



---

## **Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen**

### **Bericht in Erfüllung der Postulate:**

**11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" vom  
29. September 2011**

**13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz  
und Gerechtigkeit" vom 26. September 2013**

**14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des  
Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom  
14. Februar 2014**

---

## Inhaltsverzeichnis

Executive Summary .....	4
Begriffsdefinitionen .....	7
1. Ausgangslage.....	9
1.1. Anlass für den Bericht .....	9
1.2. Inhalt der Postulate.....	10
1.2.1. Postulat der SPK-N "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit".....	10
1.2.2. Postulat Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" .....	11
1.2.3. Postulat Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit" .....	12
1.3. Weitere parlamentarische Vorstösse .....	12
1.4. Empfehlungen des UNO-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung .....	14
2. Vorläufige Aufnahme .....	15
2.1. Entstehung und Entwicklung .....	15
2.2. Geltende Regelung.....	18
2.3. Spezialfall der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge .....	23
2.4. Statistische Angaben.....	24
2.4.1. Bewegung und Bestand .....	24
2.4.2. Erwerbsquoten und Sozialhilfequoten .....	28
2.5. Einschätzung der geltenden Regelung .....	30
2.6. Bestehende Projekte zur Anpassung der vorläufigen Aufnahme .....	32
2.6.1. Verbesserung der Erwerbsintegration .....	32
2.6.2. Pilotprogramm zur Verstärkung der Integrationsmassnahmen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.....	34
2.6.3. Weitere Anpassungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen.....	34
2.6.4. Überprüfung des Finanzierungssystems zur Ausrichtung der Sozialhilfe .....	35
3. Rechtsvergleich.....	37
3.1. Einleitung .....	37
3.2. Subsidiärer Schutz nach EU-Anerkennungsrichtlinie .....	37
3.3. Deutschland .....	39
3.4. Niederlande.....	41
3.5. Schweden .....	41
3.6. Fazit .....	42
4. Ziele einer Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme .....	42
4.1. Mögliche Anpassungen .....	44
4.1.1. Variante 1: Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.....	44
4.1.2. Variante 2: Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch einen neuen Status der Schutzgewährung.....	47
4.1.3. Variante 3: Status quo mit partiellen Anpassungen .....	49
4.2. Vorschläge in den Postulaten .....	50
4.3. Weitere Vorschläge .....	51
5. Gewährung des vorübergehenden Schutzes .....	52
5.1. Der Status des vorübergehenden Schutzes als Teil der Notfallplanung.....	52
5.2. Entstehung des Systems des vorübergehenden Schutzes .....	52
5.3. Geltende Regelung des Systems des vorübergehenden Schutzes.....	53
5.4. Rechtsvergleich mit der Regelung in der EU .....	54
5.5. Mögliche Anpassungen .....	55
5.5.1. Anpassungen des bestehenden Systems des vorübergehenden Schutzes .....	55

5.5.2. Überprüfung der Abschaffung der Schutzbedürftigenregelung .....	55
6. Fachtagung zur vorläufigen Aufnahme vom 8. April 2016.....	56
7. Haltung des Bundesrats und weiteres Vorgehen .....	57

## Executive Summary

Der Bundesrat wird durch die Postulate 11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" vom 29. September 2011, 13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit" vom 26. September 2013 und 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom 14. Februar 2014 beauftragt, einen Bericht zur vorläufigen Aufnahme bzw. zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes auszuarbeiten.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung des Berichts hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 8. April 2016 eine Fachtagung durchgeführt, an der Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wissenschaft, des UNHCR und der Zivilgesellschaft sowie Mitglieder des Parlaments über Fragen zum Status der vorläufigen Aufnahme diskutierten.

### Beurteilung der vorläufigen Aufnahme

Weltweit gibt es heute mehr als 60 Millionen intern Vertriebene und Flüchtlinge. Die Ursache dafür sind sehr oft Konflikte, die über viele Jahre andauern. Dies gilt etwa für Afghanistan, Somalia oder Syrien. Viele Staaten bieten diesen Menschen Schutz, in erster Linie sind es die Nachbarstaaten von Konfliktgebieten. Aber auch Personen, die in der Schweiz oder in einem unserer Nachbarstaaten Schutz erhalten, können von lange andauernden Konflikten betroffen sein.

Ende Juni 2016 lebten in der Schweiz 34 741 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und 43 300 anerkannte Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde (mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung). Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme, wenn ein Vollzug der Wegweisung aus der Schweiz nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 AuG).

Die vorläufige Aufnahme wird heute aus unterschiedlichen Gründen als unbefriedigend empfunden, unter anderem weil die grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Daher wird teilweise anstelle einer Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung die Schaffung eines eigenständigen Aufenthaltsstatus gefordert.

Neben der Dauer des Aufenthalts werden die Zahl der vorläufigen Aufnahmen, die Voraussetzungen für deren Anordnung und die Prüfung eines Widerrufs bei Wegfall dieser Voraussetzungen immer wieder thematisiert. Weitere Kritikpunkte sind der Familiennachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern sowie vermutete unbewilligte Heimatreisen, obwohl die Rückkehr als nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich beurteilt wurde.

In Bezug auf die Integration namentlich in den Arbeitsmarkt besteht nach wie vor erhebliches Verbesserungspotenzial. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es lange dauert, bis sich vorläufig aufgenommene Personen in den Arbeitsmarkt integrieren können.

### Bestehende Projekte zur Anpassung der vorläufigen Aufnahme

Bereits heute bestehen verschiedene Projekte zur Anpassung der vorläufigen Aufnahme. Dabei steht insbesondere eine verstärkte Integration in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt.

Am 4. März 2016 hat der Bundesrat im Auftrag des Parlaments eine Zusatzbotschaft in Ergänzung der Botschaft vom 8. März 2013 zur Revision des Ausländergesetzes verabschiedet. In dieser Vorlage, die zurzeit im Parlament hängig ist, schlägt der Bundesrat zusätzliche Anpassungen vor, um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und Personen, denen Asyl gewährt wurde, zu erleichtern: So soll das bisherige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zugunsten einer einfachen Meldepflicht auf-

gehoben werden. Zudem soll die Sonderabgabe, zu der jeder vorläufig Aufgenommene bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet ist, abgeschafft werden.

Am 5. Juni 2016 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Revision des Asylgesetzes angenommen, die zu einer Beschleunigung der Asylverfahren und damit zu einer markanten Verkürzung der Verfahrensdauer führt. Zurzeit werden die umfangreichen Umsetzungsarbeiten durchgeführt. Durch schnellere Verfahren können Personen, die in der Schweiz bleiben dürfen, rascher in den Arbeitsmarkt integriert werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die verkürzte Verfahrensdauer künftig zu weniger vorläufigen Aufnahmen führen wird.

Im Februar 2015 haben die Vorstände des Verbandes der Schweizerischen Arbeitsmarktbehörden VSAA und der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM gestützt auf Vorarbeiten einer gemeinsamen Arbeitsgruppe verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen verabschiedet. So empfehlen sie die Änderung des Begriffs "vorläufige Aufnahme", um der tatsächlichen Anwesenheitsdauer von Personen mit diesem Status Rechnung zu tragen. Des Weiteren werden eine Erleichterung des Kantonswechsels, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für vorläufig Aufgenommene, eine allfällige Überprüfung bzw. Erhöhung der Integrationspauschale sowie ein erleichterter Zugang zu Berufspraktika vorgeschlagen.

#### Vorschläge zur Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme

Eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme muss grundsätzlich zum Ziel haben, die Rahmenbedingungen für eine rasche Integration von Personen, bei denen ein längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz absehbar ist, zu verbessern. Es ist jedoch zu vermeiden, dass die Aufenthaltsbedingungen in der Schweiz zu einer verstärkten Zuwanderung im Vergleich mit anderen Aufnahmestaaten führen.

Der Bericht enthält drei Varianten für eine mögliche Anpassung der vorläufigen Aufnahme:

Variante 1: Die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) wird durch die sofortige Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ersetzt. Dies führt zu einer weitgehenden Angleichung an den Status von Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wird.

Variante 2: Es wird ein neuer Status der Schutzgewährung geschaffen, um der besonderen Situation von Personen, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren können, angemessen Rechnung zu tragen. Damit wird die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und die Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt. Der Aufenthalt wird weiterhin widerrufen, wenn eine Rückkehr möglich ist.

Variante 3: Die bereits laufenden Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme werden punktuell ergänzt, beispielsweise durch die Änderung der Bezeichnung "vorläufige Aufnahme", die Erleichterung des Kantonswechsels oder neue Kriterien für den Familiennachzug.

#### Gewährung vorübergehenden Schutzes

Von der seit dem 1. Januar 1999 bestehenden Möglichkeit, Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung (z. B. Krieg oder Bürgerkrieg) vorübergehend Schutz zu gewähren, hat der Bundesrat noch nie Gebrauch gemacht.

#### Haltung des Bundesrats

Nach Auffassung des Bundesrats entspricht der Status der Schutzgewährung (Variante 2, Ziff. 4.1.2) den heutigen Anforderungen am besten. Er verbessert die Situation der betroffenen Personen, ohne dass generell alle Rechte gewährt werden, die mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verbunden wären. Eine sofortige Erteilung der Aufenthaltsbewilligung anstelle der vorläufigen Aufnahme, wie sie in Variante 1 vorgesehen ist, wird daher verworfen (Ziff. 4.1.1). Der Status der Schutzgewährung orientiert sich dabei grundsätzlich am Status des subsidiären Schutzes der Europäischen Union.

Voraussetzung für die Gewährung des neuen Status sind eine konkrete Gefährdung im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder Situationen allgemeiner Gewalt, schwerwiegende soziale Gründen oder eine medizinische Notlage. Der Status der Schutzgewährung wird aufgehoben, wenn diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind.

Sofern ein neuer Status eingeführt wird, prüft der Bundesrat die Abschaffung der Schutzbedürftigenregelung. Die Zusammenarbeit mit den übrigen europäischen Aufnahmestaaten ist zu intensivieren.

Da die Schaffung eines neuen Status einige Zeit beansprucht, sollen die bestehenden Projekte zur punktuellen Anpassung der vorläufigen Aufnahme weitergeführt werden (Ziff. 2.6). Dabei soll insbesondere die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden.

Der Bundesrat wird über ein Gesetzesprojekt zur Schaffung eines neuen Status der Schutzgewährung entscheiden, wenn sich das Parlament zu diesem Bericht geäußert hat.

## **Begriffsdefinitionen**

### Vorläufige Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare, rechtskräftige Wegweisungsverfügung. Dies bedeutet, dass Personen mit einer vorläufigen Aufnahme die Schweiz eigentlich verlassen müssen. Aufgrund der Unmöglichkeit, der Unzulässigkeit oder der Unzumutbarkeit des Vollzugs wird die Wegweisung jedoch auf unbestimmte Zeit aufgeschoben, bis diese Vollzugshindernisse weggefallen sind. Es handelt sich somit nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung, sondern um eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Sie wird durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) angeordnet. Art. 83–88a Ausländergesetz (AuG)<sup>1</sup>; Ausweis F

### Vorübergehender Schutz

Der Bundesrat kann Gruppen von Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Kriegs oder Bürgerkriegs sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehend Schutz gewähren. Die betroffenen Personen erhalten einen eigenständigen Status. Wird er nicht vorher aufgehoben, erhalten sie nach fünf Jahren eine befristete Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B). Der Bundesrat hat von der Möglichkeit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes bisher noch nie Gebrauch gemacht.

Art. 66–79a Asylgesetz (AsylG)<sup>2</sup>; Ausweis S

### Härtefall, Härtefallbewilligung

Wenn eine Person sich in einer persönlichen Notlage befindet, kann eine Aufenthaltsbewilligung wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls erteilt werden. Geprüft wird, ob ihr in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zuzumuten ist, in den Heimatstaat zurückzukehren und sich dort aufzuhalten. Zu diesem Zweck ist ihre künftige Situation im Ausland ihren persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Massgebend sind insbesondere der Stand der Integration, die familiäre Situation sowie die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz.

Die Härtefallregelung bezweckt nicht den Schutz vor kriegerischen Ereignissen und staatlichen Übergriffen oder ähnlichen Situationen, die den Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich machen und die die Prüfung der vorläufigen Aufnahme zur Folge haben.

Art. 30 Abs. 1 Bst. b und 84 Abs. 5 AuG; Art. 14 AsylG; Ausweis B

### Anerkennung als Flüchtling mit Asyl

Im Rahmen eines Asylverfahrens kann die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt und Asyl gewährt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die gesuchstellende Person nachweist oder zumindest glaubhaft macht, dass sie in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnte, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder begründete Furcht hat, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Mit der Asylgewährung hat die betroffene Person unter anderem Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

Art. 49–51, Art. 58–65 AsylG; Ausweis B

### Anerkennung als Flüchtling mit vorläufiger Aufnahme

Im Rahmen eines Asylgesuchs wird die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Der betroffenen Person wird jedoch kein Asyl gewährt, wenn Asylunwürdigkeit (z. B. Verletzung der inneren und äusseren Sicherheit) oder subjektive Nachfluchtgründe (z. B. Schaffung von Fluchtgrün-

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

<sup>2</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

den durch die Ausreise oder nach der Ausreise) vorliegen. Zur Regelung der Anwesenheit wird die vorläufige Aufnahme angeordnet.

Art. 53 und 54 AsylG, Art. 83 Abs. 8 AuG; Ausweis F

#### Kurzaufenthaltsbewilligung

Die Kurzaufenthaltsbewilligung wird für befristete Aufenthalte bis zu einem Jahr erteilt. Sie wird für einen bestimmten Aufenthaltswitzweck erteilt und kann mit weiteren Bedingungen verbunden werden. Sie kann bis zu zwei Jahre verlängert werden.

Art. 32 AuG; Ausweis L

#### Aufenthaltsbewilligung

Die Aufenthaltsbewilligung wird für Aufenthalte mit einer Dauer von mehr als einem Jahr erteilt. Danach kann sie jeweils um maximal zwei Jahre verlängert werden, wenn sich dies aufgrund der konkreten Verhältnisse des Einzelfalls rechtfertigt. Die Aufenthaltsbewilligung wird für einen bestimmten Aufenthaltswitzweck erteilt und kann mit weiteren Bedingungen verbunden werden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen für Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA)<sup>3</sup> berufen können.

Art. 33 AuG; Ausweis B

#### Niederlassungsbewilligung

Die Niederlassungsbewilligung ist unbefristet und wird in der Regel nach einem zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz erteilt. Vor ihrer Erteilung werden das bisherige Verhalten, insbesondere im Hinblick auf allfällige Widerrufungsgründe, sowie der Grad der Integration der ausländischen Person eingehend geprüft. Bei Ausländerinnen und Ausländern, die einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben, wird jedoch lediglich geprüft, ob keine Widerrufungsgründe vorliegen. Bei erfolgreicher Integration kann die Niederlassungsbewilligung schon nach fünf Jahren Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung erteilt werden.

Art. 34 AuG; Ausweis C

#### Subsidiärer Schutz gemäss EU-Regelung

Anspruch auf subsidiären Schutz haben Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, die aber stichhaltige Gründe vorgebracht haben für die Annahme, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und die den Schutz des Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen wollen. Ein ernsthafter Schaden liegt vor bei der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, bei Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung oder bei einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Ausschlussgründe bestehen insbesondere für Personen, die eine schwere Straftat, ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben oder eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit des Aufenthaltsstaates darstellen.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, abgeschlossen am 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681).

<sup>4</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.



## 1. Ausgangslage

### 1.1. Anlass für den Bericht

Der Bundesrat legt den vorliegenden Bericht in Erfüllung von drei Postulaten, die die vorläufige Aufnahme und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes betreffen (Ziff. 1.2), vor.

#### Vorläufige Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare, rechtskräftige Wegweisungsverfügung einer kantonalen Migrationsbehörde oder des SEM. Dies bedeutet, dass Personen mit einer vorläufigen Aufnahme die Schweiz eigentlich verlassen müssen. Aufgrund der Unmöglichkeit, der Unzulässigkeit oder der Unzumutbarkeit des Vollzugs wird die Wegweisung jedoch auf unbestimmte Zeit aufgeschoben, bis diese Vollzugshindernisse weggefallen sind. Es handelt sich somit nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung, sondern um eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Zuständig für deren Anordnung ist das SEM, sie kann von den zuständigen kantonalen Behörden beantragt werden.

Die heutige Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme wird aus unterschiedlichen Gründen als unbefriedigend empfunden. Dies insbesondere deshalb, weil die grosse Mehrheit der Ausländerinnen und Ausländer mit einer vorläufigen Aufnahme aufgrund des Fortdauerns der Gründe, die einer Wegweisung entgegenstehen, nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Erst nach einem mehrjährigen Aufenthalt kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und die betroffene Person sich in der Schweiz integriert hat. Neben der Dauer des Aufenthalts werden die Zahl der vorläufigen Aufnahmen, die Voraussetzungen für deren Anordnung und die Prüfung eines Widerrufs bei Wegfall dieser Voraussetzungen immer wieder thematisiert. Weitere Kritikpunkte sind etwa die vergleichsweise tiefe Erwerbsquote sowie vermutete Heimatreisen, obwohl die Rückkehr als nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich beurteilt wurde. Angesichts des in der Regel dauerhaften Aufenthalts wird teilweise anstelle einer Ersatzmassnahme die Schaffung eines Aufenthaltsstatus gefordert.

Eine Analyse des Bestandes der vorläufig aufgenommenen Personen hat der Bundesrat bereits mit dem Bericht vom 30. Juni 2014 vorgenommen, in Erfüllung des Postulats der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013 "Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung" (13.3771). Er bildet eine Grundlage zum vorliegenden Bericht.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Ausarbeitung dieses Berichts fand im Mai 2015 eine Aussprache mit Vertreterinnen und Vertretern der Vereinigung kantonaler Migrationsämter (VKM), des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), der kantonalen Asylkoordinatorinnen und -koordinatoren und der Geschäftsführerin der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID) statt. Dabei wurden die Herausforderungen beim Status der vorläufigen Aufnahme besprochen und Anpassungsmöglichkeiten diskutiert.

Im April 2016 fand eine Fachtagung mit dem Titel "Die vorläufige Aufnahme – Ein Status auf dem Prüfstand" statt (Ziff. 6). An dieser Tagung haben Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wissenschaft, des UNHCR und der Zivilgesellschaft sowie Mitglieder des Parlaments über Fragen zum Status der vorläufigen Aufnahme diskutiert. Dies ermöglichte den Teilnehmenden insbesondere einen Überblick über die Erfahrungen und Herausforderungen in der Praxis. Die Teilnehmenden tauschten sich zudem über mögliche Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme aus. Die Erkenntnisse aus der Diskussion sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

---

<sup>5</sup> Abrufbar unter: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2014 > Bericht über vorläufige Aufnahmen und Härtefallbewilligungen.

Unabhängig von diesem Bericht bestehen heute verschiedene Projekte zur Anpassung der vorläufigen Aufnahme. Dabei steht insbesondere eine verstärkte Integration in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt (Ziff. 2.6).

#### Gewährung vorübergehenden Schutzes

Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehend Schutz gewähren. Damit dieses Schutzsystem in Anwendung tritt, ist ein Grundsatzentscheid des Bundesrats nötig. Dabei legt er fest, ob und nach welchen Kriterien Gruppen vorübergehender Schutz gewährt wird. Befindet sich eine Person, die zur Gruppe der Schutzberechtigten gehört, bereits im Asylverfahren, so wird dieses sistiert. Die Wiederaufnahme des Asylverfahrens kann frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid verlangt werden. Personen, die der schutzbedürftigen Gruppe angehören, erhalten einen Ausweis S. Dieser ist auf höchstens ein Jahr befristet und verlängerbar. Dauert der vorübergehende Schutz mehr als fünf Jahre an, so erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung B.

Die Regelung der Anwesenheit ist teilweise grosszügiger ausgestaltet als bei der vorläufigen Aufnahme. So ist zum Beispiel die Familienzusammenführung analog zur derjenigen bei anerkannten Flüchtlingen geregelt.

Auch über die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes für bestimmte Gruppen entscheidet der Bundesrat.

Von dieser seit dem 1. Januar 1999 bestehenden Möglichkeit hat der Bundesrat noch nie Gebrauch gemacht, da sie mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Regelung allenfalls angepasst oder aufgehoben werden soll.

## 1.2. Inhalt der Postulate

### 1.2.1. Postulat der SPK-N "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit"

Im Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011 wurde ausgeführt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme und die Regelung der Anwesenheit unabhängig von der Neustrukturierung des Asylbereichs überprüft werden sollen. Dabei ist dem unterschiedlichen Schutzbedarf der betroffenen Personen Rechnung zu tragen.<sup>6</sup>

In der Folge hat das damalige Bundesamt für Migration (BFM) am 14. August 2012 interessierte Mitglieder der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) zu einer Informationsveranstaltung eingeladen. Anlass dazu waren insbesondere Diskussionen in den eidgenössischen Räten zu diesem Status im Rahmen der damaligen Revision des Asylgesetzes sowie der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes. Die Teilnehmenden wurden insbesondere über den heutigen Status und die damit verbundenen Probleme sowie die Regelung in der EU informiert (subsidiärer Schutz gemäss Anerkennungsrichtlinie, vgl. Ziff. 3.1.2; für die Schweiz nicht bindend). Es zeigte sich, dass für eine umfassende Beurteilung der aktuellen Situation und des Handlungsbedarfs weitere Grundlagen benötigt werden, insbesondere weitere statistische Angaben zu den Gründen für die Erteilung der vorläufigen Aufnahme.

Die Diskussionen wurden im Rahmen der damaligen Subkommission der SPK-N "Auslegung der Anordnung des Asylbereichs" weitergeführt. Dazu fanden am 25. Februar und am 29. Oktober 2013 zwei Sitzungen statt, an denen auch Varianten des damaligen BFM für eine mögliche Neuausgestaltung der vorläufigen Aufnahme besprochen wurden. Die Mitglieder der Sub-

---

<sup>6</sup> Bericht abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte: Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich; Ziffer 4.5.3.

kommission einigten sich darauf, der SPK-N einen Entwurf für ein Postulat zu unterbreiten. Das Postulat der SPK-N vom 14. Februar 2014 "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" (14.3008) beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie der Status der vorläufigen Aufnahme sowie der Status der Schutzbedürftigkeit verbessert oder allenfalls neu geregelt werden können.

#### Begründung

Die Asylstatistik des BFM zeigt, dass die Erteilung des im Asyl- und im Ausländergesetz verankerten Status der vorläufigen Aufnahme in den letzten zehn Jahren zu einer unbefriedigenden Situation geführt hat.

Ende 2012 lebten in der Schweiz 22 625 Personen mit dem Status einer vorläufigen Aufnahme. 10 007 oder 44,2 % dieser Personen halten sich seit über sieben Jahren in der Schweiz auf. Der Anteil der Erwerbsfähigen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, beträgt innerhalb dieser Personengruppe unter 40 %. Die Sozialhilfequote beträgt 30 % bis 35 %.<sup>7</sup>

Die Zuerkennungen und Beendigungen des Status durch das BFM haben sich in den letzten Jahren in etwa die Waage gehalten. Bei einem Zugang von 2060 Personen im Jahr 2012 beendete das BFM im selben Jahr die vorläufige Aufnahme bei insgesamt 2706 Personen, von denen aber wie in den Vorjahren nur ein kleiner Teil aus der Schweiz ausreiste. Der Grossteil der Betroffenen erhielt und erhält nach der Beendigung einer vorläufigen Aufnahme eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).

Weiter stellt die Subkommission fest, dass der im Asylgesetz ebenfalls vorgesehene Status der Schutzbedürftigkeit, der zur Gewährung von vorübergehendem Schutz eingeführt wurde, in der Praxis noch nie zur Anwendung gekommen ist. Der Sinn und Zweck dieses Status ist im Hinblick auf die bisher fehlende Anwendung und auf eine allfällige Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme zu überprüfen.

Der Bundesrat soll deshalb in einem Bericht aufzeigen, 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.

Der Bundesrat hat am 28. Mai 2014 die Annahme des Postulats beantragt. Es wurde am 12. Juni 2014 vom Nationalrat angenommen.

#### **1.2.2. Postulat Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme"**

Das Postulat Hodgers vom 29. September 2011 "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" (11.3954) beauftragt den Bundesrat, einen Bericht zu verfassen, in dem die Vor- und Nachteile einer Beschränkung der vorläufigen Aufnahmen in der Asylpolitik evaluiert werden.

#### Begründung

Die vorläufige Aufnahme bringt für Bund und Kantone einen grossen administrativen Aufwand mit sich. In den letzten zehn Jahren wurden jedes Jahr rund 20 000 Personen<sup>8</sup> vorläufig aufgenommen. Die vorläufige Aufnahme führt dazu, dass bei den betroffenen Personen Ungewissheit herrscht, wann ihr Aufenthalt zu Ende geht. Die allergrösste Mehrheit dieser Personen – rund 80 % – bleibt erfahrungsgemäss in der Schweiz. Obwohl sie nur vorläufig aufgenommen sind, erhalten sie, falls sie gut integriert sind, eine Aufenthaltsbewilligung. Dies ist meistens nach fünf Jahren der Fall. Es gibt aber Fälle, in denen das Verfahren viel länger dauert. Die vorläufige Aufnahme und die damit einhergehende Ungewissheit sind nicht unbedingt förderlich für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die ohnehin zum Grossteil in der Schweiz bleiben werden. Aus den vorläufigen Aufnahmen werden

---

<sup>7</sup> Zu den aktuellen Zahlen siehe die Statistiken in Ziffer 2.4.

<sup>8</sup> Gemeint ist hier wohl der Bestand im Jahr 2011, und nicht die Anordnung der vorläufigen Aufnahme. Zu den statistischen Angaben siehe Ziff. 2.4.

dauerhafte Aufenthalte. Diese Verfahren sind administrativ sehr aufwendig, denn die Kantone müssen jedes Gesuch dem Bund vorlegen, der dieses in der Regel bewilligt.

Deshalb wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der die Möglichkeit einer Beschränkung der vorläufigen Aufnahmen auf maximal ein bis zwei Jahre untersucht. Sollte das Verfahren länger dauern, und ist die Ausweisung nicht erfolgt, so erhält die Person eine Aufenthaltsbewilligung, damit ihre Integration nicht behindert und die Verwaltung entlastet wird. In diesem Bericht soll der Bundesrat auch prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, den Verwaltungsaufwand der Kantone zu verringern. Das Ziel dieser Überlegungen ist, den in der heutigen Praxis bestehenden Widerspruch, dass die vorläufigen Aufnahmen in einen dauerhaften Aufenthalt münden, aufzulösen.

Der Bundesrat beantragte am 30. November 2011 die Annahme des Postulats, worauf es am 23. Dezember 2011 vom Nationalrat angenommen wurde.

### **1.2.3. Postulat Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit"**

Das Postulat Romano vom 26. September 2013 "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit"(13.3844) beauftragt den Bundesrat, den Bestand der vorläufig Aufgenommenen zu analysieren und auf der Basis dieser Analyse in einem Bericht darzulegen, wie mit dem Status der vorläufigen Aufnahme weiter verfahren werden soll. Ziel soll ein transparenterer Status sein, der jährlich überprüft wird. Bei einer möglichen und zumutbaren Rückkehr soll der Status der vorläufigen Aufnahme sofort aufgehoben werden können.

#### **Begründung**

Der Status der vorläufigen Aufnahme ist generell zu überprüfen, denn zu viele vorläufige Aufnahmen führen heute zu einer definitiven Aufnahme. So lebten Ende 2012 total 22 625 Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz. Bei den vorläufig Aufgenommenen muss deshalb regelmässig überprüft werden, ob die Voraussetzungen für den Verbleib in der Schweiz weiterhin gegeben sind. Entweder erhält ein Asylsuchender nach dem Asylgesetz den Flüchtlingsstatus, oder er wird aus der Schweiz weggewiesen. Nicht akzeptabel ist das Aufschieben der Gesuche, bis eine Rückkehr ins Heimatland nicht mehr zumutbar ist. Dies führt zu Unsicherheit beim Asylsuchenden und zu einer Belastung des Schweizer Asylsystems.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 29. November 2013 auch dieses Postulat zur Annahme empfohlen.

Eine Analyse des Bestandes der vorläufig aufgenommenen Personen hat der Bundesrat mit dem Bericht zum Postulat der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013 "Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung" vorgenommen.<sup>9</sup>

### **1.3. Weitere parlamentarische Vorstösse**

In den letzten Jahren wurde – neben den oben erwähnten Postulaten – eine Vielzahl weiterer parlamentarischer Vorstösse mit dem thematischen Schwerpunkt der vorläufigen Aufnahme eingereicht:

- Motion Fraktion CVP/EVP/glp 10.3065 "Asylpolitik"<sup>10</sup>;
- Postulat Haller Vannini Ursula 11.3047 "Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen"<sup>11</sup>;
- Motion Flückiger-Bäni Sylvia 11.3383 "Keine Ferienreisen für Flüchtlinge mit Status F"<sup>12</sup>;

<sup>9</sup> Abrufbar unter: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2014 > Bericht über vorläufige Aufnahmen und Härtefallbewilligungen.

<sup>10</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 10.3065

<sup>11</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.3047

- Interpellation Müller Philipp 11.3401 "Vollzug der Wegweisung bei vorläufig Aufgenommenen"<sup>13</sup>;
- Interpellation Hodgers Antonio 11.3683 "Vorläufige Aufnahme aus gesundheitlichen Gründen. Praxis des Bundesverwaltungsgerichts"<sup>14</sup>;
- Motion Fehr Hans 11.3920 "Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene"<sup>15</sup>;
- Frage Haller Vannini Ursula 11.5101 "Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen (1)"<sup>16</sup>;
- Frage Haller Vannini Ursula 11.5102 "Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen (2)"<sup>17</sup>;
- Interpellation Pantani Roberta 12.4067 "Unmöglichkeit der Rückschaffung vorläufig aufgenommenen Personen"<sup>18</sup>;
- Interpellation Tornare Manuel 14.3524 "Heikle Lage der vorläufig aufgenommenen sri-lankischen Staatsangehörigen in der Schweiz"<sup>19</sup>;
- Interpellation Amarelle Cesla 14.3987 "Integration von Dublin III ins schweizerische Recht. Welche Tragweite und welche Auswirkungen für die vorläufig Aufgenommenen hat der Begriff "internationaler Schutz?"<sup>20</sup>;
- Interpellation Feri Yvonne 14.4073 "Asylsuchende, Flüchtlinge und Erwerbsarbeit"<sup>21</sup>;
- Motion Grunder Hans 15.3141 "Bessere Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt"<sup>22</sup>;
- Interpellation Schenker Silvia 15.3315 "Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen"<sup>23</sup>;
- Interpellation Schibli Ernst 15.3693 "Ferienreisen und Auslandsaufenthalte von Asylbewerbern und vorläufig aufgenommenen Asylbewerbern"<sup>24</sup>;
- Interpellation Sommaruga Carlo 15.3698 "Nicht aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer in schlechter gesundheitlicher Verfassung: Verfahren für die vorübergehende Aufnahme müssen verbessert werden."<sup>25</sup>

---

<sup>12</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.3383

<sup>13</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.3401

<sup>14</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.3683

<sup>15</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.3920

<sup>16</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.5101

<sup>17</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 11.5102

<sup>18</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 12.4067

<sup>19</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 14.3524

<sup>20</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 14.3987

<sup>21</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 14.4073

<sup>22</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3141

<sup>23</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3315

<sup>24</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3693

<sup>25</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3698

- Motion Amarelle Cesla 15.3700 "Berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich. Nationaler Rahmen für die Anerkennung von Diplomen und die Validierung von Bildungsleistungen"<sup>26</sup>;
- Motion FDP-Liberale Fraktion 15.3803 "Keine unangebrachten Auslandsreisen für in der Schweiz aufgenommene Personen aus dem Asylbereich"<sup>27</sup>;
- Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei 15.3844 "Keine Auslandsreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene"<sup>28</sup>;
- Motion Pfister Gerhard 15.3953 "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene"<sup>29</sup>;
- Postulat Pfister Gerhard 15.3955 "Verbesserte Integration in den Arbeitsmarkt von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen"<sup>30</sup>;
- Postulat Bourgeois 15.4113 "Optimierung des bestehenden Systems im Lichte des neuen Asylgesetzes"<sup>31</sup>;
- Frage Brand Heinz 15.5311 "Vollzug nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme"<sup>32</sup>.

#### **1.4. Empfehlungen des UNO-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung**

Der UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) hat im Rahmen der Überprüfung des siebten, achten und neunten periodischen Berichts der Schweiz in seinen definitiven Schlussempfehlungen vom 13. März 2014<sup>33</sup> die Schweiz unter anderem ersucht, jede indirekte Diskriminierung und alle übermässigen Hindernisse auszuräumen, sodass vorläufig aufgenommene Personen ihre grundlegenden Menschenrechte ausüben können. Der Ausschuss empfiehlt, unverhältnismässige Einschränkungen der Rechte von vorläufig Aufgenommenen, namentlich jener, die sich bereits seit Längerem in der Schweiz aufhalten, zu eliminieren (z. B. in den Bereichen Familiennachzug, Zugang zu Beschäftigung und Kantonswechsel). Der Ausschuss forderte die Schweiz auf, innerhalb eines Jahres die entsprechenden Informationen über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu übermitteln. Die Schweiz hat im Frühjahr 2015 dem UNO-Ausschuss einen entsprechenden Zwischenbericht übermittelt. Darin enthalten sind u. a. Erläuterungen über die geplanten Gesetzesänderungen im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121a BV zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Diese sehen vor, Personen aus dem Asylbereich (und somit auch vorläufig Aufgenommene) besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Ziff. 2.6.1). Die entsprechende Zusatzbotschaft hat der Bundesrat in der Zwischenzeit am 4. März 2016 verabschiedet.<sup>34</sup>

<sup>26</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3700

<sup>27</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3803

<sup>28</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3844

<sup>29</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3953

<sup>30</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3955

<sup>31</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.4113

<sup>32</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.5311

<sup>33</sup> Abrufbar unter: [www.ekr.admin.ch](http://www.ekr.admin.ch) > Themen > Internationales > UNO > Empfehlungen des CERD an die Schweiz, 13.03.2014

<sup>34</sup> BBI 2016 2821

## 2. Vorläufige Aufnahme

### 2.1. Entstehung und Entwicklung

Das Institut der vorläufigen Aufnahme (Art. 83–88a AuG) gründet historisch auf der ausländerrechtlichen "Internierung". Schon 1934 sah das frühere Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG)<sup>35</sup> in Artikel 14 Absatz 2 vor, dass anstelle einer nicht durchführbaren Ausschaffung eine Internierung angeordnet werden kann. Sie kam insbesondere bei der Aufnahme von fremden Truppen zur Anwendung, die während des Zweiten Weltkriegs an der Landesgrenze Schutz suchten. Gemäss den damaligen völkerrechtlichen Verpflichtungen durfte die Schweiz diese Armeeingehörigen aufnehmen, sie musste aber dafür sorgen, dass sie nicht wieder in den Krieg eingreifen konnten.

Die Internierung wurde später auch auf Zivilpersonen ausgedehnt, die in der Schweiz während des Krieges Schutz suchten. Sie war nach dem Zweiten Weltkrieg als Übergangsregelung für Einzelfälle ausgelegt. Diese Ersatzmassnahmen für den Vollzug von Wegweisungen waren selten und betrafen hauptsächlich Personen aus mittel- und osteuropäischen Staaten, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und denen die Rückkehr in ihr Heimatland verwehrt war. Gegenüber Personen aus westeuropäischen Staaten hingegen, die damals den überwiegenden Teil der ausländischen Wohnbevölkerung ausmachten, war der Vollzug der Wegweisungen in aller Regel ohne Weiteres durchführbar. Zeitliche Verzögerungen, die sich etwa aus der Abklärung der Identität und Nationalität ergaben, wurden durch die Anordnung der Internierung überbrückt. Diese war in vielen Fällen mit der Zuweisung einer Unterkunft verbunden. Die Dauer der Ersatzmassnahme betrug damals in der Regel wenige Monate.

In den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts erlangte die sogenannte Internierung durch freie Unterbringung infolge der Zunahme der Asylgesuche eine grössere Bedeutung. Sie hatte den Zweck, die Anwesenheit von Personen zu regeln, die ein Asylverfahren erfolglos durchlaufen hatten, jedoch aus irgendeinem Grund nicht in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren konnten. Die Bestimmungen über die Internierung von Ausländerinnen und Ausländern waren zum grössten Teil in einer Verordnung enthalten.<sup>36</sup>

Da die Internierung durch freie Unterbringung zunehmend an Bedeutung gewann, wurde von verschiedenster Seite (Kirchen, Hilfswerke, Menschenrechtsorganisationen, Bundesratsparteien mit Ausnahme der SVP u. a. m.) angeregt, einen Auffangstatus für Personen in flüchtlingsähnlicher Situation zu schaffen.<sup>37</sup> Die Vorschläge gingen vom Asyl auf Zeit, dem sogenannten kleinen Asyl, (SPS, FDP, Schweizer Bischofskonferenz) über die Reaktivierung der Toleranz- oder humanitären Aufenthaltsbewilligung (CVP, Kanton Zürich, Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Ligue Suisse des droits de l'homme) bis zu einem ausländerrechtlichen Sonderstatus, d. h. einer neu zu schaffenden bundesrechtlichen Anwesenheitsbewilligung mit der Bezeichnung "vorläufige Aufnahme" (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Amnesty International).

Die Befürworter des kleinen Asyls waren der Ansicht, dass dieser Status, der kollektiv verfolgten Personen eingeräumt werden sollte, zu einer Beschleunigung der Verfahren beitrage. Der Bundesrat beurteilte dies anders: Spätestens beim Widerruf des kleinen Asyls würde zusätzlich das individuelle Asylverfahren angestrengt. Dies habe einen Zeitverlust zur Folge, mit der unerwünschten Wirkung, dass Wegweisungen nach negativem Ausgang des Asylver-

---

<sup>35</sup> BS 1 121

<sup>36</sup> BRV vom 14. August 1968 (aSR 142.281)

<sup>37</sup> Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts, BBl 1986 I 1, 14.

fahrens wegen einer inzwischen erfolgten Integration erschwert würden.<sup>38</sup> Für die Schaffung einer eigentlichen (ordentlichen) ausländerrechtlichen Bewilligung fehlte es nach der Auffassung des Bundesrats zudem an einer Verfassungskompetenz, da nach der damaligen Bestimmung der Bundesverfassung<sup>39</sup> die Kantone darüber zu entscheiden hatten, welche Ausländerinnen und Ausländer sich auf ihrem Gebiet aufhalten dürfen. Der Bundesrat schlug deshalb vor, den Charakter der Ersatzmassnahme beizubehalten und die "Internierung durch freie Unterbringung" für den Normalfall sowie die Einweisung in eine geeignete Anstalt für Personen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, vorzusehen. Da zahlreiche Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung sich am Begriff "Internierung durch freie Unterbringung" störten, wurde er durch "vorläufige Aufnahme" ersetzt.

Ab dem 1. Januar 1988 hielt Artikel 14a Absatz 1 aANAG fest, dass das damalige Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme oder (geschlossene) Internierung zu verfügen habe, wenn die Weg- oder Ausweisung weder möglich noch zumutbar sei. Die vorläufige Aufnahme unterschied sich damit von der geschlossenen Internierung durch die freie Unterbringung der betroffenen Personen. Sie konnte vom damaligen Bundesamt für Ausländerfragen, von der Bundesanwaltschaft und von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden beantragt werden. Sie wurde für zwölf Monate angeordnet, wobei der Aufenthaltskanton diese um jeweils zwölf Monate verlängern konnte. Damals bestand keine Möglichkeit für einen Familiennachzug und kein Anspruch auf Umwandlung in eine ordentliche ausländerrechtliche Bewilligung. Ausländerinnen und Ausländern kam auch kein individueller Anspruch zu, die vorläufige Aufnahme zu beantragen. Dies war damals – wie noch heute – eine hoheitliche Massnahme.

Die geschlossene Internierung wurde mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht am 1. Februar 1995<sup>40</sup> abgeschafft, da sie insbesondere nicht mit den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>41</sup> für einen Freiheitsentzug vereinbar war.<sup>42</sup> An ihre Stelle traten die Vorbereitungs-<sup>43</sup> und Ausschaffungshaft.<sup>44</sup>

Die vorläufige Aufnahme durchlief im Laufe der Zeit wesentliche Änderungen (zur heutigen Ausgestaltung siehe Ziff. 2.2). In der Botschaft vom 4. September 2002<sup>45</sup> schlug der Bundesrat die Einführung der humanitären Aufnahme anstelle der vorläufigen Aufnahme vor: Demnach sollten anstelle der vorläufigen Aufnahme zwei neue Regelungen geschaffen werden. Asylsuchende, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Wegweisung aber unzulässig oder unzumutbar ist, hätten neu eine humanitäre Aufnahme erhalten sollen, da diese Personen erfahrungsgemäss für längere Zeit in der Schweiz verbleiben. Die humanitäre Aufnahme hätte insbesondere einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt sowie einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sechs Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme vorgesehen. Mit der Integration sollte nach Ansicht des Bundesrats nicht primär der endgültige Verbleib in der Schweiz gefördert werden. Vielmehr ging es darum, während des Aufenthalts in der Schweiz die Rahmenbedingungen zu verbessern (z. B. mit gezielt eingesetzten Sprachkursen), damit diese Personen gesellschaftlich akzeptiert und finanziell

---

<sup>38</sup> Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts, BBI **1986** I 1, 15.

<sup>39</sup> Art. 69<sup>ter</sup> Abs. 2 aBV

<sup>40</sup> BG vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (AS 1995 146 151, BBI **1994** I 305).

<sup>41</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen in Rom am 4. November 1950 (SR 0.101).

<sup>42</sup> BBI **1994** I 305, hier 321; AS **1995** 146

<sup>43</sup> aArt. 13a ANAG

<sup>44</sup> aArt. 13b ANAG; vgl. dazu heute: Art. 75 f. AuG.

<sup>45</sup> BBI **2002** 6845



unabhängig werden. So sollte die soziale Kompetenz der humanitär Aufgenommenen aufrechterhalten und auch eine allfällige Rückkehr in den Heimatstaat erleichtert werden. Aus diesem Grund wurde im Vorschlag des Bundesrats bewusst kein Rechtsanspruch auf einen definitiven Verbleib in der Schweiz geschaffen, dies auch bei einem mehrjährigen Aufenthalt einer humanitär aufgenommenen Person in der Schweiz. Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung unmöglich ist, wären lediglich provisorisch aufgenommen worden und hätten grundsätzlich die gleiche Rechtsstellung erhalten wie heute mit der vorläufigen Aufnahme.

Dieser Vorschlag des Bundesrats wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen von einer Mehrheit als zu weitgehend empfunden und daher verworfen. Die vorläufige Aufnahme erfuhr gleichwohl erhebliche Verbesserungen, die auch in das neue Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer<sup>46</sup> eingeflossen sind. Sie traten bereits am 1. Januar 2007 in Kraft (also noch im früheren ANAG) und sind heute noch gültig: Vorläufig aufgenommene Personen können neu unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Damit wurde der Vorrang der inländischen Arbeitskräfte aufgehoben. Auch die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ist möglich (vgl. Art. 85 Abs. 6 AuG). Es besteht jedoch kein Anspruch auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit; dieser Entscheid liegt im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden. Die Praxis dazu ist unterschiedlich.

Weiter wurde der bis anhin nicht vorgesehene Familiennachzug ermöglicht. Vorläufig aufgenommene Personen können drei Jahre nach deren Anordnung ihre Familienangehörigen nachziehen (Ehegatte und ledige, minderjährige Kinder), sofern genügende finanzielle Mittel und eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sind und die Familie zusammenlebt (Art. 85 Abs. 7 AuG). Zudem wurde eine Bestimmung eingeführt, wonach Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ("Härtefallbewilligung") von vorläufig aufgenommene Personen nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden sollen (Art. 84 Abs. 5 AuG). Im Weiteren wird insbesondere auch die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen gefördert und vom Bund finanziell unterstützt (Art. 55 AuG); es hat sich damit die Einsicht durchgesetzt, dass sich diese Personen in der Regel langfristig in der Schweiz aufhalten und deshalb eine rasche Integration sinnvoll ist.

Seit dem 1. Januar 2008 bezahlt der Bund die Sozialhilfekosten für vorläufig Aufgenommene zudem nur noch während längstens sieben Jahren nach der Einreise (Art. 87 Abs. 3 AuG). Dafür wird den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene durch den Bund ausgerichtet (Art. 55 Abs. 2 AuG); sie beträgt heute CHF 6000 (Art. 18 VIntA).<sup>47</sup>

Im Anschluss an diese im Jahr 2007 in Kraft getretenen weitreichenden Verbesserungen war der Status der vorläufigen Aufnahme immer wieder Gegenstand von parlamentarischen Debatten. Es erfolgten drei kleinere Anpassungen, die am 1. Februar 2014 in Kraft getreten sind:<sup>48</sup> Vorläufig aufgenommenen Personen kann der Wohnort oder die Unterkunft im Kanton zugewiesen werden, falls sie sozialhilfeabhängig sind (Art. 85 Abs. 5 AuG). Die Gründe, die zu einer Beendigung der vorläufigen Aufnahme führen, wurden angepasst; sie erlischt bereits bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten (vgl. Art. 84 Abs. 4 AuG). Der Bundesrat bezeichnet zudem Heimat- oder Herkunftsstaaten oder Gebiete dieser Staaten, in die eine Rückkehr zumutbar ist. Kommen weg- oder ausgewiesene Ausländerinnen und Ausländer aus einem dieser Staaten oder aus einem Mitgliedstaat der EU oder EFTA, so ist ein Vollzug der Weg- oder Ausweisung grundsätzlich zumutbar (Art. 83

---

<sup>46</sup> Ausländergesetz, AuG; SR **142.20**

<sup>47</sup> Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205).

<sup>48</sup> AS **2013** 4375 und AS **2013** 5357; BBI **2010** 4469 4412 f.

Abs. 5 AuG). Bisher hat der Bundesrat von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht (Ziffer 5.1 ff.).

Das Thema der vorläufigen Aufnahme wurde auch anlässlich der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BüG)<sup>49</sup> in Bezug auf deren Anrechenbarkeit bei der Einbürgerungsfrist aufgegriffen. Das revidierte Bürgerrechtsgesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, sieht neu im Sinne eines Kompromisses vor, dass die Dauer der vorläufigen Aufnahme in Bezug auf die Einbürgerungsfrist zur Hälfte angerechnet wird (vgl. Art. 33 Abs. 1 Bst. b nBüG<sup>50</sup>; nach geltendem Recht wird die ganze Dauer der vorläufigen Aufnahme angerechnet).

Nach geltendem Recht ist es noch möglich, mit einer vorläufigen Aufnahme ein Einbürgerungsverfahren einzuleiten (Art. 15 BüG). Die weiteren Voraussetzungen wie beispielsweise eine gute Integration müssen jedoch erfüllt sein (Art. 14 BüG). Nach Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes kann nur noch ein Einbürgerungsgesuch stellen, wer eine Niederlassungsbewilligung besitzt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a nBüG).

## **2.2. Geltende Regelung**

Die vorläufige Aufnahme ist kein selbstständiger aufenthaltsrechtlicher Status wie der Aufenthalt oder die Niederlassung, sondern eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Damit setzt sie eine rechtskräftige Wegweisungsverfügung voraus. Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn der Wegweisungsvollzug durchgeführt oder eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt wird. In der Praxis hat es sich gezeigt, dass die Vollzugshindernisse in der Regel dauerhaft bestehen. Damit hat sich die vorläufige Aufnahme faktisch doch zu einem aufenthaltsrechtlichen Status entwickelt (siehe auch die Schlussfolgerung in Ziff. 2.5).

Das SEM verfügt in der Regel die Wegweisung und ordnet deren Vollzug an, wenn ein Asylgesuch abgelehnt oder nicht darauf eingetreten wird. Es prüft dabei von Amtes wegen, ob allfällige Vollzugshindernisse vorliegen (vgl. Artikel 83 ff. AuG). Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig (völkerrechtliche Verpflichtungen stehen dem Vollzug der Wegweisung entgegen), nicht zumutbar (konkrete individuelle Gefährdung im Herkunftsland) oder nicht möglich (vollzugstechnische Gründe), so verfügt das SEM unter Vorbehalt von Artikel 83 Absatz 7 AuG (v. a. Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und selbstverschuldetes Vollzugshindernis) die vorläufige Aufnahme.

Bei folgenden Vollzugshindernissen kann die vorläufige Aufnahme angeordnet werden:

### **Unmöglichkeit**

Der Wegweisungsvollzug ist nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann (Art. 83 Abs. 2 AuG). Dies ist in erster Linie bei technischen Hindernissen wie fehlenden Transportmitteln und geschlossenen Grenzen oder bei der Verweigerung von Reisepapieren durch den Herkunftsstaat der Fall. 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 vorläufigen Aufnahme aus, selbst wenn es den zuständigen Behörden – beispielsweise aufgrund einer mangelhaften Mitwirkung der ausreisepflichtigen Person – nicht gelingt, die Wegweisung zwangsweise zu vollziehen.

### **Unzulässigkeit**

Der Wegweisungsvollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der Ausländerin oder des Ausländers in den Heimat-, Herkunfts-

---

<sup>49</sup> Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0).

<sup>50</sup> BBI 2014 5133

oder einen Drittstaat entgegenstehen (Art. 83 Abs. 3 AuG). In diesem Zusammenhang wird zwischen dem flüchtlingsrechtlichen und dem menschenrechtlichen Rückschiebungsverbot unterschieden, wobei Ersteres ausschliesslich bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen zur Anwendung gelangt.

Gemäss dem flüchtlingsrechtlichen Rückschiebungsverbot der Flüchtlingskonvention (FK)<sup>51</sup> darf kein Staat einen Flüchtling in das Gebiet eines Landes ausweisen oder zurückstellen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion oder Staatszugehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Anschauungen gefährdet wäre (Art. 33 Abs. 1 FK). Demnach darf keine Person in irgendeiner Form zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem ihr Leib, ihr Leben oder ihre Freiheit aus flüchtlingsrelevanten Gründen gefährdet ist oder in dem sie Gefahr läuft, zur Ausreise in ein solches Land gezwungen zu werden (Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 AsylG).

Das flüchtlingsrechtliche Rückschiebungsverbot gilt nicht absolut. Eine Person kann sich nicht darauf berufen, wenn erhebliche Gründe dafür vorliegen, dass sie als eine Gefahr für die Sicherheit des Aufenthaltsstaates angesehen werden muss oder wenn sie eine Bedrohung für die Gemeinschaft dieses Landes bedeutet, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist (Art. 33 Abs. 2 FK). Wenn erhebliche Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Person die Sicherheit der Schweiz gefährdet, oder wenn sie als gemeingefährlich einzustufen ist, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist (Art. 5 Abs. 2 AsylG), kommt das flüchtlingsrechtliche Rückschiebungsverbot nicht zur Anwendung.

Das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot hat demgegenüber einen absoluten Charakter. Die Grundlage dafür findet sich in der UNO-Anti-Folter-Konvention<sup>52</sup>, in Artikel 3 EMRK sowie in Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)<sup>53</sup>. Auch im UNO-Pakt II<sup>54</sup> wird das Folterverbot statuiert (vgl. Art. 7 UNO-Pakt II). 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 dem eine solche 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, das heisst für alle Menschen. Es gilt selbst dann, wenn die betroffene Person gemeingefährlich ist oder allenfalls sogar die Staatssicherheit gefährdet.

#### Unzumutbarkeit

Als nicht zumutbar kann sich der Wegweisungsvollzug dann erweisen, wenn er für die betroffene Person aufgrund von Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt oder medizinischer Notlage zu einer konkreten Gefährdung führt (vgl. Art. 83 Abs. 4 AuG). Bei der Unzumutbarkeit handelt es sich um eine humanitäre Vollzugsschranke, wobei der entscheidenden Behörde bezüglich der Würdigung des Sachverhalts, nicht jedoch bezüglich der Rechtsfolge, ein Ermessen zukommt. Die im Gesetz enthaltene Aufzählung von Unzumutbarkeitsgründen ist nicht abschliessend. In der Praxis führen insbesondere länderspezifische Situationen zur Anordnung einer vorläufigen Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs (Afghanistan, Somalia, Syrien u. a.). Weiter kann der Wegweisungsvollzug

---

<sup>51</sup> Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30).

<sup>52</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, abgeschlossen in New York am 10. Dezember 1984 (SR 0.105).

<sup>53</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>54</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2).

auch bei besonders verletzlichen Personen (Alter, Krankheit, fehlendes familiäres Beziehungsnetz usw.) oder bei unbegleiteten minderjährigen Personen unzumutbar sein.

Häufig ergibt sich die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs aus einem Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren, wobei einige davon nur subsidiär zur Anwendung kommen. So ist beispielsweise eine vorläufige Aufnahme aus medizinischen Gründen nur dann zu prüfen, wenn keine anderen Vollzugshindernisse vorliegen (im Jahr 2014 wurden nur 4 % aller vorläufigen Aufnahmen ausschliesslich aus medizinischen Gründen angeordnet)<sup>55</sup>. Von einer medizinischen Notlage ist auszugehen, wenn eine notwendige Behandlung im Heimat- oder Herkunftsstaat gar nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung steht und die Rückkehr zu einer raschen und lebensgefährdenden Beeinträchtigung des Gesundheitszustandes führt. Eine Unzumutbarkeit der Rückkehr besteht jedoch nicht bereits dann, wenn im Heimatstaat eine dem schweizerischen Standard entsprechende medizinische Behandlung nicht möglich ist (BVG 2009/2 E. 9.3.2).

#### Ausschlussgründe bei der vorläufigen Aufnahme

Es bestehen in Bezug auf die Vollzugshindernisse der Unzumutbarkeit und Unmöglichkeit drei Ausschlussgründe, bei deren Vorliegen keine vorläufige Aufnahme angeordnet wird (vgl. Art. 83 Abs. 7 AuG). Sie wird nicht angeordnet, wenn die betroffene Person zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurde oder wenn gegen sie eine strafrechtliche Massnahme wie zum Beispiel eine Verwahrung angeordnet wurde. Dies gilt auch bei einem erheblichen oder wiederholten Verstoss oder bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland oder bei einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz. Schliesslich wird auch in Fällen, in denen die Unmöglichkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs durch das Verhalten der ausreisepflichtigen Person selbst verursacht wird, keine vorläufige Aufnahme verfügt.

#### Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme

Vorläufig aufgenommene Personen erhalten von den Migrationsbehörden des Aufenthaltskantons den Ausländerausweis "F". Er ist für höchstens ein Jahr gültig und wird bis zum Widerruf oder bis zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme durch die kantonalen Migrationsbehörden verlängert. Das SEM ist angehalten, periodisch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Verfügung der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AuG). In der Praxis werden nicht sämtliche vorläufigen Aufnahmen jährlich überprüft, da bei der Mehrheit der vorläufigen Aufnahmen von längerfristig bestehenden Vollzugshindernissen auszugehen ist (so zum Beispiel heute bei Personen aus Syrien, Somalia und Afghanistan). Systematisch überprüft und aufgehoben werden jedoch vorläufige Aufnahmen von Personen, die einen Ausschlussgrund erfüllen (Art. 83 Abs. 7 AuG; siehe oben). Das SEM hebt die vorläufige Aufnahme auf und ordnet den Vollzug der Weg- oder Ausweisung an, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind (Art. 84 Abs. 2 AuG).

In schwerwiegenden persönlichen Härtefällen kann vorläufig aufgenommenen Personen unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Nach einem Aufenthalt in der Schweiz von fünf Jahren wird ein solches Gesuch vertieft geprüft (Art. 30 Abs. 1 Bst. b und Art. 84 Abs. 5 AuG). Zwischen 2009 und 2013 wurden jährlich jeweils zwischen 2000 und 3000 Härtefallbewilligungen erteilt; davon rund 84 % an Personen mit einer

---

<sup>55</sup> Im Jahr 2014 wurde in 274 Fällen eine vorläufige Aufnahme aus medizinischen Gründen gewährt; Antwort des Bundesrats vom 2. September 2015 auf die Interpellation Carlo Sommaruga vom 18. Juni 2015 (15.3698).

vorläufigen Aufnahme.<sup>56</sup> Im Jahr 2014 wurden 1939 Härtefallbewilligungen erteilt. Im Jahr 2015 waren es 1861.<sup>57</sup>

Die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen wird vom Bund gefördert; er entrichtet den Kantonen für jede vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale von CHF 6000. Diese Pauschale ist zweckgebunden und dient namentlich der Förderung der beruflichen Integration und dem Erwerb einer Landessprache (Art. 55 AuG und Art. 18 VIntA).

Unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage können die kantonalen Behörden einer vorläufig aufgenommenen Person eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilen (Art. 85 Abs. 6 AuG). Das Gesuch ist durch den Arbeitgeber einzureichen. Die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen eingehalten werden (Art. 22 AuG und Art. 53 Abs. 1 Bst. a und b VZAE<sup>58</sup>).

Vorläufig aufgenommene Personen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, unterliegen der Sonderabgabepflicht. Die Sonderabgabe dient generell zur Deckung der Gesamtkosten, welche diese erwerbstätigen Personen und die von ihnen unterstützten Angehörigen verursachen. Sie beträgt 10 % des Erwerbseinkommens und wird vom Arbeitgeber direkt vom Erwerbseinkommen abgezogen und an den Bund überwiesen. Die Sonderabgabepflicht endet drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme, spätestens aber sieben Jahre nach der Einreise (Art. 10 Abs. 2 Bst. e Asylverordnung 2; AsylV 2<sup>59</sup>) oder bei Erreichung des Gesamtbetrags von CHF 15 000 (Art. 88 AuG, 86 AsylG und 10 AsylV 2).

Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Personen (Art. 86 AuG). Der Ansatz bei der Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung, und die Sozialhilfe ist nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 86 Abs. 1 AuG i. V. m. Art. 82 Abs. 3 AsylG).

Vorläufig aufgenommene Personen können nach geltendem Recht nur eingeschränkt ins Ausland reisen. Von März 2010 bis Dezember 2012 bestand eine liberalere Regelung, wonach vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich uneingeschränkt Auslandsreisen unternehmen konnten. Dies hat mehrfach Kritik hervorgerufen und auch zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen geführt.<sup>60</sup> Insbesondere die Möglichkeit, sich in das Herkunftsland zu begeben, hat Fragen in Bezug auf den Status der betroffenen Personen aufgeworfen. Die zwischen März 2010 und Dezember 2012 bestehende Regelung führte zu einem Wegfall der präventiven Kontrolle der Auslandsreisen durch das damalige BFM (heute: SEM) und dadurch zu einer Zunahme von unerwünschten Fällen (z. B. mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern in der Schweiz, Verdacht auf Beschneidung von Mädchen im Ausland).<sup>61</sup>

Die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)<sup>62</sup> sieht deshalb seit Dezember 2012 nur noch eingeschränkte Reisegründe für vorläufig Aufgenommene vor (Art. 9 RDV). Dabei handelt es sich beispielsweise um schwerwie-

---

<sup>56</sup> Weitere Informationen dazu im Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013. Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung. Bern, 30. Juni 2014.

<sup>57</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Services > Statistiken > Ausländerstatistik > Härtefälle > Aufenthaltsbewilligungen 2015.

<sup>58</sup> Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201).

<sup>59</sup> Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (SR 142.312).

<sup>60</sup> Insbesondere Postulat Haller 11.3047, «Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen» und Motion Flückiger 11.3383 «Keine Ferienreisen für Flüchtlinge mit Status F» und 15.3693, 15.3844 und 15.3803.

<sup>61</sup> Erläuternder Bericht zur Totalrevision der RDV, Ziff. 1, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Aktuell > Laufende Gesetzgebungsprojekte > Abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte: Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV).

<sup>62</sup> Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (SR 143.5).

gende humanitäre Gründe wie Tod oder Krankheit von Familienangehörigen sowie Schul- oder Sportanlässe in den Nachbarstaaten der Schweiz. Drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme sind Auslandsreisen auch aus anderen Gründen möglich (z. B. geschäftliche Anlässe oder Familienbesuche), wenn die vorläufig aufgenommene Person in der Schweiz integriert ist (Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV). Reisen in den Heimatstaat werden aber generell nur in Ausnahmefällen bewilligt (Art. 9 Abs. 6 RDV). Jedes Gesuch ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Werden die ausgestellten Reisedokumente oder Rückreisevisa hinsichtlich des Reisezwecks, des Reiseziels oder der Reisedaten missbraucht, so kann dies je nach Fallkonstellation zu einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme oder zur Ablehnung künftiger Reisegesuche der betroffenen Person durch das SEM führen (Art. 84 Abs. 2 AuG; Art. 26–26a der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen; VVWA<sup>63</sup>).<sup>64</sup> Zudem könnte dieses Verhalten künftig durch eine neue Strafbestimmung im Ausländergesetz mit Busse bestraft werden.

Frühestens drei Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme können Ehegatten und ledige minderjährige Kinder nachgezogen werden (Art. 85 Abs. 7 AuG). Der Familiennachzug kann durch das SEM bewilligt werden, wenn eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist, die Familie keine Sozialhilfe bezieht und die Familienangehörigen zusammenwohnen. Dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) ist unter Beachtung des Einzelfalls Rechnung zu tragen. In der Praxis können aufgrund dieser Anforderungen an einen Familiennachzug nur wenige Gesuche bewilligt werden. Aktuell werden pro Jahr rund 30–50 Personen im Familiennachzug in die vorläufige Aufnahme einbezogen.

Vorläufig aufgenommene Personen sind zur freien Wahl des Wohnorts im zugewiesenen Kanton berechtigt. Die kantonalen Behörden können ihnen jedoch innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen, wenn sie Sozialhilfe beziehen und nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden (Art. 85 Abs. 5 AuG).

Über ein Gesuch um Kantonswechsel entscheidet das SEM nach Anhörung der Kantone endgültig. Dieser Entscheid kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 85 Abs. 3 und 4 AuG).

Aus der Bundesverfassung ergibt sich ein Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, unabhängig vom ausländerrechtlichen Status der schulpflichtigen Person (vgl. Art. 19 BV). Dieses Grundrecht ist auch in diversen internationalen Konventionen enthalten. Demnach haben auch Kinder von vorläufig aufgenommenen Personen Anspruch auf Einschulung. Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 BV). Sie sorgen für einen ausreichenden obligatorischen Grundschulunterricht.

Vorläufig aufgenommene Personen müssen sich wie andere Personen mit Wohnsitz in der Schweiz für die Krankenpflege versichern (Art. 86 Abs. 2 AuG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; KVG<sup>65</sup>). Die Versicherung beginnt mit dem Asylgesuch, der Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder der Gewährung vorübergehenden Schutzes (Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über die Krankenversicherung; KVV<sup>66</sup>). Demzufolge haben auch vorläufig aufgenommene Personen Anspruch auf alle im Rahmen der Grundversicherung gewährten Leistungen. Die Kantone können aber für diese Personen die Wahl der Versicherer und die Wahl der Leistungserbringer – analog der Asylsuchenden – einschränken (Art. 86 Abs. 2 AuG i. V. m. Art. 82a AsylG). Zudem ist der Anspruch auf Prämienverbilligung während der Dauer der Sozialhilfeabhängigkeit sistiert (Art. 82a Abs. 7 AsylG). Der Anspruch lebt spätestens sieben Jahre nach der Einreise der vorläufig aufge-

---

<sup>63</sup> Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 (SR 142.281).

<sup>64</sup> Antwort des Bundesrats auf die Motion Pfister 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene».

<sup>65</sup> Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10).

<sup>66</sup> Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102).

nommenen Personen wieder auf (Art. 5b AsylV 2). Das gleiche Prinzip gilt für die Familienzulagen. Solange vorläufig aufgenommene Personen nicht erwerbstätig sind, haben sie keinen Anspruch auf Familienzulagen (Art. 19 Familienzulagengesetz; FamZG<sup>67</sup> i. V. m. Art. 16 Familienzulagenverordnung; FamZV<sup>68</sup>).

### **2.3. Spezialfall der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge**

Einen Spezialfall stellt die vorläufige Aufnahme als Flüchtling dar, bei der die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, das Asyl jedoch verweigert und eine vorläufige Aufnahme wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (Art. 83 Abs. 3 AuG) angeordnet wird. Dies ist hauptsächlich bei Personen der Fall, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, denen die Gewährung von Asyl dagegen verwehrt bleibt wegen Asylunwürdigkeit (vgl. Art. 53 AsylG; Unwürdigkeit wegen verwerflicher Handlungen oder wenn sie die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden) oder subjektiver Nachfluchtgründe (vgl. Art. 54 AsylG; Schaffung eines Fluchtgrundes durch die Ausreise selbst oder durch das Verhalten nach der Ausreise). Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind aufgrund der Rechte, die ihnen gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden, in Bereichen wie Sozialhilfe oder Mobilität bessergestellt als vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft.

Arbeitsmarktrechtlich sind vorläufig aufgenommene Flüchtlinge den anerkannten Flüchtlingen mit Asyl gleichgestellt und haben somit Anspruch auf die Bewilligung einer Erwerbstätigkeit sowie auf einen Stellen- oder Berufswechsel (Art. 61 AsylG). Die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sind einzuhalten. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben im Unterschied zu den übrigen vorläufig aufgenommenen Personen keine Sonderabgabe zu leisten.

Bei der Ausrichtung der Sozialhilfe für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die nicht selber für ihren Unterhalt aufkommen können, gilt die Inländergleichbehandlung. Dies bedeutet, dass die gleichen Leistungen gewährt werden, die die einheimischen Sozialhilfebezüger erhalten (Art. 86 Abs. 1 Satz 3 AuG und Art. 3 Abs. 1 AsylV 2).

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge können unter den gleichen Voraussetzungen wie vorläufig aufgenommene Personen frühestens drei Jahre nach der vorläufigen Aufnahme ein Gesuch um Familiennachzug stellen (Art. 85 Abs. 7 AuG; Ziff. 2.2). Das Verfahren läuft jedoch anders ab als bei vorläufig Aufgenommenen: Nach Einreise in die Schweiz durchlaufen sie ein eigenständiges Asylverfahren, in dem geprüft wird, ob eigene Asylgründe geltend gemacht werden.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben die Möglichkeit, den internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge zu beantragen (Art. 3 Bst. a RDV). Mit diesem Reiseausweis können sie aus der Schweiz aus- und wieder einreisen, ohne einer Reisebewilligungspflicht zu unterliegen (Art. 59 Abs. 2 Bst. a AuG). Damit ist auch eine Kontrolle von Heimatreisen erschwert, die zum Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft führen können.

---

<sup>67</sup> Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006(SR 836.2).

<sup>68</sup> Verordnung über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007(SR 836.21).

## 2.4. Statistische Angaben<sup>69</sup>

### 2.4.1. Bewegung und Bestand

Ende Juni 2016 lebten in der Schweiz 34 741 Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (inkl. vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) und 43 300 anerkannte Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde (mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung).<sup>70</sup>

Im Durchschnitt der letzten acht Jahre betrafen die meisten vorläufigen Aufnahmen Personen aus Eritrea (in der Regel handelt es sich dabei um vorläufig aufgenommene Flüchtlinge). Am zweithäufigsten waren die vorläufigen Aufnahmen bei Personen aus Syrien, gefolgt von Personen aus Afghanistan, Somalia und China.

Vorläufige Aufnahmen:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
3506	3385	3711	2159	1572	2642	6873	5253	2339

Vorläufige Aufnahmen von anerkannten Flüchtlingen:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
821	668	1085	911	488	790	2494	2534	1279

Anerkannte Flüchtlinge mit Asylgewährung:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
2261	2622	3449	3711	2507	3167	6199	6377	3252

Ende 2015<sup>71</sup> hielten sich insgesamt 24 739 vorläufig aufgenommene Personen und 8320 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Schweiz auf. Davon befanden sich 15 028 vorläufig aufgenommene Personen und 6423 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge seit weniger als sieben Jahren in der Schweiz. Ende 2014 belief sich die Zahl der vorläufig aufgenommenen Personen auf 22 362, diejenige der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge auf 6479. 13 811 vorläufig aufgenommene Personen und 5025 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge waren seit weniger als sieben Jahren in der Schweiz.

<sup>69</sup> Siehe auch Bericht des Bundesrats vom 30. Juni 2014 in Erfüllung des Postulats der FDP-Liberale Fraktion vom 24. September 2013 «Asyl. Statistiken zur Härtefallbewilligung» (13.3771). Abrufbar unter: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2014 > Bericht über vorläufige Aufnahmen und Härtefallbewilligungen.

<sup>70</sup> Asylstatistik SEM Juni 2016, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Archiv ab 2008 > 2016.

<sup>71</sup> Kommentierte Asylstatistik 2015, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Archiv ab 2008 > 2015 > Kommentierte Asylstatistik 2015.



### Hauptländer der angeordneten vorläufigen Aufnahmen (Zeitraum 2009 bis Juni 2016):

	VA Unzumutbarkeit	VA Unzulässigkeit inkl. VA Flüchtlinge	VA Unmöglichkeit	VA andere	VA Total
1. Eritrea	1639	5645	4	4	7292
2. Syrien	5897	805	1	13	6716
3. Afghanistan	4347	98	0	6	4451
4. Somalia	3715	39	2	3	3759
5. China (Volksrepublik)	168	2425	0	3	2596
6. Sri Lanka	1754	228	2	14	1998
7. Irak	1569	64	2	1	1636
8. Serbien	977	18	2	27	1024
9. Kongo DR	857	25	2	3	887
10. Äthiopien	587	111	2	0	700
<b>Total Top10</b>	<b>21'875</b>	<b>9'636</b>	<b>17</b>	<b>74</b>	<b>31'602</b>
<b>Gesamttotal</b>	<b>27'221</b>	<b>10'729</b>	<b>119</b>	<b>114</b>	<b>38'183</b>

\* Total angeordnete vorläufige Aufnahmen (alle Länder): 37 543

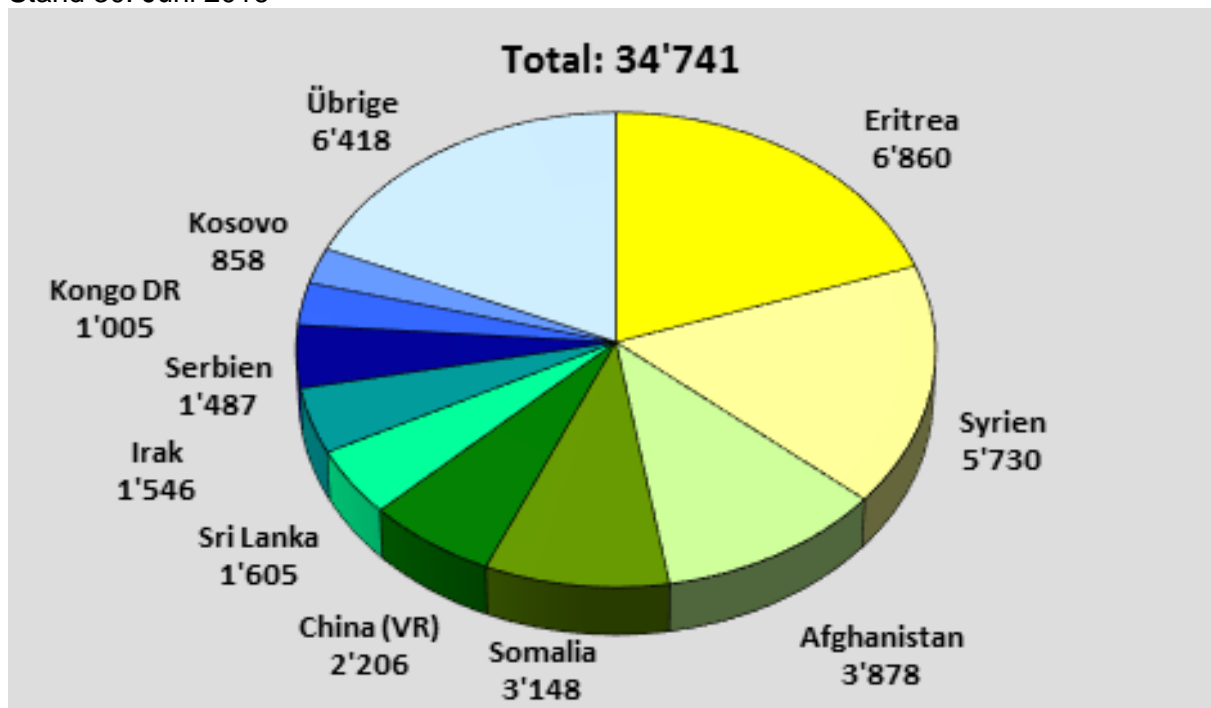
### Bestände\* der vorläufigen Aufnahmen nach Herkunftsländern (Zeitraum 2009 bis 2015):

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
<b>Total</b>	22 682	23 471	23 310	22 625	22 639	28 641	33 059	34 741
<b>Syrien</b>	414	413	700	856	1317	3704	5361	5730
<b>Eritrea</b>	1050	1722	1933	1996	2358	3495	5588	6860
<b>Afghanistan</b>	903	1177	1416	1410	1862	3230	3595	3878
<b>Somalia</b>	2938	3682	3600	3496	3315	3311	3219	3148
<b>China VR</b>	713	870	1139	1104	1116	1942	2193	2206
<b>Sri Lanka</b>	1921	2191	2009	1922	1771	1684	1635	1605
<b>Irak</b>	2219	2183	2074	1949	1761	1684	1586	1546
<b>Serbien</b>	4418	3593	2985	2474	1978	1750	1584	1487
<b>Kongo DR</b>	1152	1113	1087	1071	998	1045	1028	1005

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

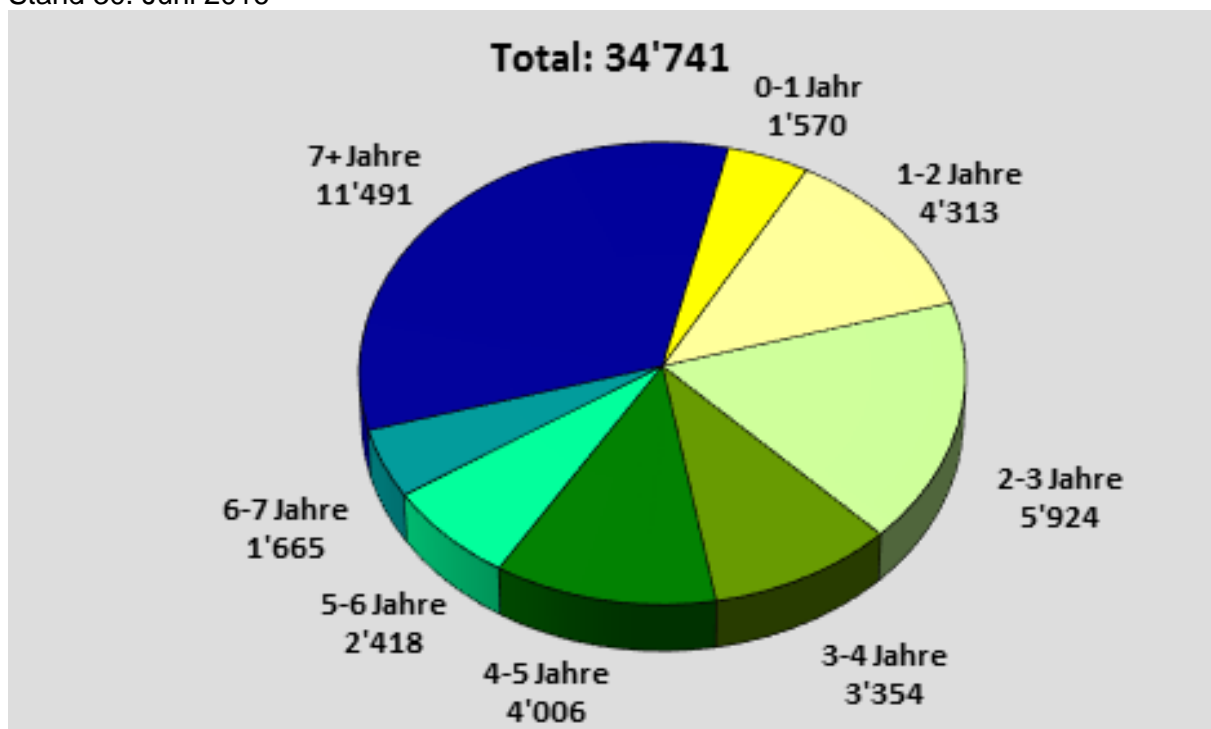
## Vorläufig aufgenommene Personen Bestand nach Nationen<sup>72</sup>

Stand 30. Juni 2016



## Vorläufig aufgenommene Personen: Aufenthaltsdauer seit der Einreise<sup>73</sup>

Stand 30. Juni 2016



<sup>72</sup> Kommentierte Asylstatistik 2. Quartal 2016, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Archiv ab 2008 > 2016 > Kommentierte Asylstatistik 2. Quartal 2016.

<sup>73</sup> Kommentierte Asylstatistik 2. Quartal 2016, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Archiv ab 2008 > 2016 > Kommentierte Asylstatistik 2. Quartal 2016.

### Bestände der vorläufig Aufgenommenen (Zeitraum 2009 bis Juni 2016):

	VA Unzumutbarkeit	VA Unzulässigkeit inkl. VA Flüchtlinge	VA Unmöglichkeit	VA andere*	VA Total	davon VA Flüchtlinge
2009	17 790	2812	275	1805	22 682	2530
2010	18 218	3597	250	1406	23 471	3280
2011	17 711	4220	229	1150	23 310	3902
2012	17 071	4326	221	1007	22 625	4043
2013	16 942	4654	191	852	22 639	4349
2014	21 060	6633	185	763	28 641	6279
2015	23 519	8679	172	689	33 059	8320
06/2016	24 287	9643	173	638	34 741	9287

\* HUMAK, persönliche Notlage, Gruppe BRB, ohne Angabe

### Erteilte Härtefallbewilligungen von 2009 bis Ende Juni 2016

	Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG	Art. 84 Abs. 5 AuG	Art. 14 Abs. 2 AsylG
2009	88	2682	429
2010	129	2656	286
2011	163	1866	202
2012	270	1674	144
2013	280	2056	148
2014	292	1939	97
2015	318	1861	105
06/2016	264	1018	71

### Beendigungsgründe für die vorläufige Aufnahme (Zeitraum 2008–2015)

Beendigungsgrund	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Einbürgerung	478	424	541	278	351	217	227
Regelung AuG nach Asylgewährung	144	112	92	145	97	184	282
Anspruch auf ausländerrechtliche Regelung (u. a. Heirat)	215	155	152	103	162	98	168
Ausländerrechtliche Regelung (ohne Anspruch)	105	64	115	68	157	127	119
Humanitäre Regelung Art. 31 VZAE	1	4	4	132	12	0	2
Härtefallregelung Art. 14. Abs. 2 AsylG	11	7	4	2	1	14	17
Härtefallregelung Art. 84 Abs. 5 AuG	2734	2696	1862	1548	2052	1914	1766
Regelung AuG nach Staatenlosigkeit	8	15	11	16	42	83	137
Freiwillig ausgereist	102	172	102	120	122	168	150
Zurückgeführt in Heimatstaat	2	0	0	2	0	1	2
Gestorben	61	53	44	41	30	52	62
Andere Gründe	374	282	233	204	269	262	412
Hängig	48	173	88	47	34	97	122
<b>Total Beendigungen</b>	<b>4283</b>	<b>4112</b>	<b>3248</b>	<b>2706</b>	<b>3329</b>	<b>3217</b>	<b>3466</b>

## 2010–2015: Anordnung VA aus medizinischen Gründen (reine Medizinalfälle)<sup>74</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	06/2016
VA Unzumutbar	214	176	132	192	274	201	95

## Überprüfte und aufgehobene vorläufige Aufnahmen (2010 - Juni 2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
Überprüfte vorläufige Aufnahmen	1838	1069	243	238	1492	637	764
Aufgehobene vorläufige Aufnahmen	66	107	46	44	36	21	14

## 2.4.2. Erwerbsquoten und Sozialhilfequoten

### Anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	06/2016
Bestand	7518	8188	8339	7674	13 138	19 238	22 422
Erwerbsfähige	4872	6503	6430	5461	8729	12 896	14 999
Erwerbstätige	1003	1257	1343	855	1702	2750	3319
Erwerbsquote	20,6 %	19,3 %	20,9 %	15,7 %	19,5 %	21,3 %	22,1 %
Sozialhilfequote FL ≤ 5	92,4 %	87,3 %	89,3 %	84,9 %	83,4 %	k. a.	k. a.

### Vorläufig aufgenommene Personen inkl. Flüchtlinge (Ausweis F)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ende Juni 2016
Bestand	23 471	23 310	22 625	22 639	28 641	33 059	34 741
Erwerbsfähige	15 133	15 342	14 905	14 860	18 767	21 711	22 888
Erwerbstätige	5390	5746	5761	5755	5994	6439	6515
Erwerbsquote	35,6 %	37,5 %	38,7 %	38,7 %	31,9 %	29,7 %	28,5 %
Sozialhilfequote VA ≤ 7	78,4 %	76,7 %	72,1 %	69,7 %	77,2 %	81,8 %	k. a.
VA FL ≤ 7	77,8 %	81,3 %	77,2 %	73,1 %	76,1 %		

<sup>74</sup> Antwort des Bundesrats vom 2. September 2015 auf die Interpellation Carlo Sommaruga vom 18. Juni 2015 ([15.3698](#)). Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > Geschäftsnummer: 15.3698.

Das SEM hat Statistiken zu den durchschnittlichen Erwerbsquoten von vorläufig Aufgenommenen und Asylsuchenden publiziert. Es handelt sich um die Durchschnittsquoten aller Personen mit diesem Status. Wie die vorstehenden Grafiken zu den jährlichen Erteilungen sowie der Beendigungen der vorläufigen Aufnahmen zeigen, ändert die Zusammensetzung dieser statistischen Gruppen relativ stark. Neue Personen treten dabei in den Bestand der vorläufig Aufgenommenen ein, während andere Personen aus dem Bestand austreten. Bei der Erteilung der vorläufigen Aufnahme ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Personen eine tiefe Erwerbsquote und hohe Sozialhilfeabhängigkeit aufweisen, da sie in der Regel ohne Erwerbsperspektive und mittellos einreisen.

Bei der Beendigung der vorläufigen Aufnahme durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Härtefallregelung) ist die Erwerbsquote hoch, da sie eine gelungene Integration voraussetzt. Personen, denen die Erwerbsintegration nicht gelingt, verbleiben somit länger im Bestand der vorläufig Aufgenommenen und beeinflussen die Erwerbsquote negativ. Oftmals wird daraus der Schluss gezogen, dass die Arbeitsintegration nicht gelingt. Dass sich hinter den relativ tiefen Durchschnittszahlen ein stetiger Anstieg der Erwerbsquote verbirgt, hat die Studie "Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt" gezeigt.<sup>75</sup>

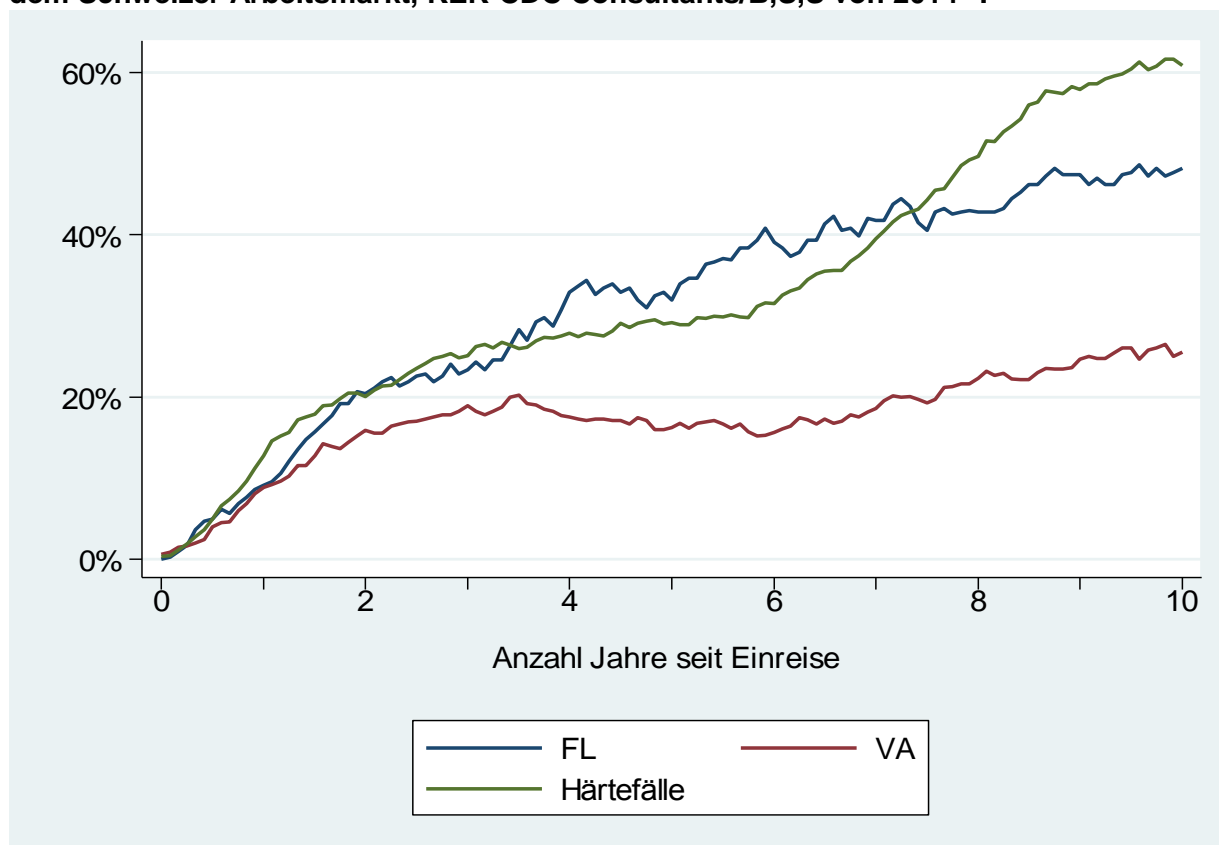
Die verhältnismässig hohe Anzahl von Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen in den Jahren 2014 und 2015 wird voraussichtlich zur Folge haben, dass die durchschnittlichen Erwerbsquoten gemäss der Statistik des SEM tendenziell sinken und einige Zeit noch auf einem tiefen Niveau verharren werden.

Die erwähnte Studie stellt die Erwerbsbeteiligung im Längsschnitt dar. Sie zeigt auf, dass Personen, die als Asylsuchende in die Schweiz eingereist sind, vorläufig aufgenommen wurden und nach mehreren Jahren als "Härtefälle" bei gelungener Integration eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, nach zehn Jahren durchschnittlich zu rund 60 % erwerbstätig sind (grüne Kurve). Vorläufig aufgenommene Personen, die zehn Jahre nach dem Asylgesuch – vermutlich auch aufgrund mangelnder Integration – noch keine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, sind hingegen nur zu rund 20 % erwerbstätig (rote Kurve).

---

<sup>75</sup> Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt», B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und KEK-CDC Consultants, April 2014, abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Thematische Berichte und Studien > Berichte zu vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen.

## Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, KEK-CDC Consultants/B,S,S von 2014<sup>76</sup>:



### 2.5. Einschätzung der geltenden Regelung

Gründe für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme

Im Jahr 2014 stieg die Zahl der vorläufig Aufgenommenen deutlich von 22 639 auf 28 641 an. Ende 2015 umfasste sie 33 059 Personen und Mitte 2016 34 741 (Stand Ende Juni 2016). Dies ist einerseits auf die starke Zunahme von schutzbedürftigen Asylsuchenden aus Kriegsgebieten zurückzuführen. So hat das SEM im Jahr 2014 im Rahmen der Behandlungsstrategie vermehrt Asylgesuche von Personen aus solchen Gebieten behandelt. Andererseits war im Jahr 2015 Eritrea wichtigstes Herkunftsland von Asylsuchenden. Bei den im Jahr 2015 für eritreische Staatsangehörige getroffenen Asylentscheiden wurden 25 % als Flüchtlinge und 7 % wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung vorläufig aufgenommen.

Die Gründe, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen können, sind zum Teil umstritten. Dies gilt insbesondere für die Frage, in welchen Situationen eine Rückkehr auch wegen anderer als der in Artikel 83 Absatz 4 AuG explizit aufgeführten Gründe (Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt, medizinische Notlage) unzumutbar sein kann. So wird die vorläufige Aufnahme auch bei besonders verletzlichen Personen (z. B. alleinstehende Müttern, ältere oder behinderte Personen) oder bei schwerwiegenden sozialen Problemen im Herkunftsland (fehlendes soziales Netz) gewährt. Bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme kommt somit den Behörden ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zu.

Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme

Der Familiennachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern von vorläufig aufgenommenen Personen ist immer wieder Gegenstand politischer Vorstösse. So wurden in den letzten Jahren einerseits Forderungen laut, den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen

<sup>76</sup> Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt», Grafik 2, S. 21.

Personen nach einem Aufenthalt von drei Jahren abzuschaffen.<sup>77</sup> Andererseits werden aber insbesondere von Hilfswerken auch Erleichterungen beim Familiennachzug gefordert.<sup>78</sup>

In der Kritik stehen auch Reisebewilligungen für vorläufig Aufgenommene, insbesondere Heimatreisen und Reisen von Sozialhilfeempfängern (Ziff. 2.2). Je nach Standpunkt wird diesbezüglich eine grosszügigere oder restriktivere Regelung gefordert. Diese Kritik richtet sich jedoch an alle Personen aus dem Asylbereich, insbesondere auch an die Reisetätigkeit von anerkannten Flüchtlingen. Anerkannte Flüchtlinge mit oder ohne Asyl haben gemäss Flüchtlingskonvention Anspruch auf einen Reiseausweis, mit dem sie grundsätzlich frei reisen können. Reisen in den Heimatstaat sind für anerkannte Flüchtlinge jedoch untersagt. Die seit Dezember 2012 geltende Regelung (Ziff. 2.2) für vorläufig Aufgenommene (ohne Flüchtlingseigenschaft) ist insbesondere bezüglich Heimatreisen sehr restriktiv. Sie soll Missbräuche verhindern und gleichzeitig Auslandsreisen bei Vorliegen berechtigter Gründe oder bei guter Integration trotzdem ermöglichen. Als Anreiz für Integrationsleistungen ist die bestehende Regelung wichtig, da für die Bewilligung einer Auslandsreise aus humanitären oder anderen Gründen der Grad der Integration und die finanzielle Selbständigkeit berücksichtigt werden.

Die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme wurde insbesondere mit dem neuen Ausländergesetz verbessert (Ziff. 2.1). Trotzdem besteht in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt nach wie vor ein erhebliches Verbesserungspotenzial. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es lange dauert, bis sich vorläufig aufgenommene Personen überhaupt in den Arbeitsmarkt integrieren können (Ziff. 2.4).

Dies ist auf mehrere Gründe zurückzuführen. So weist ein Grossteil der vorläufig Aufgenommenen noch nicht die nötigen beruflichen Kompetenzen für den Schweizer Arbeitsmarkt auf (v. a. fehlende schulische und berufliche Bildung, mangelnde Sprachkenntnisse). Weitere Gründe sind die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sowie der beschränkte Bedarf des Arbeitsmarkts in Branchen mit eher niedrigen Qualifikationsanforderungen, einschränkende administrative Regelungen, die Sonderabgabe auf dem Erwerbseinkommen sowie die unterschiedliche Bewilligungspraxis und Gebühren der Kantone (Ziff. 2.6.1 und 2.6.2).

Die Praxis, wonach für eine Härtefallregelung (Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung) eine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt wird, trägt auch dazu bei, dass die Erwerbsquote der verbleibenden Personen mit einer vorläufigen Aufnahme geringer ausfällt. So erhalten gut integrierte und erwerbstätige Personen eher eine Aufenthaltsbewilligung und treten damit aus der statistischen Gruppe der vorläufig Aufgenommenen aus. Es ist daher festzustellen, dass die Erwerbsquote nach einem längeren Aufenthalt in der Schweiz und einer Härtefallregelung deutlich ansteigt. Die Voraussetzung der Erwerbstätigkeit für die Erteilung einer Härtefallregelung stellt einen Anreiz für eine rasche arbeitsmarktliche Integration dar.

Studien<sup>79</sup> haben zudem ergeben, dass der Status der vorläufigen Aufnahme auf Arbeitgeber oft abschreckend wirkt, da sie davon ausgehen, dass eine solche Person tatsächlich nur vorübergehend in der Schweiz verbleibt.

---

<sup>77</sup> Vgl. hierzu zum Beispiel 13.425 Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene; 11.3920 Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene.

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH «Syrienkrise: Fünf Forderungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe» vom 3. März 2015, Forderung 4; abrufbar unter: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch) > News > Archiv > 2015.

<sup>79</sup> Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» c, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und KEK-CDC Consultants, April 2014, S. 22; abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Berichte zu vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen.

## Beendigung der vorläufigen Aufnahme

Das SEM ist angehalten, periodisch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Verfügung der vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind. Es hat die vorläufige Aufnahme aufzuheben und den Vollzug der Weg- oder Ausweisung anzuordnen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AuG). Es wird teilweise kritisiert, dass solche Aufhebungen in der Praxis lediglich in Einzelfällen erfolgen.

Bei der Mehrheit der vorläufigen Aufnahmen ist von längerfristig bestehenden Vollzugshindernissen auszugehen, z. B. in Syrien, Somalia und Afghanistan. Gut 20 % aller vorläufig aufgenommenen Personen besitzen heute zudem die Flüchtlingseigenschaft. In diesen Fällen rechtfertigt sich eine periodische Überprüfung der Berechtigung der vorläufigen Aufnahmen in einem jährlichen Rhythmus nicht. Deshalb überprüft das SEM derzeit pro Jahr nur rund 1000 bis 1500 ausgewählte vorläufige Aufnahmen. Systematisch überprüft und nach Möglichkeit aufgehoben werden hingegen vorläufige Aufnahmen von Personen, die einen Ausschlussgrund im Sinne von Artikel 83 Absatz 7 AuG erfüllen, die also beispielsweise zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind oder die erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz verstossen haben.

Die Vollzugshindernisse, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen, bestehen oftmals während langer Zeit weiter, und die vorläufig aufgenommenen Personen verbleiben schlussendlich definitiv in der Schweiz. Ihr Bestand blieb bis zur markanten Zunahme aufgrund der gestiegenen Asylgesuchen in der letzten Zeit relativ stabil. Die Abgänge sind in erster Linie auf die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen (v. a. Härtefallbewilligungen und Bewilligungserteilungen im Rahmen des Familiennachzugs durch Heirat) und Einbürgerungen zurückzuführen; die Zahl der Ausreisen ist demgegenüber tief (Ziff. 2.4. oben).

Entfällt bei einer vorläufig aufgenommenen Person nach Jahren das Vollzugshindernis und müsste sie in der Folge die Schweiz verlassen, kann die Integration in der Schweiz soweit fortgeschritten sein, dass eine Rückkehr in den Herkunftsstaat nicht mehr zumutbar ist. Dies gilt insbesondere für Familien, wenn die Kinder in der Schweiz aufgewachsen sind.

Schliesslich wird die Praxis der Kantone und des SEM bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen in Härtefällen einerseits als zu streng beurteilt, insbesondere bezüglich der dafür notwendigen Aufenthaltsdauer und der notwendigen Integration. Andererseits bestehen aber auch Forderungen nach einer Beschränkung oder Abschaffung dieser Härtefallregelungen.

## Schlussfolgerungen

Die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme stellt einen oft als unbefriedigend empfundenen Kompromiss dar, der sich im Laufe von mehreren Gesetzesrevisionen herausgebildet hat. Sie ermöglicht den Aufenthalt von Personen, die in der Regel nicht unter den Schutzgehalt der Flüchtlingskonvention fallen<sup>80</sup> und deren Rückkehr in den Herkunftsstaat nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist.

Die dargestellten Probleme ergeben sich aus den Zielkonflikten zwischen Anordnung und Vollzug der Wegweisung, vorübergehender Anwesenheitsregelung und längerfristiger Integration in der Schweiz auch zur Vermeidung einer Sozialhilfeabhängigkeit. Mögliche Handlungsoptionen sind eine grundsätzliche Neugestaltung des Status oder weitere punktuelle Anpassungen (Ziff. 4.1 ff.).

## 2.6. Bestehende Projekte zur Anpassung der vorläufigen Aufnahme

### 2.6.1. Verbesserung der Erwerbsintegration

Die Botschaft des Bundesrats vom 8. März 2013<sup>81</sup> zur Revision des Ausländergesetzes (Integrationsbestimmungen) wurde vom Parlament zur Anpassung an den in der Zwischenzeit angenommenen Artikel 121a BV zurückgewiesen. Am 4. März 2016 hat der Bundesrat im

<sup>80</sup> Zu vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen vgl. Ausführungen in Ziffer 2.3.

<sup>81</sup> 13.030; BBl 2013 2397



Auftrag des Parlaments eine Zusatzbotschaft<sup>82</sup> in Ergänzung der Botschaft vom 8. März 2013 verabschiedet. Der Bundesrat schlägt in dieser zurzeit im Parlament hängigen Vorlage zusätzliche Anpassungen vor, die die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und von Personen, denen Asyl gewährt wurde, erleichtern sollen:

**Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht**

Das bisherige Bewilligungsverfahren für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit soll zugunsten einer einfachen Meldepflicht aufgehoben werden. Voraussetzung dafür ist, dass die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Diese Vereinfachung für den Arbeitgeber und die betroffene Person ermöglicht den sofortigen Stellenantritt, und die Gebühren für das Bewilligungsverfahren fallen weg. Durch die weiterhin bestehende Meldepflicht und die nachgelagerten Kontrollen können die Lohn- und Arbeitsbedingungen für diese sensible Personenkategorie weiterhin garantiert werden. Zudem stehen so die statistischen Daten, die benötigt werden, um die Vergütung der Sozialhilfekosten der Kantone im Asylbereich zu berechnen, weiterhin zur Verfügung.

**Abschaffung der Sonderabgabe**

Bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind heute vorläufig Aufgenommene (neben Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung) verpflichtet, Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens aufgrund der Bestimmungen über die Sonderabgabepflicht (Art. 86 Asylgesetz<sup>83</sup>; AsylG) und die Vermögenswertabnahme (Art. 87 AsylG) zurückzuerstatten (Art. 85 Abs. 1 AsylG). Die Sonderabgabe ist unabhängig von den effektiv verursachten Kosten geschuldet. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, für jede erwerbstätige Person 10 % des Lohns an das SEM zu überweisen. Das SEM kann zudem diesen Personen Vermögenswerte abnehmen, die an die Sonderabgabe angerechnet werden (Art. 87 AsylG, Art. 88 AuG).

Der zu leistende Betrag beläuft sich pro Person auf maximal CHF 15 000 (inkl. Vermögenswertabnahmen). Die Sonderabgabepflicht endet, wenn dieser Betrag erreicht ist, spätestens aber nach zehn Jahren (Art. 10 Abs. 2 Bst. a AsylV 2). Bei vorläufig Aufgenommenen endet sie nach drei Jahren vorläufiger Aufnahme, spätestens aber sieben Jahre nach ihrer Einreise (Art. 10 Abs. 2 Bst. e AsylV 2). In den letzten Jahren wurden durch die Sonderabgabepflicht und die Vermögenswertabnahme Bruttoeinnahmen von durchschnittlich CHF 6,5 Millionen pro Jahr erzielt; die Nettoeinnahmen beliefen sich auf jährlich rund CHF 4 Millionen. Im Jahr 2014 betragen die Bruttoeinnahmen noch rund CHF 5,5 Millionen bzw. CHF 4,6 Millionen im Jahr 2015. Die Nettoeinnahmen betragen daher noch rund CHF 3 Millionen im Jahr 2014 bzw. CHF 2,1 Millionen im Jahr 2015.

Aufgrund der relativ geringen Einkommen dieser Personengruppe führt dieser Abzug von 10 % des Lohns, der zusätzlich zur Quellensteuer von 10 % geschuldet ist, zu einer Abnahme der Bereitschaft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Die vorgeschlagene Einführung einer einfachen Meldepflicht und der Wegfall der Sonderabgabe sollen den Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei vorläufig Aufgenommenen erhöhen. Auch die Bereitschaft der Arbeitgeber, solche Personen einzustellen, kann damit verbessert werden, da die hier bisher bestehenden bürokratischen Umtriebe wegfallen. Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) tragen diese Massnahmen zudem dazu bei, das inländische Arbeitskräftepotenzial noch besser zu nutzen.

---

<sup>82</sup> 13.030; BBI 2016 2821

<sup>83</sup> SR 142.31

### **2.6.2. Pilotprogramm zur Verstärkung der Integrationsmassnahmen von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen**

Mit dem Ziel, die Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen rascher und nachhaltiger zu fördern, wurde am 18. Dezember 2015 ein vierjähriges Pilotprogramm lanciert, das auf dem Prinzip der Schweizer Berufslehre beruht. In Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsbranchen sollen mittels Integrationsvorlehren fähige und motivierte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene frühzeitig sprachlich und fachlich geschult und mit Praxiseinsätzen an den Schweizer Arbeitsalltag herangeführt werden. Das Pilotprogramm "Integrationsvorlehre" ist eine Antwort auf die gestiegene Anzahl von Personen aus dem Asylbereich, die längerfristig in der Schweiz verbleiben. Das Potenzial dieser inländischen Arbeitskräfte soll besser ausgeschöpft und die Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt werden. Das Pilotprogramm entspricht den Zielen des am 9. Februar 2014 angenommenen Artikels 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) der Verfassungsbestimmung zur Masseneinwanderung und leistet einen Beitrag zur Linderung des Fach- und Arbeitskräftemangels (Fachkräfteinitiative). Neben der Integrationsvorlehre setzt das Pilotprogramm auf eine frühzeitige Sprachförderung für Personen im Asylprozess, die höchstwahrscheinlich in der Schweiz bleiben (aktuell z. B. Personen aus Syrien und Eritrea). Diese Asylsuchenden sollen die Zeit während des Asylverfahrens nutzen können, um die am Wohnort gesprochene Landessprache möglichst rasch und erfolgreich zu erlernen. Bis zum Asylentscheid soll ihnen aber weiterhin der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert bleiben. Ziel ist es, dass jährlich rund 1000 Personen während des Verfahrens die sprachlichen Kompetenzen erwerben, damit sie nach dem Asylentscheid ohne weitere Wartefrist direkt an einer Integrationsvorlehre teilnehmen oder in das Berufsleben einsteigen können.

### **2.6.3. Weitere Anpassungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen**

Zurzeit werden Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen geprüft. So haben die Vorstände des Verbandes der Schweizerischen Arbeitsmarktbehörden VSAA und der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM, gestützt auf Vorarbeiten einer gemeinsamen Arbeitsgruppe im Februar 2015,<sup>84</sup> verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen verabschiedet. Diese richten sich an die kantonalen Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden sowie an das SEM. Die Empfehlungen sind eine gute Grundlage für Anpassungen der heutigen Praxis (vgl. Ziff. 4.3).

Das SEM hat deshalb festgelegt, wie es Massnahmen zur besseren Erwerbsintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen umsetzen möchte. Ein grosser Teil dieser Massnahmen betrifft den Abbau administrativer Hürden, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern und damit die Arbeitsmarktintegration zu fördern. Ebenfalls sollen Praktika im ersten Arbeitsmarkt gesamtschweizerisch näher definiert werden. Entsprechende Empfehlungen des SEM an die Kantone sind für den Herbst 2016 geplant.

Die vom Bundesrat in seiner Zusatzbotschaft vom 4. März 2016 (Ziff. 2.6.1) vorgeschlagene Abschaffung der Sonderabgabe wird grundsätzlich auch vom VSAA und von der VKM unterstützt. Während die Arbeitsgruppe den Ersatz des Bewilligungsverfahrens durch eine Meldepflicht befürwortet, äussern die Vorstände des VSAA und der VKM gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Umsetzung; nach ihrer Auffassung ist das Bewilligungsverfahren auch als

---

<sup>84</sup> Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen» vom 28. November 2014, inklusive Würdigung desselben durch die Vorstände des VSAA und der VKM vom 4. Februar 2015; abrufbar unter: [www.vsaa.ch](http://www.vsaa.ch) > News > Archiv > 05.03.2015 Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Bericht.

Schutzmassnahme gegen prekäre Lohn- und Arbeitsbedingungen und nicht nur als unnötige administrative Hürde zu verstehen.<sup>85</sup>

Eine weitere Empfehlung betrifft die Änderung des Begriffs "vorläufige Aufnahme". Der tatsächlichen Anwesenheitsdauer von Personen mit diesem Status ist Rechnung zu tragen, da wie oben ausgeführt (Ziff. 2.5) eine Grosszahl dieser Personen dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Zudem hat es sich gezeigt, dass viele Arbeitgeber zu wenig über diesen Status informiert sind und die Stellensuche deswegen zusätzlich erschwert wird.<sup>86</sup> So gehen manche potentielle Arbeitgeber davon aus, dass sich diese Personen generell nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten oder sie grundsätzlich gar nicht erwerbstätig sein dürfen, wie dies bei den Asylsuchenden (Ausweis N) in den ersten drei Monaten des Aufenthalts der Fall ist. Im Rahmen der beschlossenen Beschleunigung der Asylverfahren wird diese Frist aufgehoben. Asylsuchende können, sobald sie sich im Rahmen des erweiterten Verfahrens in einem Kanton aufhalten, einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Bei der Umsetzung in den Kantonen bestehen zudem erhebliche Unterschiede bei der Dauer und der Komplexität der Bewilligungsverfahren sowie bei den damit verbundenen Gebühren.<sup>87</sup> Teilweise ist ein provisorischer Stellenantritt bereits bei Einreichung des Gesuchs möglich, in anderen Fällen ist ein langwieriges Bewilligungs- und Kontrollverfahren vorgesehen. Eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der kantonalen Praxen ist bereits im Rahmen des geltenden Rechts möglich.

Eine weitere Empfehlung betrifft den Kantonswechsel. Dieser wird heute für vorläufig Aufgenommene nur unter restriktiven Bedingungen bewilligt (Ziff. 2.2). Denkbar wären Erleichterungen für Personen, die über einen längeren Zeitraum einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton nachgehen und weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialleistungen oder Ergänzungsleistungen beziehen. Der Wohnsitzwechsel in den Arbeitskanton könnte gestattet werden, wenn andernfalls ein langer Arbeitsweg zu bewältigen ist. Als Anhaltspunkt könnte zum Beispiel die Regelung im Arbeitslosenversicherungsgesetz<sup>88</sup> dienen. Dort gilt ein Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden pro Weg grundsätzlich als unzumutbar (Art. 16 Abs. 2 Bst. f AVIG). Zudem ist es empfehlenswert, wenn die zuständigen kantonalen Behörden Gesuche um Stellenwechsel wohlwollend und im Interesse der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt bewilligen (z. B. wenn der Arbeitsort einer vorläufig aufgenommenen Person in einen anderen Kanton verlegt wird).

Personen aus dem Asylbereich erfüllen in vielen Fällen die für den Schweizer Arbeitsmarkt notwendigen Qualifikationen nicht oder nur ungenügend. Hier sind Aus- und Weiterbildungsmassnahmen notwendig. Die Höhe der Integrationspauschale des Bundes ist daher nach Auffassung der kantonalen Behörden zu überprüfen und allenfalls zu erhöhen. Zudem sollen vorläufig aufgenommene Personen einen einfachen Zugang zu Berufspraktika erhalten, die auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind.

#### **2.6.4. Überprüfung des Finanzierungssystems zur Ausrichtung der Sozialhilfe**

Die für den Asylbereich zuständigen Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden haben an der Asylkonferenz vom 28. März 2014 in Bern dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Neustrukturierung vom 18. Februar 2014 über die Gesamtplanung der Neustrukturierung des Asylbereichs zugestimmt.

Sie haben sich bezüglich der Umsetzung der Beschleunigung im Asylverfahren auf ein Kompensationsmodell geeinigt und dabei beschlossen, dass am bestehenden Finanzierungssys-

---

<sup>85</sup> Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe, Würdigung durch die Vorstände VSAA und VKM zu Handlungsfeld III; S. 4 f.

<sup>86</sup> Dies wurde auch in der Studie Erwerbsbeteiligung von BSS und KEK sowie im Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe festgestellt; Ziffer 3.3.2, S. 18.

<sup>87</sup> Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe (inkl. Verweise zu wissenschaftlichen Studien, die diese Kritikpunkte bestätigen), Ziffer 3.3.1, S. 17.

<sup>88</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung, AVIG, SR **837.0**.

tem zur Abgeltung der Sozialhilfekosten (Globalpauschalen) grundsätzlich festgehalten werden soll. Im Rahmen eines periodischen Monitorings soll das Finanzierungssystem hinsichtlich der Zielerreichung sowie unerwünschter Auswirkungen überprüft werden. Ergibt sich hieraus ein Anpassungsbedarf beim Kompensationsmodell oder beim Abgeltungssystem, sind Kantone und Bund bereit, dies gemeinsam mit Städten und Gemeinden anzugehen und umzusetzen.

Im Rahmen weiterer Umsetzungsarbeiten sowie bei allfälligen Anpassungen bezüglich des Status der vorläufigen Aufnahme ist namentlich zu prüfen, ob und wie die Abgeltungen anreizorientiert ausgerichtet werden können, damit die angestrebte Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und die Verbesserung einer raschen und nachhaltigen Integration effizienter erreicht werden können.<sup>89</sup>

Das geltende Finanzierungssystem ist dabei namentlich auch in folgender Hinsicht zu überprüfen:

- Bezüglich der heutigen Regelung, wonach der Bund den Kantonen (und die Kantone den Gemeinden) über mehrere Jahre Beiträge an die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ausrichtet. Diese Regelung mindert im Effekt den finanziellen Anreiz, die Personen rasch bei der Erwerbsintegration zu unterstützen und von der Sozialhilfe abzulösen. Zu prüfen sind die Vor- und Nachteile der Ausrichtung eines einmaligen pauschalen Beitrags durch den Bund, welcher der Integrationsförderung und auch der Deckung der voraussichtlichen Sozialhilfekosten dient. Denkbar wäre auch je eine gesonderte einmalige Pauschalabgeltung für die Sozialhilfekosten und für die Integrationsförderungsmassnahmen, um eine finanzielle Vermischung dieser beiden Bereiche zu verhindern. Mit den einmaligen Abgeltungen würde der Spielraum der Kantone und indirekt auch der Gemeinden deutlich erweitert und so ein Anreiz für eine verstärkte Förderung der Integration geschaffen.
- Mit dem seit April 2013 geltenden Finanzierungssystem werden Beiträge des Bundes an die Betreuung und Sozialhilfe (Globalpauschalen) bereits heute anreizorientiert ausgerichtet, sodass Kantone mit hoher Erwerbsbeteiligung im Vergleich zu Kantonen mit tiefer Erwerbsbeteiligung finanziell profitieren.<sup>90</sup> Die Kantone richten die Globalpauschale des Bundes nach unterschiedlichen Kriterien an die für die Sozialhilfe zuständigen Stellen aus (Asyl- bzw. Flüchtlingssozialhilfe oder Regelsozialhilfe). Die finanziellen Anreize zur Erwerbsintegration wirken sich daher nicht in allen Kantonen direkt auf die Akteure in den Gemeinden oder in den Regionen aus. Inwieweit der finanzielle Anreiz im heutigen Abgeltungssystem wirksam und zielführend ist, ist weiterhin zu beobachten. Eine aussagekräftige Beurteilung kann indessen erst nach einer Anwendungsphase von rund fünf Jahren vorgenommen werden.

Es könnte ein einfaches und wirksames Finanzierungssystem angestrebt werden, das über alle drei Staatsebenen möglichst durchlässig ist. Da die Sozialhilfe-, Integrations- und Migra-

---

<sup>89</sup> Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs – Schlussbericht. 18. Februar 2014. Arbeitsgruppe Neustrukturierung. S. 96. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Aktuell > News > News 2014 > Rahmenbedingungen für die Neustrukturierung des Asylbereichs festgelegt.

<sup>90</sup> Vorher wurden die Sozialhilfebeiträge nach einem System ausgerichtet, das Anreize schaffte, die den angestrebten Zielen (positive Kostenentwicklung und Integration in den Arbeitsmarkt) zuwiderliefern. So war es für die Kantone nicht besonders attraktiv, Arbeitsbewilligungen – insbesondere im Teilzeit- und Niedriglohnbereich – zu erteilen. Erläuternder Bericht zur Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) sowie der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom März 2012. Abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Aktuell > Abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte > Teilrevision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über die Integration von Ausländern (VIntA) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) > Erläuternder Bericht.

tionsbehörden in den Kantonen in der Regel in verschiedenen Departementen angesiedelt sind, müssten innerkantonal auf allen Ebenen (zwischen den Departementen und im Verhältnis Kanton und Gemeinden/Städte) gemeinsame Zielsetzungen vereinbart und umgesetzt werden (z. B. Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit und Verbesserung der raschen und nachhaltigen Integration). Dazu gehört auch die Weitergabe von finanziellen Anreizen an alle beteiligten Akteure.

### 3. Rechtsvergleich

#### 3.1. Einleitung

Für eine Überprüfung und Einschätzung der bestehenden vorläufigen Aufnahme ist ein internationaler Vergleich sinnvoll. Dazu wird die Regelung der EU zum subsidiären Schutzstatus analysiert. Zudem wird die Rechtslage in Deutschland, in den Niederlanden und in Schweden dargelegt. Deutschland und Schweden wurden ausgewählt, da sie aktuell die beiden Top-Zielländer in Europa darstellen.<sup>91</sup> Der Vergleich mit den Niederlanden liegt deshalb nahe, weil das niederländische Asylsystem als Anregung für die Neustrukturierung des Schweizer Asylbereichs dient.<sup>92</sup>

#### 3.2. Subsidiärer Schutz nach EU-Anerkennungsrichtlinie

Für die EU-Mitgliedstaaten legt die sogenannte Anerkennungsrichtlinie<sup>93</sup> (auch Qualifikationsrichtlinie genannt) die Voraussetzungen für die Gewährung von internationalem Schutz dar. Mit internationalem Schutz ist die Anerkennung als Flüchtling oder die Zuerkennung von subsidiärem Schutz gemeint. Die Anerkennungsrichtlinie ist die Neufassung der vorangehenden gleichnamigen Richtlinie aus dem Jahr 2004<sup>94</sup>. Die Neufassung bezweckt eine stärkere Angleichung der Vorschriften zur Anerkennung und zum Inhalt des internationalen Schutzes auf der Grundlage höherer Standards. Über die Gewährung eines höheren Schutzstandards hinaus will die Neufassung gewährleisten, dass unbegründete und missbräuchlich gestellte Anträge durch die Behörden zügiger bearbeitet werden. Ausserdem soll eine bessere Qualität der behördlichen Entscheidungen dazu führen, dass diese bei der Einlegung eines Rechtsbehelfs in der Regel nicht revidiert werden müssen. Schliesslich sollen die EU-Vorschriften mit der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR in Einklang gebracht werden.<sup>95</sup>

Die neugefasste Anerkennungsrichtlinie trat am 9. Januar 2012 in Kraft. Da es sich um eine Richtlinie handelt, ist diese nicht unmittelbar anwendbar, sondern musste durch die Mitgliedstaaten bis zum 22. Dezember 2013 in nationales Recht umgesetzt werden. Die vorangehende Fassung der Richtlinie wurde zugleich am 21. Dezember 2013 aufgehoben. Am 13. Juli 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Anerkennungsrichtlinie veröffentlicht. Ziel dabei ist es, durch eine weitere Harmonisierung eine stärkere Angleichung der Schutzvoraussetzungen zu erlangen. Die Asylentscheide sollen

---

<sup>91</sup> SEM kommentierte Asylstatistik, 2. Quartal 2015, Seite 10. Abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Monatsstatistiken.

<sup>92</sup> Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich, EJPD, März 2011, Ziff. 2.2; sowie Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund / Kantone Neustrukturierung des Asylbereiches, BFM, 21. November 2012. Beide Berichte sind abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte: Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich.

<sup>93</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

<sup>94</sup> Richtlinie 2004/83/EG. ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

<sup>95</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, KOM (2009) 551 endgültig.

sich auf gemeinsame Analysen der Europäischen Asylagentur stützen. Sekundärbewegungen sollen wirksamer vermieden werden. Der Schutzstatus soll neu nur solange wie nötig aufrechterhalten werden; gleichzeitig sollen jedoch mehr Integrationsanreize geschaffen werden. Diese weitere Harmonisierung soll insbesondere auch dadurch erzielt werden, indem die geltende Anerkennungsrichtlinie durch eine Verordnung ersetzt wird. Dadurch wird sie in allen Teilen direkt verbindlich für die EU-Mitgliedstaaten und bedarf, anders als die Richtlinie, keiner Umsetzung in das nationale Recht.

Um gemeinsame Verfahren für die Zu- und Aberkennung des internationalen Schutzes (gemäss der Anerkennungsrichtlinie) einzuführen, wurde zusätzlich die Richtlinie 2013/32/EU<sup>96</sup> erlassen. Diese Richtlinie wird auch Asylverfahrensrichtlinie genannt.

Anspruch auf subsidiären Schutz haben Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland bzw. bei einer staatenlosen Person in das Land ihres vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts, tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und die den Schutz des Herkunftslandes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen wollen (Art. 2 Bst. f Anerkennungsrichtlinie). Ein ernsthafter Schaden liegt vor bei der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, bei Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung oder bei einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts (Art. 15 Anerkennungsrichtlinie). Ausschlussgründe bestehen insbesondere für Personen, die eine schwere Straftat, ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben bzw. bei denen angenommen wird, dass sie ein solches begangen haben, oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit des Aufenthaltsstaates darstellen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a, b und d Anerkennungsrichtlinie).

Die Personengruppe, die subsidiären Schutz erhalten kann, entspricht nicht genau dem Personenkreis mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz. So begründen die folgenden Fälle, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen können, keinen subsidiären Schutz: Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs, medizinische Notlage, schwerwiegende soziale Probleme im Herkunftsland. Insofern kann in der Schweiz eine grössere Personengruppe in den Genuss einer vorläufigen Aufnahme kommen. Jedoch erhalten Personen mit subsidiärem Schutz eine gegenüber der vorläufigen Aufnahme bessere Rechtsstellung im Aufnahmestaat. So besteht beim Status des subsidiären Schutzes ein Anspruch auf Bewilligung einer Erwerbstätigkeit sowie Zugang zur berufsbezogenen (Weiter-)Bildung unter denselben Bedingungen wie für eigene Staatsangehörige (Art. 26 Anerkennungsrichtlinie). Auch vorläufig aufgenommenen Personen kann eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden, es besteht hierbei jedoch kein Rechtsanspruch auf die Bewilligung (Art. 85 Abs. 6 AuG).

Der aufgrund der Zuerkennung von subsidiärem Schutz erteilte Aufenthaltstitel muss mindestens ein Jahr gültig und verlängerbar sein (Art. 24 Abs. 2 Anerkennungsrichtlinie). Die vorläufige Aufnahme wird hingegen für höchstens ein Jahr erstmals gewährt und jährlich erneuert, sofern kein Beendigungsgrund vorliegt (Art. 85 Abs. 1 AuG). Nach fünf Jahren Aufenthalt wird die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auf Gesuch hin vertieft geprüft (Art. 84 Abs. 5 AuG). Die Anerkennungsrichtlinie bestimmt dazu lediglich, dass der Aufenthaltstitel im Fall einer Verlängerung mindestens zwei (weitere) Jahre gültig sein muss (Art. 24 Abs. 2 Anerkennungsrichtlinie). Bezüglich eines weitergehenden Aufenthalts im Aufnahmestaat besteht keine Regelung. Dies wird jedoch innerhalb der EU durch die Daueraufenthaltsricht-

---

<sup>96</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 60.

linie<sup>97</sup> festgelegt, die nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten gewährt (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass innerhalb der EU bei Vorliegen der Voraussetzungen (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie) ein Anspruch auf diesen Aufenthaltstitel besteht. In der Schweiz besteht auch bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Artikel 84 Absatz 5 AuG i. V. m. Artikel 31 VZAE kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

In Bezug auf die Einheit der Familie verschaffen die vorläufige Aufnahme und der subsidiäre Schutz die gleichen Leistungen: Familienangehörige, die sich im Aufnahmestaat befinden, erhalten dieselben Leistungen wie die vorläufig aufgenommene Person, bzw. den subsidiären Schutzstatus, wenn die familiäre Beziehung schon im Herkunftsland bestanden hat (ausser es bestehen Ausschlussgründe). Den Nachzug von Familienangehörigen, die sich im Herkunfts- oder in einem Drittstaat befinden, regelt die Anerkennungsrichtlinie nicht. In der Schweiz kann ein solcher Familiennachzug nach drei Jahren beantragt werden (Art. 85 Abs. 7 AuG).

Sozialhilfe für Personen mit subsidiärem Schutz wird in gleichem Umfang wie für Staatsangehörige des betreffenden EU-Staates ausgerichtet. Die Staaten können sich jedoch auf Kernleistungen beschränken, wenn diese im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewährt werden (Art. 29 Anerkennungsrichtlinie). Für vorläufig aufgenommene Personen ist die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe durch die Kantone geregelt (Art. 86 AuG). Der Ansatz bei der Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung, und die Sozialhilfe ist nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 86 Abs. 1 AuG i. V. m. Art. 82 Abs. 3 AsylG).

### **3.3. Deutschland**

In Deutschland bildet das Aufenthaltsgesetz<sup>98</sup> (AufenthG) das Pendant zum schweizerischen Ausländergesetz. Die Anerkennungsrichtlinie wurde darin umgesetzt.

Viele Bestimmungen und Rechtsfolgen sind ähnlich ausgestaltet wie in der Schweiz. So gibt es auch zwei primäre Formen von Aufenthaltstiteln, nämlich die Niederlassungserlaubnis (unbefristet, unabhängig von einem "Zweck" des Aufenthalts) und die Aufenthaltserlaubnis (befristet, stets in Abhängigkeit von einem Aufenthaltzweck erteilt). Zudem gibt es die sogenannte Duldung, die die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (was in der Schweiz einem Wegweisungsvollzug entspricht) regelt. Unterschiede zur schweizerischen Regelung bestehen jedoch vor allem darin, dass sowohl anerkannten Flüchtlingen als auch Personen mit subsidiärem Schutzstatus eine Aufenthaltserlaubnis (analog der Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz) erteilt wird (§ 25 AufenthG: Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen). Personen, die zwar nicht unter den subsidiären Schutzstatus fallen, bei denen aber ein Abschiebungsverbot nach Artikel 60 Absätze 5 und 7 AufenthG vorliegt, erhalten auch eine Aufenthaltserlaubnis. Darunter fallen einerseits Personen, bei denen eine Abschiebung aufgrund der EMRK nicht zulässig ist und andererseits Personen, für die im zurückzuführenden Staat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (ist jedoch eine ganze Bevölkerungsgruppe dieser Gefahr allgemein ausgesetzt, kann nur eine Duldung erteilt werden; § 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Unter den letzten Punkt können auch gesundheitliche Gründe fallen, wie sie in der Schweiz eine vorläufige Aufnahme wegen einer medi-

---

<sup>97</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

<sup>98</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet.



zinischen Notlage bedingen würde; dies jedoch nur, wenn die Gründe nicht nur vorübergehend sind. In diesem Fall wird der betroffenen Person eine Duldung gewährt.

In Deutschland gibt es somit verschiedene Formen der Aufenthaltserlaubnis, die sich in ihren Rechtsfolgen, u. a. bezüglich Bewilligungsdauer und Familiennachzug, wesentlich unterscheiden. Eine als Flüchtling anerkannte Person erhält eine Aufenthaltserlaubnis mit dreijähriger Gültigkeit. Nach drei Jahren wird eine unbefristete Niederlassungserlaubnis (in der Schweiz Niederlassungsbewilligung) erteilt, wenn das zuständige Bundesamt der Ausländerbehörde mitgeteilt hat, dass die Asylberechtigung bzw. die Flüchtlingsfeststellung nicht zu widerrufen oder zurückzunehmen ist.

Subsidiär Schutzberechtigte erhalten hingegen eine Aufenthaltserlaubnis mit einjähriger Gültigkeit, die bei Verlängerung zwei weitere Jahre gültig ist (§ 26 Abs. 1 AufenthG). Nach einem rechtmässigen Aufenthalt von sieben Jahren können sie eine Niederlassungserlaubnis beantragen, sofern weitere Voraussetzungen (beispielsweise die Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache) erfüllt sind. Im Unterschied zur Schweizer Regelung wird der Aufenthalt während des Asylverfahrens an die Frist zur Erlangung der Niederlassungserlaubnis angerechnet. Zudem haben Personen mit subsidiärem Schutzstatus in der Regel nach fünf Jahren Aufenthalt in der EU Anspruch auf Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis (Ziff. 3.1.2). Die Frist beginnt ab dem Tag der Beantragung des internationalen Schutzes. Dies unabhängig davon, in welchem EU-Staat das Gesuch um internationalen Schutz gestellt wurde bzw. ob die Flüchtlingseigenschaft verneint wurde (§ 9b Abs. 1 Nr. 5 AufenthG).

Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt subsidiär Schutzberechtigte zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, zum Erwerb von Bildung und zur Bewegungsfreiheit im In- und Ausland. Es besteht zudem ein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs (Sprach- und Landeskundekurse mit dem Ziel, das Wissen und die Hilfsmittel zu vermitteln, um ein selbstständiges Leben zu führen). Der Familiennachzug ist für subsidiär Schutzberechtigte gleich geregelt wie für anerkannte Flüchtlinge und wird grundsätzlich gewährt (§ 29 Abs. 2 AufenthG). Von der generellen Voraussetzung des ausreichenden Wohnraums kann bei subsidiär Schutzberechtigten abgewichen werden. Bei unbegleiteten minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten haben die Eltern Anspruch auf Familiennachzug (§ 36 Abs. 1 AufenthG). Seit dem 17. März 2016 ist jedoch eine neue Bestimmung in Kraft, welche den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten während eines Jahres aussetzt (§104 Abs. 13 AufenthG).

Personen, die in Deutschland weder subsidiären Schutz nach EU-Recht noch eine Aufenthaltserlaubnis wegen eines Abschiebungsverbots erhalten, in der Schweiz jedoch vorläufige Aufnahme finden würden (wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs, [vorübergehender] medizinischer Notlage; nicht aber wegen schwerwiegenden sozialen Problemen im Herkunftsland), können in Deutschland eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, die sogenannte Duldung, erwirken (§ 60a AufenthG). Die Voraussetzung hierfür ist unter anderem, dass keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG in Frage kommt. Beim Aufenthalt auf der Grundlage einer Duldung handelt es sich nicht um einen ordnungsgemässen Aufenthalt im völkerrechtlichen Sinne.<sup>99</sup> Die Duldung gibt dem Ausländer kein Aufenthaltsrecht. Der Aufenthalt bleibt vielmehr unrechtmässig, und die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise besteht fort.<sup>100</sup> Im Weiteren besteht kein Anspruch auf Erwerbstätigkeit. Die zuständige Ausländerbehörde kann eine solche jedoch bewilligen. Je nach Art der Beschäftigung oder Dauer

---

<sup>99</sup> (Deutsches) Bundesministerium des Innern: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, Ziffer 60a.3, S. 299.

<sup>100</sup> (Deutsches) Bundesministerium des Innern: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, Ziffer 60a.3, S. 299.



der legalen Anwesenheit wird dazu noch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit benötigt.<sup>101</sup>

Nach 18 Monaten Duldungszeit besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Dies setzt jedoch voraus, dass die ausländische Person die Unmöglichkeit der Rückführung ins Heimatland nicht selbst verschuldet hat und auch eine freiwillige Ausreise unmöglich oder jedenfalls unzumutbar ist.

Der Familiennachzug aus dem Ausland ist für Personen mit einer Duldung nicht vorgesehen (§ 29 AufenthG e contrario).

Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärem Schutzstatus erhalten Sozialhilfe in Form von Arbeitslosengeld II (umgangssprachlich auch "Hartz IV" genannt; Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; SGB XII).

Für Personen mit einer anderen Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung richten sich die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese sind ähnlich der schweizerischen Nothilfe ausgestaltet und bestehen hauptsächlich aus Sachleistungen und Unterkunft. Nach 15 Monaten fallen diese Personen unter das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) und können grundsätzlich Sozialhilfe erhalten.

### **3.4. Niederlande**

In den Niederlanden gelten für subsidiär Schutzberechtigte die gleichen Bestimmungen wie für anerkannte Flüchtlinge: Sie erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung, die normalerweise für fünf Jahre gültig ist. Beide Personengruppen haben vollen Zugang zu Erwerbstätigkeit, Bildung und Sozialhilfeleistungen. Letztere werden in der gleichen Höhe und unter den gleichen Bedingungen wie für niederländische Staatsangehörige ausgerichtet. Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsgenehmigung haben volle Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Niederlande und erhalten niederländische Reisedokumente, beispielsweise einen Pass für Flüchtlinge. Der Familiennachzug wird bewilligt, wenn das Gesuch innerhalb von drei Monaten seit der Entscheidung über die Ausstellung der Aufenthaltsgenehmigung gestellt wird. Wird das Gesuch später gestellt, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, beispielsweise muss ein genügend hohes Einkommen vorhanden sein, um für die Familienangehörigen finanziell sorgen zu können.

Nach fünf Jahren kann eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung (entspricht der Niederlassungsbewilligung) beantragt werden. Vorausgesetzt wird, dass keine Widerrufsgründe vorliegen, beispielsweise eine wesentliche Verbesserung der Situation im Heimatland, und dass die Integration der Person erfolgreich war. Dazu muss ein Integrationskurs absolviert, die Sprache erlernt und eine Integrationsprüfung bestanden werden.

Personen, die nach der Anerkennungsrichtlinie weder den Flüchtlings- noch den subsidiären Schutzstatus erhalten, jedoch aus medizinischen, technischen oder humanitären Gründen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, kann eine befristete (reguläre) Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden.

### **3.5. Schweden**

In Schweden erhalten subsidiär schutzberechtigte Personen entweder eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis oder eine auf mindestens drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Diese Personen haben die gleiche Berechtigung zu Erwerbstätigkeit, Bildung, Sozialhilfeleistungen und Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit wie schwedische Staatsangehörige. Der Familiennachzug ist jedoch nur möglich, wenn die Person über eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis verfügt. Subsidiär schutzberechtigte Personen erhalten staatliche Hilfe im Integrationsprozess, so zum Beispiel beim Erlernen der Sprache und bei der Arbeitssuche. Das Ziel ist eine schnellstmögliche finanzielle Unabhängigkeit.

---

<sup>101</sup> § 32 der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013 (Beschäftigungsverordnung – BeschV); zuletzt geändert durch Art. 2 Satz 2 V v. 6.11.2014 I 1683.

Wenn die Schutzbedürftigkeit nicht in naher und vorhersehbarer Zukunft endet und die Person nicht straffällig geworden ist, wird in der Regel eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung (entspricht der Niederlassungsbewilligung) erteilt.

Personen, die nach der Anerkennungsrichtlinie weder den Flüchtlings- noch den subsidiären Schutzstatus erhalten, jedoch aus medizinischen, technischen oder humanitären Gründen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, erhalten eine Aufenthaltsbewilligung. Wenn das Rückführungshindernis lediglich vorübergehend besteht, wird eine befristete Aufenthaltsbewilligung erteilt. Bei einem dauerhaften Rückführungshindernis erhalten diese Personen eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung.

### **3.6. Fazit**

Aufgrund des im EU-Recht vorgesehenen subsidiären Schutzstatus erhalten die betroffenen ausländischen Personen in den aufgeführten Ländern einen mit den anerkannten Flüchtlingen zumindest vergleichbaren Status. Übertragen auf die Schweiz würde dies bedeuten, dass einem Grossteil der Personen, denen heute eine vorläufige Aufnahme gewährt wird, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt würde. Personen, die weder die Flüchtlingseigenschaft erfüllen noch den subsidiären Schutzstatus erhalten, werden in den einzelnen EU-Staaten unterschiedlich geregelt. Die Regelungen reichen je nach der persönlichen Situation der betroffenen Person vom temporären Abschiebungsaufschub bis zum gleichen Status wie beim subsidiären Schutz.

In der Praxis ist aber auch die vorläufige Aufnahme mit dem subsidiären Schutzstatus vergleichbar, auch wenn Letzterer in gewissen Punkten höhere Standards aufweist. So schafft er beispielsweise einen Rechtsanspruch auf Gestattung einer Erwerbstätigkeit und auf einen längerfristigen Aufenthaltstitel nach fünf Jahren und bei guter Integration (dies jedoch aufgrund der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie; Ziff. 3.2). Bei der vorläufigen Aufnahme liegen diese beiden Bewilligungen im Ermessen der zuständigen kantonalen Behörden. Der grösste Unterschied zwischen dem subsidiären Schutz und der vorläufigen Aufnahme besteht jedoch in der Rechtsstellung selbst, denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Status, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird.

## **4. Ziele einer Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme**

Mit den nachfolgenden Vorschlägen für eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme sollen die festgestellten Nachteile (Ziff. 2.5) der heutigen Regelung so weit wie möglich behoben werden. Personen, die Schutz benötigen, sollen sich bei einem absehbaren dauerhaften Verbleib in der Schweiz rasch insbesondere in den Arbeitsmarkt integrieren. Dadurch kann auch die Sozialhilfeabhängigkeit verringert werden.

Dabei soll der bisherigen Erfahrung Rechnung getragen werden, wonach die überwiegende Mehrheit der schutzbedürftigen Personen aufgrund der Situation im Herkunftsstaat auch künftig dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Bei einem Wegfall der Vollzugshindernisse soll die Wegweisung jedoch konsequent vollzogen werden.

Die bereits heute in die Wege geleiteten Massnahmen dienen einer besseren Integration in den Arbeitsmarkt (Ziff. 2.6). Sie richten sich nach dem Grundsatz, wonach die Integration gefördert und auch gefordert werden soll.

Mit der zurzeit im Parlament hängigen Änderung des Ausländergesetzes (Integrationsvorlage, 13.030) und dem Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes (BüG; Ziff. 2.1) werden die Anforderungen an die Integration von Ausländerinnen und Ausländern genauer definiert und erhöht. So basiert die Integrationsvorlage auf dem sogenannten Stufenmodell: Die Anforderungen an die Integration sind umso höher zu setzen, je mehr Rechte mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Dem Spracherwerb kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Auch wird künftig für eine Einbürgerung eine höhere Integrationsleistung vorausge-

setzt, als dies das Ausländerrecht für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung vorsieht. Zudem soll die Einbürgerung im ordentlichen Verfahren erst nach der Erteilung eines nachhaltigen Aufenthaltsrechts möglich sein (nach geltendem Recht ist eine Einbürgerung mit dem Status der vorläufigen Aufnahme möglich). Das Einbürgerungsverfahren stellt somit den letzten Schritt auf dem Weg zu einer gelungenen Integration dar.

Aufgrund dieser zukünftig höheren Anforderungen an die Integration der Ausländerinnen und Ausländer der Schweiz ist es wichtig, auch die Personengruppe der vorläufig Aufgenommenen frühzeitig zu fördern, aber die Integrationsleistungen auch zu fordern.

In diesem Zusammenhang muss insbesondere bei der Integration in den Arbeitsmarkt der Fokus noch stärker auf die Bildung gelegt werden. Hier geht es einerseits um den Zugang zu Bildungswegen, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe führen. Andererseits soll auch die berufliche Aus- und Weiterbildung gefördert werden.

Das Finanzierungssystem des Bundes für die Ausrichtung der Sozialhilfe durch die Kantone sowie die heutige Integrationspauschale ist auch im Rahmen einer Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme zu überprüfen (Ziff. 2.6.4). Heute richtet der Bund den Kantonen (und die Kantone den Gemeinden) über mehrere Jahre Beiträge an die Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene aus. Dies mindert den Anreiz, diese Personen rasch bei der Erwerbsintegration zu unterstützen und so eine längerfristige Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Zu prüfen sind die Vor- und Nachteile der Ausrichtung eines einmaligen pauschalen Beitrags durch den Bund, welcher der Integrationsförderung und auch der Deckung der voraussichtlichen Sozialhilfekosten dient. Denkbar wäre auch je eine gesonderte einmalige Pauschalabgeltung für die Sozialhilfekosten und für die Integrationsförderungsmaßnahmen, um eine finanzielle Vermischung dieser beiden Bereiche zu verhindern. Mit den einmaligen Abgeltungen würde der Spielraum der Kantone und indirekt auch der Gemeinden deutlich erweitert.

Mit der Änderung des Asylgesetzes<sup>102</sup> zur Beschleunigung der Asylverfahren, die das Parlament am 25. September 2015 beschlossen hat, sollen in Zukunft 60 % aller Asylverfahren innerhalb von maximal 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden. Die Verfahren werden in Bundesasylzentren durchgeführt. Als flankierende Massnahme zu den raschen Asylverfahren sollen die Asylsuchenden einen Anspruch auf kostenlose Beratung über das Asylverfahren und eine kostenlose Rechtsvertretung erhalten. Damit wird sichergestellt, dass die Asylverfahren nicht nur wesentlich rascher, sondern auch weiterhin fair durchgeführt werden. Die Beschleunigung der Asylverfahren führt zu einer markanten Verkürzung der Verfahrensdauer. Dadurch können Personen, die in der Schweiz verbleiben dürfen, rascher in den Arbeitsmarkt integriert werden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Verkürzung der Verfahrensdauer insgesamt zu weniger Anordnungen von vorläufigen Aufnahmen führen wird (insbesondere im Bereich der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs).

Personen, die die Bedingungen für einen Aufenthalt in der Schweiz nicht erfüllen, sollen bei allen Anpassungsvarianten rasch und konsequent weggewiesen und nötigenfalls zurückgeführt werden. Dies ist auch das zentrale Anliegen der vorgesehenen Beschleunigung der Asylverfahren.

In Kohärenz mit der Umsetzung von Artikel 121 Absatz 3–5 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer<sup>103</sup> soll auch bei Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs weder eine Ersatzmassnahme noch eine ausländerrechtliche Bewilligung erteilt werden, respektive soll eine solche erlöschen, wenn eine Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a<sup>bis</sup> StGB<sup>104</sup> oder Artikel 49a oder 49a<sup>bis</sup> MStG<sup>105</sup> rechtskräftig geworden ist.

---

<sup>102</sup> BBl 2015 7181

<sup>103</sup> Änderung vom 20. März 2015, BBl 2015 2735, Art. 83 Abs. 9 E-AuG; noch nicht in Kraft.

<sup>104</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0.

Bestehen Wegweisungshindernisse nur vorübergehend und ist die Ausreise absehbar, soll bei allen vorgeschlagenen Varianten die bisherige Regelung Anwendung finden. Demnach wird die Ausreisefrist entsprechend verlängert (Art. 45 Abs. 2 AsylG). Während dieser Zeit erhält die betroffene Person Nothilfe; es kann eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilt werden (Art. 43 Abs. 2 AsylG).

#### **4.1. Mögliche Anpassungen**

Im Anhang befindet sich eine übersichtliche Darstellung mit den wichtigsten Regelungen und Unterschieden der drei folgenden Varianten.

##### **4.1.1. Variante 1: Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung**

Regelung durch den Bund

Mit dieser Variante wird eine grundlegend neue Regelung vorgeschlagen. Personen, die die Kriterien der Asylgewährung nicht erfüllen, bei denen aber stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, erhalten neu einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Das SEM entscheidet darüber, ob ein solcher Anspruch vorliegt. Die Aufenthaltsbewilligungen werden durch die zuständigen kantonalen Migrationsbehörden erteilt. Fällt dieser besondere Zulassungsgrund weg, wird die Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert.

Ein ernsthafter Schaden liegt vor bei der Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, bei Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung oder bei einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Dies entspricht auch den Voraussetzungen für die Gewährung des subsidiären Schutzes in der EU (Ziff. 3.2).

Zusätzlich sollen auch Personen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, die durch eine Rückkehr in den Herkunftsstaat in eine medizinische Notlage geraten würden. Dabei muss es sich um sehr schwerwiegende medizinische Gründe handeln, die bei einem Vollzug der Wegweisung der betroffenen Person zu einer Verletzung von Artikel 3 EMRK führen.

Bei objektiver Unmöglichkeit (z. B. keine Reisedokumente erhältlich) ordnet das SEM wie bisher eine vorläufige Aufnahme an.

Ist der Vollzug der Wegweisung unzulässig und liegt ein erheblicher oder wiederholter Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. eine Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe vor (analog Art. 83 Abs. 7 Bst. a und b AuG), wird ebenfalls wie bereits heute eine vorläufige Aufnahme erteilt.

Ist die Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs selbstverschuldet (z. B. wenn die Person die Mitwirkung an der Papierbeschaffung verweigert), oder liegt bei Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. eine Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe vor, erhalten die betroffenen Personen keine Aufenthaltsbewilligung und wie bereits heute auch keine vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 7 Bst. a–c AuG); ihnen wird lediglich Nothilfe gewährt.

Regelung durch die Kantone

Für die übrigen Personengruppen, die heute eine vorläufige Aufnahme wegen anderer Unzumutbarkeitsgründe erhalten, liegt der Entscheid über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung neu bei den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden; eine Anrechnung an die kantonalen Kontingente nach geltendem Recht erfolgt jedoch nicht (Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AuG). Hierbei kann es sich um individuelle Unzumutbarkeitsgründe handeln, beispielsweise soziale und wirtschaftliche Gründe (z. B. bei besonders verletzlichen Personen).

---

<sup>105</sup> Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927; SR 321.0.

Es sind dabei auch die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu beachten (z. B. EMRK oder Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes; Kinderrechtskonvention; KRK; SR 0.107). Der zuständige Kanton hat also zu entscheiden, ob die vom SEM angeordnete Wegweisung nach der Rechtskraft zu vollziehen ist oder ob er von seiner Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung Gebrauch machen will.

Bei Erteilung einer solchen Aufenthaltsbewilligung in eigener Kompetenz übernimmt der Kanton die damit verbundenen Kosten (v. a. Sozialhilfe, Integrationsmassnahmen). In diesen Fällen wird nur eine Nothilfepauschale, aber keine Sozialhilfe- oder Integrationspauschale durch den Bund ausbezahlt. Zudem ist keine Zustimmung des SEM erforderlich (Art. 99 AuG). Dies bedeutet, dass die Kantone in diesen Fällen neu eine weitgehende Kompetenz zur Regelung des Aufenthalts erhalten.

Ausgestaltung der Regelung durch Aufenthaltsbewilligung

Für Personen, die aufgrund der Variante 1 eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) erhalten haben, gelten die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen. Dies bedeutet, dass sie Anspruch auf Bewilligung einer Erwerbstätigkeit haben, wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Auch besteht ein Anspruch auf Kantonswechsel, wenn die betroffene Person nicht arbeitslos ist und keine Widerrufsgründe bestehen. Ein Familiennachzug ist ohne Karenzfrist möglich, wenn eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und kein Bezug von Sozialhilfe erfolgt. Die Aufenthaltsbewilligung ermächtigt grundsätzlich zu einer uneingeschränkten Reisetätigkeit. Zusätzlich wird jedoch ein heimatliches Ausweispapier oder ein durch die Schweiz ausgestellter Pass für eine ausländische Person benötigt.

Regelung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge nach geltendem Recht

Die geltende Regelung (Ziff. 2.3) soll bestehen bleiben. Erfüllt eine Person die Flüchtlingseigenschaft, aber liegen Asylunwürdigkeits- oder subjektive Nachfluchtgründe vor, wird sie weiterhin als Flüchtling vorläufig aufgenommen.

Personen aus dem Ausländerbereich

Die geltende Regelung für Personen aus dem Ausländerbereich soll nicht geändert werden. Ausländerinnen und Ausländer, die nie ein Asylverfahren durchlaufen haben und bei denen ein Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, zumutbar oder möglich ist, werden nach wie vor durch das SEM vorläufig aufgenommen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Personen, die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten (z. B. Sans-Papiers), oder deren Bewilligung widerrufen wurde oder aus anderen Gründen erloschen ist.

Mit der Variante 1 wird grundsätzlich die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) durch die Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ersetzt. Dies führt zu einer weitgehenden Angleichung an den Status von Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wird (und die damit auch eine Aufenthaltsbewilligung/Ausweis B erhalten).

Es wird davon ausgegangen, dass mit der beschlossenen Beschleunigung der Asylverfahren die Verfahrensdauern verkürzt werden. Dadurch wird eine der Ursachen für einen unzumutbaren Wegweisungsvollzug, nämlich die Berücksichtigung der fortgeschrittenen Integration oder ein fehlendes Beziehungsnetz im Heimatland wegen der übermässigen Dauer des Asylverfahrens, wegfallen.

Ordnet der Bund nach der Ablehnung eines Asylgesuchs die Wegweisung an und erteilt der Kanton wegen der Unzumutbarkeit der Wegweisung in eigener Kompetenz eine Aufenthaltsbewilligung, wird auf das Zustimmungsverfahren beim SEM verzichtet (Art. 99 AuG). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kantone für diese Fälle zuständig sind, das heisst keine finanziellen Beiträge des Bundes an die Integrations- oder Sozialhilfekosten erhalten. Die einmalige Nothilfepauschale (Art. 28 Bst. c AsylV2) wird jedoch vom SEM ausgerichtet.

## Mögliche Untervariante

Zustimmungsverfahren beim SEM, wenn die Kantone in eigener Kompetenz eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Bei einer Zustimmung durch das SEM wird eine Integrationspauschale des Bundes ausgerichtet.

Vorteil: Mit dem Zustimmungsverfahren kann das SEM dafür sorgen, dass dieses neue Instrument tatsächlich nur in begründeten Fällen angewendet wird. Zudem kann dadurch eine einheitlichere Praxis der Kantone gewährleistet werden.

Nachteil: Kompliziertes Verfahren: Zuerst erfolgt die Ablehnung des Asylgesuchs und eine Wegweisung durch das SEM, dann kann der Kanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, die aber wiederum dem SEM zur Zustimmung unterbreitet wird. Die selbstständige Regelungskompetenz der Kantone in diesen Fällen, für die sie auch die finanzielle Verantwortung tragen, wird einschränkt.

## Übergangsbestimmungen

Bei einer Umsetzung der Variante 1 müssen die Übergangsbestimmungen geregelt werden. Im Hinblick auf die angestrebte Anpassung des Status wäre es nicht sinnvoll, die bisher erteilten rund 30 000 vorläufigen Aufnahmen weiterbestehen zu lassen und gleichzeitig bei neuen Entscheiden eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Denkbar wäre – im Sinn einer einmaligen, unbürokratischen Aktion – eine übergangsrechtliche Umwandlung der bisherigen vorläufigen Aufnahmen in Aufenthaltsbewilligungen ohne weitere Prüfung gemäss den neuen Regelungen.

Eine andere Möglichkeit würde darin bestehen, die bisher erteilten vorläufigen Aufnahmen systematisch von Amtes wegen oder auf Gesuch hin unter Anwendung der neuen Regelungen zu überprüfen und eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Eine solche Einzelfallprüfung wäre allerdings mit einem enormen personellen Aufwand verbunden. Zudem müssten die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen für diese Einzelfallprüfung je nach dem ursprünglichen Grund für die vorläufige Aufnahme geregelt werden. Diese Gründe müssten in jedem Einzelfall gestützt auf die Angaben im Personendossier eruiert werden.

## Auswirkungen auf die Umsetzung von Artikel 121a BV

Auch mit der Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) ändert sich an Variante 1 nichts.<sup>106</sup> Sowohl die vorläufige Aufnahme als auch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung unterstehen den dort vorgesehenen Höchstzahlen und Kontingenten, wenn der Aufenthalt länger als ein Jahr dauert (Art. 17a Abs. 3 E-AuG). Diese Personengruppe soll den Höchstzahlen des Bundes für den Asylbereich angerechnet werden (Art. 17a Abs. 5 Bst. a E-AuG).<sup>107</sup>

## Auswirkungen auf die Rechtslage mit dem revidierten Bürgerrechtsgesetz

Das revidierte Bürgerrechtsgesetz (nBüG; Ziff. 2.1) sieht vor, dass die Aufenthaltsdauer in der Schweiz mit einer vorläufigen Aufnahme zur Hälfte an die Frist von zehn Jahren zur Beantragung einer ordentlichen Einbürgerung angerechnet wird (Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 33 Abs. 1 Bst. b nBüG). Für die Variante 1 bedeutet dies, dass die Frist bis zur Möglichkeit der Einreichung eines Einbürgerungsgesuchs grundsätzlich schneller erreicht wird. Nach wie vor gilt jedoch die Einbürgerungsvoraussetzung einer erfolgreichen Integration (Art. 12 nBüG).

Bezug zu den Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) zur Schutzgewährung<sup>108</sup>

Die EKM empfiehlt, die vorläufige Aufnahme durch einen neuen komplementären Schutzstatus zu ersetzen. Diesen Status sollen Personen erhalten, die zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, aber bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland

<sup>106</sup> Botschaft des Bundesrats vom 4. März 2016; BBl 2016 3007.

<sup>107</sup> BBl 2016 3049

<sup>108</sup> Abrufbar unter: [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Flucht & Asyl > Flucht und Zugang zu Schutz.

akut gefährdet wären (Folter, Krieg, willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts usw.), oder deren Rückkehr aus gesundheitlichen oder humanitären Gründen unzumutbar ist. Die Personen mit Schutzstatus sollen grundsätzlich die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge erhalten.

Die Empfehlung der EKM entspricht grundsätzlich der Variante 1.

Zu den finanziellen und personellen Auswirkungen siehe die folgende Ziffer 4.1.2.

#### **4.1.2. Variante 2: Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch einen neuen Status der Schutzgewährung**

Es wird ein neuer Status der Schutzgewährung geschaffen, um der besonderen Situation von Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückkehren können, angemessen Rechnung zu tragen. Damit wird die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und die Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt. Der neue Status der Schutzgewährung<sup>109</sup> (z. B. neuer Ausweis "A") soll insbesondere den Arbeitgebern und den Behörden vermitteln, dass sich die betroffenen Personen voraussichtlich längerfristig in der Schweiz aufhalten werden und sich hier auch integrieren sollen. Ein solcher Status stellt auch für die betroffenen Personen klar, dass sie über ein Aufenthaltsrecht verfügen und nicht bloss wegen einer nicht vollziehbaren Wegweisung geduldet werden. Die Schutzgewährung führt im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme zu einem stabileren Status und stellt nicht nur eine Ersatzmassnahme für eine nicht durchführbare Wegweisung dar. Sie wird aber aufgehoben, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllt sind. Der Status der Schutzgewährung orientiert sich dabei grundsätzlich am Status des subsidiären Schutzes der Europäischen Union.

##### Voraussetzungen für die Schutzgewährung

Es muss eine konkrete Gefährdung im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg, Situationen allgemeiner Gewalt, schwerwiegenden sozialen Gründen und medizinischer Notlage vorliegen (grundsätzlich analog des geltenden Rechts bei der Erteilung einer vorläufigen Aufnahme wegen der Unzumutbarkeit der Wegweisung; vgl. Art. 87 Abs. 4 AuG; Ziff. 2.2). Die Schutzgewährung erfolgt auch bei Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (völkerrechtliche Hindernisse wie drohende Folter gemäss Art. 3 EMRK; Ziff. 2.2; es ist zu prüfen, ob auch bei Vorliegen von Ausschlussgründen, analog der geltenden Regelung, eine Schutzgewährung erfolgen soll) sowie bei einer nicht selber verschuldeten, objektiven Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs (ebenfalls grundsätzlich gleich wie bei der heutigen vorläufigen Aufnahme; z. B. keine Reisedokumente erhältlich trotz vollumfänglicher Mitwirkung der Person; fehlende Transportmöglichkeiten; Ziff. 2.2).

Diese Voraussetzungen werden im Einzelfall geprüft, auch im Rahmen von generellen Lagebeurteilungen des SEM für alle Herkunftsregionen. Sind die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nicht gegeben, wird die ausländische Person aus der Schweiz weggewiesen.

Keine Schutzgewährung durch den Bund wird erteilt, respektive diese wird widerrufen bei:

- Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland oder Anordnung einer strafrechtlichen Massnahme im Sinne von Artikel 64 oder 61 des Strafgesetzbuchs;
- erheblichem oder wiederholtem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland oder Gefährdung derselben oder der inneren oder äusseren Sicherheit;
- Verursachung der Unmöglichkeit des Weg- oder Ausweisungsvollzugs durch das eigene Verhalten (z. B. wenn die Person die Mitwirkung an der Papierbeschaffung verweigert).

---

<sup>109</sup> Beim Begriff «Schutzgewährung» handelt es sich um einen Arbeitstitel; vgl. auch weitere mögliche Bezeichnungen unter Ziffer 4.1.3, dritter Abschnitt.

Personen, denen die Schutzgewährung aufgrund der Ausschlussgründe nicht erteilt oder diese widerrufen wurde, erhalten Nothilfe. Es erfolgt keine ausländer- oder asylrechtliche Regelung der Anwesenheit (analog der heute geltenden Regelung).

#### Ausgestaltung der Schutzgewährung

Der neue Status vermittelt einen Anspruch auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und den Stellenwechsel in der ganzen Schweiz, wenn die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG) eingehalten werden. Ein Kantonswechsel ist beim neuen Kanton zu beantragen. Eine Zustimmung des SEM oder des alten Kantons ist nicht mehr nötig. Ein Anspruch auf Kantonswechsel (Verlegung des Wohnsitzes) soll jedoch nur bestehen, wenn im neuen Kanton während mindestens zwei Jahren eine Erwerbstätigkeit ausgeübt worden ist und keine Sozialhilfeabhängigkeit besteht. Die kantonalen Behörden können Personen mit Schutzgewährung, die Sozialhilfe beziehen, innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen (wie bei der bisherigen Regelung für vorläufig aufgenommene Personen).

Nach einem Aufenthalt von fünf Jahren kann der Kanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn keine Widerrufsgründe bestehen. Der Familiennachzug ist nach einer Karenzfrist von zwei Jahren möglich. Die bisher bei der vorläufigen Aufnahme geltenden Voraussetzungen – Zusammenleben, bedarfsgerechte Wohnung und kein Bezug von Sozialhilfe – sind weiterhin anwendbar. Die Reisetätigkeit von Personen mit Schutzgewährung soll generell restriktiv bleiben, wie unter der heutigen Regelung für vorläufig aufgenommene Personen (Ziff. 2.2). Es sind aber Ausnahmen insbesondere aus humanitären Gründen vorgesehen, und gut integrierten, nicht sozialhilfeabhängigen Personen kann eine Auslandsreise pro Jahr erlaubt werden (Heimatstaat ausgeschlossen).

#### Regelung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge nach geltendem Recht

Erfüllt eine Person die Flüchtlingseigenschaft, aber liegen Asylunwürdigkeits- oder subjektive Nachfluchtgründe (Ziff. 2.3) vor, wird der Person neu die Schutzgewährung erteilt. Diese Gründe liegen einerseits vor, wenn zwar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, jedoch kein Asyl gewährt wird wegen Unwürdigkeit aufgrund von verwerflichen Handlungen oder wenn die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt oder gefährdet wurde oder wenn ein schwerwiegender Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung begangen wurde. Andererseits können subjektive Nachfluchtgründe in Form der Schaffung eines Fluchtgrunds durch die Ausreise selbst oder durch das Verhalten nach der Ausreise bestehen.

#### Personen aus dem Ausländerbereich

Es gelten die gleichen Grundsätze wie für Personen aus dem Asylbereich. Liegen Gründe für eine Schutzgewährung vor, wird diese erteilt. Liegen keine Gründe für eine Schutzgewährung vor oder bestehen die oben genannten Ausschlussgründe, erhalten diese Personen lediglich Nothilfe.

#### Auswirkungen auf die Rechtslage mit dem revidierten Bürgerrechtsgesetz

Das revidierte Bürgerrechtsgesetz (nBüG; Ziff. 2.1) sieht vor, dass die Aufenthaltsdauer in der Schweiz mit einer vorläufigen Aufnahme zur Hälfte an die Frist von zehn Jahren zur Beantragung einer ordentlichen Einbürgerung angerechnet wird (Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 33 Abs. 1 Bst. b nBüG). Auch die Aufenthaltsdauer in der Schweiz mit Schutzgewährung soll zur Hälfte an die Frist von zehn Jahren zur Beantragung einer ordentlichen Einbürgerung angerechnet werden.

#### Auswirkungen auf die Umsetzung von Artikel 121a BV

Die Schutzgewährung fällt wie die heutige vorläufige Aufnahme unter den Anwendungsbereich von Artikel 121a BV (siehe Ziff. 4.1.1 zur Umsetzung von Art. 121a BV).



## Finanzielle und personelle Auswirkungen

Sowohl die Variante 1 (Ziff. 4.1.1; Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung) als auch die Variante 2 (Ziff. 4.1.2; Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch einen neuen Status der Schutzgewährung) haben zum Ziel, dass Personen, die langfristig in der Schweiz verbleiben dürfen, rasch integriert werden. Durch die bessere Integration in den Arbeitsmarkt können die Sozialhilfekosten insgesamt gesenkt werden.

Die weiteren finanziellen Auswirkungen einer allfälligen Neugestaltung können erst beurteilt werden, wenn die detaillierten Regelungen bekannt sind. Dasselbe gilt für die personellen Auswirkungen.

### **4.1.3. Variante 3: Status quo mit partiellen Anpassungen**

Mit der Variante 3 wird der heutige Status der vorläufigen Aufnahme grundsätzlich beibehalten (Ziff. 2.2). Durch punktuelle Änderungen sollen jedoch die unbefriedigendsten Folgen dieses Status beseitigt werden. Einzelne Projekte dazu bestehen bereits. Dazu gehören insbesondere die vorgeschlagene Abschaffung der Sondergabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht durch ein Meldeverfahren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Rahmen der Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integrationsvorlage; vgl. Ziff. 2.6.1).

Zudem werden zurzeit in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden weitere Anpassungen diskutiert, die in erster Linie durch Optimierungen bei der Umsetzung des geltenden Rechts oder durch Ordnungsänderungen erreicht werden können (siehe dazu die Aufzählung in Ziff. 2.6.3). Dazu gehört etwa die Erleichterung des Kantonswechsels bei Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton.

Unter Berücksichtigung der laufenden Diskussionen könnten folgende Massnahmen ergriffen werden:

#### Bezeichnung des Status

Änderung des Begriffs "vorläufige Aufnahme". Damit kann der falsche Eindruck vermieden werden, dass es sich hier in der Regel nur um vorübergehende Aufenthalte handelt und daher eine gute Integration nicht erforderlich ist. Aus Integrationsicht ist hier eine neutrale Bezeichnung wünschenswert, die für Akteure ausserhalb des Migrationsbereichs wie der Bildung, der Wirtschaft und der Gesellschaft möglichst einfach und verständlich ist. Der Bundesrat hat zum Beispiel in der Botschaft zur Revision des AsylG vom 4. September 2002 bereits einmal die Bezeichnung "humanitäre Aufnahme" vorgeschlagen (vgl. Ziff. 2.2). Weitere Vorschläge wären beispielsweise "Bundesaufnahme" oder "komplementäre Aufnahme".

#### Familiennachzug

Die dreijährige Karenzfrist für den Familiennachzug soll grundsätzlich beibehalten werden. Die Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integrationsvorlage; 13.030) legt die Integrationskriterien klarer fest und setzt beispielsweise voraus, dass auch die nachgezogenen Familienangehörigen von vorläufig Aufgenommenen über Sprachkenntnisse verfügen müssen. Durch die beschlossene Beschleunigung der Asylverfahren wird die Dauer bis zum Asylentscheid verkürzt. Damit kann die Integration in der Schweiz früher beginnen, und auch das Gesuch um Familiennachzug kann früher gestellt werden. Als Anreiz für eine möglichst rasche Integration insbesondere in den Arbeitsmarkt kann aber die Möglichkeit eines vorzeitigen Familiennachzugs geschaffen werden, sobald die vorläufig aufgenommene Person gut integriert ist (v. a. keine Sozialhilfeabhängigkeit und gute Sprachkenntnisse).

#### Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Härtefallbewilligung)

Aus den gleichen Gründen wie beim Familiennachzug kann auch die Möglichkeit vorgesehen werden, bei einer guten Integration (z. B. bei Erfüllen der Integrationsvereinbarung) schon vor dem Ablauf von fünf Jahren ein Härtefallgesuch zu stellen. Die vorgeschlagene Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) sieht bereits vor, dass die Kantone ver-

mehrt mit vorläufig aufgenommenen Personen Integrationsvereinbarungen abschliessen (Art. 83 Abs. 9 E-AuG).

#### Kantonswechsel

Der Kantonswechsel wird heute für vorläufig Aufgenommene nur unter restriktiven Bedingungen bewilligt (vgl. Ziff. 2.2). Denkbar sind Erleichterungen für Personen, die über einen längeren Zeitraum einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton nachgehen und weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialleistungen oder Ergänzungsleistungen beziehen. Der Wohnsitzwechsel in den Arbeitskanton sollte in solchen Fällen gestattet werden, wenn andernfalls ein langer Arbeitsweg zu bewältigen ist. Als Anhaltspunkt kann zum Beispiel die Regelung im Arbeitslosenversicherungsgesetz<sup>110</sup> dienen. Dort gilt ein Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden pro Weg grundsätzlich als unzumutbar (Art. 16 Abs. 2 Bst. f AVIG). Zudem ist es empfehlenswert, wenn die zuständigen kantonalen Behörden Gesuche um Stellenwechsel wohlwollend und im Interesse der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt bewilligen (z. B. wenn der Arbeitsort einer vorläufig aufgenommenen Person in einen anderen Kanton verlegt wird).

#### 4.2. Vorschläge in den Postulaten

Das Postulat Hodgers (Ziff. 1.2.2) schlägt eine zeitliche Beschränkung der vorläufigen Aufnahme auf ein bis zwei Jahre vor. Erfolgt danach keine Wegweisung, ist eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Das Postulat Romano (Ziff. 1.2.3) wünscht eine jährliche Überprüfung der vorläufigen Aufnahme durch das SEM in allen Fällen. Bei einer möglichen und zumutbaren Rückkehr soll der Status der vorläufigen Aufnahme sofort aufgehoben werden können.

Diese Vorschläge sind insbesondere aufgrund der Vorläufigkeit dieses Status grundsätzlich nachvollziehbar und werden wie folgt eingeschätzt:

- Beschränkung der vorläufigen Aufnahme auf ein bis zwei Jahre (Po. Hodgers) respektive jährliche Überprüfung der vorläufigen Aufnahmen (Po. Romano)

Einschätzung: Wie in Ziffer 2.5 bereits ausgeführt, liegen heute zahlreichen vorläufigen Aufnahmen längerfristig bestehende Vollzugshindernisse zugrunde. Eine jährliche und individuelle Überprüfung (oder eine systematische Überprüfung nach ein bis zwei Jahren) der Berechtigung dieser vorläufigen Aufnahmen ist aussichtslos, solange diese Situation andauert. Dies gilt umso mehr für die zurzeit rund 25 % der vorläufig Aufgenommenen, die gleichzeitig auch die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Der für eine jährliche Überprüfung aller vorläufigen Aufnahmen erforderliche Personalbedarf lässt sich angesichts der bescheidenen Zahl der zu erwartenden Aufhebungen nicht rechtfertigen.

Das SEM beobachtet die Entwicklung der Situation in den Herkunftsländern aufmerksam. Sollte sich diese signifikant und nachhaltig verbessern, ist eine gezielte Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung der vorläufigen Aufnahmen durchzuführen.

- Personen, die mehr als zwei Jahre vorläufig aufgenommen sind, sollen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, damit ihre Integration nicht behindert und die Verwaltung entlastet wird. (Po. Hodgers)

Einschätzung: Bereits das geltende Recht sieht die Möglichkeit der Erteilung einer Härtefallbewilligung vor (Ziff. 2.2). Der vorgeschlagene Automatismus ist nicht zielführend, da wie erwähnt in den meisten Fällen längerfristig Vollzugshindernisse bestehen. Diese Tatsache würde dazu führen, dass nahezu alle vorläufig aufgenommenen Personen nach Ablauf von zwei Jahren eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten würden (sowohl bei Unzumutbarkeit, Unmöglichkeit und Unzulässigkeit der Wegweisung, Ziff. 2.2). Die in diesem Bericht vorgeschlagene Variante 1, wonach in diesen Fällen sofort eine Aufent-

---

<sup>110</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung, AVIG, SR **837.0**.

haltsbewilligung erteilt wird, wäre wesentlich konsequenter und mit weniger Aufwand verbunden (Ziff. 4.1.1). Zudem erhalten die betroffenen Personen mit der Variante 1 sofort eine bessere Rechtsstellung, und nicht erst nach einem bis zwei Jahren. Dies ist wiederum wichtig im Hinblick auf eine rasche Integration.

- Bei einer möglichen und zumutbaren Rückkehr soll der Status der vorläufigen Aufnahme sofort aufgehoben werden können. (Po. Romano)

Einschätzung: Bereits heute ist das SEM gehalten, periodisch zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Verfügung einer vorläufigen Aufnahme noch gegeben sind (Art. 84 Abs. 1 AuG; siehe dazu auch Ziff. 2.5 zur Beendigung der vorläufigen Aufnahme). Das SEM hat die vorläufige Aufnahme aufzuheben und den Vollzug der Weg- oder Ausweisung anzuordnen, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind (Art. 84 Abs. 2 AuG). Zudem bestehen wie oben erwähnt bei der Mehrheit der vorläufigen Aufnahmen längerfristige Vollzugshindernisse. Sind sie nicht mehr vorhanden, so wird die vorläufige Aufnahme bereits heute aufgehoben und die betroffene Person muss die Schweiz verlassen.

### 4.3. Weitere Vorschläge

In den letzten Jahren wurden von verschiedenen Organisationen und Verbänden Vorschläge zur Änderung der Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen veröffentlicht. Dazu gehören insbesondere:

- Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe "Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen" vom 28. November 2014<sup>111</sup>, inklusive Würdigung desselben durch die Vorstände des VSAA und der VKM vom 4. Februar 2015.

Einschätzung: Die Empfehlungen an Bund und Kantone für die Anpassung der vorläufigen Aufnahme insbesondere bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt sind ein wichtiger Beitrag für die Verbesserung der heutigen Praxis (Ziff. 2.6.3).

- Das UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein hat im Dezember 2014 einen Bericht mit Empfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen veröffentlicht.<sup>112</sup> Darin werden die Faktoren und Hindernisse bei der Erwerbsintegration und Fallbeispiele für Erfolgsfaktoren dargelegt. Daraus resultiert unter anderem die Empfehlung, dass alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen von Anfang an bei der Arbeitssuche konkret unterstützt werden sollen. Dabei wäre der individuelle Charakter der Integration zu berücksichtigen, beispielsweise durch individualisierte Integrationspläne und Begleitung für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Weitere Anliegen sind beispielsweise Verbesserungen beim Familiennachzug, eine bessere Anerkennung von Kompetenzen, Qualifikationen, Fertigkeiten und Wissen der betroffenen Personen sowie eine Verbesserung der gesellschaftlichen Integration.<sup>113</sup>

Einschätzung: Der Bericht enthält interessante Ansätze, die im Rahmen der weiteren Arbeiten vertieft geprüft werden können. Mit der Umsetzung von Variante 1 (sofortige Erteilung der Aufenthaltsbewilligung; Ziff. 4.1.1) würde einigen Anliegen bereits Rechnung getragen.

- Die Westschweizer Nichtregierungsorganisation "Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers" (ODAE romand) hat im Oktober 2015 einen Bericht über die vorläufige Aufnahme veröffentlicht.<sup>114</sup> Darin wird in der Schlussfolgerung<sup>115</sup> eine treffendere Be-

<sup>111</sup> Abrufbar unter: [www.vsaa.ch](http://www.vsaa.ch) > News > Archiv > 05.03.2015 Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Bericht.

<sup>112</sup> [Abrufbar unter: www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) > Service > Publikationen > Arbeitsmarktintegration.

<sup>113</sup> Bericht UNHCR, S. 85.

<sup>114</sup> «Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.» Bericht abrufbar unter: [www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch) > Les observations > Rapports thématiques.

zeichnung des Status gefordert, um dem meist dauerhaften Verbleib der vorläufig Aufgenommenen Rechnung zu tragen. Zudem soll die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach einer bestimmten Anwesenheitsdauer vereinfacht werden, insbesondere wenn eine Rückkehr ins Herkunftsland nicht absehbar ist. Dabei soll der Wille an der Teilnahme am Erwerbsleben und vermehrt der Gesundheitszustand und dessen Einfluss auf die wirtschaftliche Selbstständigkeit einer Person entscheidend sein. Im Weiteren wird die mangelnde Bewegungsfreiheit im Hinblick auf die Beschränkung einer Person auf das Gebiet des Wohnkantons und auf die erschwerten Reisemöglichkeiten ins Ausland kritisiert.

Einschätzung: Die Schlussfolgerungen decken sich teilweise mit den im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Anpassungen der Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen (Variante 2), insbesondere eine Änderung der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme und eine Erleichterung beim Kantonswechsel für erwerbstätige Personen (Ziff. 4.1.3).

Bei einer Umsetzung der Variante 1 (sofortige Erteilung der Aufenthaltsbewilligung; Ziff. 4.1.1) würde allen Anliegen von ODAE vollumfänglich Rechnung getragen.

## **5. Gewährung des vorübergehenden Schutzes**

### **5.1. Der Status des vorübergehenden Schutzes als Teil der Notfallplanung**

Die Regelung zum vorübergehenden Schutz reiht sich in eine Vielzahl von Möglichkeiten ein, die heute bestehen, um schwerwiegenden Notsituationen im Asylbereich begegnen zu können. Grundsätzlich ergeben sich in besonderen und ausserordentlichen Situationen folgende Eskalationsstufen:

- Anpassung des Verfahrens gestützt auf das geltende Recht. Hierzu gehören beispielsweise die Priorisierungen bei der Gesuchsbehandlung, die Ansetzung von längeren Ausreisefristen bei Personen aus bestimmten Gebieten, die Unterbringung bei Privatpersonen während des Asylverfahrens, die Erteilung von Kurzaufenthaltsbewilligungen bei Verzicht auf Einreichung eines Asylgesuchs.
- Gewährung des vorübergehenden Schutzes durch den Bundesrat (Art. 4 und 66 ff. AsylG).
- Dringliches Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament (Art. 165 BV).
- Gestützt auf die Notstandsklausel (55 Absatz 2 AsylG) kann der Bundesrat in Abweichung vom AsylG die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränken und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Wenn die dauernde Beherbergung von Flüchtlingen die Möglichkeiten der Schweiz übersteigt, kann Asyl auch nur vorübergehend gewährt werden, bis die Aufgenommenen weiterreisen können (Art. 55 Abs. 3 AsylG).
- Selbstständiges Ordnungs- und Verfügungsrecht durch Bundesrat und Parlament zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 sowie Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV).<sup>116</sup>

### **5.2. Entstehung des Systems des vorübergehenden Schutzes**

Das System des vorübergehenden Schutzes wurde vom Gesetzgeber in das revidierte Asylgesetz vom 26. Juni 1998 aufgenommen, um über ein Instrument zu verfügen, mit dem in kurzer Zeit einer grossen Anzahl von Schutzbedürftigen vorübergehender Schutz gewährt werden kann (Art. 1 Bst. b, Art. 4 und Art. 66–70 AsylG).

Hintergrund waren die Flüchtlingsströme, die durch den bewaffneten Konflikt im ehemaligen Jugoslawien in den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts verursacht wurden und das

---

<sup>115</sup> Bericht ODAE romand, Seite 15.

<sup>116</sup> Vgl. hierzu ausführlich «Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen» (Notfallkonzept Asyl), Version 5.0 vom 28. November 2012.

schweizerische Asylsystem vor grosse Herausforderungen stellten. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist das System des vorübergehenden Schutzes jedoch noch nie angewendet worden.

### **5.3. Geltende Regelung des Systems des vorübergehenden Schutzes**

Die Bestimmungen des Asylgesetzes zur Gewährung vorübergehenden Schutzes sind nur für ausserordentliche Situationen mit einer sehr hohen Zahl von sogenannten Gewaltflüchtlingen vorgesehen. Der Grundsatzentscheid über die Gewährung vorübergehenden Schutzes für Personen, die einer schweren allgemeinen Gefährdung ausgesetzt sind und die nicht unbedingt Flüchtlinge sind (Art. 4 AsylG), liegt im Ermessen des Bundesrats (Art. 66 AsylG, vgl. BBI 1996 11 43). Der Entscheid wird nach Prüfung aller massgeblichen Umstände getroffen und ist subsidiär zu den aussenpolitischen Massnahmen zu verstehen, die der Bund im Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der schutzbedürftigen Personen durchführen kann (vgl. BBI 1996 II 79).

Im Fall eines solchen bundesrätlichen Grundsatzentscheids haben die Behörden gestützt auf die Artikel 68 und 69 AsylG in einem vereinfachten Verfahren zu ermitteln, ob eine Person zur Gruppe der Schutzbedürftigen gehört. Dafür ist zumindest eine Befragung notwendig. Liegt offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 AsylG vor, muss trotzdem Asyl gewährt werden (vgl. Art. 69 Abs. 2 AsylG). Wird hingegen vorübergehender Schutz gewährt, können die betroffenen Personen frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid die Wiederaufnahme des Asylverfahrens verlangen (Art. 69 Abs. 3 und Art. 70 AsylG). Schutzbedürftige haben nach Ablauf von fünf Jahren Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 74 Abs. 2 AsylG).

Personen mit vorübergehendem Schutz haben wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl Anspruch auf die Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen, von denen sie durch die Umstände der Flucht getrennt wurden (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Sie haben Anspruch auf Unterstützungsleistungen im Umfang von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen (Art. 82 Abs. 3 AsylG; Anspruch auf reduzierte Sozialhilfe, die nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist). Die betroffenen Personen dürfen während der ersten drei Monate nicht arbeiten, danach richten sich die Voraussetzungen für die Zulassung zur Erwerbstätigkeit nach dem AuG (Art. 75 AsylG).

Bei einer Anwendung des Status des vorübergehenden Schutzes stellt sich die Frage, wie sie sich zu den Verpflichtungen der Schweiz gemäss der Dublin III-Verordnung<sup>117</sup> verhält. Die Dublin III-Verordnung legt lediglich die Kriterien für die Zuständigkeit zur Prüfung eines Asylgesuchs fest und regelt, dass der zuständige Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen und diese Prüfung abzuschliessen hat. Der Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz ist auch bei der Gewährung des Schutzstatus "S" grundsätzlich gewährleistet. Ein allfälliges Asylgesuch wird bei Personen, die zur Gruppe der vom Bundesrat als schutzbedürftig erklärten Personen gehören, für mindestens fünf Jahre sistiert. Die Dublin III-Verordnung schweigt sich über die Sistierung der Behandlung eines Asylgesuchs aus und beinhaltet auch keine Behandlungsfristen<sup>118</sup> für das Asylgesuch; sie erwähnt jedoch "das Ziel einer zügigen Bearbeitung" der Asylanträge (Erwägungsgrund 5). Unabhängig davon kommt

---

<sup>117</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

<sup>118</sup> Solche sieht jedoch die für die Schweiz nicht relevante sog. Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes [Neufassung], ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60) vor: Gemäss Art. 31 Abs. 3 bzw. 5 muss das erstinstanzliche Asylverfahren innert 18 bzw. 21 Monaten abgeschlossen werden, was kürzer ist als die fünfjährige Suspendierung der Asylverfahren bei Gewährung des vorübergehenden Schutzes in der Schweiz.

die Anwendung des Systems des vorübergehenden Schutzes zudem nur in ausserordentlichen Situationen in Frage. Diese Voraussetzung ist vergleichbar mit der Ausnahmeregelung in Artikel 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV<sup>119</sup>), wonach im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die Kompetenzen der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit durch das EU-Recht nicht beschnitten werden. Das heisst, dass europäisches Sekundärrecht nicht angewendet werden muss, wenn der Ordre public, also die Funktionsfähigkeit des Mitgliedstaates als Ganzes gefährdet ist. Schliesslich sind Personen, die offensichtlich die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, von der Gewährung des vorübergehenden Schutzes ausgeschlossen und durchlaufen das ordentliche Asylverfahren.

Wird einer Person vorübergehender Schutz gewährt, so erhält sie einen Aufenthaltstitel in der Schweiz. Dies stellt wiederum ein Zuständigkeitskriterium gemäss der Dublin III-Verordnung dar (Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 19 Abs. 1 Dublin III-Verordnung). Die Schweiz wird demnach nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes für die Durchführung eines allfälligen Asylverfahrens grundsätzlich zuständig; dies sofern keine vorrangigen Kriterien gemäss der Dublin III-Verordnung zur Anwendung gelangen und die Überstellungsfristen dabei eingehalten werden.

#### **5.4. Rechtsvergleich mit der Regelung in der EU**

Auch in der EU besteht eine rechtliche Grundlage für den vorübergehenden Schutz. Die entsprechende Richtlinie<sup>120</sup>, die für die Schweiz nicht verbindlich ist, sieht Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen in die EU vor. Der sofortige, vorübergehende Schutz wird in einem gesonderten Verfahren Personen gewährt, die wegen der in ihrem Herkunftsland herrschenden Lage nicht sicher und dauerhaft dorthin zurückkehren können. Dieses Verfahren wird insbesondere dann angewandt, wenn die Gefahr besteht, dass das Asylsystem eines Mitgliedstaates den ausserordentlichen Zustrom von Vertriebenen nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann (Art. 1 und Art. 2 lit. a).

Der Rat der EU stellt auf Vorschlag der Europäischen Kommission mit qualifiziertem Mehr einen Massenzustrom fest. Allerdings kann auch ein Mitgliedstaat der Kommission beantragen, dem Rat einen solchen Vorschlag zu unterbreiten. Der vorübergehende Schutz für die entsprechende Personengruppe wird anschliessend in allen EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Die Mitgliedstaaten gewährleisten – gemäss den Vorschriften im dritten Kapitel dieser Richtlinie –, dass Personen der definierten Gruppe einen Aufenthaltstitel nach den Vorgaben der Richtlinie erhalten. Die betroffenen Personen sollen während der Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Arbeitsbewilligung sowie Zugang zum Bildungssystem (für Minderjährige) und zur medizinischen Versorgung erhalten. Familienangehörige sollen in einem einzigen EU-Mitgliedstaat zusammengeführt werden, wobei grundsätzlich Ehegatten und eigene minderjährige Kinder unter diesen Begriff fallen. Der Familiennachzug (von ausserhalb der EU) ist für die gleiche Personengruppe möglich. Der Schutz endet mit Ablauf der Maximaldauer von einem Jahr, sofern er nicht verlängert wird. Ein allfälliges Asylgesuch wird nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes weiterbearbeitet oder neu geprüft. Eine Person, die vorübergehenden Schutz genießt, kann – im Gegensatz zur Schweiz – jederzeit ein Asylge-

---

<sup>119</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABI. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.

<sup>120</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten; ABI L 212 vom 07/08/2001 S. 12ff.

suchen stellen. Für die Prüfung des Asylgesuchs ist jener Staat zuständig, der der Überstellung dieser Person in sein Hoheitsgebiet zugestimmt hat. Die Richtlinie sieht ferner die Möglichkeit der Aktivierung eines Solidaritätsmechanismus zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf alle EU-Mitgliedstaaten vor (vgl. sechstes Kapitel). Dieser Solidaritätsmechanismus umfasst grundsätzlich zwei Aspekte: zum einen die Finanzierung, die über den Europäischen Flüchtlingsfonds<sup>121</sup> erfolgt, zum anderen die tatsächliche Aufnahme der betreffenden Personen in den EU-Mitgliedstaaten. Im Sinne der Gemeinschaftssolidarität nehmen die Mitgliedstaaten nach Aktivierung dieses Mechanismus Personen auf, die für den vorübergehenden Schutz in Betracht kommen. Zu diesem Zweck geben sie dem Rat ihre Aufnahmekapazitäten an. Die Personen müssen einer Verlegung in einen anderen Staat allerdings zustimmen.

Diese Richtlinie wurde bislang noch nie angewendet. Italien hatte die Aktivierung des vorübergehenden Schutzstatus als Reaktion auf die vielen Migranten aus Nordafrika infolge des Arabischen Frühlings im April 2011 beantragt.<sup>122</sup> Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten stellte sich im Rahmen des Rats für Justiz und Inneres auf den Standpunkt, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Richtlinie 2001/55/EG nicht erfüllt waren, und lehnte den Antrag am 11. und 12. April 2011 ab.<sup>123</sup>

Auch im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung aus der syrischen Krisenregion wurde die Richtlinie bislang nicht aktiviert. Die Europäische Kommission regte für die Bewältigung von Massenzustromen Anfang 2014 eine Evaluation und gegebenenfalls Änderung des bestehenden Rahmens zum vorübergehenden Schutz an, der als Instrument "besser einsetzbar und flexibler" werden soll.<sup>124</sup>

## **5.5. Mögliche Anpassungen**

Wie unter Ziffer 5.1. erwähnt, stellt das System des vorübergehenden Schutzes eine mögliche Eskalationsstufe bei ausserordentlichen Situationen dar.

### **5.5.1. Anpassungen des bestehenden Systems des vorübergehenden Schutzes**

Gewissen Nachteilen der Schutzbedürftigenregelung kann durch rechtliche Anpassungen des Systems begegnet werden (z. B. Einschränkung des Familiennachzugs, Ausrichtung einer Integrationspauschale, keine automatische Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach fünf Jahren). Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob Anpassungen an einem bis zum jetzigen Zeitpunkt nie zur Anwendung gelangten Status sinnvoll erscheinen. Zudem können die grundlegenden Probleme durch punktuelle Änderungen nicht behoben werden. So ist beispielsweise eine Sistierung des Asylverfahrens in offensichtlichen Fällen nicht möglich, und das Asylverfahren muss nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes immer weitergeführt werden können.

### **5.5.2. Überprüfung der Abschaffung der Schutzbedürftigenregelung**

Die Abschaffung dieser Regelung ist zu prüfen, wenn gleichzeitig Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme umgesetzt werden (Ziff. 4.1). In jedem Fall ist eine verstärkte Zusammenarbeit mit den übrigen europäischen Staaten im Fall eines Massenzustroms von Schutzbedürftigen anzustreben.

---

<sup>121</sup> Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF), der Aussengrenzenfonds (AGF), der Europäische Rückkehrfonds (RET) und der Europäische Integrationsfonds (EIF) liefen Ende 2013 aus. Ab dem Jahr 2014 wurden die vier Fonds durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und den Fonds für innere Sicherheit (ISF) ersetzt, ABl. L 144 vom 06.06.2007 S. 1 ff.

<sup>122</sup> ifa-Edition Kultur und Außenpolitik, Daniele Saracino, Die Medien als Wegbereiter verfehlter Politik? Die Reaktion der Europäischen Union auf die Migrationsbewegungen während des «Arabischen Frühlings» über das Mittelmeer, Stuttgart 2013.

<sup>123</sup> Vgl. [Di Pascale/Nascimbene 2011:346f.](#)

<sup>124</sup> Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung, Mitteilung der Kommission vom 11.3.2014 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2014) 154 final, S. 8.

## 6. Fachtagung zur vorläufigen Aufnahme vom 8. April 2016

An der Fachtagung des EJPD vom 8. April 2016 in Bern zur vorläufigen Aufnahme haben Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Kantonen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Wissenschaft, des UNHCR und der Zivilgesellschaft sowie Mitglieder des Parlaments über Fragen zum Status der vorläufigen Aufnahme diskutiert. Die Tagung ermöglichte den Teilnehmenden insbesondere einen Überblick über die Erfahrungen und Herausforderungen in der Praxis. Die Teilnehmenden tauschten sich zudem über mögliche Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme aus.

### Wichtigste Erkenntnisse

Der heutige Status der vorläufigen Aufnahme ist in bestimmten Fallkonstellationen unbefriedigend (insbesondere bei Personenkategorien, bei denen erfahrungsgemäss mittel- und langfristige Vollzugshindernisse bestehen). Es besteht hier nahezu Einigkeit, dass für diese Personenkategorien ein neuer Status geschaffen werden soll, der den tatsächlichen Gegebenheiten besser entspricht und nicht lediglich eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung darstellt. Gleichzeitig soll auch eine gewisse Rechtssicherheit bezüglich des Aufenthalts geschaffen werden. Der Grundsatz, wonach nach Wegfall der Rückkehrhindernisse das Aufenthaltsrecht in der Schweiz beendet werden kann, ist beizubehalten. Daher ist auch die Förderung der Reintegrationsmöglichkeit im Herkunftsstaat ein wichtiges Anliegen.

Nicht vertieft wurde die Frage, ob und wann eine automatische Umwandlung in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erfolgen sollte (als Ersatz für die heutige Härtefallregelung im Einzelfall nach einem längeren Aufenthalt und bei guter Integration). Teilweise wird befürchtet, dass mit einem neuen Status und dessen konkreter Ausgestaltung die Schweiz vermehrt als Zielland für die Migration gewählt würde. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass auch mit einem besseren Status die Integration in der Schweiz nicht automatisch erfolgt; hier sind vermehrte Anstrengungen insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung (v. a. Sprachkenntnisse) erforderlich.

Darüber, ob der neue Status die direkte Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder eine neue Bewilligungsart beinhalten soll, gehen die Meinungen auseinander. Einhelligkeit bestand darin, dass die heutige Bezeichnung der "vorläufigen" Aufnahme nicht der Realität entspricht, teilweise für Verwirrung sorgt und insbesondere einer Integration in den Arbeitsmarkt entgegensteht. Daher bedarf es unumstritten einer neuen Bezeichnung.

Ein neuer Status soll allenfalls für Personen geschaffen werden, die sich auf völkerrechtliche Wegweisungsvollzugshindernisse berufen können (Non-Refoulement-Gebot nach Art. 33 FK, Art. 3 EMRK und Art. 25 BV) oder die aufgrund einer Situation von allgemeiner Gewalt nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Unklar blieb, welche zusätzlichen Gründe zu diesem neuen Status führen sollen: beispielsweise nur akut lebensbedrohende Krankheiten oder auch Krankheitsbilder, bei denen in der Schweiz erfahrungsgemäss bessere Überlebenschancen gegeben sind als im Herkunftsstaat, sowie schwerwiegende soziale Gründe. Im Fall eines vorübergehenden Vollzugshindernisses wäre ein solcher neuer Status jedoch nicht angebracht.

Einigkeit bestand darin, dass die integrationshemmenden Regelungen abzubauen sind; dies unabhängig von der Schaffung eines neuen Status. Unbestritten blieb auch, dass diesen Personen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll. So ist eine gewisse stabile Aufenthaltsperspektive in der Schweiz erforderlich, damit eine Ausbildung hier tatsächlich abgeschlossen werden kann und die Arbeitgeber bereit sind, eine berufliche Ausbildung anzubieten.

Ob nun zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung ein einfaches Meldeverfahren ausreicht (gemäss Zusatzbotschaft zur Revision AuG/Integration, 13.030) oder ein Bewilligungsverfahren nach geltendem Recht die bessere Lösung ist, blieb offen.



Die Frage, ob die mehrheitlich als notwendig erachtete Schaffung eines neuen, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Status in der heutigen migrationspolitischen Situation realistisch ist, wurde mehrheitlich kritisch beurteilt. So sprachen sich etwa die KKJPD und die SODK für eine weitere Verbesserung der heutigen vorläufigen Aufnahme – allenfalls mit einem neuen Namen – aus.

Es bestand zudem Einigkeit, dass zusätzliche Integrationsmassnahmen getroffen werden müssen. Vorgeschlagen wurde ein "Case Management" (wohl vergleichbar mit dem vom Bund mitfinanzierten "Case Management" bei der Berufsbildung), damit die betroffenen Personen rasch fit für den Arbeitsmarkt werden. Ein weiterer Schwerpunkt sollen sicherlich auch die Sprachkurse darstellen. So sind die Sprachkenntnisse nach den absolvierten Sprachkursen oftmals nicht ausreichend, um im Anschluss beispielsweise eine Vorlehre zu absolvieren. In Bezug auf die Integration im Allgemeinen gab es auch Voten, wonach die aktuelle Regelung der Integrationspauschalen nicht zielführend ist.

Nicht vertieft besprochen wurden hingegen die Umwandlungsregelung in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B), die Erteilung der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), der Familiennachzug und das Vorgehen bei langjähriger Sozialhilfeabhängigkeit.

Kritisch beurteilt wurden das heutige Konstrukt der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie die Schutzbedürftigenregelung. Teilweise wurde ihre Abschaffung gefordert. Während bei der vorläufigen Aufnahme von Flüchtlingen kritisiert wird, dass diese Regelung nicht vollumfänglich dem Europäischen Asyl-Acquis (subsidiärer Schutz) entspricht und auch mit der Rückführungsrichtlinie nicht kompatibel ist, gründen die Überlegungen zur Abschaffung des Schutzbedürftigenstatus darin, dass dieser seit seiner Aufnahme in das Gesetz noch keine Anwendung gefunden hat und – gerade mit Blick auf die geplanten beschleunigten Asylverfahren – keinen Vorteil (mehr) bringt.

## **7. Haltung des Bundesrats und weiteres Vorgehen**

Die von vielen Seiten festgestellten Mängel bei der vorläufigen Aufnahme können nur durch eine grundsätzliche Neuausrichtung behoben werden. Das Ziel ist es, die Rahmenbedingungen für eine rasche Integration von Personen, bei denen ein längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz absehbar ist, zu verbessern. Damit wird die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und die Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt. Ein Pull-Effekt wird dadurch vermieden, dass der neue Status insgesamt keine rechtliche Besserstellung der Schutzbedürftigen gegenüber den subsidiär Schutzberechtigten in der Europäischen Union respektive vergleichbaren europäischen Staaten darstellt. Zudem sind rasche Asylentscheide und ein konsequenter Vollzug der Wegweisungen wichtig. Der Aufenthalt kann weiterhin widerrufen werden, wenn eine Rückkehr möglich ist.

Nach der Auffassung des Bundesrats entspricht der Status der Schutzgewährung (Variante 2, Ziff. 4.1.2) den heutigen Anforderungen am besten. Er verbessert die Situation der betroffenen Personen, ohne dass generell alle Rechte gewährt werden, die mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung verbunden wären. Eine sofortige Erteilung der Aufenthaltsbewilligung anstelle der vorläufigen Aufnahme, wie sie in Variante 1 vorgesehen ist, wird daher verworfen (Ziff. 4.1.1). Der Bundesrat wird jedoch bei seinen weiteren Entscheiden die Stellungnahme des Parlaments zum Bericht berücksichtigen.

Sofern ein neuer Status eingeführt wird, prüft der Bundesrat die Abschaffung der Schutzbedürftigenregelung. Die Zusammenarbeit mit den übrigen europäischen Aufnahmestaaten ist zu intensivieren.

Da die Schaffung eines Status einige Zeit in Anspruch nimmt, werden die bestehenden Projekte zur punktuellen Anpassung der vorläufigen Aufnahme weitergeführt (Ziff. 2.6). Dabei soll insbesondere die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden.

Der Bundesrat wird über ein Gesetzesprojekt zur Schaffung eines neuen Status der Schutzgewährung entscheiden, wenn sich das Parlament zu diesem Bericht geäußert hat.