

In den Kantonen Waadt und Zürich existiert ein Gate-Keeping Modell mit einem Kontaktnetz von zugelassenen ÄrztInnen oder KrankenpflegerInnen. Im Kanton Waadt besteht das Netz aus 167 ÄrztInnen im ganzen Kanton, wobei die Triage via KrankenpflegerInnen der PMU verläuft (mit Ausnahme von Notfällen, bei Kindern bis 16 Jahren oder schlechter Erreichbarkeit). Im Kanton St.Gallen wiederum erfolgt die Überweisung in der Regel via die in den Gemeinden praktizierenden AllgemeinpraktikerInnen.

Die Überweisung ist bei psychischen Problemen oder Traumata schwierig. Erforderlich sind einerseits gegenseitige Sprachkenntnisse, an denen es mangelt. Andererseits fehlt das Know-How und ein vorhandenes Netz, um vorläufig Aufgenommene für Zusatzbehandlungen an SpezialistInnen zu überweisen. Im Kanton Zürich wird auf fehlende Behandlungsmöglichkeiten für traumatisierte Personen aus dem Asylbereich hingewiesen. Die psychiatrischen Kliniken im Kanton sind überfüllt und können für den Asylbereich nicht ebenfalls noch zuständig sein.

²⁸⁵ Siehe Beratungspraxis der IGA Solothurn – SOS Racisme. Jahresbericht 2001-2002.

9.6 Interkulturelle Mediation und Dolmetschen

Ein Grundproblem bei den Arztkonsultationen ist die Kommunikation, was nicht nur für Asylsuchende, sondern für MigrantInnen allgemein gilt. Grössere Kantone verfügen über Fachstellen mit speziellen Dolmetscherdiensten, wie z.B. *Appartenances* im Kanton Waadt oder das HEKS sowie die Asyl-Organisation Zürich. Auf psychische Probleme und Kriegstraumata spezialisierte Stellen mit Dolmetscher-Ressourcen und Kulturvermittlern vor Ort, die über genügend finanzielle Ressourcen für Personen aus dem Asylbereich verfügen, bilden in der Schweiz die absolute Ausnahme. Dazu äussert sich die Fachstelle *Appartenances*²⁸⁶ wie folgt:

« Nous avons beaucoup de demandes des autres cantons, que nous ne pouvons pas satisfaire pour des questions de remboursements. Nous avons un accord avec le canton de Fribourg, parce qu'ils ont démontré qu'il n'y avait pas de centre de soins semblable dans le canton, la Croix Rouge paye leur traitement. » (VD03)

Das Problem der interkulturellen Vermittlung und des Dolmetschens ist virulent: Die zuständigen ÄrztInnen könnten zwar ihre PatientInnen behandeln, sind jedoch nicht in der Lage, eine/n DolmetscherIn zu bezahlen. Stattdessen überweisen sie die PatientInnen zum Beispiel an die Fachstelle *Appartenances*, welche sich fachlich wiederum nur ungenügend auskennt. Damit liegt das Problem nicht im Angebot an sich, sondern vor allem in der Koordination und den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, welche den verantwortlichen ÄrztInnen und PflegerInnen während der Konsultation fehlen. Die Asyl-Organisation Zürich plädiert aus zwei Gründen für den Zugang zu Polikliniken für Personen aus dem Asylbereich: Erstens sind Asylsuchende oft vertrauter mit grösseren Polikliniken und Spitälern als mit AllgemeinpraktikerInnen, zweitens könnten Polikliniken für Asylsuchende ein langfristig kostengünstigeres Know-How vor Ort bereit stellen.²⁸⁷

9.7 Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B

Wie mehrfach erwähnt, ist die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen nicht Ziel ihres «vorübergehenden» Aufenthaltes in der Schweiz. Die Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung B setzt aber gerade beim Masstab der Integration an: Je besser eine Einzelperson oder eine Familie in die Aufnahmegesellschaft integriert ist, desto grösser sind ihre Chancen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Zu den Voraussetzungen für eine Umwandlung gemäss Art.13 f BVO (schwerwiegender persönlicher Härtefall) gehören Kriterien, wie: Die Dauer der Anwesenheit; Zeitpunkt und Dauer der Einschulung der Kinder; schulische Leistungen; tadelloses Verhalten und guter Leumund; soziale Integration aller Familienmitglieder (Sprache, Fürsorgeabhängigkeit); Gesundheitszustand aller Familienmitglieder, Integration in den Arbeitsmarkt, Angehörige in der Schweiz oder im Ausland, Unterkunfts- und Integrationsmöglichkeiten in der Heimat

²⁸⁶ « Appartenances » verfügt über ein eigenes Netz mit PsychologInnen, PsychiaterInnen und PhysiotherapeutInnen, welche auch Folgen von Folter oder Misshandlungen behandeln: « Pour les personnes admises provisoirement dans le Canton de Vaud et qui ont subi de la torture, la prise en charge est bonne. Il y a plus de difficultés pour les gens des autres cantons qui n'ont pas de structure comme Appartenances. » (VD 03).

²⁸⁷ Für Opfer von Folter und Misshandlung gibt es in der Schweiz das Zentrum für Folteropfer (ZFO) in Bern. Das Zentrum steht nur anerkannten Flüchtlingen und Personen mit Aufenthaltsbewilligung B offen. Von Betreuungsseite werden aber auch spezialisierte Fachstellen für Personen aus dem Asylbereich gefordert, welche Kriegstraumata behandeln und psychiatrische Hilfe anbieten können. Dies, weil viele der existierenden sozial-psychiatrischen Dienste überlastet sind.

etc.²⁸⁸ Obwohl die materiellen Voraussetzungen für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall eigentlich identisch sind mit jenen für eine persönliche Notlage nach AsylG (Art.44), sind die formellen Hürden in diesem Fall höher. Selbst bei Erfüllung aller Kriterien gibt es keinen Anspruch auf eine Umwandlung, sondern lediglich die Möglichkeit dazu.

Die Anwesenheitsdauer zählt mit zu den wichtigsten Umwandlungskriterien: Sie gilt als Integrationsindiz, weshalb eine Familie in der Regel vier Jahre in der Schweiz anwesend sein sollte und die Kinder eingeschult, bevor eine Umwandlung infrage kommt. Für Einzelpersonen bewegt sich die Anwesenheitsdauer gemäss dem vom IMES empfohlenen Rahmen bei neun Jahren.

Ein zweites zentrales Umwandlungskriterium ist die finanzielle Unabhängigkeit, wobei geprüft wird, ob eine Person respektive eine Familie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten kann. Die Voraussetzung der finanziellen Unabhängigkeit hängt mit der Tatsache zusammen, dass nach Erhalt einer B-Bewilligung die Kantone für die Fürsorge zuständig sind, während es für die Dauer der vorläufigen Aufnahme der Bund ist. Da die Kantone Kosten vermeiden wollen, liegt es nicht in ihrem Interesse, Aufenthaltsbewilligungen an (potentielle) SozialhilfeempfängerInnen zu erteilen.

Ein drittes Kriterium ist der einwandfreie Leumund, was bedeutet, dass bei Straffälligkeit vielfach kein Härtefall sprich eine Umwandlung in eine B-Bewilligung beantragt wird.

Da die Kantone für die Umwandlung zuständig sind, dienen die obengenannten Kriterien eher als Orientierung. Im Einzelnen entscheidet der Kanton, welcher sich entweder – wie in der Ostschweiz üblich – an einer überkantonalen Praxis orientiert, oder aber, wie in anderen Kantonen der Fall, Härtefälle einzeln den zuständigen Härtefall-Kommissionen unterbreiten kann. Die kantonalen Unterschiede bei der Umwandlung sind markant. Während Kantone wie Fribourg oder Neuchâtel in der Vergangenheit immer wieder zügig umgewandelt haben, ist der Kanton Wallis mit Umwandlungen zurückhaltend und stellt kaum je aus eigenem Antrieb einen Antrag. Laut befragten ExpertInnen ist es,

«unhaltbar, dass je nach Kanton Leute heute eine B-Bewilligung nach 8, 10 oder 12 Jahren erhalten. Dies, obwohl die Menschen dieselben Bedingungen erfüllen.» (CH 04)

Die grössten Hürden bestehen für vorläufig Aufgenommene in der finanziellen Unabhängigkeit und einem geregelten Einkommen. Der Kanton Solothurn prüft die finanziellen Voraussetzungen mittels Richtsätzen. Diese entsprechen den im Kanton geforderten Einkommensverhältnissen zur Bewilligung des Familiennachzugs bei JahresaufenthalterInnen. Sie liegen bei einer Einzelperson bei CHF 2 000.- pro Monat, eine Familie mit einem Kind muss über einen ausbezahlten Lohn von CHF 4 000.- verfügen, um die notwendigen Voraussetzungen für eine Umwandlung zu erfüllen. Kantone wie Zürich formulieren die Fürsorgeunabhängigkeit als weiches Kriterium und berücksichtigen primär die Gesamtsituation im Einzelfall, statt Richtsätze festzulegen.

Die Richtsätze oder eine finanzielle Unabhängigkeit zu erfüllen, wird für die Betroffenen in dreierlei Hinsicht erschwert: Erstens durch die 10 % Lohnabgaben auf das Si-Rück Konto, zweitens durch die Beschränkungen auf Niedriglohn-Branchen und drittens durch eine feh-

²⁸⁸ Siehe dazu Rundschreiben von BFA/BFF «Praxis der Bundesbehörden bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen.» Bern, 2001. Das Rundschreiben orientiert sich an der Praxis des Bundesgerichts für Härtefälle nach Art.13 lit.f.BVO. Inwieweit die Erfüllung der Kriterien kumulativ gilt oder nicht, muss hier als Frage offen bleiben.

lende Mobilität bei der Arbeitssuche über die Kantonsgrenze hinaus. Gemäss Aussagen von Fachleuten werden daher Jugendliche mit vorläufiger Aufnahme dazu gedrängt, möglichst früh eine bezahlte Arbeit auszuüben, um ihre Familien finanziell im Hinblick auf eine Umwandlung zu unterstützen. Die 10 % Si-Rück Abgaben bilden oft die kritische Masse, welche eine Fürsorgeabhängigkeit trotz Einkommen generiert. Die Möglichkeit des Familiennachzugs würde weiter nicht nur finanziell, sondern auch psychisch und sozial die erforderliche Integration während des provisorischen Aufenthalts erleichtern.

Die Tatsache, dass heute einerseits gemäss Bundesrecht (Art.15 Abs. 2 BüG) die Aufenthaltsjahre im Alter zwischen 10 und 20 Jahren bei einer Einbürgerung doppelt zählen und andererseits in einigen Kantonen die Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens für die Einbürgerung von Jugendlichen existiert, hat dazu geführt, dass der Kanton Waadt Jugendliche mit prekärem Status wiederholt einbürgert.²⁸⁹ Das hat in gewissen Fällen zur Folge, dass Jugendliche bereits die Schweizer Staatsbürgerschaft besitzen, während die Eltern noch mit einer F-Bewilligung in der Schweiz leben.

Die jahrelange Unsicherheit verbunden mit Aufenthaltskriterien, die zu erfüllen für die Betroffenen praktisch ans Unmögliche grenzen, werfen die Frage nach der Wahrnehmung der Betroffenen sowie deren Bewältigungsstrategien auf. Beides ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

10. Die vorläufige Aufnahme aus Sicht der Betroffenen

Die Sichtweise der Betroffenen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie beruht auf übereinstimmenden Einschätzungen, die sich aus sechs Interviews mit vorläufig aufgenommenen Personen in den Kantonen Zürich, Bern und Waadt sowie aus Gesprächen mit ExpertInnen ergeben haben. Ausnahmslos alle Befragten bekundeten Schwierigkeiten mit dem Provisorium, so wie sie unten im Ansatz geschildert werden. Verwiesen sei aber in jedem Fall auch auf Menschen, welche unter Umständen keine Mühe mit der vorläufigen Aufnahme bezeugen, und die in diesem Kapitel nicht zu Wort kommen.

10.1 «Wir sind hier wie in einem grossen Gefängnis»

Ein wiederkehrendes Bild, mit welchem vorläufig Aufgenommene ihren provisorischen Aufenthalt umschreiben, ist das Gefängnis. Die Metapher zieht sich durch verschiedene Herkunftsgruppen und ist unabhängig von Alter oder Geschlecht. Angesprochen ist damit einerseits die Unmöglichkeit, Familienangehörige im Ausland zu besuchen, an Schulausflügen teilzunehmen oder zu reisen. Angespielt wird mit dem Bild andererseits auf eine innere Isolation, die sich aus den fehlenden Integrationsmöglichkeiten in die Aufnahmegesellschaft ergibt. Die Umstände eines Provisoriums, welches über Jahre hinaus keine Perspektiven bietet, werden auf Dauer als gesellschaftlicher Ausschluss wahrgenommen, der bei vielen den Eindruck entstehen lässt, unerwünscht zu sein.

²⁸⁹ Die Westschweizer Kantone haben die Vereinfachungen in der sogenannten «Gegenrechtskonvention» festgelegt, welcher heute auch die Kantone Bern und Zürich angeschlossen sind. In diesen Kantonen gelten für Jugendliche, die während mindestens zwei Jahren im Kanton, in welchem sie das Gesuch einreichen, gewohnt haben, reduzierte Gebühren, ein vereinfachtes Verfahren sowie die Anerkennung der Wohnsitzdauer von einem Kanton zum anderen.

Die Restriktionen werden mit zunehmender Dauer als aktive Ausschlussmechanismen perzipiert. Die Vorenthaltung gewisser Grundrechte empfinden die Befragten als ungerechtfertigt, da viele von ihnen als Schutzbedürftige in die Schweiz gekommen sind und sich im eigenen Verständnis klar als Bürgerkriegs-Flüchtlinge betrachten. Statt jedoch Schutz zu erhalten, werden sie psychisch unter Druck gesetzt («or, ils font de la pression psychologique»). Im eigenen Verständnis sind sie mit der vorläufigen Aufnahme doppelt heimatlos geworden: Durch Flucht und Migration aus ihrem Heimatland einerseits sowie durch die Randstellung in der Schweizer Gesellschaft andererseits.

Auf diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb die F-Bewilligung gegenüber dem N-Ausweis immer wieder als Verschlechterung der Aufenthaltssituation eingestuft wird. Während mit dem N-Ausweis noch die Hoffnung verbunden war, als Flüchtling anerkannt zu werden, dominiert bei der Wahrnehmung der F-Bewilligung die Prekarität auf Dauer – zumal die neue Bewilligung aus Sicht der Betroffenen gegenüber dem N-Ausweis praktisch keine Vorteile bietet. Dies führt zu einem «Wechselbad der Gefühle», die zwischen der Hoffnung auf dauerhaften Verbleib in der Schweiz, mit daraus resultierenden Efforts zur Integration, sowie der Wahrnehmung einer Perspektivenlosigkeit, mit daraus entstehenden Gefühlen der Resignation, schwanken:

«Als ich N hatte, hatte ich die Hoffnung, dass ich vielleicht B bekommen würde und meine Zukunft vielleicht besser würde. Dass ich mehr Geld haben würde, um meine Bedürfnisse zu erfüllen. Als ich F bekam, war ich ein bisschen enttäuscht. Dann habe ich die Hoffnung wieder fast aufgegeben. Aber jetzt geht es mir zum Glück wieder gut. Ich war auch krank, ich hatte auch immer ein bisschen Stress in der Schule. Ich musste auch erbrechen, weil ich überall zu viel Stress hatte und Heimweh und so. Als ich F bekam wurde es schlimmer.» (ZH 16)

Gerade Kinder und Jugendliche, die sich mitten in ihrer Persönlichkeitsentwicklung befinden, sind von der Integrationsproblematik besonders betroffen. Sie erleben eine starke kognitive Dissonanz zwischen Ausbildungs träumen sowie ihrer hohen Motivation, ihr Deutsch oder Französisch zu verbessern, um eine Ausbildung oder höhere Fachschule absolvieren zu können, und dem Wissen um die Restriktionen, die ihnen mit der vorläufigen Aufnahme auferlegt sind. Sie nehmen daher die Restriktionen gelegentlich rigider wahr, als sie tatsächlich sind. So wissen Jugendliche im Kanton Zürich nicht, dass sie formell Zugang zu Lehrstellen hätten («Mit dem F-Status bekomme ich keine Bewilligung, um eine Lehre zu machen. Ich darf das nicht!»), was auch daran liegen mag, dass der formelle und faktische Zugang zu Lehr- und Arbeitsstellen immer wieder Anlass zu verwirrenden Informationen gibt. Ein Jugendlicher äussert sich auf die Frage, was sich mit der F-Bewilligung für ihn geändert hat, wie folgt:

« Ich fühle mich jetzt wohl mit dem, was ich habe. Aber mit dem Ausweis, dem Status bin ich nicht zufrieden. Mit dem F-Ausweis hat man gar kein Recht, Rechte fehlen. Man darf keine Lehre machen, man darf die Schweiz nicht verlassen, man darf nicht arbeiten, man darf nicht mehr als 3 300.- CHF verdienen, egal was man arbeitet oder was der Beruf ist. Man kann nicht reisen. » (ZH 16)

Jugendliche sind immer wieder auf die Hilfe von Einzelpersonen angewiesen (LehrerInnen, BerufsberaterInnen, BetreuerInnen oder engagierte LehrmeisterInnen). Ihnen gegenüber erweisen sie sich als ausserordentlich dankbar, zumal viele keine Alternative zu einem Leben in der Schweiz kennen und hier gerne ihre Zukunft aufbauen möchten. Der komplizierte F-Ausweis stellt jedoch bereitwillige Fachleute immer wieder vor Probleme. Eine Psychologin äussert sich dazu wie folgt:

«Il ne s'agit pas d'un statut stable et cela engendra une angoisse massive...(...). Et le côté compliqué de ce statut. Même moi, je ne comprends rien!» (VD 03)

Die Tatsache, dass es zudem innerhalb der vorläufigen Aufnahme unterschiedliche F-Ausweise gibt (vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Personen mit und ohne Asylverfahren), schafft eine Unübersichtlichkeit, unter der besonders vorläufig aufgenommene Flüchtlinge leiden. Das bezeugt ein kantonaler Fürsorgeverantwortlicher, wenn er sagt:

« Wenn Fachleute auch beim BFF bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nicht mehr nachkommen, wie sollen das erst die Gemeinden und der Arbeitgeber tun können. » (ZH 25)

10.2 Hilfe zur Selbsthilfe

Für die Befragten ist das Ziel ihres Aufenthalts, am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz teilzuhaben, sprich zu arbeiten oder eine Ausbildung zu absolvieren. Viele schätzen das hohe Bildungsniveau, die Arbeitsmoral, die politische Stabilität und den Frieden umso mehr, als sie in der Mehrheit der Fälle aus Bürgerkriegsregionen geflohen sind. Entsprechend gross ist die Motivation, Wege zu finden, das Leben in der Schweiz zu bewältigen.

Die Hilfe zur Selbsthilfe kann individuell oder kollektiv zum Ziel haben, aktiv nach Eingliederungsstrategien zu suchen. Andererseits kann sie der Bewältigung von Problemen in Zusammenhang mit dem provisorischen Aufenthalt gelten. So haben Jugendliche mehrmals darauf hingewiesen, einen engen Kontakt zu LehrerInnen und BerufsberaterInnen zu suchen, um mit diesen in ihrer Freizeit Bewerbungen zu schreiben oder ihr Deutsch zu verbessern. Inwiefern ihnen das gelingt, ist abhängig von der Bereitschaft der Fachpersonen. Bei Problemen (Schlaflosigkeit, Heimweh, Magenbeschwerden) besprechen sie sich eher mit Jugendlichen in einer ähnlichen Aufenthaltssituation, als sich an öffentliche Stellen zu wenden.

Herkunftsgemeinschaften (Communities) spielen bei kollektiven Bewältigungsstrategien eine wichtige Rolle. Am Beispiel der somalischen und sri lankischen Gemeinschaft sollen im Folgenden kurz unterschiedliche Formen der gegenseitigen Unterstützung und aktiven Bewältigung im Umgang mit der vorläufigen Aufnahme illustriert werden:

Die somalische Gemeinschaft in der Schweiz bemüht sich seit ein paar Jahren darum, öffentlich auf ihre Situation aufmerksam zu machen. Zu ihr zählen meist Personen mit vorläufiger Aufnahme, die sich seit Jahren in der Schweiz befinden. Sie stammen aus einem Land, welches de facto und de iure über keine Regierung verfügt und sich seit 15 Jahren im Bürgerkrieg befindet. In anderen Ländern gilt ein Grossteil der Somali als anerkannte Flüchtlinge. Unter den vorläufig aufgenommenen Somali in der Schweiz befinden sich viele gut ausgebildete Menschen oder Angehörige höherer sozialer Schichten, was auch die Aussagen der ExpertInnen bestätigten.

Zusammen mit ihren Landsleuten sensibilisiert die somalische Gemeinschaft im Grossraum Zürich (im Kanton Zürich machen Somali einen Drittel der vorläufig Aufgenommenen aus) seit zwei Jahren aktiv Presse und Öffentlichkeit für ihre Aufenthaltssituation. In Zusammenarbeit mit VertreterInnen von Hilfswerken, NGOs und Flüchtlings-Communities hat sie im vergangenen Jahr eine Kampagne sowie eine Petition an den Bundesrat lanciert. Hinzu kamen eigene Radiosendungen und Pressekontakte, welche zu Artikeln in den Printmedien führten (im Tages-Anzeiger: «Wir leben hier in einer Sackgasse» vom 25.6.2001 oder «Leben in einer Sackgasse» vom 3.8.2002). In der Petition an den Bundesrat vom Juni / Juli 2002 formulierte die Gemeinschaft ihr Anliegen wie folgt:

« Eine geglückte Integration im Zielland hindert somalische Menschen nicht daran, ihr Heimatland wieder aufzubauen, wenn es die Umstände erlauben und dort eine Zukunft offen steht. Um eine neue Zivilgesellschaft in einem kriegsversehrten Land einzurichten, braucht es eine gut ausgebildete und motivierte neue Generation. Um künftig gute Beziehungen zum Exilland wieder herzustellen, braucht es eine bestmögliche Ausbildung und gute Erinnerungen. Geben sie uns diese Chance! »

Zu den weiteren Projekten der somalischen Gemeinschaft gehört die Unterstützung des weltweiten Friedensprojekts «hope for peace and development», welches Mittel und Wege sucht, zum Frieden in Somalia beizutragen. Dabei wird nach Möglichkeit die Rückkehr mittel- oder längerfristig mit Friedensprojekten verbunden.

Auch Sri Lanka greifen zu Formen der Unterstützung innerhalb ihrer Gemeinschaft. Aufgrund ihres jahrelangen unsicheren Aufenthalts verfügen sie über vielfältige Strategien und Ressourcen, um sich gegenseitig auszuhelfen. Sie bilden nebst Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien die grösste Gruppe an vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz, wobei sich per Ende 2001 52 % der erwachsenen Sri Lanka mit vorläufiger Aufnahme bereits seit länger als zehn Jahren in der Schweiz befanden. Infolge finanzieller Not helfen sich Sri Lanka gegenseitig finanziell öfters aus – entweder durch den Rückgriff auf eigene Kredit-Institute oder indem Neuankömmlinge unterstützt werden. Weiter intervenieren tamilische Organisationen, wenn es um Rückkehrprogramme geht, und sie ihre Landsleute dazu auffordern, in der Schweiz zu bleiben, solange sich die Situation im Herkunftsland nicht verbessert hat. Damit soll auch der Druck auf diejenigen Sri Lanka vermieden werden, welche sich keine Rückkehr in ihre Heimat vorstellen können.

Die Ressourcen innerhalb beider Gemeinschaften konzentrieren sich in erster Linie auf die politische Sensibilisierung, auf finanzielle Belange und die Weitergabe von Informationen. Zu kurz kommt laut Aussagen von Fachleuten die persönliche Unterstützung, wenn es um Spannungen innerhalb der Familien oder um psychische Probleme geht. Der unsichere Aufenthalt setzt die Betroffenen einem starken psychischen Druck mit nachhaltigen Folgen aus. Kollektiv lässt sich dieser Druck schwer bewältigen, er wird unterdrückt, da psychisches Leiden kulturell unterschiedlich stark tabuisiert ist. Eine Betreuerin äussert sich hierzu wie folgt:

« Es gibt einen grossen psychischen Druck (durch die Ungewissheit, ob der Ausweis erneuert wird, oder nicht. A.d.V). Der bringt die Leute zu verschiedenen Sachen : Sucht, Alkohol, das wird ein grosses Problem. Den psychischen Druck kann man nicht vermeiden, aber ein wenig unterdrücken. Es gibt viele Familienprobleme, sehr viele Frauen und Männer leiden unter diesen psychischen Problemen, sind auch betroffen davon, müssen sehr stark behandelt werden. Und weil psychisches Leiden bei uns ein Tabu-Thema ist, ist es auch schlimm, wenn jemand betroffen ist. Das kommt in der tamilischen Gemeinschaft nicht sehr gut an. »
(ZH 12)

10.3 Rückzug und Devianz

Je länger das Aufenthaltsprovisorium dauert, desto deutlicher manifestieren sich negative Auswirkungen von Dauerbelastungen, welche sich aus der Angst vor einer Wegweisung sowie gesellschaftlichen Ausschlussmechanismen ergeben. Beides kumuliert sozusagen im Erwartungsdruck, für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung den Nachweis eines «gefestigten Aufenthaltsverhältnisses» erbringen zu müssen.

Als häufigste Folge der Dauerbelastung treten *reaktive Depressionen* auf. Sie werden von Fachpersonen im Allgemeinen auf fehlende Zukunftsperspektiven sowie dauernde Unsicherheit zurückgeführt. Externe Faktoren, wie der Umstand, dass sowohl der Familiennachzug als auch Familienbesuche im Ausland äusserst selten bewilligt werden, verstärken gerade bei Einzelpersonen ein Gefühl der Isolation, welches in depressive Verstimmungen oder Depressionen führen kann. Hinzu kommen besonders in ländlichen Regionen die fehlende Mobilität, Verkehrsanbindung und die Isolation in kleineren Gemeinden. Ein häufiges Reaktionsmuster besteht in einem gesellschaftlichen Rückzug, welcher depressive Muster verstärkt. Ein Äthiopier äussert sich zur Frage, was sich für ihn mit Erhalt der F-Bewilligung geändert hat:

«Ca a prolongé mon agonie. J ai un frère aux USA, ça fait 13 ans que je l ai pas vu, j ai envie de le voir. Je ne vois personne..(..)..Deuxièmement, ça a ruiné mes capacités intellectuelles, j ai tout perdu. Je pourrais prendre des cours pour réapprendre, mais même cette capacité, je vais la perdre..(..)..Vous savez, je suis fatigué. Je me suis habitué au problème, je suis résigné. Je suis résigné tout en sachant que ce n est pas de ma faute. C est ça qui m aidé à vivre.»
(VD 02)

Angehörige der äthiopischen und eritreischen Gemeinschaft weisen sowohl auf psychiatrische Aufenthalte als auch auf Suizid-Versuche in Zusammenhang mit der Aufenthaltssituation hin, wobei sie unterstreichen, dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle handle. Die somalische Gemeinschaft betont ihrerseits, dass sie zu einigen ihrer Landsleute den Kontakt verloren habe und «das Schlimmste befürchte.»²⁹⁰

Austragungsort für Konflikte sind meist die Familien. Die Auswirkungen von Mehrfachbelastungen in Zusammenhang mit Aufenthalt, Arbeit und Ausbildung äussern sich in Formen aggressiven Verhaltens, in einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder in verstecktem Alkohol- und Tablettenkonsum. Hinzu kommt, dass sich innerfamiliäre Spannungen durch Rollenbilder verstärken, denen die Betroffenen nicht genügen können – zum Beispiel, wenn die Männer keine Arbeit finden oder ihre Familien nicht selbständig ernähren können. Auch die Tatsache, dass sich die Familienmitglieder gegenseitig die Verantwortung für eine Situation zuschieben, an der sie nichts ändern können, belastet das Familienleben. Die Relegation der Verantwortung für die schwierige Situation hat des Öfteren Trennungen zur Folge, oder aber Konflikte werden internalisiert, wenn keine Möglichkeit eines offenen und öffentlichen Umgangs damit besteht.

Spezifische Spannungen ergeben sich, wenn Familienmitglieder unterschiedliche Bewilligungen oder Aufenthaltsstatus besitzen. Das kommt vor, wenn beispielsweise Kinder aufgrund der vereinfachten Einbürgerung bereits eingebürgert sind, während ihre Eltern nach wie vor mit einer F-Bewilligung in der Schweiz leben. Oder aber, wenn nachgezogene Familienmitglieder die vorläufige Aufnahme erhalten, während ein Elternteil bereits eine B-Bewilligung besitzt. Oder, wenn ein Partner vorläufig aufgenommenen Flüchtling ist, der/die PartnerIn aber als Flüchtling mit Asyl anerkannt wird. Dabei schaffen die unterschiedlichen Status und Bewilligungen auch innerhalb der Gemeinschaften Konkurrenz und sorgen für Unverständnis. Das gilt besonders für die zahlenmässig kleine Gruppe der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, die oft das gleiche Schicksal teilen, wie die anerkannten Flüchtlinge aus ihrem Herkunftsland. Auf sie wirkt die Diskrepanz zwischen den Rechten, die sie als Flüchtlinge laut der GFK hätten und der wiederholten Gleichbehandlung mit Personen aus dem Asylbereich äusserst frustrierend.

Die Übergänge zwischen den Prämissen und sozialen Auswirkungen des Dauerprovisoriums sind fließend. So können niedrige Löhne und Arbeitsbeschränkungen zu einer jahrelangen (Teil-)Fürsorgeabhängigkeit führen. Diese wiederum kann zur passiven Gewohnheit werden, welche den Neueinstieg ins Erwerbsleben erschwert respektive die Chance auf eine neue Arbeitsstelle verringert. Auf der anderen Seite können starke psychische und physische Beschwerden infolge von Kriegserlebnissen mit den existierenden offenen Branchen unvereinbar sein, indem stehende Tätigkeiten auf Dauer zu anstrengend sind. Als Ausweg bleibt

²⁹⁰ Nach eigenen Berechnungen ist die Mortalitätsrate unter vorläufig aufgenommenen Personen nicht signifikant höher als bei Einheimischen. Für eine genaue Analyse der Suizidraten müssten allerdings länder- und kulturspezifische Unterschiede berücksichtigt werden.

statt eines sicheren Arbeitsplatzes der Bezug von reduzierten Sozialhilfeleistungen. In beiden Fällen sinkt mit der Sozialhilfeabhängigkeit auch die Chance auf eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung B, was sich auf die Motivation der Beteiligten, eine Arbeitsstelle zu finden, niederschlägt.

Neben resignativem Rückzug existieren als negative Auswirkung des Provisoriums unter Jugendlichen Gefühle der Auflehnung und abweichende Verhaltensformen. Sie sind Ausdruck von Entwicklungseinschränkungen im Vergleich zu gleichaltrigen einheimischen Jugendlichen. Fachleute im Bereich der aufsuchenden Jugendarbeit berichten im Grossraum Zürich von männlichen Jugendlichen, welche sporadisch weiche Drogen (Cannabis) oder Alkohol konsumieren, lose Gangs bilden und sich auf Schlägereien einlassen sowie kleinere Delikte begehen. Unter jungen Frauen existiert eine versteckte Prostitution, um mit einem Zusatzverdienst den Lebensunterhalt zu bestreiten. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, dass die Jugendlichen finanziell nicht mit Gleichaltrigen mithalten können. Das beginnt bei Club-Beiträgen für Sportvereine oder Teilnahmen an Schulferienlagern und reicht über Kino-Besuche bis hin zu Auslandsreisen und Verwandtenbesuchen. Aus Sicht von Fachpersonen handelt es sich oft um labile Jugendliche, die sich aufgrund ihrer Herkunft minderwertig fühlen, wobei sich der Mangel an Selbstwertgefühl durch die Ausschlussmechanismen verstärkt:

« Sie fühlen sich schuldig, weil sie aus einem Kriegsgebiet kommen, haben oftmals, wenn sie nicht früh genug kommen, eine mangelnde Schulbildung, fühlen sich entsprechend dümmert und werden hier mit F-Papieren nochmals diskriminiert. » (ZH 11)

Nebst Jugendlichen sind traumatisierte Menschen eine sensible Personengruppe: Ein Teil leidet bereits bei der Ankunft in der Schweiz unter Konzentrationsschwierigkeiten, Depressionen oder Gedächtnisstörungen. Für sie gestaltet sich der Aufenthalt hier ausgesprochen schwierig. PsychotherapeutInnen sprechen von Retraumatisierungen, wenn sich aufgrund der unsicheren Aufenthaltssituation in der Schweiz posttraumatische Leiden verstärken. Die Folgen der Retraumatisierungen zeigen sich in,

«lähmender Depressivität (bis suizidaler Verzweiflung), manchmal in kaum mehr kontrollierbarer Aggressivität, bei allen Betroffenen wegen der «Vorläufigkeit» in Angstzuständen, die zunehmend beklemmender werden, mit damit verbundenen Atem- und Schlafstörungen, mit ständigen Kopfschmerzen, Nacken-, Rücken- und Magenschmerzen und zahlreichen weiteren Leidensfolgen.» (ZH 20)

Die Arbeit der TherapeutInnen wird durch die jederzeit mögliche Wegweisung erschwert. Sie entscheiden sich gegen eine (Psycho-)Therapie, da sie nicht wissen, ob ihnen die Behandlungszeit zur Verfügung steht, die für einen Heilungsprozess notwendig wäre. Das führt zu chronischen Krankheitsbildern, welche über Jahre andauern, da das Risiko einer Therapie bei möglicher Wegweisung nicht eingegangen werden darf.

Die Angst vor einer drohenden Wegweisung wird besonders bei Fällen deutlich, in denen das BFF regelmässig nach dem Gesundheitszustand der vorläufig Aufgenommenen fragt. Während die Betroffenen aus Angst vor der Wegweisung nicht wagen, gesund zu werden, sehen sich Betreuungsverantwortliche dem Dilemma ausgesetzt, die Kranken einerseits heilen zu wollen, um damit andererseits das Risiko einer Wegweisung zu erhöhen.²⁹¹

Die Folgekosten des Provisoriums, die durch (Teil-)Fürsorgeabhängigkeit, Betreuung, Behandlung oder abweichendes Verhalten entstehen, sollten aus Sicht der ExpertInnen und der

²⁹¹ « Et puis, l'ODR fait des interprétations scandaleuses des rapports médicaux, ils les remettent en cause alors qu'ils ne sont pas médecins, ils ne font pas d'expertises, on se bat sans cesse. » (VD 03).

Betroffenen politisch ebenso im Auge behalten werden, wie die Tatsache, dass bessere Ausbildungs- und Arbeitschancen auch die Perspektiven bei der Rückkehr ändern. Laut Aussagen von Fachpersonen können sich gut integrierte Menschen eher vorstellen, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, um dort ihr Können und Wissen neu einzusetzen. (s. Kapitel 5.5).

11. Spezifische Personengruppen

11.1 Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Die Anzahl der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge am Gesamttotal der vorläufig Aufgenommenen beträgt 2 % oder 536 Personen und ist damit relativ gering. Als Personengruppe verdient diese Kategorie spezielle Erwähnung, weil ihre Rechtslage im Vergleich zu den übrigen vorläufig aufgenommenen AusländerInnen zwar besser ist, in der Praxis jedoch nicht immer berücksichtigt wird. Die Diskrepanz zwischen Rechtsansprüchen und Praxis stellt hiermit eine Spezifität der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge dar, welche sich am Zugang zum Arbeitsmarkt sowie sozialhilferechtlichen Restriktionen illustrieren lässt.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erfüllen die Flüchtlingseigenschaft und erhalten die in der GFK festgeschriebenen Rechte. Von den anerkannten Flüchtlingen unterscheiden sie sich aber dadurch, dass ihnen kein Asyl gewährt wird, weshalb sie zum Beispiel keinen Anspruch auf Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren erheben können. Die vorläufige Aufnahme kann sich demzufolge bei Flüchtlingen ohne Asyl über Jahre hinziehen – wie im Kanton Zürich der Fall –, zumal das Kriterium der Fürsorgeunabhängigkeit bei einer Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung auch für diese Personengruppe gilt.

Rechtmässig sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge bezüglich der Zulassung zum Arbeitsmarkt der ausländischen Bevölkerung mit C-Bewilligung gleichgestellt. Ihr Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt ist nicht beschränkt und unabhängig von der Konjunkturlage der Schweiz (Mindestgarantien in Art.17 – 19 GFK). Sie können gemäss Art.61 AsylG eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben und haben unter diesen Voraussetzungen gegenüber den anderen vorläufig aufgenommenen AusländerInnen wesentliche Vorteile.

Damit durchbricht die Flüchtlingskonvention die Hierarchie nach Bewilligungstypen auf dem Arbeitsmarkt, und theoretisch dürfte ein vorläufig aufgenommener Flüchtling auf dem Arbeitsmarkt nicht mit der Begründung abgelehnt werden, man müsse eine arbeitslose Person mit B- oder C-Bewilligung einstellen. Laut Aussagen der Befragten werden diese Vorteile in der Praxis unwissentlich zu wenig berücksichtigt. Tatsächlich wissen sowohl Arbeitgeber oder Lehrmeister, aber auch die kantonale oder Bundes-Verwaltung nicht genau zwischen einer F-Bewilligung mit und einer Bewilligung ohne Flüchtlingseigenschaft zu unterscheiden. (So wurde in den von uns eingesehenen Reglementen der kantonalen Ämter jeweils nur von F- und N-Bewilligungen sowie anerkannten Flüchtlingen gesprochen). Vertreter der kantonalen Verwaltung machten uns darauf aufmerksam, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Praxis öfters mit AsylbewerberInnen gleichgesetzt würden, was sich auf ihre Arbeits- und Integrationsmotivation negativ auswirke. Da sie sich mit anerkannten Flüchtlingen verglichen, trete eine frustrierende Diskrepanz zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung auf. Die Tatsache, dass die eigenen Rechte nicht angemessen wahrgenommen werden könnten, führe auf Dauer zu einer Lethargie, was den Staat schliesslich teuer zu stehen komme.

Die Unwissenheit ist primär auf Seiten der Lehrmeister, Arbeitgeber oder auch Wohnungsvermieter auszumachen. Verstärkt wird sie, wenn auch Behörden nicht über geltende Unterschiede Bescheid wissen. Dies kommt nicht nur bei der Arbeitssuche, sondern auch bei der Entrichtung von Sozialhilfeleistungen vor. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge werden nach SKOS-Ansätzen unterstützt, eine Vorgabe, die Gemeindeverwaltungen gelegentlich vergessen, wenn sie die Betroffenen wie Personen aus dem Asylbereich entgelten – was dann eine Intervention seitens der kantonalen Verwaltungen erforderlich macht.

In den letzten Jahren ergriffen Hilfswerke wie die Caritas vereinzelt die Eigeninitiative, um die Informationslücke zu beheben. Sie legten dem Ausweis F Begleitbriefe an potentielle Arbeitgeber bei, um sie über die Rechtssituation aufzuklären. Der Erfolg war begrenzt, weil die Arbeitgeber auf die Vorläufigkeit in der Bezeichnung der Bewilligung gleichermassen ablehnend reagierten – ob es sich nun um vorläufige Flüchtlinge oder um vorläufig aufgenommene AusländerInnen handelte.

Gemäss Art.26 GFK haben vorläufig aufgenommene Flüchtlinge einen Anspruch auf freie Wahl des Aufenthaltsortes und ihre Bewegungsfreiheit ist gewährleistet. Sie können den Kanton wechseln – sofern im neuen Kanton eine Erwerbstätigkeit gesichert ist und keine Fürsorgeabhängigkeit besteht. Laut Aussagen von Fachleuten bestehen ebenfalls grosse Zweifel, ob diese Vorteile in der Praxis der Kantone berücksichtigt werden. Von der kantonalen Handhabung ist ferner abhängig, inwieweit vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in den Genuss von Integrationsleistungen kommen, die ihnen rechtlich zustehen. Einen Grenzfall bilden beispielsweise im Kanton Zürich Stipendien zu Ausbildungszwecken, bei denen jeweils Abklärungen im Einzelfall getroffen werden.

Sozialhilferechtlich hätten vorläufig aufgenommene Flüchtlinge nicht nur ein Anrecht auf Minimalzahnleistungen, sondern auf eine integrative Zahnmedizin (z.B. Wurzelbehandlung). De facto werden ihnen jedoch, wie dies bei AsylbewerberInnen und den übrigen vorläufig aufgenommenen Personen der Fall ist, vom Bund nur Minimalleistungen (Schmerzbehandlung und Zahnziehen z.B.) bezahlt.

11.2 Menschen schwarzer Hautfarbe

Laut Aussagen von FachexpertInnen macht sich der versteckte Rassismus gegenüber Schwarzen in den letzten Monaten immer stärker bemerkbar. Bei der derzeitigen Wohnungsknappheit ist es für sie besonders schwierig, eine Wohnung zu erhalten, wenn sie finanziell unabhängig sind. Bei finanzieller Unabhängigkeit könnten sie sich auf dem Wohnungsmarkt frei bewegen, eine eigene Wohnung suchen und ihren Wohnort wählen. In der Praxis jedoch haben es Schwarze, zumal vorläufig aufgenommene Personen, besonders schwer, wobei der Bewilligungstypus F einen guten Ablehnungsvorwand liefert.

Der Rassismus manifestiert sich auch in verbreiteten Personenkontrollen männlicher afrikanischer Jugendlicher, die laut eigenen Aussagen Rayon-Verbote erhalten, ohne Delikte begangen zu haben. Für Rayon-Verbote reicht bereits der Verdacht auf Drogenhandel oder Drogenkonsum, wobei es gerade Jugendliche, die in der Nähe von Drogenszenen wohnen, schwer haben, sich nicht verdächtig zu machen. Vermutlich zementiert die Mediatisierung von schwarzen Drogenhändlern auch im Zusammenspiel mit Initiativen wie derjenigen «gegen Asylrechtsmissbrauch» vom November 2002 gesellschaftliche Vorurteile. Ob die Medien eher Spiegel der gesellschaftlichen Realität sind oder diese durch ihre Berichterstattung erst erzeugen, darüber lässt sich streiten.

In der Tat ist gerade im Raum Zürich laut Aussage von Fachleuten eine Zunahme kleinerer Delikte unter Personen aus dem Asylbereich – nicht aber spezifisch bei Schwarzen – zu beobachten. Je weniger auch finanzielle Ressourcen in einer Gemeinschaft vorhanden sind, de-

sto stärker wird auf Kleinkriminalität zurückgegriffen. In der öffentlichen Wahrnehmung haben sich die Vorurteile und Stereotype gegenüber Asylsuchenden, die früher Sri Lanka galten, mehr und mehr auf Personen afrikanischer Herkunft übertragen.

Schlussfolgerungen

Die vorläufige Aufnahme ist ein Bewilligungstypus, der in seiner aktuellen Form seit 1990 in sehr unterschiedlichen Situationen zur Anwendung gekommen ist. Sie wird verfügt, wenn die Wegweisung von ausländischen Staatsangehörigen in ihr Herkunftsland nicht durchführbar ist – daher die juristische Bezeichnung der «Ersatzmassnahme». Dies kann aus mehreren Gründen geschehen:

- Am häufigsten betroffen sind abgewiesene AsylbewerberInnen, denen eine Rückreise nicht *zugemutet* werden kann, weil es die Lage im Herkunftsland nicht erlaubt (Gewaltsituation, spezifische Gefährdung bestimmter Gruppen oder Personen usw.). Auch wenn ein kranker Mensch wegen fehlender Behandlungsmöglichkeiten (beispielsweise keine Dialysegeräte) gefährdet wäre, kann es zur Erteilung einer vorläufigen Aufnahme kommen. Gegenwärtig gehören rund zwei Drittel aller vorläufig Aufgenommenen dieser Kategorie an.
- An zweiter Stelle sind jene ehemaligen Asylsuchenden zu nennen, bei welchen infolge ihrer langen Anwesenheit und Integration in der Schweiz eine Wegweisung eine *schwerwiegende persönliche Notlage* zur Folge hätte. Rechnet man laut BFF-Verständnis die Personen der humanitären Aktion 2000 mit, so stellt diese Gruppe gut ein Fünftel aller vorläufig Aufgenommenen.
- Eine zahlenmässig beschränkte Kategorie 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 kooperieren will (7 %).
- Noch seltener sind die Fälle, in denen eine Wegweisung aus völkerrechtlichen Gründen *unzulässig* ist, da der/die Schutzsuchende im Fall einer Rückkehr mit Verfolgung, Folter oder anderer unmenschlicher bzw. erniedrigender Behandlung zu rechnen hätte (3 %). Die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen, bei denen die Wegweisung unzulässig ist, sind daher anerkannte Flüchtlinge ohne Asyl.

Ein komplexes Rechtsgebilde

Die vorläufige Aufnahme erfüllt somit drei Funktionen, die es auseinander zu halten gilt: die des subsidiären Schutzes, wie ihn das internationale Recht kennt (wegen Unzumutbarkeit und Unzulässigkeit), die einer langfristig angelegten humanitären Regelung (wegen persönlicher Notlage) und, weit seltener, die einer vorübergehenden Aufenthaltsregelung bei unmöglicher Wegweisung.

In der Regel wird eine vorläufige Aufnahme erst infolge einer gründlichen Situationsabklärung von Seiten der Behörden und meist nach längerem Aufenthalt in der Schweiz verfügt. Die Voraussetzungen für ihren Erhalt sind strikt,²⁹² so dass beispielsweise straffällige Asyl-

²⁹² Dies erklärt übrigens, weshalb bei einer beträchtlichen Zahl von abgewiesenen Asylsuchenden (13'420 am 31.12.02; BFS-Statistik 2002) die Aufenthaltsregelung oder der Vollzug der Wegweisung noch ausstehend oder blockiert ist, ohne dass sie vorläufig aufgenommen würden.

suchende oder solche, die bei der Papierbeschaffung nicht kooperieren, davon ausgenommen sind.

Alle bisherigen Erfahrungen und vorhandenen Statistiken belegen, dass die Gründe, welche zu einer vorläufigen Aufnahme geführt haben, in den meisten Fällen über Jahre hinweg bestehen bleiben.²⁹³ Rund 60 % der vorläufig aufgenommenen Erwachsenen leben seit über 5 Jahren in der Schweiz, 30 % seit mehr als 10 Jahren. Das hängt damit zusammen, dass sich die Lage in den Herkunftsländern selten kurzfristig tiefgreifend ändert, so dass Verfolgungsgründe oder Gefährdungen nicht ohne Weiteres wegfallen. Höchst unwahrscheinlich ist ferner eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme bei schwerwiegenden persönlichen Notlagen, da eine Wegweisung mit zunehmender Aufenthaltsdauer eine stetig wachsende Härte darstellen dürfte.

Aus diesem Grund scheint die «als Ersatzmassnahme für eine kurzfristig nicht vollziehbare Wegweisung konzipierte»²⁹⁴ vorläufige Aufnahme allein deshalb kaum eine adäquate Aufenthaltsregelung zu bilden, weil sie mit zahlreichen Rechtsbeschränkungen einhergeht, die selbst eine vorübergehend anvisierte Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft massgeblich erschweren. Das dokumentieren die vorliegenden Ergebnisse anhand der vielfältigen Auswirkungen der prekären Rechtsstellung auf alle Lebensbereiche von vorläufig aufgenommenen Personen. Somit birgt das Rechtsinstitut der vorläufigen Aufnahme einen Widerspruch in sich: Seine Ausgestaltung trägt bestenfalls dem Erteilungskriterium der unmöglichen Wegweisung Rechnung, kaum aber den übrigen Aufnahmegründen (subsidiärer Schutz und persönliche Notlage) oder der bisherigen Praxis.

...das Verwirrung stiftet

Diese für juristische Laien kaum transparenten Zusammenhänge stiften selbst bei Fachpersonen und *a fortiori* bei Uneingeweihten grosse Verwirrung. Die Untersuchung zeigt, dass insbesondere die Konzepte des subsidiären Schutzes und der humanitären Regelung (persönliche Notlage) verkannt werden, und dass vorläufig Aufgenommene sozusagen auf ihr Merkmal als abgewiesene AsylbewerberInnen – oder polemisch ausgedrückt «unechte Flüchtlinge»– reduziert werden. Daraus wird manchmal geschlossen, dass die betreffenden Personen sozusagen entgegen geltendem Recht geduldet würden; ein Fehlschluss, der durch politische Diskurse gestützt wird, welche die vorläufige Aufnahme pauschal mit «Asylrechtsmissbrauch»²⁹⁵ gleichsetzen. Die prekäre Rechtsstellung verstärkt diesen Irrtum zusätzlich im Sinne einer selbstreferentiellen Stigmatisierung.

Der öffentlichen Wahrnehmung von Seiten der Behörden, potentieller Arbeitgeber, LehrmeisterInnen, Vermietern usw. kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als vorläufig Aufgenommene oft keine klaren Rechte oder Ansprüche geltend machen können, so dass wichtige Entscheide, die sie direkt betreffen, letztlich im Ermessensspielraum von Dritten liegen. So waren in den Fallstudien mehrfach aufwändige Abklärungen notwendig, um zu erfahren, ob vorläufig Aufgenommene zu bestimmten Ausbildungsgängen, Erwerbszweigen oder Hilfestellungen überhaupt berechtigt sind. Im Zweifelsfall werden sie vielfach wie

²⁹³ Dies hält u.a. die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom September 2002 fest (S. 10).

²⁹⁴ Id.

²⁹⁵ Hinweis auf die Eidgenössische Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch», die im November 2002 zur Abstimmung kam.

AsylbewerberInnen behandelt, gelegentlich stuft man ihre Lage als noch prekärer ein, was mit der Terminologie («vorläufig») und mit der Tatsache zu tun hat, dass sie keine Aussicht (mehr) auf Asyl haben. Die Ablehnungshaltung gegenüber vorläufig Aufgenommenen ist deshalb häufig auf mangelnde Kenntnisse und Missverständnisse in Zusammenhang mit den Erteilungsgründen oder der Rechtsstellung zurückzuführen.

Erschwerend kommt hinzu, dass viele vorläufig Aufgenommene selbst über die Rechte und Limiten ihrer Bewilligung schlecht Bescheid wissen. SozialberaterInnen und VertreterInnen von Hilfswerken versichern ihnen zwar, dass sie kurzfristig nicht mit einer Wegweisung zu rechnen hätten. Gleichzeitig begründen aber die Behörden das Weiterbestehen rechtlicher Aufenthaltsbeschränkungen mit der «Vorläufigkeit» der Aufnahme, was Konfusionen und Misstrauen bei den Betroffenen auslöst.

Institutionelle «Grauzone» und Ermessensspielräume

Was die institutionellen Zuständigkeiten angeht, bleibt oft unklar, ob sich vorläufig aufgenommene Personen an Flüchtlingsorganisationen oder an Ausländerberatungsstellen zu wenden haben. Dies hängt mit ihrem «Zwischen-» oder «Verlegenheitsstatus» (Interviews) zusammen, der sie sozusagen in einer permanenten Grauzone zwischen Asyl- und Ausländerbereich, zwischen Provisorium mit Rückkehrorientierung und festem Aufenthalt mit Integration, ansiedelt. Von den Integrationsmassnahmen des Bundes bleiben vorläufig Aufgenommene prinzipiell ausgeschlossen, auch wenn sich gewisse Behörden oder Beratungsstellen aus pragmatischen Gründen – aber mit einem gewissen Unbehagen – über entsprechende Vorkehrungen hinwegsetzen, besonders, wenn es um Jugendliche geht. Dies geschieht im Wissen darum, dass die überwiegende Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen dauerhaft in der Schweiz bleiben wird.

Die Ermessensspielräume der verantwortlichen Behörden manifestieren sich insbesondere bei der Handhabung der rechtlichen Beschränkungsmöglichkeiten, die von Kanton zu Kanton variieren und daher eine Praxisübersicht – für Betroffene wie für ForscherInnen – weitgehend verunmöglichen. Erschwerend kommt hinzu, dass rechtlich-administrative Vorkehrungen – sofern sie schriftlich verfügbar sind – mit der Umsetzungspraxis nicht immer übereinstimmen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass auch innerhalb der Kantone unterschiedliche Umsetzungsmodalitäten bestehen.

Diese Beobachtungen lassen sich an der Arbeitsbewilligungs-Praxis veranschaulichen. Während der Zugang zur Erwerbstätigkeit für vorläufig Aufgenommene im Kanton Waadt weder auf gewisse Branchen eingeschränkt noch strikt nach Inländervorrang gehandhabt wird, kommen im Kanton Zürich beide Begrenzungsvorschriften zur Anwendung. In beiden Kantonen werden vorläufig Aufgenommene und AsylbewerberInnen weitgehend gleich behandelt. Im Unterschied dazu kennt der Kanton St-Gallen zwar keine offizielle Branchenregelung, in der Praxis werden aber Arbeitsbewilligungen nur für bestimmte Erwerbsbereiche ausgestellt, und vorläufig Aufgenommene werden gegenüber AsylbewerberInnen beim Zugang zum Arbeitsmarkt bevorzugt behandelt.

Was die schulgestützte Berufsbildung angeht, so vertritt das St-Gallische Amt für Berufsbildung zum Beispiel die Haltung, wonach den Jugendlichen in der Zeit ihres Aufenthalts möglichst viele Ausbildungschancen geboten werden sollten, welche ihnen auch bei einer Rückkehr ins Herkunftsland als Grundlage für eine neue Existenz dienen mögen. Demgegenüber hält die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich fest, dass die Berufsbildung für Personen aus dem Asylbereich «eine gewisse Zurückhaltung erfordert und nur zu fördern sei, wenn keine Wegweisung absehbar ist» (s. Kapitel 5.4). Auch sei der Besuch von Integrationskursen nur zu fördern, wenn die Betroffenen über eine Aufenthalts-

oder Niederlassungsbewilligung verfügten. Daneben gibt es immer wieder Versuche im Kanton Zürich, gerade vorläufig aufgenommenen Jugendlichen Beiträge für Integrationsmassnahmen zuzusprechen und berufsbildende Kurse anzubieten.

Die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine Lehre zu absolvieren, hängt selbstverständlich nicht nur von der Bewilligungspraxis des Kantons ab. Noch wichtiger ist die Arbeitsmarktstruktur bzw. das Angebot an möglichen Arbeitsstellen (Wimmer & Piguet 1998). Diesen Tatbestand bestätigt die Tatsache, dass die Erwerbstätigenquote von vorläufig Aufgenommenen im Kanton Zürich leicht über dem Schweizer Durchschnitt liegt, diejenige im Kanton Waadt hingegen, der sich durch eine liberale Zulassungspraxis auszeichnet, wesentlich darunter. Für vorläufig aufgenommene Personen, die den Wohnkanton nicht wählen können, spielen somit beide Faktoren (Arbeitsangebot und behördliche Praxis) eine ausserordentlich wichtige Rolle, da etwa die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen, unter anderem von der finanziellen Unabhängigkeit der GesuchstellerInnen abhängt.

Integrationsparadox

In diesem Zusammenhang lässt sich ein Phänomen veranschaulichen, das man am besten als Integrationsparadox bezeichnen könnte. Es besteht darin, dass bei vorläufig aufgenommenen Personen von staatlicher Seite keine Integration angestrebt wird, womit gewisse Beschränkungen zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben gerechtfertigt werden. Gleichzeitig wird aber erwartet, dass vorläufig Aufgenommene eine möglichst gute gesellschaftliche Eingliederung – finanzielle Unabhängigkeit, tadelloses Verhalten, guter Leumund, schulische Leistungen usw. – nachweisen können, wenn es darum geht, eine Aufenthaltsbewilligung B zu erlangen. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass diese Kriterien unter gewissen Voraussetzungen zwar durchaus erfüllbar sind, dass es aber auch zahlreiche Situationen gibt, in denen die betreffenden Personen sozusagen «verheizt» werden, weil es ihnen die Rahmenbedingungen nicht erlauben, den erforderlichen Kriterien zu genügen: Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Zulassungspraxis zum Arbeitsmarkt für Personen mit F-Bewilligungen sehr restriktiv, die Hürden für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung B zugleich jedoch besonders hoch sind. In diesem Fall kommt es zu einem Nichtintegrations-Teufelskreis, der bestenfalls durch eine grosszügige Einzelfallbeurteilung von Seiten der Behörden durchbrochen werden kann.

Was die Umwandlungspraxis, d.h. die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen, angeht, wurden wiederum markante Unterschiede zwischen Kantonen festgestellt, und zwar sowohl hinsichtlich Art und Anzahl der zu erfüllenden Voraussetzungen als auch bezüglich der Modalitäten der Handhabung. So kommen etwa im Kanton Solothurn sehr strikte Kriterien zur Anwendung, die aber objektivierbar und transparent sind, während es in anderen Kantonen schwierig ist, die Bedingungen für eine Umwandlung überhaupt in Erfahrung zu bringen. Da es in dieser Studie nicht um einen systematischen Vergleich der Aufenthaltsbedingungen in den verschiedenen Kantonen ging, sei bezüglich der konkreten Unterschiede auf die drei Fallstudien verwiesen.

Die Fallstudien untermauern die Aussage der Botschaft zur Asylgesetzrevision (S.10), wonach die Kantone von der Möglichkeit einer Umwandlung sehr unterschiedlich Gebrauch machen – nicht zuletzt deshalb, weil mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung das Fürsorerisiko auf den Kanton übergeht. Sobald der Bund Rechtsansprüche auf eine Umwandlung durchsetzen will, empfinden dies viele Kantone als eine Einmischung in ihre Kompetenzen. Vorläufig Aufgenommene bewegen sich somit in einem ausgeprägten Spannungsfeld zwischen Verwaltungsebenen mit unterschiedlichen Interessen. Zentral scheint uns die Schlussfolgerung, dass die konkrete Handhabung einer «Sonderbewilligung», als welche die vorläufige Aufnahme etwas salopp bezeichnet werden könnte, zahlreiche Fragen bezüglich

der Rechtsgleichheit aufwirft, deren Bedeutung gerade angesichts der teilweise langen Aufenthaltsdauer der betreffenden Personen nicht zu ignorieren ist.

Behördliche Spannungsfelder

Die drei Fallstudien illustrieren, dass zwischen den Verwaltungssektoren massgebliche behördliche Spannungsfelder bestehen.²⁹⁶ Stark vereinfachend ausgedrückt, tendieren Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden eher dazu, die Beschränkungsmöglichkeiten, die mit der F-Bewilligung einhergehen, auszuschöpfen, beispielsweise in der Absicht, die Erwerbsmöglichkeiten von ansässigen Personen zu «schützen» und dissuasive Signale zu setzen: Diese Haltung kommt beispielsweise in der mehrfach geäusserten Ansicht zum Ausdruck, vorläufig Aufgenommene seien – wie AsylbewerberInnen auch – nicht für den Arbeitsmarkt gedacht, dessen Zugangsregelung in die alleinige Kompetenz der Ausländerpolitik falle.

Im Unterschied dazu sind etwa VertreterInnen des Bildungswesens der F-Bewilligung gegenüber überwiegend kritisch eingestellt. Das ist darauf zurückzuführen, dass gerade bei Kindern und Jugendlichen die soziale Integration eine wesentliche Rolle für die Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung spielt: Beinahe die Hälfte aller vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz sind Kinder und Jugendliche unter 19 Jahren. Besonders in der anspruchsvollen Lebensphase der Adoleszenz erschweren die widersprüchlichen Impulse, die mit dem «Integrationsparadox» einhergehen, die Lernfähigkeit. 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 verstellt ist. Bei jungen Erwachsenen kommt teilweise noch der Druck hinzu, möglichst schnell Geld verdienen zu müssen, um den Eltern bei den Bemühungen um eine Aufenthaltsbewilligung B unter die Arme greifen zu können. Umstände dieser Art sind einer längerfristig ausgerichteten Ausbildung und guten Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt wenig zuträglich. Angesichts der Tatsache, dass vorläufig aufgenommene Jugendliche mit grösster Wahrscheinlichkeit dauerhaft in der Schweiz verbleiben, sind die zuständigen Behördenvertreter oder LehrerInnen der Ansicht, dass mit der F-Bewilligung künftige Integrationsprobleme vorprogrammiert sind, die sich durch eine Änderung der Politik zumindest teilweise vermeiden liessen.

Auch die Sozialarbeit verfolgt im Rahmen der Sozialhilfe prinzipiell eine integrative und autonomiefördernde Zielrichtung. Diese wird durch die rechtlichen Rahmenbedingungen und den Ausschluss von Integrationsleistungen wesentlich erschwert. Ferner stellt die Entrichtung von Sozialhilfeleistungen, die (wie bei AsylbewerberInnen) gegenüber den üblichen Standards um 40-60 % reduziert sind, auf Dauer ein ernsthaftes Verarmungs- und Marginalisierungsrisiko dar, verbunden mit längerfristigen Folgekosten für die Gesamtgesellschaft.

Auf Seiten der Betroffenen wurde mehrfach von Alkoholproblemen, Rückzug, Depressionen und Selbsttötungsversuchen berichtet, denen im Rahmen dieser Studie leider nicht nachgegangen werden konnte. Da derlei Hinweise aber von Fachpersonen im Umfeld von Behörden, Sozialhilfe, Pflege und Bildungswesen sowie von Betroffenen selbst gestützt wurden, sind sie ohne weitere Nachforschungen nicht von der Hand zu weisen, obwohl – oder gerade weil – vorläufig aufgenommene Personen immer auch erstaunliche Bewältigungs- und

²⁹⁶ Tatsächlich variieren die Einschätzungen auch innerhalb einzelner Politikfelder.

Solidaritätsstrategien an den Tag legen, wie das Kapitel 10 über die Binnensicht der Betroffenen beweist.

In der Regel begünstigt eine längere Aufenthaltsdauer die soziale Eingliederung von MigrantInnen – unabhängig von deren Bewilligungstypus –, und die zuständigen Behörden haben prinzipiell ein Interesse daran, autonomiefördernde Massnahmen zu unterstützen, um Unterhaltskosten zu begrenzen und indirekte Ausgaben wie Gesundheitskosten, die durch Ausgrenzung und deren Folgen anfallen können, möglichst zu vermeiden. Diese Mechanismen werden durchkreuzt, wenn vorläufig Aufgenommene, obwohl sie «mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unser Land nicht verlassen werden»,²⁹⁷ praktisch wie AsylbewerberInnen mit laufendem Verfahren behandelt und von Integrationsmassnahmen ausgeschlossen werden. Da diese Situation sowohl für die Betroffenen selbst als auch für die Gesamtgesellschaft massgebliche Konsequenzen hat, scheint uns der politische Handlungsbedarf, der in praktisch allen Interviews klar zum Ausdruck kam, manifest.

Handlungsbedarf wurde auch im Rahmen der Vernehmlassung zur laufenden Asylgesetzrevision geäussert. Deshalb soll in einem abschliessenden Kapitel kurz auf das Reformvorhaben eingegangen werden. Da die meisten befragten Fachpersonen nicht im Detail über die geplanten Änderungen informiert waren, sind diesbezügliche Kommentare nicht als eigentliche Forschungsergebnisse zu verstehen. Sie leiten sich vielmehr aus eigenen Überlegungen der AutorInnen ab, die sich während mehrerer Monate eingehend mit dem Thema der vorläufigen Aufnahme auseinander gesetzt haben.

²⁹⁷ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom September 2002, S.31.

Reflexionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme

Teilrevision des Asylgesetzes

Kurz nach Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes am 1. Oktober 1999 standen bereits neue Änderungsvorschläge zur Diskussion. Im Juni 2001 schickte der Bundesrat den Entwurf für eine *Teilrevision des Asylgesetzes* in die Vernehmlassung und im September letzten Jahres wurde eine überarbeitete Version des Gesetzes zusammen mit einer Botschaft des Bundesrates veröffentlicht. Der neue Entwurf weist zahlreiche Berührungspunkte mit der Totalrevision des *Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)* sowie anderen Vorlagen auf, die gegenwärtig zur Debatte stehen.²⁹⁸ Im Entwurf wird unter anderem eine Änderung der Rechtsstellung von (bisher) vorläufig aufgenommenen Personen vorgeschlagen, die im Falle einer Annahme durch das Parlament in die Totalrevision des ANAG einfließen wird (vgl. Botschaft des Bundesrates zum neuen Ausländergesetz [AuG] vom 8. März 2002).

In der Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes wird die Ausgangslage bezüglich der geplanten Reform folgendermassen zusammengefasst:

«Die rechtliche Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme – ursprünglich angelegt für die Regelung eines kurzfristigen Aufenthalts – trägt der heutigen Situation nicht mehr adäquat Rechnung, führt zu Betreuungsschwierigkeiten im Alltag und oft hohen Folgekosten. Die Kantone haben zwar die Möglichkeit, vorläufig Aufgenommenen gestützt auf Artikel 13 Buchstabe f der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. In der Praxis wird von dieser Möglichkeit – nicht zuletzt wegen des Übergangs des Fürsorgerisikos auf den Kanton – jedoch unterschiedlich Gebrauch gemacht, was zu Rechtsungleichheiten führt.» (S.10²⁹⁹)

Angesichts der Tatsache, dass das Grundanliegen einer verbesserten Integration von vorläufig Aufgenommenen in der Vernehmlassung unbestritten geblieben ist (S.11), schlägt der Bundesrat vor, an Stelle der heute vorläufigen Aufnahme zwei neue Status zu schaffen:

eine *humanitäre Aufnahme* (im Erstentwurf als «integrative Aufnahme» bezeichnet) für AsylbewerberInnen, 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 bisherigen Erteilungsgründe für die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme und somit der Umfang des betroffenen Personenkreises bleiben unverändert. Ausserdem entspricht die neue *provisorische Aufnahme* in ihrer Ausgestaltung der heutigen vorläufigen Aufnahme. Die einzige Neuerung besteht darin, dass diese Bewilligung in der Regel 4 Jahre nach ihrer An-

²⁹⁸ Zusätzlich zu erwähnen sind: die Teilrevision des ANAG im Bereich der Zwangsmassnahmen (Parlamentarische Initiative Hess), die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes, das neue Bundesgesetz über das Informationssystem Ausländer 2000, das Bundesgesetz über genetische Untersuchungen sowie die Totalrevision der Bundesrechtspflege.

²⁹⁹ Falls nicht anders vermerkt, beziehen sich die nachfolgenden Seitenzahlen im Text auf dieselbe Botschaft des Bundesrates.

ordnung in eine humanitäre Aufnahme umgewandelt würde. Straffällige Personen sind von der *humanitären Aufnahme* generell ausgenommen.

Im Vergleich zur geltenden vorläufigen Aufnahme wird die Rechtsstellung bei der *humanitären Aufnahme* hingegen insofern verbessert, als die bisherigen Beschränkungen bei der Zulassung zur Erwerbstätigkeit aufgehoben würden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Familiennachzug (vgl. Art. 38 und Art. 39 BVO) richten sich grundsätzlich nach den Voraussetzungen, die analog für eine Aufenthaltsbewilligung B gelten. Ausserdem schliesst der neue Bewilligungstypus im Unterschied zur bisherigen Regelung Integrationsmassnahmen ein. Dies steht in Einklang mit dem neuen Ausländergesetz (Art. 51 Abs. 2) und den Integrationsleitbildern verschiedener Städte und Kantone, die vorsehen, dass diejenigen ausländischen Personen integriert werden, welche sich längerfristig und rechtmässig in der Schweiz aufhalten. Im Unterschied zu der herkömmlichen behördlichen Sichtweise, welche die Integration primär als Antagonismus zu einer Rückkehr ins Herkunftsland verstand, geht die Botschaft von einem nuancierten Integrationsverständnis aus, das auch das gesamtgesellschaftliche Zusammenleben ins Auge fasst:

«Im Unterschied zur provisorischen Aufnahme beinhaltet die humanitäre Aufnahme Integrationsmassnahmen und somit eine verbesserte Rechtsstellung. Mit der Integration soll jedoch nicht primär der endgültige Verbleib in der Schweiz gefördert werden. Bei den Integrationsbemühungen geht es vielmehr darum, während des Aufenthalts in der Schweiz die Rahmenbedingungen zu verbessern, damit diese Personen gesellschaftlich akzeptiert (zum Beispiel mittels gezielten Sprachkursen) und finanziell unabhängig werden. Damit wird die soziale Kompetenz der humanitär Aufgenommenen aufrechterhalten und so auch eine allfällige Rückkehr in das Heimatland erleichtert. Aus diesem Grund wird bewusst kein Rechtsanspruch auf einen definitiven Verbleib in der Schweiz geschaffen, auch wenn sich die humanitär aufgenommene Person schon mehrere Jahre in der Schweiz aufhält» (S.11, 12)

Der letzte Satz spielt auf einen Vorschlag im Rahmen des Vernehmlassungsentwurfs an, in gewissen Fällen einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung einzuräumen. Demnach sollten AsylbewerberInnen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn über ihr Asylgesuch im ordentlichen Verfahren nach sechs Jahren immer noch nicht rechtskräftig entschieden worden ist und eine schwerwiegende persönliche Notlage vorlag. Die Kantone und ein Teil der Parteien wiesen die empfohlene Regelung als Einmischung in kantonale Kompetenzen zurück, während eine Mehrheit der nicht-staatlichen Organisationen die Idee grundsätzlich befürwortete, die vorgeschlagenen Anspruchsfristen dagegen als zu lang einstufte (S.10). In der überarbeiteten Vorlage wurde schlussendlich von der Einräumung eines Anspruchs auf Umwandlung abgesehen.

Somit kann die humanitäre, wie bisher die vorläufige Aufnahme, jederzeit aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen für die Anordnung nicht mehr gegeben sind. Ob eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wird, entscheidet weiterhin der Kanton, wobei die Abgeltung der Sozialhilfe durch den Bund auf längstens 7 Jahre nach der Einreise der humanitär aufgenommenen Person befristet ist. (Falls diese Regelung akzeptiert würde, gäbe es fortan für die Kantone ab dem 8. Aufenthaltsjahr keine finanziellen Anreize mehr, eine Aufenthaltsbewilligung zu verweigern.)

Abschliessend drängt sich ein Hinweis auf das neue Abgeltungssystem für Personen im Asylbereich auf: Im Rahmen der Globalpauschalen würden die Kantone vom Bund für humanitär Aufgenommene neben der ordentlichen Pauschale einen zusätzlichen Beitrag für Integrationsmassnahmen erhalten (Sprachkurse, Berufsbildung usw.). Gleichzeitig würden bei der Abgeltung der Sozialhilfe finanzielle Anreize geschaffen, damit die Kantone humanitär aufgenommene Personen prioritär zum Arbeitsmarkt zuliessen.

Einschätzungen

Angesichts der vorliegenden Resultate ist die Verbesserung der Rechtsstellung von humanitär aufgenommenen Personen sicher ein Fortschritt, weil dadurch eine ganze Reihe von Problemen gelöst würden, auf die im Forschungsbericht ausführlich eingegangen wird: So ist die Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt insofern ein bedeutender Vorteil, als der «Nicht-Integrations-Teufelskreis» zumindest in Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit – restriktive Arbeitsbewilligungspraxis und hohe Hürden bei der Umwandlung – durchbrochen wird. Die geplanten Integrationsmassnahmen erlauben ausserdem, sprachliche und berufliche Fähigkeiten zu fördern und besser auf den hiesigen Arbeitsmarkt abzustimmen. Zentral ist, dass es keine Gründe mehr geben sollte, auf eine Förderung der Berufs- und Weiterbildung von Jugendlichen zu verzichten oder ihnen den Zugang zu Lehrstellen zu erschweren.

Anzumerken bleibt in Zusammenhang mit einer verbesserten Rechtsstellung die Möglichkeit des Familiennachzugs, die von VertreterInnen des Sozial- und Bildungswesens im Interesse von Familien und Kindern mehrfach gefordert wurde. Es ist erwiesenermassen problematisch, von MigrantInnen zu verlangen, dass sie getrennt von ihrer Familie leben müssen. Gerade bei vorläufig aufgenommenen Personen ist dieser Punkt von besonderer Bedeutung, da sie praktisch keine Reisemöglichkeiten haben, ihre Familien unter Umständen aber in Gefahr wissen.

Mit einer verbesserten Rechtsstellung würden vermutlich auch indirekte Vorteile verbunden sein. Im Bericht wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass allein der prekäre Status der geltenden vorläufigen Aufnahme zu einer Stigmatisierung der Betroffenen beiträgt, welche die Hintergründe der Erteilung verkennt. Oder anders ausgedrückt: Vielfach wird angenommen, Personen mit einer F-Bewilligung hätten eigentlich nur deshalb so wenig Rechte, weil sie gar nicht aufenthaltsberechtigt sein sollten (selbstreferentielle Stigmatisierung).

Um solch verbreitete Fehlschlüsse zu entkräften, müsste zusätzlich auf eine gezielte Information über die komplexe Lage im Asylwesen gesetzt werden, damit die Bevölkerung beispielsweise über die Erteilungsgründe und das Prinzip des subsidiären Schutzes ausreichend aufgeklärt würde. Dadurch könnte der Eindruck vermieden werden, vorläufig Aufgenommene würden nach der Ablehnung des Asylgesuchs sozusagen entgegen geltendem Recht geduldet. Eine gezielte Dementierung solcher Unterstellungen, die manchmal in seriösen Presseorganen präsentiert werden,³⁰⁰ dürften wesentlich dazu beitragen, das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen wieder zu stärken. In diesem Zusammenhang spielt übrigens auch die Bezeichnung des Bewilligungstypus und seine Wahrnehmung in der Bevölkerung eine wichtige Rolle.

Ein weiterer, indirekter Vorteil der Gleichstellung mit JahresaufenthalterInnen im Erwerbsleben dürfte sich daraus ergeben, dass kantonal unterschiedliche Handhabungen der Bewilligungspraxis sowie damit verbundene Ungleichbehandlungen verringert würden. Ähnliche

³⁰⁰ Ein Beispiel hierfür: «Der Wegweisungsvollzug kann mangels Papieren beliebig verzögert werden, der unrechtmässige Verbleib in der Schweiz wird erzwungen. Zahlreiche Mitarbeitende des Kantons verbringen Stunden mit Identitätsabklärungen und Vorführungen bei den entsprechenden diplomatischen Vertretungen. Wer Glück hat und sein Verfahren genügend lang verzögert, wird durch eine weitere humanitäre Aktion des Bundes «legalisiert». (Aus «Keine Ohnmacht gegenüber Asylproblemen» von Karin Keller, Vorsteherin des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements; NZZ 27.02.2003, S.13)

Vorteile wären im Bildungswesen und bei der Umsetzung von Integrationsmassnahmen zu erwarten, da sich hier der Zugang zum Regelangebot öffnen würde.

Alles in allem gibt es somit keine Gründe, auf eine rechtliche Besserstellung des betroffenen Personenkreises zu verzichten. Folgt man den Aussagen der befragten Fachpersonen, ist beispielsweise kaum anzunehmen, dass ein signifikanter Teil der Personen mit F-Bewilligung infolge der Bewilligungsänderung auf eine freiwillige Rückkehr oder Weiterreise verzichten würde. Auch die Annahme, wonach die Besserstellung einen Anziehungsfaktor für Asylsuchende darstellen könnte, scheint uns angesichts bereits erforschter Zusammenhänge (Efionayi-Mäder et al. 2001) und des internationalen Umfelds unwahrscheinlich.

Nicht gelöst wird im Rahmen der geplanten Revision die Problematik rund um das *Provisorium des Aufenthalts*. Unsere Ergebnisse dokumentieren, dass die Angst vor einer bevorstehenden Wegweisung zusammen mit der fehlenden Aussicht auf eine Umwandlung für die Betroffenen eine enorme Alltagsbelastung und ein wesentliches Integrationshindernis darstellt. Die mit der Bewilligung F einhergehende Unsicherheit kann, wenn sie über Jahre andauert, gesundheitliche Folgen nach sich ziehen. Das war ein Hauptgrund dafür, dass einige im Rahmen der Studie befragte Fachpersonen den oben genannten Lösungsvorschlag ablehnten und etwa als «Augenwischerei» bezeichneten.

Auf das Verarmungs- und Marginalisierungsrisiko, das mit der jahrelangen Anwendung von reduzierten Sozialhilfestandards einhergeht und einer Integration zuwider läuft, wird im Forschungsbericht ausführlich hingewiesen. Die Botschaft des Bundesrats zum neuen Ausländergesetz hält fest, dass sich «die Lebensbedingungen der Asylsuchenden an den sozialpolitischen Grundwerten der Schweiz aus[richten]» (S.22). In diesem Sinn scheint es naheliegend, die Sozialhilfe nicht statusabhängig, sondern im Verhältnis zur Aufenthaltsdauer zu gestalten, damit die betreffenden Personen Handlungskompetenzen bewahren und Lebensperspektiven – in der Schweiz oder anderswo – entwickeln können (vgl. Schmid 1997³⁰¹).

Nach der kritischen Würdigung der anvisierten Neuerung drängt sich die Frage auf, ob es nicht sinnvoller wäre, den betreffenden Personen nach einer gewissen Aufenthaltszeit eine B-Bewilligung zu erteilen, wie das ja auch bei den Schutzbedürftigen (mit S-Bewilligung) vorgesehen ist. Dafür sprechen drei Gründe:

Erstens haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt, dass die Einführung von Sonderbewilligungen – die vorläufige Aufnahme ist ein gutes Beispiel dafür – spezifische Probleme erst schafft, die sich sonst vermeiden liessen. Die Verwendung einer Vielzahl von Bewilligungstypen ist ausserdem einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit abträglich, die sich gerade im Migrationsbereich aufdrängt. In mehreren europäischen Staaten tendieren deshalb die Bemühungen in Richtung der Status-Beschränkung. Zweitens ist der Anspruch auf eine Statusumwandlung nach fünfjährigem Aufenthalt mit dem Vorschlag über die Richtlinien im Asylbereich,³⁰² den die Europäische Kommission am 12.09.2001 vorgelegt hat, besser vereinbar:

³⁰¹ Schmid, Walter (1997) *L'acceuil des réquerants d'asile en Europe* in *Asyl* 1997/2 (35-38).

³⁰² Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen.

«Wer subsidiären Schutz genießt, sollte in Bezug auf den langfristigen Aufenthalt genau so wie ein Flüchtling behandelt werden, da die Bedürfnisse und Umstände weitgehend dieselben sind und ein fünfjähriger Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nachweislich zeigt, dass das Erfordernis internationalen Schutzes nicht mehr befristet ist.» (S.34)

Drittens könnten kantonale unterschiedliche Rechtsanwendungen und Informationsdefizite von Seiten der Arbeitgeber respektive der Behörden ebenso wie die ganze Umwandlungsfrage durch die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen weitgehend vermieden werden. Auch Ungleichbehandlungen zwischen Politikfeldern würden damit ausgeräumt: Sind beispielsweise nicht lediglich formaljuristische Gründe dafür verantwortlich, dass dieselben materiellen Voraussetzungen in gewissen Fällen zur Erteilung einer F-Bewilligung, in anderen aber zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung führen, wenn es um materiell vergleichbare persönliche Notlagen bzw. Härtefälle geht (Art. AsylG 44.3, BVO 13f)? Der einzige Unterschied liegt darin, dass im ersten Fall der Antragsteller ein abgewiesener Asylbewerber ist, im zweiten Fall hingegen eine Person aus dem Ausländerbereich (ehemalige Saisoniers, Sans-Papiers usw.). Die Konsequenzen aus den abweichenden formellen Erteilungsvoraussetzungen sind jedoch hinsichtlich des späteren Aufenthalts weitreichend.

Bibliographie

- Andreotti, Carmine; Cottet, Bertrand; Düggelein, Wilfried; Müller Viviane (2001). L'asile en trois déclinaisons. Travail de semestre à l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique. Lausanne, juillet 2001
- Caritas (2001) Humanitaire Aktion 2000: eine Befragung der Zielgruppe im Kanton Luzern, Caritas Luzern 2001
- Caroni, Martina (1999) Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Berlin 1999
- Cuche, Aline & Diserens, Laure (2000) Le provisoire qui dure... Quel travail social ? Travail présenté à l'Ecole d'Etudes Sociales et Pédagogiques. Lausanne 2000
- Eidg. Departement des Innern, Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2002) Weltkonferenz gegen Rassismus 2001, Durban (Südafrika). Erklärung und Aktionsprogramm, Bern 2002
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (2001) Presserohstoff zum Entwurf zur Teilrevision des Asylgesetzes, Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 15. Juni 2001, Bern
- Efionayi-Mäder, Denise & Piguet Etienne (1997) Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden, Forschungsbericht Nr. 8, SFM, Neuchâtel 1997
- Efionayi-Mäder, Denise (1999) Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich: Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Österreich, Schweiz, Spanien. SFM, Neuchâtel 1999
- Gattiker, Mario (1999) Das Asyl- und Wegweisungsverfahren. Hg. von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), Bern 1999
- Gattiker, Mario (2000) «Schwerwiegende persönliche Notlage» im Sinne von Art. 44 Asylgesetz. ASYL 2/00
- Grünberg, Karl & Kopf, Françoise (2001) Dénonciation de la discrimination systématique et légalisée des personnes à statut de séjour précaire, requérants d'asile et admis provisoires . Dans : Retournons la Letr à son expéditeur, Les Editions Cora, Lausanne
- Kälin, Walter & Caroni, Martina (1998) Diskriminierungsverbot und Familiennachzug. Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien im Auftrag der EKR, Bern 1998
- Kiss, Eva (2002) Action humanitaire 2000: acte généreux pour une meilleure intégration? Travail de recherche effectué dans le cadre de la formation à l'Ecole supérieure de travail social à Genève, Genève 2002
- Nzitatira, Jean-Paul (2000). Adaptation des exilés Rwandais admis provisoirement en Suisse. Institut d'Etudes sociales Genève, 2000
- Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) (1991) Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90. Berne: Office central fédéral des imprimés et du matériel
- Piguet, Etienne & Ravel, Jean-Hugues (2002) Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse 1996-2000, rapport de recherche 19, FSM, Neuchâtel, 2002
- Piguet, Etienne & Misteli, Roland (1996) L'intégration des requérants d'asile et réfugiés sur le marché du travail, rapport de recherche 2, FSM, Neuchâtel, 1996
- Rossel, Ludovic (2001) L'assistance aux demandeurs d'asile et aux personnes admises provisoirement : Genève en l'an 2000. Document réalisé pour le Centre Social Protestant de Genève. Genève, 2001

- Schoch, Sabine & Cottet, Bertrand (2001) Integration der anerkannten Flüchtlinge. Bericht der SFH, Bern 2001
- Spescha, Marc (2002) Zukunft «Ausländer»: Plädoyer für eine weitsichtige Migrationspolitik. Haupt Verlag, Bern 2002
- Tissot, Laurence (2002) Les détenteurs de permis F ont des droits sociaux!, Repère social, Genève 2002
- Vedsted-Hansen, Jens (2002) Complementary or subsidiary protection? Offering an appropriate status without undermining refugee protection, New issues in refugee research, working Paper No. 52, UNHCR, February 2002
- Villiger, Mark. E. (1999) Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK. 2.Auflage, Zürich 1999
- Velling, Johannes (1994) Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt: Sind die neuen Migranten die «Gastarbeiter» der neunziger Jahre? ZEW- Wirtschaftsanalysen 2, S. 261-295
- Wanner, Philippe (2002) Etude de faisabilité AUPER, FSM, Neuchâtel (disponible prochainement)
- Wicker, Hans-Rudolf; Fibbi, Rosita & Haug, Werner (2003) Migration und die Schweiz, Zürich 2003
- Wimmer, Andreas & Piguët, Etienne (1998) Asyl und Arbeit, Synthesebericht, SFM, Neuchâtel 1998
- Wisard, Nicolas. 1997. Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile. Bâle, Helbing & Lichtenhahn 1997
- Zünd, Andreas (2000) Schwerwiegende persönliche Notlage und fremdenpolizeilicher Härtefall in verfahrensrechtlicher Hinsicht. In: ASYL 2/00

Anhang I – Methode

Um einer Situationsanalyse der vorläufigen Aufnahme einschliesslich allfälliger Problemfelder gerecht werden zu können, drängte sich eine gezielte Untersuchung der rechtlich-administrativen Grundlagen sowie der Umsetzung von statusrelevanten Bestimmungen auf. Letztere berühren folgende Verwaltungsbereiche sowie dafür zuständige Behörden auf Bundes- und Kantonsebene:

- Zugang zum Arbeitsmarkt und Bewilligungspraxis der Kantone (IMES, kantonale Arbeitsämter)
- Ausbildungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche (EDK-Gremium, kantonale Bildungsämter)
- Familiennachzug (BFF, kantonale Migrationsämter)
- Niederlassungs- und Reisemöglichkeiten (BFF, kantonale Migrationsämter)
- Soziale Sicherheit: Sozialhilfe für FürsorgeempfängerInnen (SKOS-Empfehlungen, kantonale Sozialämter), Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung, Gesundheit, Zusatzleistungen, Unterbringung, Rechtsberatung (kantonale Sozialämter, Arbeitsmarktbehörden, NGOs, Hilfswerke).
- Beratung und Betreuung (kantonale Sozialämter, NGOs)

Da es weniger darum ging, Benachteiligungen in Einzelfällen auszumachen – so bedauerlich diese auch sein mögen –, als vielmehr strukturell bedingte Spannungsfelder für Personen mit einer F-Bewilligung generell aufzuzeigen, waren die Zugangsbestimmungen zum Arbeitsmarkt, zur Bildung, Sozialhilfe, Integrationsleistungen oder Unterbringung von besonderer Bedeutung.

Von Interesse waren weiter die Kriterien und Umstände, die überhaupt erst zur Erteilung einer F-Bewilligung respektive später einer humanitären Aufenthaltsbewilligung B an Personen, die bereits über eine vorläufige Aufnahme verfügten, führen. Für beide Etappen war sowohl die Rolle der Bundesbehörden (BFF oder IMES) als auch der Kantone zu beleuchten. Von der Untersuchung ausgenommen wurde hingegen die Gewährung von F-Bewilligungen im Rahmen der Humanitären Aktion 2000.

Um die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie deren Bedeutung einordnen zu können, drängte sich eine Beschreibung der sozio-demographischen Merkmale der Betroffenen auf (Herkunft, Aufenthaltsdauer, Erwerbstätigkeit, Wohnkanton etc.). Diese konnte am einfachsten mittels der Erhebung von Auperdaten sowie spezifischer Angaben des BFF realisiert werden. Sämtliche Aspekte, die direkt mit dem Asylverfahren oder einer Ausweisung in Verbindung standen (Anhörungen, Papierbeschaffung, Rekursverfahren, Rechtsberatung), wurden nur dann berücksichtigt, wenn sie Rückwirkungen auf andere Lebensbereiche wie Sozialhilfe, Erwerbstätigkeit, Umwandlungen usw. hatten.

Die abschliessende Frage, ob aufenthaltsrechtliche Bestimmungen systematisch oder in bestimmten Konstellationen internationale Menschenrechtsstandards, Nicht-Diskriminierungsprinzipien oder Grundrechte verletzen, wurde in einer juristischen Expertise aufgrund der empirisch erhobenen Fakten untersucht.

Expertenbefragungen und Dokumentenanalyse

Nebst einer eingehenden Dokumentenanalyse (gesetzliche Grundlagen, administrative Regelungen des Bundes sowie der Kantone, Fachliteratur etc.) eigneten sich vor allem ExpertenInneninterviews dazu, eine Situationsabklärung auf nationaler und kantonaler Ebene vorzunehmen. Als wichtigste GesprächspartnerInnen kamen SpezialistInnen mit Praxisbezug aus dem Asyl- und Migrationsbereich in Frage. Für eine umfassende Lagebeurteilung wurden sowohl Verantwortliche der Bundes- (BFF, IMES, EKA) oder Kantonsbehörden (Sozialämter, Bildungsdirektionen, Migrationsämter, Arbeitsämter) als auch NGO-VertreterInnen auf nationaler Ebene (wie SFH, Solidarité sans frontières, IGA-Solothurn SOS Racisme, Amnesty International) oder kantonaler Ebene (wie Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende, TAST, Appartenances etc) befragt. (Eine Liste mit den angefragten Stellen befindet sich ebenfalls im Anhang des Berichts).

Ferner wurde eine ganze Reihe schriftlicher Unterlagen eingesehen (Weisungen, Reglemente von Bund und Kantonen). Da sich sehr wenige Dokumente auf die spezifische Situation von Personen mit F-Bewilligung bezogen, bestand eine grössere Schwierigkeit darin, die richtigen Stellen/Präzisionen respektive die anwendbaren Regelungen zu eruieren. Eine zweite Hürde bestand in der Diskrepanz zwischen formellen Reglementen und faktischer Praxis, welche aufwändige mündliche Rücksprachen mit sich brachte. Die meisten schriftlichen Bestimmungen gelten denn auch sowohl für AsylbewerberInnen (mit N-Bewilligung) als auch für vorläufig aufgenommene Personen (mit F-Bewilligung), obwohl die Umsetzungspraxis zwischen beiden Personengruppen divergieren kann.

Kantonale Fallstudien

Da zahlreiche, für die Studie relevanten Untersuchungsaspekte in den Hoheitsbereich der Kantone und teilweise der Gemeinden fallen, konnte die konkrete Umsetzung der Bestimmungen nur kontextgebunden, das heisst in einem oder mehreren spezifischen Kantonen erfasst werden. Auch aus forschungsökonomischen Gründen wurden drei Kantone für Fallstudien ausgewählt. Die Handhabung in drei möglichst unterschiedlichen Kantonen sollte einen hinreichenden Einblick in die (potentielle) Bandbreite der Umsetzungspraxis vermitteln. Im Vordergrund stand weniger die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Handhabungen, als vielmehr die schrittweise Analyse unterschiedlicher Aufenthaltsmechanismen – ohne gesamtschweizerische Gültigkeit zu beanspruchen.

Die Kantone St.Gallen, Waadt und Zürich

Die Forschungsarbeiten konzentrierten sich auf die zwei grösseren Kantone Waadt (Westschweiz) und Zürich (Deutschschweiz), als «tertium comparationis» wurde der mittelgrosse Kanton St.Gallen beigezogen. Mit dieser Auswahl wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass alle drei Kantone nicht nur unterschiedliche Unterbringungs- und Sozialhilfeformen, sondern auch einen anderen Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung im Asylbereich praktizieren. Was die Umsetzungspraxis im Asylbereich angeht, entspricht der Kanton St.Gallen dem Modell einer ausgeprägten Delegation an die Gemeinden, während die Kantone Waadt und Zürich die Umsetzung an eine (VD) oder mehrere Partnerorganisationen (ZH) mit Leistungsauftrag delegieren (Andreotti, Cottet et al. (2001)). Unsere Auswahl hat sich als sinnvoll erwiesen, da die untersuchten Kantone unterschiedliche Problemlagen, aber auch verschiedene Lösungsansätze aufweisen. Punktuell wurden zur Illustration von bestimmten Fragestellungen auch Erfahrungen und Praktiken aus anderen Kantonen wie dem Kanton Solothurn (SO) oder Genf (GE) beleuchtet.

In allen drei Kantonen wurde eine eingehende Dokumentenanalyse (kantonale Gesetze, Umsetzungsverordnungen, Reglemente, Richtlinien usw.) einerseits und Leitfadengespräche mit Fachpersonen der kantonalen Behörden sowie aus NGO-Kreisen (Hilfswerke, Beratungsstellen, Migrantenvereinigungen) andererseits vorgenommen. Während im Kanton St.Gallen primär deshalb kantonale VertreterInnen befragt wurden, weil das Angebot an NGOs aus dem Asylbereich äusserst beschränkt ist, wurden im Kanton Zürich als bevölkerungsstärkstem Kanton mit einem breiten Beratungsangebot nebst kantonalen Behörden besonders auch NGOs und Hilfswerke in die Befragung miteinbezogen. Besondere Berücksichtigung fand im Kanton Zürich auch die Sozialarbeit mit vorläufig aufgenommenen Personen. Im Kanton Waadt war der Befragungsanteil an behördlichen und nicht-behördlichen Stellen ausgeglichen (s. Tableau 1). Alle drei Fallstudien wurden von kantonalen SpezialistInnen gelesen und kommentiert.

Befragung von Betroffenen

Um ein adäquates Bild der Lebenssituation von Betroffenen zu vermitteln, wurden parallel zu den Fallstudien je ein bis zwei vorläufig aufgenommene Personen direkt befragt. Dabei wurde darauf geachtet, dass sowohl Jugendliche als auch Erwachsene, respektive Frauen und Männer berücksichtigt wurden. Die Selbstwahrnehmung der Betroffenen wurde ergänzt durch die Einschätzung von Fachpersonen, die in regelmässigem Kontakt zu Personen mit F-Bewilligung stehen (s. Kapitel 10)

Tableau 1 - Forschungsplan

Persönliche ExpertInneninterviews	Anzahl total	davon öffentliche Stellen	davon NGOs
National bzw. Bundesebene	11	4	7
Kanton St.Gallen	6	5	1
Kanton Waadt	9	5	4
Kanton Zürich	16	6 u. 1 Fragebogen	10
Persönliche Interviews mit Betroffenen	6		
Total Interviews (nicht mitgezählt sind zahlreiche Telephoninterviews)	48	20	22
Schriftliche Unterlagen / Statistiken	Anzahl total	davon öffentliche Stellen	davon NGOs
National bzw. Bundesebene	11	11	
Kanton St.Gallen	10	10	
Kanton Waadt	6	5	1
Kanton Zürich	24	17	7
Kanton Solothurn	6	2	4
Total Dokumente	57	45	12

Anhang II – Befragte Stellen

Nationale Behörden

- Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)
- Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES). Abteilung Arbeitsmarktmassnahmen
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Nationale NGOs und Hilfswerke

- Amnesty International (AI) Schweizer Sektion, Bern
- Appartenances, Genève
- Association romande contre le racisme (ACOR), Lausanne
- CARITAS Schweiz, Luzern
- IGA Solothurn – SOS Racisme. Interessengemeinschaft für Asylsuchende, Solothurn
- Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern und Lausanne
- Solidarité sans frontières (sosf), Bern
- TikK/ SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt, Zürich

Kanton Zürich

Behörden

- Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Volksschulamt, Abteilung für interkulturelle Pädagogik
- Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich
- Kantonales Sozialamt, Abteilung Asylkoordination sowie Abteilung Öffentliche Fürsorge
- Kantonales Migrationsamt, Abteilung Bewilligungsverfahren
- Kantonales Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Abteilung Arbeitsmarkt sowie Abteilung Arbeitsbewilligungen
- Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich

Fachstellen, NGOs und Hilfswerke

- Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Abteilung Bildungs- und Beschäftigungsprogramme e.a.
- Fachstelle für interkulturelle Fragen (FIF)
- FIZ Fraueninformationszentrum
- Isla Victoria. Beratungsstelle und Treffpunkt für Prostituierte, Kreis 4, Zürich
- Katpakam, Beratungsstelle und Treffpunkt für Tamilinnen
- Kirchlicher Sozialdienst (KSD), Sozialberatung
- Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Zürich, Sozial-, Rechts- und Rückkehrberatung
- Tagesstruktur für Asylsuchende TAST Zürich
- Zürcher Beratungsstelle für Asyl Suchende (ZBA)

Kanton St.Gallen

Behörden

- Amt für Berufsbildung des Kantons St.Gallen
- Ausländeramt des Kantons St.Gallen
- Departement für Inneres und Militär des Kantons St.Gallen, Amt für Soziales, Abteilung Jugend, Sozialhilfe und Migration
- Erziehungsdepartement St.Gallen, Amt für Volksschule
- Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St.Gallen, Amt für Arbeit

Fachstelle

- Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende der Region St.Gallen / Appenzell

Canton de Vaud

Administration cantonale

- Service de la population, division asile
- Service de l'emploi de l'Etat de Vaud, section main d'œuvre étrangère

Associations diverses

- Appartenances
- Association Envol
- Association vaudoise pour l'intégration des réfugiés et des exilés (AVIRE)
- Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS)
- La Fraternité, centre protestant
- Service de santé infirmier pour les requérants d'asile (SSIRA)
- Service d'aide juridique aux exilés (SAJE)

Anhang III – Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANAG / LSEE	Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer / Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers
ANAV	Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
AOZ	Asyl-Organisation Zürich
ARK / CRA	Asylrekurskommission / Commission de recours en matière d'asile
AUPER	Automatisierter Personenregister des BFF (Datenbank)
AUA	Kantonales Ausländeramt St.Gallen
AsylG	Asylgesetz
AsylV	Asylverordnung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVIRE	Association vaudoise pour l'intégration des réfugiés et des exilés
AWA	Kantonales Amt für Wirtschaft und Arbeit, Zürich
AWA	Amt für Arbeit, St.Gallen
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFA / OFE	Bundesamt für Ausländerfragen (heute IMES) / Office fédéral des étrangers (actuellement IMES)
BFF / ODR	Bundesamt für Flüchtlinge / Office fédéral des réfugiés
BFS	Bundesamt für Statistik
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (heute seco)
BiFJ	Zürcher Konferenz Bildungschancen für Jugendliche
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
BVO	Begrenzungsverordnung
CCSI	Centre de Contact Suisses-Immigrés
CERD	UNO-Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
CSIR	Centre social pour l'intégration des réfugiés
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKF	Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der ARK (Publikation)
JICRA	Jurisprudence et Informations de la CRA
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FAREAS	Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile
FARMED	pour FAREAS et MEDICAL
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
HUMAK	Humanitäre Aktion 2000
IGA Solothurn	Interessengemeinschaft für Asylsuchende, Solothurn
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung / Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
KOS	Konferenz der Sozialhilfe, St.Gallen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
MPR	médecins de premier recours, Vaud
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi
ORS (Zürich)	ORS Service AG (Privatfirma, die u.a. in der Betreuung von Asylsuchenden tätig ist)

PMU	Policlinique médicale universitaire de Lausanne
RA	Requérants d'asile
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RBS	Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende, St.Gallen
RPAV	Verordnung über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen
SAJE	Service d'aide juridique aux exilés, Lausanne
SECO	Staatssekretariats für Wirtschaft
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SPOP	Service de la population, Vaud
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SSIRA	Service de santé infirmier pour les requérants d'asile
TAST	Tagesstruktur für Asylsuchende
TikK	SOS-Team für interkulturelle Konflikte und Gewalt
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
VintA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VA	Vorläufige Aufnahme
Vpod	Verband des Personals öffentlicher Dienste
VVWA	Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen 1999
VVWV	Vollziehungsverordnung zum VwVG
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren
ZAR	Zentrales Ausländerregister (BFS)
ZBA	Zürcher Beratungsstelle für Asyl Suchende
ZFO	Zentrum für Folteropfer

AutorInnen:

Denise Efionayi-Mäder ist Soziologin und Vizedirektorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Martina Kamm ist Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)

Philippe Wanner ist Demograf und Projektleiter beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Fabienne Zanol ist Juristin und ehemalige wissenschaftliche Praktikantin der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR).

Anna Neubauer ist Ethnologin und Mitarbeiterin beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).

Annika Fauck ist Studentin der Sozialarbeit an der Universität Freiburg.

Jenny Maggi hat das Projekt filmisch begleitet; sie ist Sozialpsychologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM).