



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

SKMR-Newsletter Nr. 21 vom 29. Januar 2015
Themenbereich Migration

«Vorläufige Aufnahme»: Zwischen Aufnahme und Ausschluss, zwischen vorläufig und unbestimmt

Bestandsaufnahme und Prüfung einiger kritischer Aspekte unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte

Von Fanny Matthey
(Übersetzung aus dem Französischen)

Zusammenfassung

- In der Schweiz leben fast 25'000 Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung F. Knapp die Hälfte davon ist seit über sieben Jahren in der Schweiz.
- Der Status dieser Menschen ist vorwiegend in der Ausländergesetzgebung geregelt, die ihnen eine gewisse Anzahl Rechte zugesteht.
- Verschiedene internationale Gremien (UNO, EGMR) haben zum Status der vorläufig Aufgenommenen Stellung genommen und diesen kritisiert sowie Empfehlungen dazu abgegeben.
- Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) hat kürzlich einen Bericht veröffentlicht, der auf der Auswertung der Registrierdaten (ZEMIS) von 133'000 vorläufig Aufgenommenen beruht. Er gibt einen Überblick über die Anzahl und das Profil der Menschen, die in den vergangenen 20 Jahren vorläufig aufgenommen wurden. Er gibt zudem Auskunft über die Dauer der vorläufigen Aufnahme, ihre Beendigung sowie die diesbezüglichen kantonalen Unterschiede.
- Hauptsächlich basierend auf dieser Studie empfiehlt die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), die vorläufige Aufnahme durch einen neuen «komplementären Schutzstatus» zu ersetzen und damit die Wahrung der Grundrechte dieser Menschen zu verbessern.

Was ist eine vorläufige Aufnahme?

Bei den vorläufig Aufgenommenen wird zwischen den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und den anderen vorläufig aufgenommenen Personen unterschieden. Während der Status der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge in Zusammenhang mit einem Asylverfahren steht, ergibt sich der Status der übrigen vorläufig aufgenommenen Personen aus dem Ausländerrecht.

Im Rahmen des Asylrechts werden Personen vorläufig aufgenommen, die verfolgt werden und deren Flüchtlingseigenschaft anerkannt wurde, denen aber wegen Asylunwürdigkeit (Person hat

verwerfliche Handlungen begangen oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt oder gefährdet) oder aus Nachfluchtgründen kein Asyl gewährt wird. In den vergangenen fünf Jahren (2009-2013) gehörten 23% aller vorläufig Aufgenommenen dieser Kategorie an.

Die restlichen 77% der in der Schweiz vorläufig Aufgenommenen sind Personen, die aufgrund des Ausländergesetzes keine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Ihnen wird zwar keine Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, sie können aber auch nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden, weil sich die Wegweisung als technisch unmöglich (z.B. weil alle Flughäfen des Landes geschlossen sind), als unzulässig (die Wegweisung würde das von verschiedenen internationalen, verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Vorschriften garantierte Rückschiebungsverbot verletzen) oder als unzumutbar (im Heimatland herrschen schwere Unruhen bzw. eine allgemeine Situation der Gewalt oder die betroffene Person ist schwer krank und könnte in ihrem Heimatland keine angemessene Behandlung erhalten usw.) erweist. Bei den vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft machen diejenigen, deren Wegweisung unmöglich ist, lediglich 0,5% aus. Bei rund 25% dieser Personen ist die Wegweisung unzulässig und bei der grössten Gruppe, etwas mehr als 74%, ist sie unzumutbar.

Wer sind die Personen, die in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme erhalten haben?

In seiner kürzlich durchgeführten [Studie](#) zuhanden der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) hat das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) das Profil der vorläufig Aufgenommenen herausgearbeitet ([SFM](#) S. 17 ff). Es handelt sich vor allem um junge Menschen (das Durchschnittsalter zum Zeitpunkt der Einwanderung beträgt 20 Jahre) sowie um Familien (über 60 % leben in Familien mit minderjährigen Kindern). Die grösste Gruppe nach Herkunftsland waren bis zur Jahrtausendwende Personen aus Sri-Lanka. Sie wurden von Personen aus Serbien abgelöst, danach waren Personen aus Somalia und Eritrea unter den Inhaber/innen eines Ausweis F besonders zahlreich. In jüngster Zeit zählen zudem Personen aus Afghanistan, dem Iran und Syrien zu den bedeutendsten Gruppen unter den vorläufig Aufgenommenen.

Die Zahl der Menschen, die in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme erhalten haben, ist in den vergangenen 25 Jahren recht stabil geblieben und beträgt im Schnitt rund 25'000.

Grundrechte und Einschränkungen

Die Rechte der Personen mit einem Aufenthaltsstatus F unterscheiden sich je nachdem ob es sich um vorläufig aufgenommene Flüchtlinge oder um andere vorläufig Aufgenommene handelt. Die verschiedenen Gesetze und Verordnungen des Ausländerrechts garantieren zwar bestimmte Rechte, sie beschränken aber auch gewisse Grundfreiheiten und Grundrechte dieser Menschen, insbesondere die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf Familiennachzug.

Keine Aufenthaltsbewilligung; eingeschränkte Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit

Vorläufig Aufgenommene erhalten einen Ausweis F. Dabei handelt es sich nicht um eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung, sondern um eine Anwesenheitsregelung. Diese Lösung wird der Realität aber nicht wirklich gerecht, da die meisten Betroffenen während langer Zeit in der Schweiz verbleiben. Fast die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen lebt nämlich bereits seit über sieben Jahren in der Schweiz – einschliesslich der Aufenthaltszeit vor der vorläufigen Aufnahme (vgl. [Postulat 14.3008](#)). Die durchschnittliche Dauer des Aufenthalts unter dem Status der vorläufigen Aufnahme beträgt hingegen etwas mehr als drei Jahre (174 Wochen). Dieser Durchschnittswert bezieht sich auf die Gesamtdauer von abgeschlossenen vorläufigen Aufnahmen und beinhaltet nicht die noch laufenden vorläufigen Aufnahmen, deren Dauer logischerweise nicht berechnet werden kann. Würde man die noch laufenden vorläufigen Aufnahmen einberechnen, würde dies die oben genannte Durchschnittsdauer wahrscheinlich verlängern (vgl. [SFM](#) S. 23 ff).

Der Ausweis F wird für zwölf Monate erteilt und kann jeweils für weitere zwölf Monate verlängert werden ([Art. 85 Abs. 1 AuG](#) und [Art. 20 VVWA](#)). Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) von vorläufig Aufgenommenen, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden vertieft geprüft ([Art. 84 Abs. 5 AuG](#)). Anders als die «normalen» Flüchtlinge haben diese Personen aber kein Recht auf die «automatische» Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft werden einem Kanton zugeteilt und dürfen nur dann in einen anderen Kanton wechseln, wenn dies für die Wahrung des Rechts auf Einheit der Familie erforderlich ist. Ausser in Ausnahmefällen (schwere Erkrankung, Tod eines nahen Verwandten) dürfen sie die Schweiz grundsätzlich nicht verlassen ([Art. 7](#) und [Art. 9 RDV](#)). Ihre Bewegungsfreiheit ist stark eingeschränkt: Der Bezug von Sozialhilfe kann beispielsweise ein Grund sein, ihnen das Rückreisevisum zu verweigern ([Art. 9 Abs. 5 RDV](#)). Die Westschweizer Beobachtungsstelle für das Ausländer- und Asylrecht (Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, [ODAE](#)) hat kürzlich einen Fall veröffentlicht, der diese Einschränkung der Grundrechte sehr gut aufzeigt. Es handelt sich dabei um einen eritreischen Staatsangehörigen, der seit 12 Jahren einen Ausweis F hat. Ihm wurde das Rückreisevisum verweigert, da er – wegen einer chronischen Krankheit – sozialhilfeabhängig ist (vgl. [Fall Seyoum](#)). Die ODAE fragt sich, ob diese Massnahme angesichts seines Rechts auf Achtung des Familienlebens sowie seines Rechts auf Bewegungsfreiheit nicht unverhältnismässig sei. Bei den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ist die Lage weniger kritisch, da sie unter die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) fallen, die ihnen in [Art. 26](#) grundsätzlich Bewegungsfreiheit zusichert (vgl. [BVGE 2012/12](#), zusammengefasst im [SKMR-Newsletter Nr. 5 vom 2. Mai 2012](#)).

Wirtschaftliche Situation: Recht auf Arbeit, aber schwer zugänglicher Arbeitsmarkt

Beide Kategorien vorläufig Aufgenommener haben inzwischen das Recht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Während dies bei den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen uneingeschränkt möglich ist und sie auch die Arbeitsstelle wechseln können, müssen die übrigen vorläufig aufgenommenen Personen bei den kantonalen Behörden eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit einholen. Die Erteilung dieser Arbeitsbewilligung erfolgt unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirt-

schaftslage ([Art. 85 Abs. 6 AuG](#)), allerdings ist es Sache des Arbeitgebers, das Gesuch dafür zu stellen. Ausserdem müssen die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach [Art. 22 AuG](#) eingehalten werden ([Art. 53 Abs. 1, Bst. a und b VZAE](#)).

Formell ist das Recht auf Arbeit also gewährleistet, allerdings ist dessen Umsetzung einerseits aufgrund der administrativen Formalitäten, andererseits aber auch deswegen eingeschränkt, weil den mit diesem Status verbundenen Begriffen «vorläufig» und «Wegweisung» ein Stigma anhaftet ([SFM S. 8](#)), das die Arbeitgeber eher abschreckt. Dementsprechend ist die Beschäftigungsquote bei den im Erwerbsalter (18 – 65 Jahre) stehenden vorläufig Aufgenommenen tief, sie liegt bei rund 40% (vgl. [Asylstatistik 2013 S. 13](#), sowie die Antworten des Bundesrates auf das von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-NR) am 14. Februar 2014 eingereichte [Postulat 14.3008](#) «Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit», und die von Nationalrat Peter Keller am 24. September 2014 eingereichte [Interpellation 14.3790](#) «Wie hoch ist die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Asylbewerbern?»).

Sozialhilfe: eine kantonale Lotterie?

Weniger als die Hälfte der vorläufig Aufgenommenen gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Es ist daran zu erinnern, dass (wie bei den Asylsuchenden) diejenigen, die arbeiten, eine Sonderabgabe bezahlen müssen. Diese Sonderabgabe darf nicht mehr als 10% des Erwerbseinkommens betragen. Die Sonderabgabepflicht endet, wenn der Betrag von CHF 15'000 erreicht ist, spätestens aber 10 Jahre nach der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ([Art. 86 AsylG](#) sowie [Art. 9](#) und [Art. 10 Ziff. 2 AsylV](#)).

Sozialhilfe ist bei dieser Personengruppe also ein wichtiges Thema, sie ist allerdings je nach Kanton unterschiedlich geregelt. Da davon ausgegangen wird, dass der Aufenthalt von vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingsstatus nicht von langer Dauer sein sollte, kann der Ansatz bei der für sie vorgesehenen Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegen ([Art. 82 Abs. 3 AsylG](#) und [Art. 86 Abs. 1 AuG](#)). Nur einige wenige Deutschschweizer Kantone – Basel-Stadt, Luzern und Zürich – gewähren den vorläufig Aufgenommenen eine gleich hohe Unterstützung. Die meisten Kantone sehen für die Personen mit einem Ausweis F eine Sozialhilfe vor, die mit derjenigen für Asylsuchende vergleichbar ist ([EKM, Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen, 2011, S. 86](#)). Zudem bezahlt der Bund den Kantonen eine Pauschale pro vorläufig aufgenommene Person, dadurch besteht «die Gefahr einer schematischen Ausrichtung von Unterstützungsleistungen durch die zuständigen kantonalen Stellen» ([Kiener/Rieder S. 80](#)), so dass Einzelfälle möglicherweise nicht genügend Berücksichtigung finden und das Risiko besteht, dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt wird.

Etwas besser ist die Lage der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, deren «berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden» soll ([Art. 82 Abs. 5 AsylG](#)). Bei der Festsetzung, Ausrichtung und Einschränkung der Sozialhilfeleistungen ist die Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten ([Art. 3 Abs. 1 AsylV 2](#)).

Familiennachzug: ein (un)mögliches Unterfangen?

Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und anderen vorläufig aufgenommenen Personen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Die Betroffenen müssen in einem gemeinsamen Haushalt wohnen, über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen und die Familie darf nicht sozialhilfeabhängig sein. Zudem sind folgende Fristen vorgesehen: Das Gesuch um Einbezug in die vorläufige Aufnahme muss nach der erwähnten dreijährigen Wartefrist innerhalb von fünf Jahren und das Gesuch für den Nachzug von Kindern über zwölf Jahren innerhalb von zwölf Monaten eingereicht werden ([Art. 85 Abs. 7 AuG](#) und [Art. 74 Abs. 3 VZAE](#)). Diese letzte Bedingung beinhaltet praktische Probleme, weil es oft schwierig ist, alle für den Familiennachzug verlangten Bedingungen innerhalb dieser Zeit zu erfüllen. Nach Ablauf der Frist kann ein Familiennachzug ausnahmsweise bewilligt werden, wenn sich die Verhältnisse aufgrund höherer Gewalt ändern (die Tatsache, keine Erwerbstätigkeit gefunden zu haben und finanziell nicht unabhängig zu sein wird nicht als Ereignis höherer Gewalt gewertet).

Es ist offensichtlich, dass diese Vorschriften nicht im Sinne des Rechts auf Achtung des Familienlebens sind, so wie es in [Art. 8 EMRK](#) garantiert wird. Auch das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass nur Personen, die über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, bzw. einen «gesicherten Aufenthalt», in der Schweiz verfügen, einen Familiennachzug nach [Art. 8 EMRK](#) geltend machen können. Vorläufig Aufgenommene erfüllen die Bedingung des dauerhaften Aufenthalts gemäss Bundesgericht nicht.

Der UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung (CERD) hat in seinen [Abschliessenden Bemerkungen vom 12. März 2014 \(Punkt 16\)](#) (vgl. auch [SKMR-Newsletter Nr. 18 vom 13. November 2014](#)) im Zusammenhang mit dem Familiennachzug die übermässig lange Dauer des Verfahrens bemängelt und mit Besorgnis auf die Bedingungen, von denen ein Nachzug abhängig gemacht werden, hingewiesen. Der Ausschuss hat explizit verlangt, die Schweiz müsse bei den Personen mit einem Ausweis F den Familiennachzug erleichtern.

Einige Monate später äusserte sich der EGMR zu dieser Frage und nahm eine deutlich andere Haltung ein als das Bundesgericht. Im [Urteil M.P.E.V. und andere gegen die Schweiz](#) (Beschwerde Nr. 3910/13) vom 8. Oktober 2014, war der Gerichtshof der Ansicht, dass die persönliche Lage der Beschwerdeführer/innen stärker zu gewichten sei als strikte allgemeine und objektive Kriterien. Er gestand dem Vater einer Tochter mit Aufenthaltsstatus F das Recht auf umgekehrten Familiennachzug zu.

Die Rechtsprechung in der Schweiz hat Mühe, sich hinsichtlich des Schutzes des Familienlebens von vorläufig Aufgenommenen der Haltung internationaler Gremien im Zusammenhang mit diesem Grundrecht anzupassen.

Kantonal unterschiedliche Beurteilung

Die vorläufig aufgenommenen Personen werden den Kantonen zugeteilt. Wie bereits erwähnt, fallen verschiedene Entscheide, die diese Menschen betreffen, in die Zuständigkeit der Kantone.

Sie erteilen die Arbeitsbewilligungen, wenn Personen mit Aufenthaltsstatus F ein Gesuch stellen - eine Aufgabe, die eine reine Formalität sein sollte. Die Kantone legen auch den Betrag der gewährten Sozialhilfe fest, beurteilen bei einem Gesuch um Familiennachzug, ob die Wohnung «bedarfsgerecht» ist, oder entscheiden über die Teilnahme von vorläufig Aufgenommenen an einem Integrationsprogramm.

Wohl noch wichtiger ist, dass der Kanton beurteilt, ob eine vorläufig aufgenommene Person die Kriterien für die Erteilung eines Ausweises B erfüllt; dies obschon diese Kriterien für alle gleich sind – finanzielle Unabhängigkeit, Integrationsgrad, familiäre Situation usw. – und der Bund schliesslich über die Gesuche entscheidet.

Das SFM zeigt in seinem Bericht auf, dass die Praxis in einigen Kantonen eher liberal und in anderen eher restriktiv ist. Dies gilt jeweils gleichermassen für die Erteilung eines Ausweis B bei Härtefällen, für die Erteilung anderer Arten von Aufenthaltsbewilligungen sowie für Einbürgerungen ([SFM](#) S. 36).

Wahrung der Grundrechte mit Einschränkungen oder Teufelskreis, der die Wahrung von Menschenwürde und Gleichbehandlung gefährdet?

Ist eine lang andauernde vorläufige Aufnahme mit den Grundrechten vereinbar?

Das Institut für öffentliches Recht der Universität Bern hat 2003 die vorläufige Aufnahme unter dem Blickwinkel der Grundrechte untersucht ([Kiener/Rieder](#)). Die Studie kam zum Schluss, dass die vorläufige Aufnahme, abgesehen von einer Ausnahme, die Grundrechte der Betroffenen wahrt und die Einschränkungen der Rechte mit den Anforderungen der Verfassung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu vereinbaren sind. Die Ausnahme besteht im fehlenden Willen der Behörden, vorläufig aufgenommenen Personen die Geltendmachung von [Art. 8 EMRK](#) zugestehen. Letzteres wurde, wie bereits dargelegt, kürzlich vom EGMR in seinem [Urteil M.P.E.V. und andere gegen die Schweiz](#) bestätigt.

Wie die Studie von [Kiener/Rieder](#) aufzeigt, sind die Einschränkungen der Grundrechte nur vertretbar, wenn die Aufnahme einer Person wirklich «vorläufig» ist und der Aufenthalt nicht von übermässig langer Dauer ist. Sobald absehbar ist, dass sich der Aufenthalt in die Länge zieht, werden die Bestimmungen problematisch, weil die Anwesenheit dieser Personen in der Schweiz aufgrund ihrer Dauer als faktisch gefestigt zu betrachten ist.

Die Studie des SFM ([SFM](#) S. 16) zeigt zudem, dass es für eine Person umso schwieriger wird, ihren Aufenthaltsstatus zu ändern, je länger sie bereits den Ausweis F besitzt. Anders ausgedrückt erschwert der Aufenthaltsstatus F den Zugang zum Arbeitsmarkt, dies in erster Linie aufgrund der Stigmatisierung, die mit diesem Status verbunden ist und weil Arbeitgeber/innen in der Regel die für diese Personen geltenden Anstellungsbedingungen nicht kennen. Ein weiterer Grund sind die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die einen Kantonswechsel und damit ein flexibles Reagieren auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes erschweren. Arbeitslos zu sein und – vor allem – kein eigenes Einkommen zu haben, hat mindestens zwei gravierende Folgen: Zum einen können die Bedingungen für den Familiennachzug nicht erfüllt werden. Dies hat Auswirkungen auf den emotionalen Zustand, die der Entwicklung der Betroffenen und damit

ihrer Integration in die Arbeitswelt und die Gesellschaft nicht förderlich sind. Zum anderen haben Personen, die finanziell nicht autonom sind, keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Eine fehlende Aufenthaltsbewilligung erschwert wiederum den Zugang zum Wohnungsmarkt, und der Kreis schliesst sich – zu einem Teufelskreis. Das SFM stellt in seinem Bericht fest, dass es nach zehn Jahren der vorläufigen Aufnahme fast unmöglich wird, seinen Status zu ändern, was zur Konsolidierung der prekären Verhältnisse beiträgt und mit einem höheren Risiko der Armut und der Verschuldung verbunden ist. Die Studie zeigt zudem auf, dass in der Kategorie der «Langzeit-vorläufig-Aufgenommenen» mehrheitlich Frauen, Familien, ältere Menschen und Kinder zu finden sind. Gleichzeitig ist bei diesen Personengruppen die Wahrscheinlichkeit am geringsten, dass sie über die erforderlichen wirtschaftlichen Ressourcen verfügen, um ihre Lage verbessern und in der Folge ihren Status ändern zu können ([SFM S. 23 ff.](#)). Das ODAE stellt diese Problematik im Zusammenhang mit dem Fall «[Houria](#)» deutlich dar.

Unter diesen Bedingungen und insbesondere, wenn alle diese Einschränkungen mit einer langen Aufenthaltsdauer einhergehen, ist es erlaubt, daran zu zweifeln, ob der Status der «vorläufigen Aufnahme» den Erfordernissen der Verhältnismässigkeit, der Achtung der Menschenwürde sowie der Rechtsgleichheit genügt.

Wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit gewahrt?

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit, der insbesondere in [Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung](#) verankert ist, verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte gleich und unterschiedliche Sachverhalte differenziert behandelt werden. Nun stellt sich die Frage, ob alle vorläufig aufgenommenen Personen gleich behandelt werden können oder ob (neben der Unterscheidung zwischen vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft) zwischen denjenigen, deren Aufenthalt tatsächlich vorläufig ist, und den «Langzeit-vorläufig-Aufgenommenen» unterschieden werden muss. Unserer Meinung nach ist eine Unterscheidung geboten, denn «je länger der Aufenthalt von vorläufig Aufgenommenen andauert, desto mehr besteht ein faktisch gefestigter Aufenthalt, desto mehr tritt der Aufenthaltzweck als sachliches Differenzierungsmerkmal in den Hintergrund ([Kiener/Rieder S. 92](#)) und wird schliesslich völlig irrelevant. In diesem Sinne müssten die Bestimmungen für die lang andauernden «vorläufigen» Aufenthalte (man beachte den inhärenten Widerspruch) angepasst werden, um mindestens den Bestimmungen für Personen mit Aufenthaltsrecht zu entsprechen.

Im Fall einer Person mit Aufenthaltsstatus F, die Beschwerde wegen Diskriminierung einreichte ([Urteil A.M.M gegen die Schweiz](#), Mitteilung Nr. 50/2012 vom 11. März 2014, kommentiert im [SKMR-Newsletter Nr. 13 vom 5. Juni 2014](#)), kommt der CERD zum selben Schluss: Wie die Schweiz selbst zugebe, bringe der Status der vorläufigen Aufnahme für die Betroffenen in wesentlichen Existenzbereichen negative Auswirkungen mit sich und habe für einige davon ein mehrjähriges Leben in einem Provisorium zur Folge. Der CERD empfiehlt der Schweiz daher, die Gesetzgebung bezüglich der vorläufig Aufgenommenen zu überarbeiten, damit möglichst wenig Einschränkungen bei der Wahrnehmung und der Ausübung der Grundrechte – vor allem des Rechts auf Bewegungsfreiheit – bestehen; insbesondere dann, wenn eine Person den Status längerfristig innehat (Punkt 10 und 11 des Urteils).

Vorgesehene Reformen sowie Empfehlungen der EKM

Die hinsichtlich der vorläufigen Aufnahme unbefriedigende Situation hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) bewogen, am 14. Februar 2014 ein Postulat einzureichen, das die [«Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit»](#) anregt. Es verlangt, dass der Bundesrat in einem Bericht aufzeigt, «wie die betroffenen Personen bei einem Wegfall der Vollzugshindernisse die Schweiz rasch wieder verlassen oder sich bei einem dauerhaften Verbleib besser in der Schweiz integrieren und dadurch die Abhängigkeit von der Sozialhilfe verringert werden kann.» Eine allfällige Änderung dieses Aufenthaltsstatus liegt also in den Händen des Schweizer Parlaments.

Nicht zuletzt hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) am 18. Dezember 2014 im Rahmen von Überlegungen zur erzwungenen Migration [Empfehlungen](#) herausgegeben, die unter anderem eine Revision des Status der vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft nahelegen. Die EKM empfiehlt, die vorläufige Aufnahme durch einen neuen «komplementären Schutzstatus» zu ersetzen. Dieser neue Schutzstatus sollte den Betroffenen grundsätzlich die gleichen Rechte gewähren, wie den anerkannten Flüchtlingen und kantonale Unterschiede nicht mehr zulassen. Zudem soll eine Person mit Schutzstatus nach spätestens 6 Jahren eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erhalten.

Dokumentation

- [Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, Dezember 2014](#)
- [Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen \(EKM\), Schutzgewährung – Empfehlungen, 2014](#)
- [Kiener Regina/Rieder Andreas, Vorläufige Aufnahme. Die Optik der Grundrechte, Gutachten des Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern, erstellt im Auftrag der EKR, 2003](#)
- [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung \(CERD\) vom 12. März 2014 \(englisch\)](#)
- [Urteil A.M.M gegen die Schweiz, Mitteilung Nr. 50/2012 vom 11. März 2014 \(französisch\)](#)
- [Urteil M.P.E.V. und andere gegen die Schweiz \(Beschwerde Nr. 3910/13\) vom 8. Oktober 2014 \(englisch\)](#)
- [Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers \(ODAE\), Fall Seyoum, Nr. 270, vom 13. Januar 2015 \(französisch\)](#)
- [Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers \(ODAE\), Fall Houria, Nr. 211, vom 3. Juli 2013 \(französisch\)](#)
- [Postulat 14.3008 «Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit», eingereicht am 14. Februar 2014 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats \[SPK-NR\]](#)

- [Interpellation 14.3790 «Wie hoch ist die Sozialhilfeabhängigkeit von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Asylbewerbern?», eingereicht am 24. September 2014 von Nationalrat Peter Keller](#)

Kontakt

- [Pascal Mahon](#)

Zitiervorschlag

Fanny Matthey: «Vorläufige Aufnahme»: Zwischen Aufnahme und Ausschluss, zwischen vorläufig und unbestimmt.

In: SKMR-Newsletter Nr. 21 vom 29. Januar 2015

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150129_FM_vorlaeufige_aufnahme.pdf