

Baumgartner Délia 30. Juni 2014

**Bericht
des Bundesrats in Erfüllung
des Postulats der FDP-Liberale Fraktion
vom 24. September 2013**

Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	3
2 Einleitung	4
3 Vorläufige Aufnahmen.....	4
3.1 Gesetzliche Grundlagen.....	4
3.2 Arten von vorläufigen Aufnahmen.....	5
3.3 Statistiken.....	6
3.3.1 Angeordnete vorläufige Aufnahmen in den letzten fünf Jahren	7
3.3.2 Aufgehobene und erloschene vorläufige Aufnahmen in den letzten fünf Jahren.....	9
3.3.3 Bestehende vorläufige Aufnahmen per Ende der letzten fünf Jahre	10
4 Härtefallbewilligungen.....	12
4.1 Gesetzliche Grundlagen	12
4.2 Amtspraxis	13
4.3 Statistiken.....	13
5. Wichtigste Feststellungen.....	13

Bericht

1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013 (13.3771) "Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung". Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird gebeten, einen Bericht zu den Statistiken der Härtefallbewilligungen der vergangenen fünf Jahre zu verfassen. Der Bericht soll folgende Informationen enthalten:

- 1) Anzahl erteilter ausländerrechtlicher Härtefallbewilligungen und vorläufiger Aufnahmen
- 2) Anzahl der Fälle, in denen:
 - a) die erfolgreiche Integration in der Schweiz;
 - b) fehlende soziale Beziehungen im Heimatstaat (insbesondere durch die Alterskategorie);
 - c) medizinische Gründe;
 - d) Gefährdungen im Heimatstaat durch Krieg, Bürgerkrieg, Naturkatastrophen;
 - e) Gefährdungen im Heimatstaat durch Privatpersonen (Blutrache etc.)

zur Aufnahme der Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung und der vorläufigen Aufnahme geführt hat.

Begründung: In vielen Fällen sind Asylbewerber nicht zurückgeführt worden, sondern haben eine Aufenthaltsbewilligung nach vorläufiger Aufnahme erhalten. Laut dem Bundesamt für Migration gebe es verschiedene Gründe für den Erhalt oder die Verlängerung solcher Bewilligungen.

Einige Statistiken zu Härtefällen sind bereits verfügbar, jedoch sind sie zumeist mangelhaft. Ausführlichere Statistiken sind dringend notwendig für die aktuellen Diskussionen über die vorläufige Aufnahmebewilligung. Deshalb fordern wir vom Bundesrat eine Erklärung all jener Begründungen, welche zu Bewilligungen im Härtefallbereich führen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 20. November 2013 die Annahme des Postulats beantragt.

Mit der Ausarbeitung des Berichts wurde das Bundesamt für Migration beauftragt.

2 Einleitung

Zur Beantwortung der im Postulat «Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung» aufgeworfenen Fragen werden nachfolgend zwei unterschiedliche gesetzliche Massnahmen erörtert: Die vorläufige Aufnahme (VA) und die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im Falle eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls (Härtefallbewilligung). Es handelt sich dabei um zwei eigenständige Rechtsinstitute, welche nicht zwingend in einem kausalen Zusammenhang zueinander stehen müssen. Eine angeordnete VA führt nämlich nicht in jedem Fall zu einer Härtefallbewilligung. Umgekehrt setzt eine Härtefallbewilligung nicht notwendigerweise eine VA voraus. Eine differenzierte Darstellung der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen und des konkreten Anwendungsfelds wird daher im vorliegenden Bericht vorangestellt.

Im Weiteren werden die Kriterien, die zur Anordnung einer VA bzw. zur Erteilung einer Härtefallbewilligung führen, näher erläutert. Während es bei der Anordnung einer VA um die Einschätzung von Umständen und Tatsachen im Heimatland geht, wird bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung vor allem auf die Situation der gesuchstellenden Person in der Schweiz abgestellt.

Eine Eruierung der genauen Anzahl Fälle, bei denen ein bestimmtes Kriterium Anwendung fand, ist weder bei der VA noch bei der Härtefallbewilligung möglich. Dies liegt zunächst daran, dass in der Datenbank ZEMIS (Zentrales Migrations-Informations-System) keine Detailkriterien statistisch erfasst werden. Zudem ist vielfach nicht ein einziger Umstand, sondern eine Kombination aus verschiedenen Faktoren für einen Entscheid ausschlaggebend.

Unter dem nachfolgenden Kapitel der VA wird indes mittels Statistiken der mengenmässig zehn grössten Herkunftsländer soweit möglich aufgezeigt, welche Kriterien in den letzten fünf Jahren in welcher Häufigkeit Anwendung fanden. Bei der Härtefallbewilligung ist dies nicht möglich, weil hier ausschliesslich die individuellen Umstände der gesuchstellenden Person im Zentrum des Prüfverfahrens stehen und das Herkunftsland keine entsprechenden Rückschlüsse zulässt.

3 Vorläufige Aufnahmen

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Lehnt das Bundesamt für Migration (BFM) ein Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an. Dabei berücksichtigt es den Grundsatz der Einheit der Familie. Im Übrigen finden für die Anordnung des Vollzugs der Wegweisung die Artikel 83 und 84 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) Anwendung (vgl. Art. 44 Asylgesetz vom 26. Juni 1998; AsylG; SR 142.31). Dies bedeutet, dass die Prüfung von Hindernissen, die dem Wegweisungsvollzug allenfalls entgegenstehen können, ein integraler Bestandteil des Asylverfahrens darstellt, namentlich auch im Falle eines formellen Nichteintretentsentscheids.

Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das BFM unter Vorbehalt von Artikel 83 Absatz 7 AuG die vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 1 AuG). Die VA ist aus rechtlicher Sicht keine Aufenthaltsbewilligung, sondern lediglich eine

Ersatzmassnahme für einen vorübergehend nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Die Ausreiseverpflichtung der betroffenen Person bleibt deshalb grundsätzlich auch im Falle einer VA bestehen.

3.2 Arten von vorläufigen Aufnahmen

Wie bereits erwähnt werden drei Arten (Rechtsgründe) von VA unterschieden: Solche wegen Unmöglichkeit, Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs. Einen Spezialfall stellt die VA als Flüchtling dar, bei der die Flüchtlingseigenschaft zugekannt, das Asyl jedoch verweigert und eine VA wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet wird.

Der Wegweisungsvollzug ist im Sinne von Artikel 83 Absatz 2 AuG **nicht möglich**, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann. Zu denken ist in diesem Zusammenhang in erster Linie an technische Hindernisse wie fehlende Transportmittel oder geschlossene Grenzen des Rückkehrstaates. Aufgrund der dualen Voraussetzung der Unmöglichkeit des Vollzugs („... weder ausreisen noch dorthin gebracht werden kann ...“) schliesst eine legale Rückkehrmöglichkeit auf freiwilliger Basis die Anordnung der VA aus, selbst wenn es den zuständigen Behörden – z.B. aufgrund einer mangelhaften Mitwirkung der ausreisepflichtigen Person – nicht gelingt, die Wegweisung zwangsweise zu vollziehen.

Der Wegweisungsvollzug ist im Sinne von Artikel 83 Absatz 3 AuG **nicht zulässig**, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der Ausländerin oder des Ausländers in den Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegenstehen. In diesem Zusammenhang wird zwischen dem *flüchtlingsrechtlichen* und dem *menschenrechtlichen* Rückschiebungsverbot unterschieden.

Gemäss dem flüchtlingsrechtlichen Rückschiebungsverbot darf kein vertragsschliessender Staat einen Flüchtling in irgendeiner Form in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen, wo sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre (Art. 33 Abs. 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; Flüchtlingskonvention, FK; SR 0.142.30) bzw. es darf keine Person in irgendeiner Form zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem ihr Leib, ihr Leben oder ihre Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 AsylG gefährdet ist oder in dem sie Gefahr läuft, zur Ausreise in ein solches Land gezwungen zu werden (Art. 5 Abs. 1 AsylG). Das flüchtlingsrechtliche Rückschiebungsverbot gilt nicht absolut, denn ein Flüchtling kann sich nicht darauf berufen, wenn erhebliche Gründe dafür vorliegen, dass er als eine Gefahr für die Sicherheit des Aufenthaltsstaates angesehen werden muss oder wenn er eine Bedrohung für die Gemeinschaft dieses Landes bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist (Art. 33 Abs. 2 FK) bzw. wenn erhebliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass er die Sicherheit der Schweiz gefährdet, oder wenn er als gemeingefährlich einzustufen ist, weil er wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist (Art. 5 Abs. 2 AsylG).

Absoluten Charakter besitzt dagegen das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot, das seine Grundlage in Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (Folterkonvention, FoK; SR 0.105), in Artikel 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte

und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) sowie in Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) findet. Auch in Artikel 7 des UNO-Pakt II wurde das Folterverbot statuiert. Demzufolge stehen die Vertragsstaaten in der Pflicht, niemanden der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung auszusetzen. Dies darf auch nicht durch die Ausschaffung in einen anderen Staat geschehen, in welchem eine derart verpönte Behandlung drohen würde.

Im Unterschied zu dem in der Flüchtlingskonvention und dem Asylgesetz verankerten flüchtlingsrechtlichen Rückschiebungsverbot verlangt das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot nicht, dass einer drohenden Verletzung der Menschenrechte eine Verfolgung im Sinne des Flüchtlingsbegriffs zu Grunde liegt. Deshalb gilt das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot absolut, d.h. für alle Menschen. Es gilt selbst dann, wenn die betroffene Person gemeingefährlich ist oder allenfalls sogar die Staatssicherheit gefährdet.

Spezialfall vorläufige Aufnahme als Flüchtling: Wegen (flüchtlingsrechtlicher) Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen werden hauptsächlich Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 3 AsylG zuerkannt wird, die Gewährung von Asyl wegen Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG) oder wegen subjektiver Nachfluchtgründe (Art. 54 AsylG) dagegen verwehrt bleibt. Die Anordnung der VA aufgrund des menschenrechtlichen Rückschiebungsverbots bleibt dagegen die Ausnahme.

Als **nicht zumutbar** im Sinne von Artikel 83 Absatz 4 AuG kann sich der Wegweisungsvollzug dann erweisen, wenn er für die betroffene ausländische Person aufgrund von Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt oder medizinischer Notlage zu einer konkreten Gefährdung führt. Bei der Unzumutbarkeit handelt es sich um eine humanitäre Vollzugschranke, wobei der entscheidenden Behörde zwar bezüglich der Würdigung des Sachverhalts, nicht aber bezüglich der Rechtsfolge, ein Ermessen zukommt. Die ins Gesetz aufgenommene Aufzählung der zu einer Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs führenden Situationen ist nicht abschliessend, sondern blass beispielhaft. In der Praxis führen vorab länderspezifische Situationen (Afghanistan, Somalia, Syrien u.a.) zur Anordnung einer VA wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs. Weiter kann der Wegweisungsvollzug auch bei besonders verletzlichen Personen (Alter, Krankheit, fehlendes familiäres Beziehungsnetz etc.) oder gegenüber unbegleiteten minderjährigen Personen unzumutbar sein. Häufig ergibt sich die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs auch aus einem Zusammenspiel verschiedener Faktoren.

Keine VA wird bei Vorliegen eines **Ausschlussgrundes** gemäss Artikel 83 Absatz 7 AuG angeordnet, d.h. im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe, bei Anordnung einer strafrechtlichen Massnahme im Sinne von Artikel 64 und 61 des Strafgesetzbuches (Bst. a), bei erheblichem oder wiederholtem Verstoss oder bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland, bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Bst. b) und schliesslich auch in Fällen, in denen die Unmöglichkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung durch das Verhalten der ausreisepflichtigen Person selbst verursacht wird (Bst. c).

3.3 Statistiken

Die in Ziffer 2 des Postulats vom 24. September 2013 gewünschten statistischen Detaildaten sind – mit Ausnahme von Ziffer 2c (VA aus medizinischen Gründen) – nicht eruierbar, weil in der Datenbank ZEMIS keine Detailkriterien wie Integration, Beziehungen im Hei-

matstaat, Gefährdungen durch Krieg, Bürgerkrieg, Naturkatastrophen oder Gefährdungen durch Privatpersonen erfasst werden. Lediglich für Medizinalfälle (siehe Kap. 3.3.1) existiert ein entsprechender Erfassungscode, wobei damit einzig "reine" Medizinalfälle erfasst werden, nicht aber solche, wo nebst medizinischen auch andere Gründe zu einer VA wegen Unzumutbarkeit geführt haben.

3.3.1 Angeordnete vorläufige Aufnahmen in den letzten fünf Jahren

Die folgende Statistik zeigt die in den letzten fünf Jahren (2009-2013) angeordneten VA auf, unterteilt nach den einzelnen Vollzugshindernissen. Anzumerken ist, dass die Zahl der VA als Flüchtling bereits in der Zahl der wegen Unzulässigkeit vorläufig Aufgenommenen enthalten ist. Unter „VA andere“ werden namentlich Personen erfasst, die von der „humanitären Aktion 2000“ (vgl. dazu die Medienmitteilung des EJPD vom 1.3.2000) profitiert haben sowie gewisse Sonderfälle.

	VA Unzumutbarkeit	VA Unzulässigkeit inkl. VA Flüchtlinge	VA Flüchtlinge	VA Unmöglichkeit	VA andere	VA Total
2009	3'093	471	406	7	23	3'594
2010	3'584	1'164	1'085	33	15	4'796
2011	2'029	980	911	21	40	3'070
2012	1'462	497	488	13	88	2'060
2013	2'506	843	790	7	76	3'432

Rund 80% der insgesamt neu angeordneten VA in den letzten fünf Jahren verteilen sich auf zehn Herkunftsländer, welche in der unten aufgeführten Tabelle ersichtlich sind. Bei diesen Hauptländern lassen sich nicht nur Unterschiede zu Anzahl und Art der VA ausmachen, es zeigen sich auch unterschiedliche Entwicklungstendenzen.

2009-2013: Hauptländer der angeordneten vorläufigen Aufnahmen

	VA Unzumutbarkeit	VA Unzulässigkeit inkl. VA Flüchtlinge	VA Unmöglichkeit	VA andere	VA Total
1. Somalia	2'609	25	3	21	2'658
2. Eritrea	547	1'751	2	32	2'332
3. Afghanistan	1'826	18	0	18	1'862
4. Sri Lanka	1'307	53	0	23	1'383
5. Syrien	709	541	0	21	1'271
6. Irak	1'160	34	0	16	1'210
7. China (Volksrepublik)	74	1'033	0	14	1'121
8. Serbien	778	18	1	32	829
9. Kongo DR	586	13	1	10	610
10. Iran	179	226	0	3	408

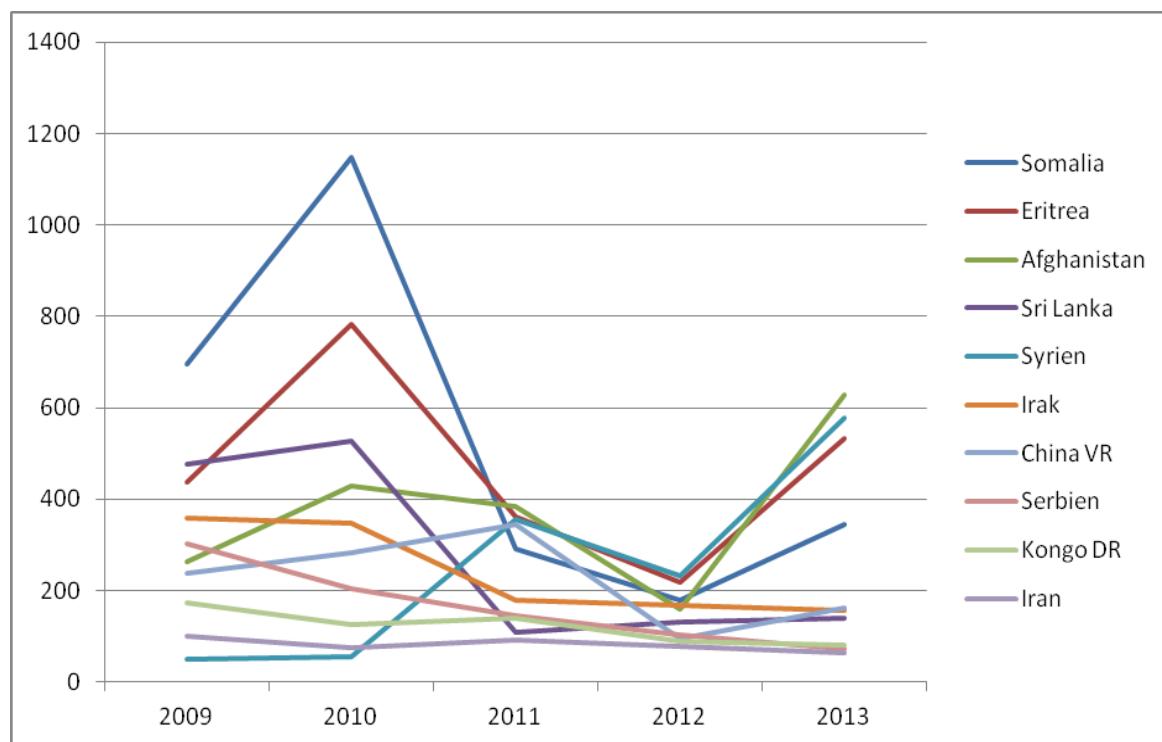
Total Top10	9'634	3'416	7	190	13'684*
-------------	-------	-------	---	-----	---------

* Total angeordnete vorläufige Aufnahmen (alle Länder): 16'952

Insgesamt wurden für die zehn Hauptländer mehrheitlich **VA wegen Unzumutbarkeit** des Wegweisungsvollzuges angeordnet. Dies ist bei einem Grossteil der Fälle auf eine länderspezifische Situation zurückzuführen, wo die Rückkehr in das Heimatland oder gewisse Gebiete davon aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder allgemeiner Gewalt als grundsätzlich nicht zumutbar gilt (*Somalia, Afghanistan, Sri Lanka, Syrien, Irak, Kongo DR*). Nebst dieser länderspezifischen Konstellation können auch persönliche Faktoren, namentlich medizinische Gründe oder die Zugehörigkeit zu einer besonders verletzlichen Gruppe (häufig auch in Kombination mehrerer dieser Faktoren), zur Anordnung einer VA wegen Unzumutbarkeit führen; unter letztere Kategorie fallen beispielsweise die angeordneten VA für Personen aus *Serben*.

Für *Eritrea* und die *Volksrepublik China* wurden im Vergleich zu anderen Ländern deutlich mehr **VA wegen Unzulässigkeit** des Wegweisungsvollzuges angeordnet, was ebenfalls länderspezifisch begründet ist. So führt für Tibeter alleine das illegale Verlassen der Volksrepublik China bzw. des Staates Eritrea für eritreische Staatangehörige zu einer flüchtlingsrelevanten Gefährdung der Betroffenen. Da es sich dabei jedoch um subjektive Nachfluchtgründe im Sinne von Artikel 53 AsylG handelt, wird diesen Personen zwar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, jedoch erhalten sie kein Asyl. Solche nicht asylberechtigte Flüchtlinge werden zwar aus der Schweiz weggewiesen; die Flüchtlingseigenschaft führt aber zur völkerrechtlichen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs. Die VA wegen Unzulässigkeit für Gesuchstellende aus dem *Iran* und aus *Syrien* sind vorwiegend auf qualifizierte exilpolitische Aktivitäten in der Schweiz zurückzuführen, welche diese Personen bei einer allfälligen Rückkehr in ihr Heimatland in einer flüchtlingsrelevanten Weise gefährden würden.

Top10 Herkunftsländer: Entwicklung der neu angeordneten vorläufigen Aufnahmen*



* Anzahl VA Total (ohne Unterscheidung nach Arten von vorläufigen Aufnahmen)

Die aufgeführte Grafik verdeutlicht, wie sich die Anordnung von VA für Personen aus den zehn Hauptherkunftsländern in den letzten fünf Jahren entwickelt hat. Hierbei fällt insbesondere auf, dass VA betreffend *Syrien* aufgrund des dort herrschenden Bürgerkriegs seit 2011 signifikant zugenommen haben und im Jahr 2013 bereits den zweithöchsten Wert aufweisen. Die Zahlen von VA von Personen aus Herkunftsländern mit älteren oder länger zurückliegenden Konflikten wie etwa dem *Irak*, der *Demokratische Republik Kongo*, *Serbien* und *Sri Lanka* haben demgegenüber im Verlauf der letzten fünf Jahre tendenziell abgenommen.

Die niedrige Zahl im Jahr 2012 ist mit der damals eingeführten Behandlungsstrategie zu erklären, wonach in erster Linie Asylgesuche aus Staaten mit einer erfahrungsgemäss sehr niedrigen Schutzquote behandelt werden. Gesuche aus Staaten mit erfahrungsgemäss hoher Asyl-Anerkennungsquote und einem hohen Anteil an vorläufigen Aufnahmen wurden nach Massgabe der verbleibenden Kapazitäten behandelt. Mittlerweile hat das BFM die Situation bewältigt und es stehen wieder Kapazitäten frei, um vermehrt Gesuche von Personen mit einem mutmasslichen Bleiberecht in der Schweiz zu behandeln. Dies erklärt den Anstieg von angeordneten vorläufigen Aufnahmen seither. Das BFM setzt alles daran, die langjährigen Pendenzen weiter abzubauen, weshalb auch im laufenden Jahr 2014 mit einer Zunahme von neu angeordneten vorläufigen Aufnahmen zu rechnen ist.

Wie bereits einleitend erwähnt, stellen die reinen Medizinalfälle für die Statistik einen Sonderfall dar, weil diese durch einen eigenen Erfassungscode im ZEMIS registriert werden, und medizinische Probleme das einzige Kriterium darstellen, das nebst dem Herkunftsland isoliert betrachtet werden kann. Die Zahlen aus medizinischen Gründen angeordneter **VA wegen Unzumutbarkeit** fallen jedoch, wie in der Tabelle unten ersichtlich, in Anbetracht der Gesamtzahlen in den letzten fünf Jahren nur geringfügig ins Gewicht.

2009-2013: VA Unzumutbarkeit wegen medizinischer Gründe (reine Medizinalfälle)

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
VA Unzumutbar	247	214	181	128	184	954

3.3.2 Aufgehobene und erloschene vorläufige Aufnahmen in den letzten fünf Jahren

Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen: Sind die Voraussetzungen für den weiteren Be- stand einer VA nicht mehr gegeben, wird diese unter Anordnung des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung mittels anfechtbarer Verfügung wieder aufgehoben (Art. 84 Abs. 2 AuG). Zu diesem Zweck überprüft das BFM die Voraussetzungen von VA periodisch. Liegen Ausschlussgründe im Sinne von Artikel 83 Absatz 7 AuG vor, kann das BFM die VA von Amtes wegen sowie auf Antrag der kantonalen Behörden, des Bundesamtes für Polizei (fedpol) oder des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) ebenfalls aufheben und den Vollzug der Weg- oder Ausweisung anordnen. In diesen Fällen hat das BFM jedoch die Verhältnismäsigkeit im Sinne von Artikel 96 AuG zu berücksichtigen.

Erlöschen von vorläufigen Aufnahmen: Die VA erlischt gemäss Artikel 84 Absatz 4 AuG mit der definitiven Ausreise, bei einem nicht bewilligten Auslandaufenthalt von mehr als zwei Monaten¹ oder bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung. Artikel 26a der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Per-

¹ Dieser Erlöschensgrund ist erst mit der letzten Revision des AuG am 1.2.2014 in Kraft getreten.

sonen (VVWA; SR 142.281) führt konkretisierend zur oben genannten Bestimmung des AuG aus, wann eine Ausreise als definitiv gilt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die vorläufig aufgenommene Person:

- a. in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreicht;
- b. in einem anderen Staat eine Aufenthaltsregelung erhält;
- c. ...²
- d. ohne ein Rückreisevisum nach Artikel 7 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV; SR 143.5) oder ohne Pass für ausländische Person nach Artikel 4 Absatz 4 RDV in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgekehrt ist;
- e. über die Gültigkeitsdauer eines Rückreisevisums nach Artikel 7 RDV oder eines Passes für eine ausländische Person nach Artikel 4 Absatz 4 RDV im Ausland verbleibt;
- f. sich abmeldet und ausreist.

Das BFM stellt das Erlöschen von VA fest. Dieser Akt hat ausschliesslich eine deklaratorisch-feststellende, jedoch keine rechtsgestaltende Wirkung. Die überwiegende Mehrzahl der erloschenen VA steht in direktem Zusammenhang mit der Erteilung von kantonalen Aufenthaltsbewilligungen wobei hier die Erteilung von sog. „Härtefallbewilligungen“ im Sinne von Artikel 84 Absatz 5 AuG im Vordergrund stehen. Härtefallbewilligungen können von den Kantonen zwar ausserhalb der ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen, jedoch nur unter Vorbehalt der Zustimmung durch das BFM erteilt werden.

Die Statistik über die aufgehobenen beziehungsweise erloschenen vorläufigen Aufnahmen der letzten fünf Jahre sieht wie folgt aus:

	VA Aufhebungen	VA Erlöschen
2009	111	4'074
2010	124	3'988
2011	75	3'173
2012	75	2'631
2013	65	3'264

3.3.3 Bestehende vorläufige Aufnahmen per Ende der letzten fünf Jahre

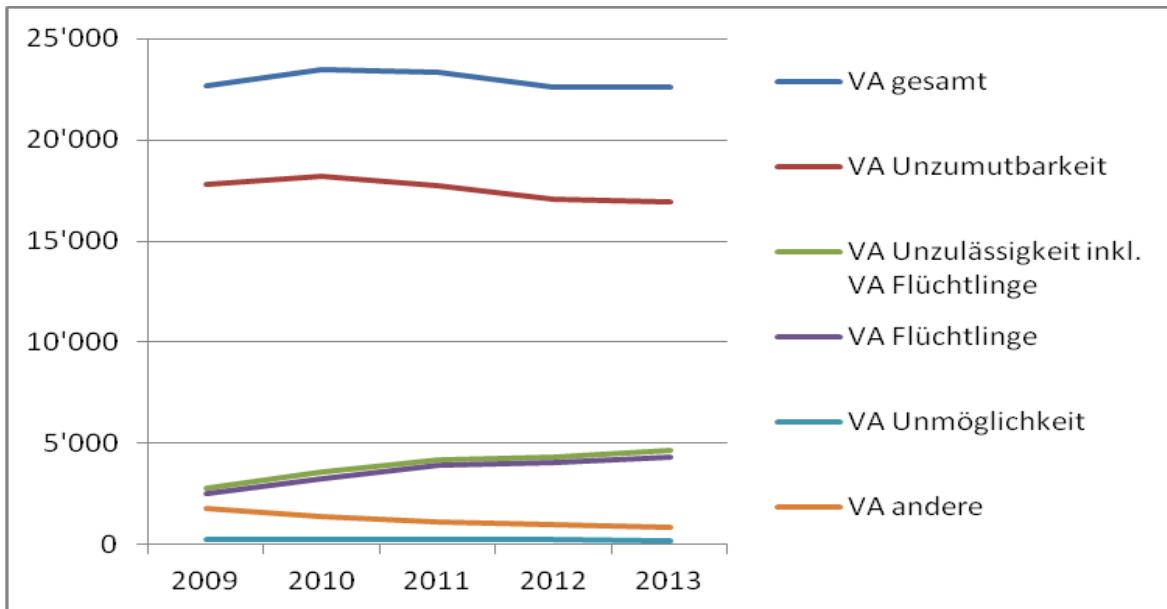
Die per Ende Kalenderjahr erhobenen Bestände von VA halten sich in den letzten fünf Jahren auf relativ stabilem Niveau und weisen keine signifikanten Veränderungen auf.

2009-2013: Bestände der vorläufigen Aufnahmen nach deren Art

	VA Unzumutbarkeit	VA Unzulässigkeit inkl. VA Flüchtlinge	VA Flüchtlinge	VA Unmöglichkeit	VA andere	VA gesamt
2009	17'790	2'812	2'530	275	1'805	22'682
2010	18'218	3'597	3'280	250	1'406	23'471
2011	17'711	4'220	3'902	229	1'150	23'310

² Aufgehoben durch Ziff. I der V vom 26. März 2014, mit Wirkung seit 1.2.2014 (AS 2014 865).

2012	17'071	4'326	4'043	221	1'007	22'625
2013	16'942	4'654	4'349	191	852	22'639



Unter dem Blickwinkel der häufigsten Herkunftsländer zeigt sich bei den Beständen der letzten fünf Jahre ein fast identisches Bild wie bei den neu angeordneten VA desselben Zeitraumes. Von den zehn Herkunftsländern, für welche die meisten neuen Anordnungen erfolgten (vgl. hierzu Kap. 3.3.1.), finden sich neun Länder auch in der Statistik mit den höchsten Beständen per Ende 2013 wieder³. Aktuell stammen die meisten vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz aus *Somalia*, *Eritrea* und aus *Serbien*.

2009-2013: Bestände* der vorläufigen Aufnahmen nach Herkunftsländern

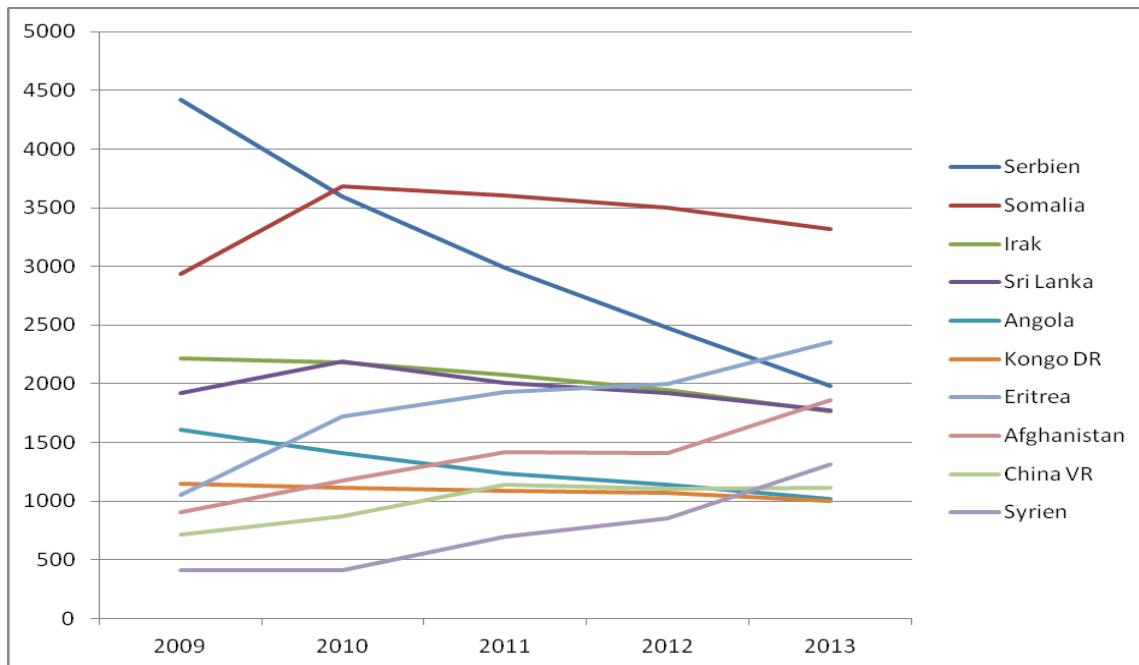
	2009	2010	2011	2012	2013
Total	22'682	23'471	23'310	22'625	22'639
Somalia	2'938	3'682	3'600	3'496	3'315
Eritrea	1'050	1'722	1'933	1'996	2'358
Serbien	4'418	3'593	2'985	2'474	1'978
Afghanistan	903	1'177	1'416	1'410	1'862
Sri Lanka	1'921	2'191	2'009	1'922	1'771
Irak	2'219	2'183	2'074	1'949	1'761
Syrien	414	413	700	856	1'317
China (Volksrepublik)	713	870	1'139	1'104	1'116

³ Eine Ausnahme bildet hierbei Angola, welches per Ende 2013 zwar einen relativ hohen Bestand ausweist, jedoch in den letzten fünf Jahren nur wenige Neuerteilungen zu verzeichnen hatte.

Angola	1'611	1'405	1'232	1'140	1'021
Kongo DR	1'152	1'113	1'087	1'071	998

* Bestand per Ende Kalenderjahr, Anzahl VA Total (ohne Unterscheidung nach Arten von VA)

2009-2013: Bestand vorläufige Aufnahmen nach Herkunfts ländern



Aus der Grafik wird ersichtlich, wie sich im Zeitraum der letzten fünf Jahre die Gesamtzahl vorläufig aufgenommener Personen aus den zehn Hauptherkunfts ländern entwickelt hat. Hierbei fällt insbesondere auf, dass sich der Bestand der vorläufig aufgenommenen Personen aus *Serbien* um mehr als die Hälfte reduziert hat. Dies ist hauptsächlich auf die stets sinkende Neuanordnungsquote zurückzuführen. Zudem kann es aufgrund der freiwilligen Rückkehr und der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen auch zum Erlöschen der VA kommen (vgl. hierzu Kap. 3.3.2.). Nebst *Serbien* ist auch die Anzahl vorläufig aufgenommener Personen aus *Angola* und der *Demokratischen Republik Kongo* tendenziell abnehmend. Demgegenüber lässt sich für *Syrien*, *Afghanistan* und *Eritrea* eine kontinuierliche Zunahme an Personen mit einer VA feststellen, was auf die in Kapitel 3.3.1. dargestellten Neuanordnungen zurückzuführen ist.

4. Härtefallbewilligungen

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen wegen eines Härtefalls bestehen verschiedene Gesetzesgrundlagen. Gestützt auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AuG kann in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen abgewichen und eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, ohne dass hierfür ein Bezug zu einem Verfahren zur Anordnung einer VA bestehen muss. Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) legt die Kriterien fest, die bei der Beurteilung des Einzelfalls zu berücksichtigen sind. Demzufolge berücksichtigt die Behörde die Integration der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers, die Respektie-

nung der Rechtsordnung, die Familienverhältnisse, insbesondere den Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder, die finanziellen Verhältnisse sowie den Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, den Gesundheitszustand und schliesslich die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat.

Artikel 84 Absatz 5 AuG bietet die Möglichkeit, einer vorläufig aufgenommenen Person, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhält, unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Auch hier hält Artikel 31 Absatz 1 VZAE die Kriterien fest, die bei der Beurteilung im Einzelfall zu berücksichtigen sind (siehe oben).

Asylsuchende können ausnahmsweise und gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 AsylG eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Dabei handelt es sich um eine Ausnahme von der Regel, wonach eine asylsuchende Person ab Einreichung des Asylgesuches bis zur Ausreise nach einer rechtskräftig angeordneten Wegweisung, nach einem Rückzug des Asylgesuches oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung einleiten kann (Art. 14 Abs. 1 AsylG). Wie bei den Artikeln 30 Absatz 1 Buchstabe b und 84 Absatz 5 AuG hält Artikel 31 Absatz 1 VZAE die Kriterien fest, die bei der Beurteilung des Einzelfalls zu berücksichtigen sind (siehe oben).

4.2 Amtspraxis

Die Kantone entscheiden in erster Linie und eigener Kompetenz, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Härtefallbewilligung erfüllt sind. Kommen sie zum Schluss, dass ein Härtefall vorliegt, unterbreiten sie ihren positiven Entscheid dem BFM zur Zustimmung (Art. 99 AuG und 85 VZAE). Das BFM kann die Zustimmung verweigern, zum Beispiel wenn es der Ansicht ist, dass nicht alle Voraussetzungen erfüllt sind. Hier ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Souveränität der Schweiz kein Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht. Die Entscheide des BFM – sowohl jene auf Grundlage der Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b und 84 Absatz 5 AuG als auch jene auf Grundlage von Artikel 14 Absatz 2 AsylG – können beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Bestimmungen zu den Härtefällen werden in allen Kantonen angewandt. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabenverteilung obliegt auch der Vollzug des Ausländerrechts im Wesentlichen den Kantonen (Art. 98 AuG). Dies führt dazu, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten (z.B. Land- oder Stadtkanton), dass es bezüglich der Zahl der unterbreiten Gesuche wie auch der Gründe dafür Unterschiede gibt.

4.3 Statistiken

Von 2009 bis 2013 haben die zuständigen Schweizer Behörden 930 Härtefallbewilligungen gestützt auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AuG erteilt, 10'934 Härtefallbewilligungen gestützt auf Artikel 84 Absatz 5 AuG und 1'209 Härtefallbewilligungen gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 AsylG.

Die Statistik der in den Jahren 2009 bis 2013 erteilten Härtefallbewilligungen sieht im Detail wie folgt aus:

	Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG	Art. 84 Abs. 5 AuG	Art. 14 Abs. 2 AsylG
2009	88	2'682	429
2010	129	2'656	286
2011	163	1'866	202
2012	270	1'674	144
2013	280	2'056	148
Total	930	10'934	1'209

Die nach Kantonen aufgeschlüsselten Gesuchseingänge, Gutheissungen und Ablehnungen für die verschiedenen Bewilligungsarten werden jährlich vom BFM veröffentlicht (https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/haertefaelle.html).

5. Wichtigste Feststellungen

Der Bericht zeigt in der Analyse der zehn grössten Herkunftsländer auf, welche wesentlichen Gründe und Kriterien zur Anordnung von vorläufigen Aufnahmen geführt haben. Im Berichtszeitraum wurde der grösste Anteil von VA, schätzungsweise bis zu 70%, aufgrund eines unzumutbaren Wegweisungsvollzuges wegen Bürgerkrieg oder einer Situation allgemeiner Gewalt in den Herkunftsländern der gesuchstellenden Personen angeordnet. Dies betraf vor allem Somalia, Afghanistan, Sri Lanka, Syrien, Irak und DR Kongo. Bei Herkunftsländern, wo die Konflikte schon länger zurückliegen, haben die Anordnungen von neuen vorläufigen Aufnahmen dementsprechend deutlich abgenommen. Bei den Anordnungen von vorläufigen Aufnahmen als Flüchtling stehen China und Eritrea im Vordergrund. Dies ist auf die länderspezifische Situation zurückzuführen, wonach alleine das illegale Verlassen des Landes zu einer flüchtlingsrelevanten Gefährdung der Betroffenen führt.

Die Statistik zu den Härtefallbewilligungen zeigt, dass in den letzten fünf Jahren rund 84% dieser Bewilligungen an Personen mit einer vorgängigen VA erteilt wurde. Ein Automatismus, wonach eine VA in jedem Fall zur Erteilung einer Härtefallbewilligung führt, kann indes nicht festgestellt werden.