

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

mirales

AFGHANISTAN

IRAQ

Dove vanno le nuvole ?

Auf der Flucht
En fuite
In fuga



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Impressum

terra cognita
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

No. 25 Herbst/automne/autunno 2014

Herausgeberin/Editrice

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel.: 058 465 91 16
E-Mail: ekm@ekm.admin.ch,
Internet: www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.migration-news.ch

Redaktion/Rédaction/Redazione

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Übersetzung/Traduction/Traduzione

Alain Barbier, Yvonand (f), Sara Schneider, UDM (i)

Gestaltung/Graphisme/Grafica

bertschidesign, Zürich

Druck/Impression/Stampa

Cavelti AG, Gossau

Titelbild/Page de couverture/Pagina di copertina

Questo murale è stato commissionato da Domenico Lucano come rappresentazione della nuova realtà multietnica del paese. Riace 2009.
Giovanna Del Sarto.

Erscheint zwei Mal jährlich/Paraît deux fois par année/Esce due volte all'anno

Auflage/Tirage/Tiratura

10 000 Ex.
10.14 10 000 860327814

© EKM/CFM

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.900.25/14

Abonnement/Abbonamento

ekm@ekm.admin.ch

Preis/Prix/Prezzo: gratis

Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.

Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.

I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.



Wenn aus vorläufig endgültig wird ...

Weggewiesen, aber trotzdem aufgenommen – die vorläufige Aufnahme ist ein verkannter Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Es handelt sich um eine Schutzform, die seit den 1990er-Jahren als sogenannte Ersatzmassnahme für eine Wegweisung den Flüchtlingsstatus nach Genfer Konvention ergänzt. Eine vorläufige Aufnahme wird angeordnet, um Menschen Schutz zu gewähren, obwohl sie die Kriterien für eine Asylenerkennung nicht erfüllen. Die meisten vorläufig Aufgenommenen leben in der Schweiz, weil die Behörden ihnen eine Rückkehr ins Herkunftsland aus verschiedenen Gründen (Bürgerkrieg, langandauernde Gewaltsituationen, medizinische Notlagen usw.) nicht zumuten können. Einem Grossteil der vorläufig Aufgenommenen wird heute nach drei bis vier Jahren vorläufiger Aufnahme eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, aber für eine stetig steigende Zahl der betroffenen Personen scheint sich dieser Status auf unabsehbare Dauer zu verfestigen.

Eingeführt wurde die vorläufige Aufnahme 1987 als Antwort auf eine wachsende Zahl von undurchführbaren Wegweisungen. Drei Jahre später wurde die Anwendung ausgeweitet und 1999 für Kollektivaufnahmen durch die S-Bewilligung (temporärer Schutz) abgelöst, die bisher jedoch nie angewandt wurde. Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz umfasst den subsidiären Schutz gemäss EU-Richtlinie, ist aber breiter gefasst und restriktiver ausgestaltet.

Juristisch gesehen gibt es drei Gründe für eine vorläufige Aufnahme: 1. Eine Wegweisung gilt als *unzulässig*, wenn sie gegen internationales Völkerrecht verstösst, weil beispielsweise im Herkunftsland Folter droht. 2. Eine Wegweisung ist *unzumutbar*, wenn im Herkunftsland Bürgerkrieg oder eine langandauernde Gewaltsituation herrscht oder wenn die betroffene Person an einer schweren Krankheit leidet, die dort nicht be-

handelt werden kann. Die Unzumutbarkeit ist der weitaus häufigste Grund für die Erteilung einer vorläufigen Aufnahme. 3. Schliesslich gilt eine Wegweisung, die aus logistischen Gründen über lange Zeit hinweg nicht durchgeführt werden kann, als *unmöglich*. In der Praxis sind viele Fälle komplex und umfassen mehrere Gründe. Eine Ausnahme stellen Personen dar, denen die Flüchtlingseigenschaft gemäss Genfer Konvention, nicht aber Asyl zugesprochen wird. Als vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die in den letzten Jahren zahlreicher geworden sind, geniessen sie spezifische Rechte.

Die vorläufige Aufnahme wird jeweils für höchstens ein Jahr gewährt, kann aber unbeschränkt verlängert werden. Als zeitlich begrenzte «Ersatzmassnahme für eine Wegweisung» begründet sie keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung und ist mit verschiedenen rechtlichen Beschränkungen verbunden, die den Familiennachzug, geographische Mobilität (kein Kantonswechsel, keine Auslandsreisen) und die Sozialhilfe (in den meisten Kantonen abgesenkte Standards wie für Asylsuchende) betreffen. Seit 2006 haben vorläufig Aufgenommene Zugang zum Arbeitsmarkt, aber vielerorts erschweren administrative Auflagen, Fristen und mangelnde Kenntnis des Status seitens Arbeitgeberschaft die berufliche Eingliederung.

Seit 2008 sind die Behörden verpflichtet, die mögliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Härtefalls (Umwandlung) nach fünfjährigem Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz und unter Berücksichtigung der Integration und Familiensituation vertieft zu prüfen. In den meisten Kantonen ist die finanzielle Autonomie die wichtigste Voraussetzung für die Umwandlung. Anerkannte Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme erhalten in der Regel nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung.

Seit Jahren fordern kritische Stimmen eine Korrektur im Sinne eines positiven Schutzstatus, während andere vor möglichen Anziehungseffekten warnen. Trotz dieser Debatte wissen wir erstaunlich wenig über den Aufenthaltsverlauf vorläufig Aufgenommener. Durch eine Analyse von Registerdaten (ZEMIS) wurde versucht, diese Lücke zu schliessen, indem die administrativen Verläufe von insgesamt 133 000 vorläufig Aufge-

nommenen zwischen 1993 und 2013 untersucht wurden. Da sie einen Sonderfall darstellen, werden die etwa 33 000 kollektiv Aufgenommenen aus Jugoslawien und Kosovo im Folgenden nicht berücksichtigt.

Anzahl und Profil der vorläufig Aufgenommenen

Während in den 1990er-Jahren die Zahl der vorläufig Aufgenommenen infolge der Aufnahmen von Schutzsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien von Jahr zu Jahr stark schwankte, hat sie sich im letzten Jahrzehnt bei rund 23 000 eingependelt.

Wer sind die betroffenen Menschen? Gegenüber 43 Prozent Frauen (und Mädchen) sind Männer (und Knaben) übervertreten, allerdings weniger als bei den Asylsuchenden allgemein. Auffallend ist, dass die vorläufig Aufgenommenen sehr jung sind: Der Mittelwert liegt bei gerade mal 20 Jahren, was damit zusammen hängt, dass es sich bei der Hälfte der Betroffenen um Familien oder Familienverbände mit minderjährigen Kindern handelt. Diese Tatsache ist von besonderer Bedeutung, weil gerade bei kleinen Kindern selbst wenige Jahre der vorläufigen Aufnahme einschneidende Folgen für den Werdegang haben können. Im Durchschnitt dauert die vorläufige Aufnahme 173 Wochen: also rund drei Jahre. In dieser Zeitspanne absolvieren Kinder in vielen Kantonen etwa die Unterstufe. Dies entspricht einer Lebensphase, in der emotionale Geborgenheit sowie materielle und soziale Sicherheit besonders wichtig für die weitere Entwicklung sind.

Die Altersverteilung der vorläufig Aufgenommenen hat sich im Verlauf der Zeit kaum verändert. Wesentlich gewandelt hat sich hingegen die nationale Herkunft der vorläufig Aufgenommenen. Während Personen aus Sri Lanka vor 2000 die grösste Gruppe darstellten, wurde diese zuerst von serbischen Schutzsuchenden und später von somalischen und eritreischen abgelöst. Trotzdem waren die Herkunftsländer immer sehr gemischt. Positiv zu verzeichnen ist die Tatsache, dass sich die durchschnittliche Dauer der vorläufigen Aufnahme – wie auch des Asylverfahrens vorher – in der letzten Jahren deutlich verkürzt hat, auch wenn abschliessende Aussagen zur Dauer wegen noch laufender vorläufiger Aufnahmen schwierig sind. Bemerkenswert ist der Anteil von Familien mit minderjährigen Kindern, der seit 2008 bei 61 Prozent liegt; gegenüber 45 Prozent in der Periode vor 2000.

Typische Dauer der vorläufigen Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme wurde zum Zweck eines kurzen Aufenthalts konzipiert, der Sonderregelungen bezüglich elementarer Persönlichkeits- und Grundrechte zulässt. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer kann allerdings die Verfassungskonformität dieser Einschränkungen hinsichtlich Familienleben, Niederlassungs- und Reisefreiheit usw. fraglich werden

(Kiener & Rieder 2003). Obwohl der Zugang zum Arbeitsmarkt prinzipiell gewährleistet ist, bleibt die Erwerbsbeteiligung von vorläufig Aufgenommenen gering. Dies hängt unter anderem mit nachgewiesenen praktischen Hürden bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zusammen und führt zu Sozialhilfeabhängigkeit. Fehlende materielle Autonomie wiederum ist ein Grund, der die Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung in den meisten Kantonen massgeblich erschwert.

Die Datenanalyse macht deutlich, dass in den vergangenen 20 Jahren ein stetig steigender Anteil der vorläufig Aufgenommenen schon seit sehr langer Zeit in diesem Status verbleibt. Der Anteil der Personen, welche seit mehr als 16 Jahren in der Schweiz leben und noch immer keinen ordentlichen Status erhalten haben, nimmt seit 1994 relativ kontinuierlich zu. Während er in den 1990er-Jahren verschwindend klein war, beträgt er unterdessen 12 Prozent der vorläufig Aufgenommenen.

Zusätzliche Berechnungen über die Dauer der vorläufigen Aufnahme für sich (also nicht der gesamten Aufenthaltszeit) ergeben ferner, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung von Jahr zu Jahr abnimmt, was darauf hinweist, dass gewisse Personen den Zeitpunkt einer möglichen Umwandlung sozusagen verpassen. Im Folgenden haben sie immer weniger Chancen auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Dieser Mechanismus bestätigt Beobachtungen aus qualitativen Studien und Expertenaussagen, die davon ausgehen, dass in gewissen Fällen eine Verfestigung der prekären Situation und zunehmenden Verarmung auftritt, die es den betreffenden Personen nicht mehr erlaubt, ihre Lage wieder zu verbessern. Es stellt sich deshalb die Frage, wie sich vorläufig Aufgenommene auszeichnen, die mehr als 10 Jahre vorläufig aufgenommen bleiben.

Dabei stellt sich heraus, dass Frauen im Schnitt zwei Monate länger vorläufig aufgenommen bleiben als Männer, wobei dieser Unterschied im Zusammenhang mit der typischen Dauer von gut drei Jahren zu sehen ist. Entsprechend sind Frauen ebenso wie Familien mit minderjährigen Kindern in der Kategorie mit einer über 10 Jahre lange dauernden vorläufigen Aufnahme klar übervertreten. Beim Alter lässt sich ein nichtlinearer Zusammenhang feststellen: Am wenigsten lang vorläufig aufgenommen bleiben Personen, die im Alter von etwa 20 Jahren in die Schweiz einreisen. Hingegen nimmt die durchschnittliche Dauer einer vorläufigen Aufnahme zu, je jünger ein Kind bei der Einreise ist, oder je älter Erwachsene bei der Einreise sind. Dies dürfte darauf hinweisen, dass es für ältere Menschen zunehmend schwierig ist, den Einstieg ins Erwerbsleben zu schaffen, während bei Familien oder Alleinerziehenden der Lohn oft nicht ausreicht, alle Mitglieder zu ernähren.

Die Analysen zeigen ferner wesentliche Unterschiede zwischen Herkunftsländern auf. Schutzbedürftige aus Afrika

verbleiben praktisch ein Jahr länger vorläufig aufgenommen als solche aus Südosteuropa. Interessant ist ferner, dass die durchschnittliche Dauer einer vorläufigen Aufnahme nach Kantonen auch dann massgeblich variiert, wenn ein möglicher Einfluss der Bevölkerungsstruktur ausgeschaltet wird. Hier drängen sich vertiefende Nachforschungen auf, um die Gründe näher zu erörtern.

Erwähnt sei schliesslich, dass Jugendliche und Frauen häufiger als Männer und ältere Menschen die vorläufige Aufnahme gelegentlich durch eine Einbürgerung beenden. Dies wird allerdings nach Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes nicht mehr möglich sein.

Vorläufig, aber nicht immer

Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz erfüllt in der Praxis sozusagen eine Doppelfunktion. Zum einen bietet sie subsidiären Schutz in Ergänzung zur Asylanerkennung, zum anderen dient sie als Sammelkategorie für komplizierte und nicht vorgesehene Situationen von weggewiesenen Asylsuchenden. Für die meisten vorläufig Aufgenommenen bleibt die Regelung zeitlich begrenzt, was ihrem ursprünglichen Zweck entspricht. Gleichzeitig verharrt eine beträchtliche und stetig zunehmende Minderheit viele Jahre vorläufig aufgenommen. Betroffen sind insbesondere Personen, die aufgrund ihrer Familiensituation oder des Alters, möglicherweise auch aus gesundheitlichen Gründen, schlechtere Karten bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben: Familien oder Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Frauen und ältere Menschen. Dies wirft insbesondere deshalb Fragen auf, weil speziell bei Kindern und verletzlichen Personen eine unabsehbare Unsicherheit des Aufenthalts und zunehmende Verarmung einschneidende Langzeitfolgen haben können.

Dies weist auf ein strukturell angelegtes Spannungsfeld zwischen anerkannter Schutzbedürftigkeit und der Notwendigkeit hin, sich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch die Überwindung verschiedener Hürden im Zugang zu Integration und Arbeitsmarkt zu verdienen. Dass offensichtlich eine bedeutende Minderheit von vorläufig Aufgenommenen nicht imstande ist, diese Hürden zu überwinden und (beinahe) endgültig in einem für eine begrenzte Dauer konzipierten Status verbleibt, zeigt Handlungsbedarf auf. Die Debatte über der Status der vorläufigen Aufnahmen ist sicherlich gerechtfertigt.

Lorsque le provisoire devient définitif ...

Renvoyé, mais tout de même admis – l'admission à titre provisoire est un statut de séjour méconnu en Suisse. Il s'agit d'une forme de protection qui s'applique depuis les années 1990 en tant que mesure de remplacement pour un renvoi. Cette mesure complète le statut de réfugié aux termes des dispositions de la Convention de Genève. Les autorités compétentes ordonnent une admission à titre provisoire en vue de protéger des personnes bien qu'elles ne remplissent pas les critères pour être reconnues en qualité de réfugiés. La plupart des admis provisoires vivent en Suisse parce que les autorités ne pouvaient pas leur demander de retourner dans leur pays de provenance pour diverses raisons (guerre civile, situations conflictuelles violentes permanentes, situation médicale critique, etc.).

D'après une analyse ressortant des données du registre (ZEMIS), il s'avère qu'une grande partie des quelque 23 000 personnes admises à titre provisoire obtiennent une autorisation de séjour après trois à quatre ans. Il s'agit la plupart du temps de personnes jeunes, dont la moitié d'entre elles sont des familles composées d'enfants mineurs. Mais vu les obstacles qui existent en pratique, ces personnes ne sont guère intégrées dans le marché de l'emploi. D'ailleurs, au cours des 20 dernières années, un pourcentage constant des personnes concernées n'ont pas changé de statut. Sont concernées en particulier les personnes qui, vu leur situation familiale, leur âge et leur état de santé, ne disposent pas de bonnes cartes pour être intégrées dans le marché de l'emploi. Il s'agit alors clairement de familles ou de familles monoparentales avec des enfants mineurs, des femmes seules et des personnes âgées.

Didier Ruedin ist Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel.
Denise Efionayi-Mäder ist Vizedirektorin des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuchâtel.