



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Generalsekretariat EJPD**

---

# **Evaluationsgruppe Status S**

Bericht zum Folgemandat

vom Juni 2024

---

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	3
Zusammenfassung .....	4
1. Ausgangslage und Folgemandat der Evaluationsgruppe .....	7
2. Weiterführung der Evaluation des Status S .....	8
2.1 Stand der Erteilung Status S .....	8
2.2 Ergebnis der Anhörungen im Rahmen der weiteren Evaluation nach dem Bericht vom Juni 2023 .....	9
2.2.1 Allgemeine Bemerkungen zum Bericht der Evaluationsgruppe vom Juni 2023 .....	9
2.2.2 Private Unterbringung von Personen mit Status S .....	11
2.2.3 Integration in den Arbeitsmarkt .....	11
2.2.4 Beurteilung Programm S (Integrationsförderung des Bundes) .....	14
2.2.5 Beurteilung der Reisemöglichkeiten von Personen mit Status S .....	14
2.2.6 Beurteilung der Finanzierung .....	15
2.2.7 Beurteilung des provisorischen Umsetzungskonzepts Aufhebung Status S .....	15
2.2.8 Weitere Themen .....	17
2.3 Beurteilung und Empfehlungen aus der weiteren Evaluation .....	18
2.3.1 Empfehlungen im Bericht vom Juni 2023 – Ergänzungen / Präzisierungen .....	18
2.3.2 Neue Einschätzungen und Empfehlungen .....	20
3. Status S – vorläufige Aufnahme – Gesetzgeberischer Handlungsbedarf .....	24
3.1 Studie Prof. Dr. iur. Alberto Achermann .....	24
3.2 Ergebnisse der Anhörungen zur Studie Achermann .....	27
3.2.1 Individuelles Gesuch und gruppenweise Aufnahme bei einem neuen Schutzstatus ..	27
3.2.2 Schaffung eines einheitlichen Schutzstatus .....	28
3.2.3 Rechtliche Ausgestaltung vorläufige Aufnahme und Status S .....	30
3.2.4 Integration oder Rückkehrorientierung bei Schutzgewährung .....	31
3.2.5 Karenzfrist für die Verfahren zur Schutzgewährung bei einer Massenankunft .....	32
3.2.6 Umwandlung der vorläufigen Aufnahme und des Status S in eine Aufenthaltserlaubnis .....	33
3.2.7 Ausführlichere Regelung der Ausnahmesituationen gemäss Artikel 55 AsylG .....	34
3.3 Beurteilung und Empfehlungen .....	34
3.3.1 Einheitlicher oder differenzierter Schutzstatus .....	35
3.3.2 Zugang zum Schutzstatus (gruppenweise und / oder individuell) .....	37
3.3.3 Weiterer geprüfter Revisionsbedarf .....	37
3.3.4 Verhältnis zur EU-Regelung .....	41
4. Anhänge .....	42
4.1 Liste der Anhörungen .....	42
4.2 Studie von Prof. Dr. iur. Alberto Achermann vom 30. Oktober 2023 .....	42
4.3 Bericht Evaluationsgruppe Status S vom 26. Juni 2023 .....	42
4.4 Factsheet Stabsbereich Recht SEM vom 15. März 2024 zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis B an Personen mit Status S .....	42

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)
<b>AsylIG</b>	Asylgesetz
<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>EKM</b>	Eidgenössische Migrationskommission
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>KdK</b>	Konferenz der Kantonsregierungen
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Polizei- und Justizdirektorinnen und -direktoren
<b>RAV</b>	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>SFH</b>	Schweizerische Flüchtlingshilfe
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gemeindeverband
<b>SODK</b>	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
<b>SRK</b>	Schweizerisches Rotes Kreuz
<b>SSV</b>	Schweizerischer Städteverband
<b>UNHCR</b>	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, Büro für die Schweiz und Liechtenstein
<b>VKM</b>	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
<b>Wissenschaft</b>	<i>Anhörungen:</i> Prof. Cesla Amarelle, Universität Neuenburg Prof. Peter Uebersax, Universität Basel (nur zur Studie von Prof. Achermann) Prof. Reiner Eichenberger, Universität Freiburg Prof. Dominik Hangartner, ETH Zürich

# Zusammenfassung

## Ausgangslage und Folgemandat der Evaluationsgruppe

Der Bundesrat aktivierte am 11. März 2022 erstmals den Schutzstatus S für Geflüchtete aus der Ukraine. Im Juni 2022 setzte das EJPD eine Evaluationsgruppe ein, um die Erfahrungen mit dem Status S zu analysieren. Die Evaluationsgruppe kommt in ihrem ersten Zwischenbericht vom 30. November 2022 zum Schluss, dass sich der Status S weitgehend bewährt hat.

Der zweite Bericht vom 26. Juni 2023 bestätigt die grundsätzlich positive Beurteilung, und er enthält Empfehlungen für Anpassungen und zukünftige Anwendungen des Status S. Die Evaluationsgruppe befasste sich auch mit der unterschiedlichen Rechtsstellung der verschiedenen Personengruppen im Asylbereich. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit befürwortete sie gewisse Harmonisierungen zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme. Sie empfahl eine vertiefte Prüfung dieser Thematik.

Im Juni 2023 erteilte daher die damalige Vorsteherin des EJPD der Evaluationsgruppe ein Folgemandat. Dieses Mandat umfasste weiterführende Analysen und die Prüfung verschiedener Optionen um aufzuzeigen, in welchen Bereichen eine Gleichbehandlung von Personen mit einer vorläufigen Aufnahme und Personen mit Status S angebracht ist. Zudem wurde die Evaluationsgruppe beauftragt, die Umsetzung des Status S weiter zu begleiten und zu evaluieren.

## Weiterführung der Evaluation des Status S

Der Status S bewährt sich grundsätzlich weiterhin, die Behandlung der Gesuche um Schutzgewährung ist jedoch deutlich aufwendiger geworden. Es muss insbesondere vermehrt abgeklärt werden, wo sich die betroffenen Personen zu Beginn der Ukraine-Krise tatsächlich aufgehalten haben, ob ihnen bereits in einem anderen Staat Schutz gewährt wurde und ob die vorgelegten Dokumente echt sind.

### *Stand der Erteilung Status S*

Bis Ende Juni 2024 wurden in der Schweiz über 106 439 Gesuche um Erteilung des Status S gestellt, wovon 94 932 bewilligt wurden. Die Erwerbstätigenquote der Personen mit Status S liegt bei 25,3 Prozent. Der Bestand der Personen mit Status S in der Schweiz hat sich durch die Ein- und Ausreisen bei rund 66 000 stabilisiert. Die durchschnittliche Zahl der Gesuche im Jahr 2024 liegt bisher bei 65 pro Arbeitstag.

Der Bundesrat hat am 8. Mai 2024 von nationalen Massnahmen Kenntnis genommen, mit denen die Integration von Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt gefördert werden soll. Sie ergänzen die Integrationsmassnahmen der Kantone und dienen dem Ziel des Bundesrates, bis Ende 2024 eine Erwerbstätigenquote von 40 Prozent zu erreichen.<sup>1</sup>

### *Beurteilungen und Empfehlungen*

Für die Arbeiten im Rahmen des Folgemandats hat die Evaluationsgruppe wiederum Vertreterinnen und Vertreter der operativ tätigen Akteure, der Kantone, Gemeinden, Städte und Hilfswerke sowie Rechtsexperten und weitere Vertreter der Wissenschaft angehört. Unter Berücksichtigung der Anhörungsergebnisse gibt die Evaluationsgruppe insbesondere die folgenden Empfehlungen und Beurteilungen ab:

---

<sup>1</sup> [Bundesrat stärkt Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S \(admin.ch\)](#)

- Auf eine unterschiedliche Praxis bei der Gewährung des Status S je nach Herkunftsregion in der Ukraine ist angesichts des Kriegsverlaufs zu verzichten.
- Im Spannungsverhältnis zwischen Rückkehrorientierung und Integration erweist sich der «Dual-Intent-Ansatz» als zweckmässig. Teilweise wird eine Erhöhung der Integrationsbeiträge des Bundes als notwendig erachtet.
- Die Anstrengungen zur Arbeitsmarktintegration sind zu verstärken, namentlich auch durch eine bessere Vermittlung zwischen Stellensuchenden und Arbeitgebern, Potentialabklärungen und Erleichterungen bei der Diplomanerkennung. Klare kommunikative Massnahmen sind dabei wichtig. Im Hinblick auf die angestrebte Erwerbstätigenquote von 40 Prozent muss der Bund im Bereich der Integrationsförderung klare Anforderungen an die Kantone stellen. Diese sollen zu einer einheitlichen und strukturierten Praxis führen. Es ist wichtig, bereits am Anfang des Aufenthalts mit der Integrationsförderung zu beginnen. Die RAV sollen durch die Sozialhilfebehörden systematisch in die Integrationsmassnahmen zur Erwerbstätigkeit einbezogen werden.
- Die private Unterbringung wird als erfolgreich, aber herausfordernd bewertet. Es hat sich gezeigt, dass sie oft keine längerfristige Lösung darstellt.
- Eine getrennte Unterbringung und Logistik für Schutzsuchende und Asylsuchende wird als sinnvoll erachtet. Es wird vorgeschlagen, die private Unterbringung in die Notfallplanung aufzunehmen und dabei auf die Qualität und die Frage der Entschädigung zu achten.
- Die Reisemöglichkeiten von Personen aus der Ukraine mit Status S werden im Grundsatz befürwortet. Die gesetzliche Regelung in diesem Punkt ist zu überprüfen.
- Die festgestellte Zunahme der Komplexität der Gesuchsprüfung mit wachsender Dauer des Konflikts erfordert eine mittel- und langfristige Ressourcenplanung, damit allfällige Missbräuche konsequent bekämpft werden können und die Bildung von hohen Pendenzen bei der Gesuchserledigung verhindert werden kann.
- Grundsätzlich zu überdenken sind die bestehenden unterschiedlichen Regelungen für die Erteilung einer von der Schutzgewährung unabhängigen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme oder mit Status S. Hier besteht auch kurzfristig für die Schutzsuchenden aus der Ukraine Klärungsbedarf.

### **Gesetzgeberischer Handlungsbedarf (Status S – vorläufige Aufnahme)**

Die Evaluationsgruppe bejaht einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme und des Status S. Sie empfiehlt dem EJPD, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren auszulösen. Für den weiteren Gesetzgebungsprozess sind politische Grundsatzentscheide erforderlich.

Es werden drei mögliche Varianten für eine Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme und des Status S vorgestellt. Das Ziel der Varianten ist es, die Rechtsstellung wo nötig anzugleichen und die Verfahren soweit möglich zu vereinfachen.

#### *Variante 1: Beibehaltung vorläufige Aufnahme und Status S mit Angleichungen*

Die heutige Regelung wird beibehalten, jedoch sollen Unterschiede in der Rechtsstellung angeglichen werden, beispielsweise bei Erwerbstätigkeit, Integrationsförderung, Familiennachzug und Reisefreiheit.

### *Variante 2: Einheitlicher Schutzstatus*

Einführung eines neuen, einheitlichen Schutzstatus für Personen, die nicht individuell verfolgt sind, aber durch spezifische Umstände im Herkunftsland bedroht werden. Der Schutzstatus wird unabhängig davon gewährt, ob er in einem gruppenweisen oder individuellen Verfahren beantragt wird.

### *Variante 3: Einheitlicher Schutzstatus mit Prüfung der Flüchtlingseigenschaft in allen Fällen*

Einführung eines einheitlichen Verfahrens, bei dem stets zuerst die Flüchtlingseigenschaft geprüft wird. Wenn diese nicht vorliegt, wird geprüft, ob die Voraussetzungen für den neuen Schutzstatus (Variante 2) erfüllt sind. Dies entspricht dem Verfahren in der EU.

Die Ansichten über die Variantenwahl sind in der Evaluationsgruppe geteilt. Sie verzichtet daher auf eine Empfehlung. Bei allen Varianten sind jedoch die heutigen Regelungen zur Erwerbstätigkeit, zum Kantonswechsel, zur Integrationsförderung, zur Reisefreiheit, zur Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie zum Familiennachzug zu überprüfen und allenfalls neu zu regeln.

Eine Abstimmung mit den EU-Regelungen wird als sinnvoll erachtet, wobei die Schweiz ihren Handlungsspielraum in Detailfragen bewahren sollte.

## 1. Ausgangslage und Folgemandat der Evaluationsgruppe

Der Bundesrat hat den im Asylgesetz vorgesehenen Schutzstatus S (nachfolgend Status S) am 11. März 2022 erstmals aktiviert, um den aus der Ukraine geflüchteten Menschen rasch und unbürokratisch Schutz zu gewähren. Im Juni 2022 setzte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Bundesrätin Karin Keller-Sutter, eine Evaluationsgruppe ein. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Erfahrungen mit der erstmaligen Anwendung des Status S zeitnah aufbereitet und ausgewertet werden.

Am 30. November 2022 legte die Evaluationsgruppe einen ersten Zwischenbericht vor.<sup>2</sup> Die darin vorgenommene positive Beurteilung hat sich in den weiterführenden Abklärungen bestätigt: Die bestehenden Rechtsgrundlagen haben sich bewährt, und die Aktivierung des Status S war unentbehrlich zur Entlastung des Asylsystems. Von zentraler Bedeutung war aus Sicht der Evaluationsgruppe der vom Gesetzgeber gewährte Handlungsspielraum. Dieser wurde von Bundesrat und EJPD sinnvoll genutzt, namentlich bei der Definition des Personenkreises sowie bei den Modalitäten zur Erwerbstätigkeit und zur Bewegungsfreiheit. Die bisherigen Erfahrungen haben auch die Notwendigkeit einer engen Abstimmung innerhalb des Schengen-Raums verdeutlicht.

Der zweite Bericht vom 26. Juni 2023 enthält neben der Bestätigung der grundsätzlich positiven Beurteilung Empfehlungen für Anpassungen, auch im Hinblick auf eine künftige Anwendung des Status S.<sup>3</sup> Die Evaluationsgruppe regte unter anderem an, den Status S und namentlich auch die Möglichkeit von Privatunterkünften in die Notfallplanung aufzunehmen. Das Hauptaugenmerk müsse dabei auf der Frage liegen, wie Bund, Kantone, Gemeinden und Städte rasch eine grosse Zahl von Unterbringungsplätzen zur Verfügung stellen können. Weiter soll geprüft werden, ob die Durchführung der Registrierungsverfahren und die Unterbringung der Schutzsuchenden unmittelbar nach ihrer Einreise ausserhalb der Bundesasylzentren sinnvoll wäre.

Unbestritten war für die Evaluationsgruppe, dass für Personen mit Status S trotz Rückkehrorientierung Integrationsmassnahmen nötig sind. Sie empfahl dafür die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage und ein detailliertes Monitoring. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob für die Umsetzung des Integrationsprogramms für Personen mit Status S verbindlichere Vorgaben für die Kantone geschaffen werden sollen.

Da in der Schweiz und in der Europäischen Union (EU) unterschiedliche Regelungen zur zeitlichen Dauer der Schutzgewährung bestehen, empfahl die Evaluationsgruppe, frühzeitig die Koordination mit der EU anzustreben, sollte die Schutzgewährung über den Frühling 2025 hinaus erforderlich sein. Hingegen erachtete die Evaluationsgruppe eine noch engere Abstimmung mit der EU über die Aktivierung und Aufhebung der Schutzgewährung hinaus nicht als zwingend, dies insbesondere nicht in Bezug auf einzelne Modalitäten des Status S (Integration, Sozialhilfe usw.).

Die Evaluationsgruppe befasste sich auch mit der unterschiedlichen Rechtsstellung der verschiedenen Personengruppen im Asylbereich. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit befürwortete sie gewisse Harmonisierungen zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme. Sie riet aber vor übereilten Anpassungen einzig am Status S ab und sprach sich angesichts der zahlreichen Schnittstellen zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme für eine gesamtheitliche Betrachtung aus. Sie empfahl namentlich in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Integrationspauschale, Härtefallregelungen, Kantonswechsel, Reisen ins Ausland oder Familiennachzug eine vertiefte Prüfung.

---

<sup>2</sup> [Ukraine: Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S nimmt eine erste Beurteilung vor \(admin.ch\)](#)

<sup>3</sup> [Ukraine: Schutzstatus S hat sich gemäss Evaluationsgruppe bewährt \(admin.ch\)](#)

Die damalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, beauftragte die Evaluationsgruppe daher im Juni 2023 im Rahmen eines Folgemandats, weiterführende Analysen vorzunehmen und verschiedene Optionen zu prüfen. Dabei soll auch aufgezeigt werden, in welchen Bereichen eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist. Zudem wurde die Evaluationsgruppe beauftragt, die Umsetzung des Status S weiter zu begleiten und zu evaluieren. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieses Folgemandats.

Die Evaluationsgruppe wurde von Alt-National- und Regierungsrat Urs Hofmann (AG) geleitet. Die weiteren Mitglieder waren Paolo Beltraminelli (Alt-Staatsrat TI), Roland Eberle (Alt-Stände- und Regierungsrat TG), Kurt Fluri (Alt-Nationalrat SO und Alt-Stadtpräsident Solothurn), Béatrice Métraux (Alt-Regierungsrätin VD) und Mario Gattiker (Alt-Staatssekretär SEM). Christine Schraner Burgener, Staatssekretärin für Migration, nahm an den Sitzungen der Evaluationsgruppe als Beisitzerin teil.

Seitens des EJPD haben Albrecht Dieffenbacher, Chef Stabsbereich Recht im SEM, sowie Sebastian Kölliker, stv. Generalsekretär EJPD (ab 2024) die Arbeiten begleitet.

Für die Arbeiten im Rahmen des Folgemandats hat die Evaluationsgruppe Vertreterinnen und Vertreter der operativ tätigen Akteure, der Kantone, Gemeinden, Städte und Hilfswerke sowie Rechtsexperten und weitere Vertreter der Wissenschaft angehört (siehe Ziff. 2.2) und, wo solche eingereicht wurden, auch ihre schriftlichen Eingaben ausgewertet.

## **2. Weiterführung der Evaluation des Status S**

### **2.1 Stand der Erteilung Status S**

Gemäss dem UNHCR haben bisher 5,9 Millionen Personen aus der Ukraine in Europa (EU/EFTA und Vereinigtes Königreich) einen temporären Schutzstatus oder einen vergleichbaren Aufenthaltstitel beantragt. Die Zahl der Personen, deren Aufenthalt in der EU mit temporärem Schutzstatus geregelt ist, lag Ende März 2024 bei rund 4,4 Millionen.

In der Schweiz wurden bis Ende Juni 2024 über 106 000 Gesuche um einen Status S gestellt. Das SEM hat bis Ende Juni 2024 fast 95 000 Personen den Status S gewährt. Knapp 26 000 Personen haben inzwischen auf den Status S verzichtet und die Schweiz selbstständig verlassen. Ende Juni 2024 befanden sich rund 66 000 Personen mit Status S in der Schweiz.

In einer ersten Phase nach Einführung des Status S bis Mitte April 2022 schwankte der wöchentliche Durchschnitt von Schutzanträgen zwischen 800 und 1100 pro Tag. Anfang Mai 2022 nahm die Anzahl Schutzanträge deutlich ab. Der wöchentliche Durchschnitt von Schutzanträgen bewegte sich zwischen Mitte Juni 2022 und Mitte Dezember 2022 im Bereich von 75 bis 100 pro Tag. Im Jahr 2023 lag die durchschnittliche Anzahl Gesuche bei 90 pro Arbeitstag, im Jahr 2024 (Stand Ende Juni) bisher tiefer bei 65 Gesuchen pro Arbeitstag.

Bis Ende Juni 2024 waren rund 97 Prozent der Gesuchstellenden ukrainische Staatsangehörige (rund 102 500 Anträge). Die Top-5 der übrigen Antragstellenden stammen aus Russland (550 Anträge, Schutzquote 88 %), der Türkei (320 Anträge, Schutzquote 62 %), Aserbaidschan (190 Anträge, Schutzquote 66 %), Georgien (180 Anträge, Schutzquote 66 %) und Belarus (160 Anträge, Schutzquote 92 %).

Per Ende Juni 2024 waren rund 40 400 Personen mit Status S im erwerbsfähigen Alter (18–64 Jahre). Davon waren rund 10 250 Personen in der Schweiz erwerbstätig, was einer Erwerbstätigenquote von 25,3 % entspricht.

Der Bundesrat hat am 8. Mai 2024 von nationalen Massnahmen Kenntnis genommen, mit denen die Integration von Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt gefördert werden sollen. Bund, Kantone, Sozialpartner und Organisationen der Betroffenen sollen enger

zusammenarbeiten, um noch mehr Personen mit Schutzstatus S in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das EJPD hat einen Beauftragten für Arbeitsmarktintegration ernannt mit dem Auftrag, den Kontakt mit den Unternehmen zu stärken. Zudem will der Bundesrat die Anerkennung von Qualifikationen vereinfachen und die Vermittlung durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verbessern. Diese Massnahmen ergänzen die Integrationsmassnahmen der Kantone. Sie dienen dem Ziel, bis Ende 2024 eine Erwerbstätigenquote von 40 Prozent zu erreichen.<sup>4</sup>

## 2.2 Ergebnis der Anhörungen im Rahmen der weiteren Evaluation nach dem Bericht vom Juni 2023<sup>5</sup>

### 2.2.1 Allgemeine Bemerkungen zum Bericht der Evaluationsgruppe vom Juni 2023

**SFH, SRK und EKM** sehen vor allem bei der Rechtsgleichheit von vorläufiger Aufnahme und Status S sowie bei der Integration Handlungsbedarf.

Für die **EKM** sind bei der Integration eine durchgehende Fallführung, umfassende Potenzialabklärung, Jobcoaching und Ausbildung wichtig. Dazu sollten insbesondere zu Beginn des Integrationsprozesses mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

**KKJPD, SODK und KdK** legen insbesondere Wert auf die Verbesserung der Kommunikation des Bundes. Die Kantone wünschen sich klare Regeln für eine verlässliche und zeitnahe Kommunikation, damit die Rollenverteilung allen Akteuren bewusst sei. Die Kantone sollten auch im Hinblick auf eine Beendigung des Status S eng einbezogen werden.

Die **VKM** begrüsst den Vorschlag, eine Mindestaufenthaltsdauer in den Zentren des Bundes (BAZ) vorzusehen und sicherzustellen, dass die Kantone bei der Zuweisung die erforderlichen Informationen erhalten. Auch die vorgeschlagene Kostenanalyse in Bezug auf die Finanzierung des Asylbereichs wird positiv bewertet.

**SGV und SSV** begrüssen den Vorschlag der Evaluationsgruppe, den Anwendungsfall des Status S in die Notfallplanung zu integrieren und die Abläufe in ihren Grundzügen festzulegen. Ebenfalls begrüsst wird die vorgeschlagene rechtliche Regelung der Integration und deren Monitoring.

Der **SGV** erachtet es als wichtig, dass der Verteilschlüssel auch bei einer sehr hohen Zahl Schutzsuchender angewendet und eine minimale Aufenthaltsdauer in den BAZ festgelegt wird.

Der **SSV** weist darauf hin, dass die unterschiedliche Handhabung der Integrationsmassnahmen durch die Kantone (was sich unter anderem in teilweise stark abweichenden Erwerbstätigenquoten manifestiere) unbefriedigend sei und behoben werden sollte. Grundsätzlich sollten gemäss dem SSV die Bestimmungen und Strukturen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) auch beim Status S zur Anwendung kommen.

Das **UNHCR** regt an, dass auch detailliertere Aussagen zur schulischen Ausbildung der Kinder gemacht werden, namentlich vor dem Hintergrund der festgestellten grossen Belastung durch gleichzeitigen Unterricht im ordentlichen schweizerischen Schulsystem und ein zusätzliches Bildungsangebot in ukrainischer Sprache (digital oder vor Ort in der Schweiz). Auch wurde auf die besonderen Herausforderungen beim Umgang mit Kindern, die vor der Einreise in die Schweiz in sozialen Institutionen der Ukraine betreut wurden, sowie auf die spezifischen Massnahmen bei einer Aufhebung des Status S (Rückkehrplanung) hingewiesen.

---

<sup>4</sup> [Bundesrat stärkt Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S \(admin.ch\)](#)

<sup>5</sup> Siehe Abkürzungsverzeichnis Seite 3

Gemäss dem **SEM** werden die Status-S-Verfahren seit Herbst 2023 zentralisiert in Bern durchgeführt, da es einerseits für die BAZ schwierig war, gleichzeitig sowohl Asyl- als auch Status-S-Verfahren durchzuführen, und andererseits die Gesuche vorübergehend zurückgegangen waren.

Die Profile der Schutzsuchenden haben sich nach den Ausführungen des SEM seit dem letzten Bericht verändert. Viele Personen haben vor der Einreise in die Schweiz bereits einen Schutzstatus in einem anderen Land erhalten. In diesen Fällen werden die Schutzgesuche heute regelmässig abgewiesen. Dies gilt auch bei einem Voraufenthalt in einem der Nachbarstaaten der Ukraine. Am Anfang waren diese Staaten sehr stark durch den Flüchtlingsstrom belastet, weshalb es unsolidarisch gewesen wäre, Personen dorthin zurückzuweisen. Heute ist dies aufgrund der konsolidierten Lage auch in diesen Ländern gerechtfertigt.

Das SEM muss daher heute vermehrt aufwendigere Einzelfallprüfungen durchführen. In etwa 80 Prozent der neuen Gesuche sind vertiefte Abklärungen notwendig. Somit entwickelt sich der Status S langsam von der vorgesehenen kollektiven Aufnahme zu einer Einzelfallprüfung.

Da die Schweiz nicht der europäischen Registrierungsplattform über die Schutzbedürftigen angeschlossen ist, muss in Gesprächen geklärt werden, ob diese Personen bereits Schutz in einem anderen Land bekommen haben. Auf den Anschluss an die Registrierungsplattform wurde verzichtet, da die Schweiz bei einer Einbindung auch Personen aufnehmen müsste, denen bereits zuvor in einem EU-Mitgliedstaat vorübergehender Schutz gewährt wurde.

Angesichts dieser Entwicklung wird die Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des Sachverhalts konsequent eingefordert. Beispielsweise werden gültige Reisedokumente verlangt, da sich die betroffenen Personen an die konsularische Vertretung der Ukraine in der Schweiz wenden können. Sie müssen auch Nachweise dafür erbringen, dass sie sich in den letzten zwei Jahren tatsächlich noch in der Ukraine aufgehalten haben.

Zudem werden Personen, die in der Schweiz keinen Schutz erhalten, konsequent weggewiesen. Ein zwangsweiser Vollzug der Wegweisung in die Ukraine ist jedoch nicht möglich. Zurzeit gibt es keine Hinweise dafür, dass weggewiesene Personen aus der Ukraine trotzdem im Land bleiben. Die Ablehnungsquote bei Schutzgesuchen hat sich im Laufe der Zeit erhöht.

Ende Juni 2024 waren 5 440 Gesuche für den Status S hängig. In der ersten Jahreshälfte 2024 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Einreichung des Gesuchs bis zum Entscheid 83 Tage. 2022 waren es 9 Tage und 2023 19 Tage. Die interne Zielvorgabe zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des S-Status wurde bei 21 Tagen festgelegt. Der Grund für den aktuellen Anstieg der Verfahrensdauern liegt an der erhöhten Komplexität der Gesuche und der damit verbundenen Abklärungstiefe und dem Anwachsen der Gesuchspendenzen ab Mitte 2023. Das SEM hat diverse Massnahmen ergriffen, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Diese beinhalteten auch die Verschiebung von Personalressourcen sowie die Rekrutierung von zusätzlichem Personal. Mithilfe dieser Massnahmen konnte ein Pendenzabbau erreicht werden. Das SEM wird die angestrebte durchschnittliche Verfahrensdauer von maximal 21 Tagen aber erst wieder erreichen können, wenn die Gesuchspendenzen bis auf etwa 1 000 abgebaut sind.

Die Lage in der Ukraine ist weiterhin instabil und die Sicherheitslage verändert sich ständig. Diese Tatsache und auch die Praxis der EU, allen Personen aus der Ukraine weiterhin Schutz zu gewähren, sind die Hauptgründe, warum derzeit keine Absicht besteht, gewisse – vor allem westliche – Regionen des Landes als sicher zu erklären.

## 2.2.2 Private Unterbringung von Personen mit Status S

Gemäss **SFH**, **SRK** und **EKM** hat sich das Modell der privaten Unterbringung bewährt. Dieses sei unabdingbar, wenn viele Schutzbedürftige gleichzeitig in die Schweiz kämen. Das Gastgebermodell solle in den Kantonen auch in Bezug auf Geflüchtete aus anderen Herkunftsländern gestärkt und gepflegt werden, unter anderem weil es bei der Integration und Interaktion mit den Behörden zahlreiche Vorteile biete. Handlungsbedarf bestehe aufgrund der föderalistisch bedingten Unterschiede insbesondere bei der Entschädigung der Gastfamilien. Hilfreich wären deshalb einheitliche Prozesse und Standards. Die EKM erachtet jedoch diese Form der Unterbringung nicht als dauerhafte Lösung.

Auch gemäss **KKJPD**, **SODK**, **KdK** und **VKM** ist die private Unterbringung insgesamt sehr erfolgreich gewesen, wobei sie die Kantone vor grosse Herausforderung gestellt habe. Gemäss der **VKM** sind insbesondere die Einhaltung des Verteilschlüssels und die Erreichbarkeit der betroffenen Personen schwierig gewesen. **KKJPD**, **SODK** und **KdK** erwähnen, dass die Erwartungen der Gastfamilien hoch gewesen seien und dass deren Begleitung mit einem finanziellen und personellen Aufwand verbunden gewesen sei. Die private Unterbringung habe nur funktioniert, weil die Solidarität in der Bevölkerung mit den Ukrainerinnen und Ukrainern sehr hoch gewesen sei. Eine Übertragung dieses Modells auf Personen mit einer anderen Herkunft sei deshalb nur beschränkt möglich. Die Empfehlung, Privatunterkünfte in die Notfallplanung aufzunehmen, werde jedoch unterstützt. Allerdings sollten die Lehren aus den bisherigen Erfahrungen gezogen werden (z. B. Festlegung von Kriterien für geeignete Privatunterkünfte und für die Entschädigung).

**SGV** und **SSV** weisen auf die unterschiedlichen regionalen Situationen hin. Die vom **SSV** befragten Städte waren sich einig, dass die private Unterbringung gut vorbereitet und professionell begleitet werden müsse. Dann könnten Gastfamilien das Asylwesen entlasten. Das Modell habe dort am besten funktioniert, wo schon entsprechende Erfahrungen und Strukturen vorhanden gewesen seien.

Der **SGV** ist demgegenüber der Meinung, dass sich bei der privaten Unterbringung nur am Anfang positive Effekte gezeigt hätten. Diese seien durch die späteren Herausforderungen relativiert worden. Mit den Gastfamilien sei auch eine neue Anspruchsgruppe entstanden, die bei den Gemeinden einen hohen zusätzlichen Aufwand verursacht habe. Private Unterbringungen seien im staatlich organisierten Asylsystem ein Fremdkörper, sie würden allfällige Unterbringungsprobleme nur aufschieben, aber nicht lösen.

## 2.2.3 Integration in den Arbeitsmarkt

**SFH** und **SRK** beurteilen die Erwerbstätigenquote von rund 20 Prozent unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation, der Sprachkenntnisse und der Arbeitsmarktfähigkeit als gut. Es bestünden aber auch hier grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Instrumente der Integrationsagenda Schweiz (IAS) würden unterschiedlich – und teilweise lückenhaft – umgesetzt. Die Potenzialabklärungen würden ebenfalls nicht in allen Kantonen durchgeführt. Es wird begrüsst, dass der Bund die Erwerbstätigenquote erhöhen möchte und ein entsprechendes Ziel (Steigerung der Erwerbstätigenquote auf 40 Prozent per Ende 2024) gesetzt habe. Ein wichtiges Anliegen sei auch die Anerkennung von Diplomen und Ausbildungen. Hier seien die Verfahren schlanker und effizienter zu gestalten.

Die **EKM** hält fest, dass es unterschiedliche Erklärungen für die Hindernisse bei der Arbeitsmarktintegration gebe: die Ungewissheit über den Verbleib in der Schweiz, fehlende Informationen zur Stellensuche, Hürden bei der Diplomanerkennung, das fehlende «Matching» zwischen Arbeitgebern und Schutzsuchenden und die ungenügenden Angebote für Kinderbetreuung. Die Sprache stelle sicherlich die grösste Hürde dar, da in der Schweiz auch gering qualifizierte Berufe oft Grundkenntnisse der Landessprache verlangen würden.

**KKJPD, SODK, KdK** und **VKM** kritisieren, dass der Bund ohne vorherige Absprache mit den Kantonen das Ziel festgelegt habe, bis Ende 2024 40 Prozent der Personen mit Status S im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieses Ziel entspreche nicht der gemeinsam ausgehandelten IAS und sei auch unrealistisch. Insgesamt hätten sich die Integrationsmassnahmen zwar bewährt, aber es sei nicht genügend gelungen, eine ausreichende Arbeitsmarktfähigkeit zu erreichen. Die Herausforderungen lägen beim Spracherwerb und bei der Diplomanerkennung – aber auch bei der Zurückhaltung der Arbeitgeber, Personen mit Status S einzustellen, da Unsicherheiten bezüglich des weiteren Verbleibs in der Schweiz bzw. des Zeitpunkts einer zwangsweisen Rückkehr bestünden.

Die **VKM** schlägt vor, insbesondere die Sprachkenntnisse, die Erleichterung der Diplomanerkennung und die Absolvierung von Berufslehren (da in der Ukraine so nicht bekannt) zu fördern. Kritisch äussert sie sich zur vorgesehenen individuellen Begleitung aller Personen im arbeitsfähigen Alter, da dies sehr ressourcenintensiv sei.

**SGV** und **SSV** betonen die Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration. Als Erschwernisse werden der Spracherwerb sowie die Unsicherheiten bezüglich des Zeitpunkts der Aufhebung des Status S und einer Verpflichtung zur Rückkehr in die Ukraine genannt. Es wird aber auch betont, dass es für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration vor allem Zeit brauche.

Eine weitere Hürde ist nach dem **SGV** die heutige Bewilligungspraxis für die Erwerbstätigkeit. Es wird deshalb vorgeschlagen, die heutige Bewilligungspflicht in eine einfache Meldepflicht umzuwandeln. Der **SGV** sieht in der angestrebten Erwerbstätigenquote von 40 Prozent ein wichtiges politisches Signal, das aber weitere Anstrengungen und Massnahmen erforderlich mache.

Gemäss **SSV** sollten bei der Integration insgesamt stärkere Verbindlichkeiten geschaffen werden. Es sollte klar sein, was von wem bis wann erwartet wird und was allenfalls die Konsequenzen einer Nichterfüllung wären.

Gemäss dem **SSV** sollten bei der Integration insgesamt stärkere Verbindlichkeiten geschaffen werden. Es sollte klar sein, was von wem bis wann erwartet werde und was allenfalls die Konsequenzen einer Nichterfüllung wären.

Der Vertreter des **SECO** sowie Vertreter der **Wissenschaft** (Prof. Reiner Eichenberger/Uni Freiburg; Prof. Dominik Hangartner/ETH Zürich) waren sich einig, dass bei der Integration der Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt noch Verbesserungsbedarf bestehe. Es brauche auch eine Passerelle zu einer dauerhafteren Aufenthaltsregelung (auch für vorläufig Aufgenommene), da eine Rückkehr in den nächsten sechs bis zwölf Monaten nicht absehbar sei. Alle Studien würden zeigen, dass die ersten zwei Jahre nach der Einreise für die Integration in den Arbeitsmarkt zentral seien. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass der Fachkräftemangel in der Schweiz nicht durch Personen mit Status S oder vorläufig Aufgenommene behoben werden könne. Es müsse aber unabhängig davon dafür gesorgt werden, dass Personen mit einer gewissen Bleibeperspektive eine passende Arbeit finden.

Der Vertreter des **SECO** führte aus, dass ein ausreichender Spracherwerb nur in Kombination mit dem Lernen an der Arbeitsstelle und einem Sprachkurs möglich sei. Oft seien auch die Englischkenntnisse der betreffenden Personen nicht so gut, wie dies allgemein angenommen werde. Die Schweiz kenne jedoch einen hochqualifizierten Arbeitsmarkt, für den gute Englischkenntnisse hilfreich wären. Auch sollte in Kauf genommen werden, dass die erste Arbeitsstelle in der Schweiz nicht unbedingt den früheren Beschäftigungsmöglichkeiten in der Ukraine entspreche (Dequalifizierung). Es brauche Zeit, um sich optimal in einen neuen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Personen mit Status S in der Sozialhilfe sollten enger betreut werden und die Zuweisung zu den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) müsse verpflichtender ausgestaltet werden. Die Schutzbedürftigen sollten rasch über die Stellenangebote des RAV und die entsprechenden Anforderungen informiert werden. Bei einer grösseren Anzahl von Meldungen sei es auch einfacher, besondere Programme und massgeschneiderte Angebote zu realisieren. Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialhilfebehörden und den RAV unterscheide sich stark zwischen den Kantonen. Hier bestehe Verbesserungsbedarf, allenfalls auch mit (finanziellen) Anreizen für die Kantone. Zudem sei auch der verstärkte Einbezug von privaten Arbeitsvermittlern zu prüfen.

Grundsätzlich wird auch die Meinung vertreten, dass integrationsfördernde Massnahmen für den Schweizer Arbeitsmarkt später auch bei der Rückkehr in den Heimatstaat helfen. Ausschlaggebend für die Rückkehrbereitschaft werde nebst der Situation in der Ukraine, vor allem auch die Tatsache sein, dass häufig Frauen mit Kindern oder ganze Familien betroffen seien und ein Rückkehrentscheid von den spezifischen Familienegebenheiten abhängig sein werde.

Gemäss **SEM** und **KdK** liegt die Schweiz mit einer Erwerbstätigenquote von etwas über 20 Prozent bei Schutzsuchenden aus der Ukraine – wie andere vergleichbare westeuropäische Länder – im unteren Bereich der Erwerbstätigenquoten im Vergleich zu anderen europäischen Staaten.<sup>6</sup> Zur Unterstützung der Kantone bei der besseren Integration von Personen mit Status S in den Arbeitsmarkt werden neben der Sprachförderung drei verschiedene Massnahmen genannt:

Als erste Massnahme solle das sogenannte «Matching» (Vermittlung zwischen Stellensuchenden und möglichen Arbeitgebern) verbessert werden. Hier müsse vor allem die Zusammenarbeit zwischen den RAV und der Asylsozialhilfe verstärkt werden. Das Ziel sollte sein, dass alle Schutzsuchenden beim RAV gemeldet sind. Heute sei dies nur bei einem kleineren Teil der Fall. Zudem sei die Kommunikation mit der ukrainischen Diaspora noch weiter zu verbessern.

Als zweite Massnahme sei die Potenzialabklärung zu verbessern. Bei der Diplomanerkennung sollte es zukünftig systemische Verbesserungen und Beschleunigungen geben. Beispielsweise könnten ausgebildete Ärztinnen und Ärzte in einem ersten Schritt als Fachangestellte Gesundheit arbeiten, um sich in dem Umfeld zurechtzufinden, in dem sie später tätig sein werden.

Als dritte Massnahme sei der direkte Dialog mit den Arbeitgebern zu verstärken.

Zusätzlich zu diesen Herausforderungen würden die mögliche Aufhebung des Status S und die damit einhergehende Planungsunsicherheit für die Arbeitgeber sowie die unzureichenden Sprachkenntnisse die grössten Hindernisse für eine erfolgreiche Integration darstellen. Zudem erschwere eine fehlende externe Kinderbetreuung vor allem bei Ukrainerinnen eine Erwerbstätigkeit, insbesondere auch ein höheres Arbeitspensum.

Die kantonalen Unterschiede bei der Erwerbstätigenquote seien sehr hoch. Wahrscheinlich seien strukturelle Faktoren ausschlaggebend, obwohl kein eindeutiges Muster erkennbar sei. Die Kantone würden die IAS unterschiedlich und mit verschiedenen Modellen umsetzen – manche seien zentral, andere kommunal organisiert. Allerdings gebe es keine Evidenz, welche Arten der Umsetzung zu einer höheren Erwerbstätigenquote führten. Die Struktur des Arbeitsmarkts, die Arbeitslosenquote, die Ausgestaltung der Regelstrukturen (Bildung, RAV, Sozialhilfe), aber auch die Grösse der Kantone dürften eine wichtige Rolle spielen.

---

<sup>6</sup> [European Migration Network – OECD Joint Inform May 2024 «Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine».](#)

Der Fokus solle auf die Qualität der Integration insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung gesetzt werden. Andernfalls würden zwar mehr Schutzsuchende arbeiten, aber dies oft temporär und in wenig qualifizierten Bereichen, was die Erwerbstätigenquote zwar anheben, aber zu keiner nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt führen würde.

#### **2.2.4 Beurteilung Programm S (Integrationsförderung des Bundes)**

Gemäss der **EKM** müsste die Integrationsförderung für Schutzbedürftige umfassend sein und sich nicht auf die üblichen drei Förderbereiche beschränken: Erwerb von Sprachkenntnissen, Zugang zum Arbeitsmarkt und Unterstützung von Familien und Kindern. Es solle das ganze Instrumentarium der IAS angewendet werden. Für die Erhöhung der Erwerbstätigenquote sei eine individuelle Förderung unumgänglich. Integrationsmassnahmen wie Jobcoaching, Ausbildungen und Beschäftigungsprogramme sollten auch für Personen mit Status S offenstehen. Auch Angebote zur sozialen Integration sollten nicht vernachlässigt werden.

**SFH, SRK** und **EKM** wünschen den Ausbau der Angebote für Sprachförderung (u. a. berufsbegleitende Weiterführung von Sprachkursen).

**KKJPD, SODK, KdK** und **VKM** halten fest, dass die Integration in den meisten Kantonen in den ordentlichen Strukturen stattfindet. Die meisten Schutzsuchenden würden Sprachkurse absolvieren. Allerdings hätten die Rückkehrorientierung des Schutzstatus und ungewisse Perspektiven über den weiteren Verbleib in der Schweiz negative Auswirkungen auf die Motivation der Schutzsuchenden bei Integrationsmassnahmen. Auch für die Kantone sei vor diesem Hintergrund der Entscheid oft schwierig, wie viele Mittel in Integrationsmassnahmen investiert werden sollen. Die **VKM** weist darauf hin, dass die Integrationsmassnahmen langfristig angelegt seien und die Wirkung deshalb nicht nach kurzer Zeit messbar sei.

**SGV** und **SSV** halten eine klarere gesetzliche Grundlage für Integrationsmassnahmen auch beim Status S für erforderlich. Insbesondere der **SSV** würde es begrüessen, wenn das Programm S noch stärker in Richtung IAS weiterentwickelt würde. Eine Gleichbehandlung mit vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sei hier angezeigt.

#### **2.2.5 Beurteilung der Reisemöglichkeiten von Personen mit Status S**

Gemäss **SFH, SRK** und **EKM** hat sich die im Vergleich zur vorläufigen Aufnahme grosszügige Regelung der Reisemöglichkeiten beim Status S als Ausfluss der Visumbefreiung der Ukraine im Schengen-Raum bewährt. Es wird empfohlen, grundsätzlich eine analoge Regelung auch bei der vorläufigen Aufnahme einzuführen. Wichtig seien dabei Reisen ins nähere Ausland, um insbesondere Familienangehörige zu besuchen. Heute seien solche wichtigen Kontakte teilweise über Jahre hinweg nicht möglich.

**KKJPD, SODK** und **KdK** sehen bei den Reisemöglichkeiten der Personen mit Status S in den EU-Raum grundsätzlich kein Problem. Entsprechende Reisen in die Ukraine würden eher kritisch betrachtet, da sie der Logik des Schutzbedürfnisses zuwiderliefen. In der Praxis könnte die Ungleichbehandlung zwischen der vorläufigen Aufnahme und dem Status S zu Unverständnis führen.

Die **VKM** hält fest, dass die Ungleichbehandlung von vorläufig Aufgenommenen bei den Reisemöglichkeiten für die Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbar sei, eine bessere Information sei daher wichtig. Zudem wird die Registrierungsplattform der EU als sinnvoll erachtet, da so sichergestellt werden könne, dass Schutzsuchende nicht in mehreren Ländern gleichzeitig Leistungen bezögen.

Gemäss **SGV** und **SSV** führen die Reisemöglichkeiten von Personen mit Status S zu einem Mehraufwand, da kontrolliert werden müsse, ob sie anwesend seien. Der **SGV** betont, dass Reisen in die Ukraine für die Akzeptanz in der Bevölkerung nicht dienlich seien. Der **SSV** beurteilt die heutigen Reisemöglichkeiten beim Status S demgegenüber als verhältnismässig

und vertritt die Auffassung, dass sie bei der vorläufigen Aufnahme ebenfalls möglich sein sollten.

## 2.2.6 Beurteilung der Finanzierung

**SFH** und **SRK** sehen bezüglich der Unterstützungsbeiträge, welche die Kantone über die Sozialhilfe an Personen mit Status S ausbezahlen, einen grossen Missstand, da die Ansätze beim Status S teilweise bis zu 40 Prozent unter dem Existenzminimum lägen. Dies habe auch negative Konsequenzen für die Integration. Sodann empfehlen **SFH**, **SRK** und **EKM** auch beim Status S die Ausrichtung der Integrationspauschale (oder ein vergleichbares Abgeltungssystem). Die vom Bundesrat beschlossene spezifische Integrationspauschale von 3000 Franken pro Jahr (250 Franken pro Monat) sei zu tief angesetzt, da vor allem am Anfang in die Integration investiert werden müsse (so auch **SGV**). Die verbindlicheren Vorgaben für den Einsatz der Bundesbeiträge ab dem 1. Januar 2024 werden begrüsst. **SFH** und **SRK** erachten generell eine Anwendung der Grundsätze der IAS auch im Bereich des Status S für angebracht.

**KKJPD**, **SODK** und **KdK** betonen, dass die Kantone auf den Integrationsbeitrag des Bundes angewiesen seien, insbesondere für die hohen Anfangsinvestitionen. Die entsprechende Pauschale sei sehr knapp bemessen. Die Kantone seien gezwungen, ihre Leistungen auch bei der Sozialhilfe so anzupassen, dass ihre Kosten mit der Globalpauschale des Bundes weitestmöglich gedeckt seien. Hier seien gemeinsam Verbesserungen anzustreben.

Für die **VKM** sind die finanziellen Beiträge des Bundes in den Bereichen Sozialhilfe und Integration ebenfalls unabdingbar. Es brauche eine bedarfsorientierte Vollkostenrechnung. Die Globalpauschale müsse die Auslagen der Kantone effektiv abdecken. Zurzeit würden die medizinischen Kosten stark zunehmen, weil Privatpersonen zunehmend Menschen aus der Ukraine in die Schweiz holen würden, die dringend eine medizinische Behandlung benötigen (wegen Krankheit oder Kriegsverletzung).

Auch gemäss dem **SEM** ist eine grosse Zunahme von Personen zu beobachten, die medizinische Hilfe brauchen. Sie machen zwischen 2 und 8 Prozent der Gesuchstellenden aus. Es sind sowohl Kriegsversehrte als auch Personen darunter, die schwer krank sind und aufgrund der kriegsbedingt verminderten Gesundheitsinfrastruktur in der Ukraine keine adäquate medizinische Versorgung erhalten. Diese Personen würden einen sehr grossen Betreuungsaufwand verursachen.

## 2.2.7 Beurteilung des provisorischen Umsetzungskonzepts Aufhebung Status S

Gemäss der **EKM** enthält das Konzept detaillierte Überlegungen zu den wesentlichen rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen in Zusammenhang mit der Aufhebung des Status S. Es biete daher eine gute Grundlage für spätere Beschlüsse auf politischer Ebene. Der Status S solle erst aufgehoben werden, wenn der Krieg beendet sei, ein Friedensabkommen vorliege und die Sicherheit vor Ort von unabhängigen internationalen Organisationen garantiert werde.

Für **EKM**, **SFH** und **SRK** ist eine rechtzeitige Kooperation mit der EU wichtig. Bei Bedarf solle der Status S in der Schweiz jedoch auch dann weitergeführt werden, wenn die EU keine Verlängerung des Schutzstatus über den März 2025 hinaus beschliesse.

**SFH** und **SRK** halten fest, dass eine rechtzeitige Kommunikation sehr wichtig sei. Eine teilweise Rückkehrpflicht nur in bestimmte Gebiete der Ukraine werde abgelehnt.

**SFH**, **SRK** und **EKM** begrüssen, dass angefangene Berufslehren abgeschlossen werden können. Gemäss der **EKM** sollte diese Regelung auch für weitere Personenkategorien gelten, insbesondere für Familien mit Kindern. Gemäss dem **SRK** ist es unbefriedigend, dass nur die

Kernfamilien von Lehrlingen in der Schweiz bleiben dürfen und nicht auch andere enge Bezugspersonen. Teilweise seien Lehrlinge ohne Eltern in der Schweiz.

Gemäss **SFH**, **SRK** und **EKM** sollte die Sozialhilfe bis zum Ablauf der Ausreisefrist ausgezahlt und die Nothilfe nicht als Druckmittel für eine frühe Ausreise missbraucht werden. Zudem sollte die Rückkehrhilfe nicht degressiv ausgerichtet werden, da eine verzögerte Ausreise nicht immer selbstverursacht sei.

**KKJPD**, **SODK** und **KdK** begrüßen das Aufhebungskonzept grundsätzlich ebenfalls. Vor Aufhebung des Status S sei die Konsultation der Kantone unerlässlich. Bei der Rückkehrhilfe wird ein degressives System begrüsst. Der Fokus sollte jedoch nicht ausschliesslich auf die Rückkehr gelegt werden, es sollten auch Kriterien für den Verbleib in der Schweiz vorgesehen werden. Es sei für die Kantone von grosser Bedeutung, welche Unterstützungsleistungen die Betroffenen während der Ausreisefrist erhalten sollen und wie die Finanzierung erfolgen werde. Sollte anstelle von Nothilfe weiterhin Asylsozialhilfe ausgerichtet werden, sei dafür eine Gesetzesänderung erforderlich.

Die **VKM** weist darauf hin, dass das Basisszenario des Rückkehrkonzepts wohl nicht mehr aktuell sei. Eine freiwillige Rückkehr von 80 Prozent der betroffenen Personen sei nicht realistisch. Es müsse möglichst früh eine Lösung für die finanzielle Unterstützung der Betroffenen zwischen dem Aufhebungsentscheid und der Rückkehr gefunden werden. Es sei zu berücksichtigen, dass gemäss der Rechtsprechung bedürftige ausreisepflichtige Personen nur noch Nothilfe erhalten würden. Dies sei problematisch, wenn gleichzeitig grosszügige Ausreisefristen festgelegt werden sollen. Ausserdem könnte dies zur Folge haben, dass die betroffenen Personen ein unbegründetes Asylgesuch stellen, nur um eine höhere finanzielle Unterstützung zu erhalten (Asylsozialhilfe statt nur Nothilfe). Für Personen, die in der Schweiz ein Studium oder eine Lehre begonnen haben, sollte eine Ausnahmeregelung bezüglich der Ausreisefrist gelten. Eine Ausnahmeregelung sei aber auch bei Erwerbstätigen zu prüfen, die in Bereichen mit Fachkräftemangel arbeiten.

Das **SEM** hat das Ergebnis der Umfrage des UNHCR vom Frühjahr 2023<sup>7</sup> zur Kenntnis genommen, wonach 27 Prozent der Befragten mit Status S keine Hoffnung auf eine Rückkehr mehr hätten und 40 Prozent noch unentschlossen seien, ob sie in Zukunft zurückkehren werden. Das Umsetzungskonzept zur Aufhebung des Status S ging davon aus, dass etwa 80 Prozent die Schweiz freiwillig verlassen würden. Es sei aber klar, dass sich diese Zahl je nach Kriegsverlauf und Aufenthaltsdauer verändere. Das SEM erklärt sich die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern offenbar tiefere Rückkehrbereitschaft damit, dass die Bedingungen zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt in der Schweiz günstiger sind. Zudem seien 78 Prozent der Personen mit Status S Frauen und Kinder. Wenn die Kinder längere Zeit in der Schule gewesen seien, hier Freunde gefunden hätten und stärker verwurzelt seien, werde die Rückkehrbereitschaft abnehmen. Zudem sei es absehbar, dass die Witwen der in der Zwischenzeit gefallenen Männer vermehrt in der Schweiz bleiben möchten.

**SGV** und **SSV** begrüßen das Rückkehrkonzept des Bundesrates. Dadurch werde die Planungssicherheit erhöht. Es sei aber wichtig, die Städte und Gemeinden in die Prozesse einzubeziehen. Das SEM müsse frühzeitig die Regeln und Verfahren kommunizieren und die relevanten Anlaufstellen informieren. Zwei Fragestellungen seien zu klären: Es sei darauf zu verzichten, sofort nach Eintritt der Rechtskraft der Wegweisungsverfügung von der Asylsozialhilfe zur Nothilfe zu wechseln. Gemäss dem **SSV** könnten die betroffenen Personen andernfalls ihre laufenden Fixkosten nicht mehr bezahlen und müssten wieder in eine Kollektivunterkunft zurückkehren; dies sei nicht zumutbar. Zudem müsse klargestellt werden,

---

<sup>7</sup> [20231213 Survey-Intentions-and-perspectives-of-refugees-from-Ukraine-in-Switzerland.pdf \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/2023/12/20231213-Survey-Intentions-and-perspectives-of-refugees-from-Ukraine-in-Switzerland.pdf)

welche Familienangehörigen von minderjährigen Personen in einer beruflichen Ausbildung ebenfalls in der Schweiz bleiben dürfen.

Gemäss dem **SSV** sollten Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule das angefangene Schuljahr abschliessen können. Auch Personen im Gymnasium und Studierende sollten bis zum Erlangen des nächsten Abschlusses in der Schweiz bleiben dürfen. Zudem sollten vulnerable Personengruppen in der Schweiz verbleiben dürfen, bis eine gesicherte Rückkehr mit guter Versorgung gewährleistet sei.

### 2.2.8 Weitere Themen

Für die **VKM** stellt die zunehmende Einreise von Roma mit erst kürzlich ausgestellten ukrainischen Reisepässen eine Neuentwicklung dar, welche die Behörden in verschiedenen Bereichen (Zusammenleben in den Unterkünften, Betreuung, Gesundheit, Kleinkriminalität) vor neue Herausforderungen stellen würde. Diese Personen würden teilweise Rückkehrunterstützung beziehen und später erneut in die Schweiz einreisen. Dies führe teilweise zu Unmut in der Bevölkerung sowie zu Spannungen in den Unterbringungsstrukturen und in der ukrainischen Diaspora. Die Solidarität gegenüber allen ukrainischen Schutzsuchenden werde so beeinträchtigt. Es würden zudem auch vermehrt kranke oder verletzte Personen mit dem Ziel einer medizinischen Behandlung in die Schweiz einreisen.

Zur Thematik der Roma besitzt das **SEM** keine spezifischen Statistiken, da keine Erhebung nach Ethnie erfolgt. Es gebe sehr wohl Roma, die schutzbedürftig seien, weshalb es heikel sei, verallgemeinernd über diese Volksgruppe zu sprechen. Dennoch sei zu beobachten, dass Roma häufig einen anderen Lebensstil pflegen würden als andere Personen aus der Ukraine, was immer wieder zu Problemen führe.

**KKJPD**, **SODK** und **KdK** bestätigen, dass sie weiterhin in der Lage seien, ihre gesetzlichen Aufgaben bei der Unterbringung wahrzunehmen. Die Kantone seien aber unter starkem Druck, genügend Unterbringungsplätze zu finden. Der Bund brauche eine gesamtheitliche Strategie und das SEM müsse klar aufzeigen, dass das Asylwesen an seine Grenzen stosse. Kritisch betrachtet werden die Pendenzen beim SEM von rund 13 000 Asylgesuchen (Stand Ende Juni 2024: 12 809 Gesuche). Diese würden grösstenteils auf die von den Kantonen kritisierten vorzeitigen Zuweisungen im Herbst 2022 zurückgehen. Das SEM habe nach Auffassung der Kantone heute zu wenig Ressourcen, weil es in Zeiten tiefer Gesuchszahlen zu früh Personal abgebaut habe. (Hinweis des SEM: «In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Stellen im Leistungsbereich Asyl des SEM wie folgt entwickelt: 2019: 822 Stellen, 2020: 850 Stellen, 2021: 835 Stellen, 2022: 850 Stellen; 2023: 1 025 Stellen; 2024: 1 132 Stellen. Betrachtet man jedoch nur die Stellen für die Erledigung der eingehenden Asylgesuche, so wurden diese von 2020 auf 2022 um insgesamt 60 Stellen reduziert, womit auch die durchschnittliche Erledigungskapazität des SEM im Asylbereich von 20 300 auf 16 300 pro Jahr abgenommen hat. In den Folgejahren musste das SEM aufgrund der hohen Eingänge im Asylbereich die Kapazitäten für die Asylgesuchserledigungen dann wieder stark auf- und ausbauen, sodass es 2024 für die Erledigung von 32 000 Asylgesuchen pro Jahr aufgestellt ist. Weitere in den letzten Jahren erhaltene Stellen wurden mehrheitlich für den Abbau der Asylpendenzen eingesetzt, jedoch auch in der Unterbringung der Asylsuchenden und im Sicherheitsbereich der Bundesasylzentren. Weiter wurden wenige Stellen beispielsweise für die Bearbeitung der hohen Bestände im Aufenthaltsbereich (inkl. Reisedokumente) verwendet wie auch in Querschnittsfunktionen (Dokumentenmanagement, Sicherheit und Immobilien, IT und HR).

**SRK** und **SFH** bemängeln, dass im Gegensatz zur EU in der Schweiz kein Gesuch um Erteilung des Status S gestellt werden könne, wenn bereits in einem anderen europäischen Land ein Schutzstatus gewährt worden sei.

Die **EKM** spricht sich für eine grosszügigere Praxis beim Widerruf des Status S aus, wenn sich eine Person wiederholt oder längere Zeit in der Ukraine aufgehalten habe (gemäss Art. 51 AsylV 1 mehr als 15 Tage pro Quartal). Es solle im Einzelfall geprüft werden, ob ein Widerruf tatsächlich gerechtfertigt und verhältnismässig sei. Zudem sei nicht klar, wie mit Personen verfahren werde, die sich in der Schweiz abmelden würden, um definitiv in die Ukraine zurückzukehren, dann aber aufgrund erneuter Kampfhandlungen wieder in die Schweiz einreisen würden. Es solle klargestellt werden, ob der «alte» Schutzstatus schnell und unkompliziert wieder reaktiviert werden könne und die betroffenen Personen wieder am früheren Ort wohnen könnten oder ob ein neues Verfahren zur Gewährung des Schutzstatus erforderlich sei.

## **2.3 Beurteilung und Empfehlungen aus der weiteren Evaluation**

### **2.3.1 Empfehlungen im Bericht vom Juni 2023 – Ergänzungen / Präzisierungen**

Die weitere Evaluation hat ergeben, dass die meisten Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Bericht vom Juni 2023 im Grundsatz nach wie vor zutreffend sind. Zu einzelnen Punkten sind jedoch Ergänzungen und Präzisierungen anzubringen.

#### *a) Verzicht auf eine unterschiedliche Praxis je nach Herkunftsregion in der Ukraine*

Bei der Anordnung und der Aufhebung des Status S ist weiterhin auf eine unterschiedliche Praxis je nach Herkunftsregion zu verzichten. Dies entspricht auch der Praxis der EU (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.7/5).

#### *b) Rückkehrorientierung und Integration*

Die weitere Evaluation hat bestätigt, dass zwischen der Rückkehrorientierung des Status S und Integrationsmassnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, kein Widerspruch besteht. Der verfolgte «Dual-Intent-Ansatz» erweist sich als sinnvoll, und die Ausführungen im Bericht vom Juni 2023 sind nach wie vor gültig. Integrationsmassnahmen bereits in der Anfangsphase sind somit auch bei Unsicherheit betreffend die Aufenthaltsdauer wichtig, selbst wenn eine spätere Rückkehr das Ziel ist (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.6, S. 20/21).

#### *c) Integration, insbesondere in den Arbeitsmarkt*

Eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist sehr wichtig. Die Kantone haben kritisiert, dass die in der Zwischenzeit festgelegten Ziele des Bundesrates bei der Erwerbstätigenquote von Personen mit Status S ohne ihren Einbezug beschlossen wurden.

Die Empfehlungen im Bereich der Integration (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.6/5) werden punktuell ergänzt. Im Hinblick auf die angestrebte Erwerbstätigenquote ist es erforderlich, dass der Bund im Bereich der Integrationsförderung klare Anforderungen an die Kantone stellt, die zu einer einheitlichen und strukturierten Praxis führen.

Es ist wichtig, bereits am Anfang des Aufenthalts mit der Integrationsförderung zu beginnen. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass je nach den persönlichen Umständen den Betroffenen am Anfang oft die Kraft und Energie für die dafür notwendigen Anstrengungen fehlen.

Es ist auf die Qualität der Sprachkurse zu achten, wenn möglich sollten diese berufsbegleitend sein. Der Erfolg ist besser, wenn gleichzeitig schon eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Die RAV sollen durch die Sozialhilfebehörden systematisch in die Integrationsmassnahmen zur Erwerbstätigkeit einbezogen werden. Diese Zusammenarbeit ist sehr wichtig und kann noch verbessert werden.

Der Entscheid des Bundesrates zur Finanzierung der Integration (Programm S) hat sich als richtig erwiesen. Über die Höhe und den Zeitpunkt der Zahlungen wie auch über eine degressive Auszahlung mit höheren Beträgen in der ersten Zeit bestehen weiterhin unterschiedliche Meinungen (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.6, S. 19; Ziff. 5, S. 24).

Die Evaluationsgruppe begrüsst zudem die weiteren Massnahmen zur Förderung der Erwerbstätigkeit, von denen der Bundesrat am 8. Mai 2024 Kenntnis genommen hat (siehe Ziff. 2.1).

#### *d) Getrennte Gesuchsverfahren / Unterbringung / Notfallplanung*

Die im Herbst 2023 durch das SEM vorgenommene Trennung der Strukturen zur Gewährung des Status S (nur im BAZ Bern mit separater Unterbringung) und der Asylverfahren hat sich bewährt.

Die Weiterführung dieser Trennung wird empfohlen. Bereits im Bericht vom Juni 2023 wurde eine Prüfung dieser Frage angeregt (Ziff. 4.1, S. 12; Ziff. 5, S. 23/4). Eine örtliche Trennung von Verfahren, Unterbringung und Logistik hat den Vorteil, dass eine rasche Zuteilung auf die Kantone möglich ist und die Durchführung der ordentlichen Asylverfahren weiterhin die nötige Priorität und Aufmerksamkeit genießt. Dies ist gerade dann notwendig, wenn ein «Massenzustrom» von Kriegsflüchtlingen einhergeht mit hohen Asylgesuchszahlen. Allerdings wünschen die Kantone teilweise einen längeren Aufenthalt in den BAZ, insbesondere mit dem Ziel, dass Personen mit Schutzstatus ausführlicher über ihre Situation in der Schweiz (v. a. Rechte und Pflichten) informiert werden können.

Die Evaluationsgruppe empfiehlt, auch in der Notfallplanung die beiden Verfahren örtlich und logistisch klar zu trennen. Das SEM soll bei Schutzsuchenden rasche Verfahren mit einer Erstinformation durchführen. Der Bund ist aber nicht zuständig für die Unterbringung während mehrerer Wochen.

#### *e) Private Unterbringung*

Es hat sich bestätigt, dass die private Unterbringung von Personen mit Status S eine sehr wichtige und willkommene Auffanglösung insbesondere zu Beginn der Schutzgewährung darstellt (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.1, S. 13; Ziff. 5, S. 23). Allerdings ist aufgrund der neusten Entwicklungen auch festzuhalten, dass eine längere private Unterbringung sowohl für die Schutzsuchenden als auch für die Gastgeberinnen und Gastgeber eine zunehmende Belastung darstellen kann. Nach einer gewissen Zeit suchen die betroffenen Personen daher sehr oft eine eigene Unterkunft. Dies ist auch bei der Notfallplanung zu berücksichtigen.

#### *f) Volksschulbildung und zusätzliche Schulangebote in der Muttersprache*

Die doppelte Belastung durch Volksschulbildung und zusätzliche Schulangebote in der Muttersprache sollte konzeptionell überdacht werden. Zuständig dafür ist insbesondere die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. Im Hinblick auf die Rückkehrbereitschaft ist es wichtig, parallel zur schulischen Ausbildung in der Schweiz die Belegung von Fächern in ukrainischer Sprache (auch online) zu ermöglichen (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.6, S. 20).

#### *g) Reisemöglichkeiten*

Die Reisefreiheit von Personen mit Status S auch in die Ukraine (vgl. Bericht Juni 2023, Ziff. 3.1, S. 9) hat sich grundsätzlich bewährt. Sie hilft, die Rückkehrmöglichkeiten gut abzuklären; die Rückkehrbereitschaft wird so gefördert. Obwohl die Kantone die Einhaltung der vorgeschriebenen Dauer solcher Reisen kaum kontrollieren können, sind sie aus Sicht des Erhalts der Rückkehrfähigkeit sinnvoll. Im Hinblick auf eine generelle Regelung ist zwischen

einer individuellen Verfolgung oder Gefährdung (Asylgewährung bzw. auch gewisse vorläufige Aufnahmen) und einer Kriegssituation wie in der Ukraine zu unterscheiden. Personen aus der Ukraine machen nur sehr selten eine individuelle Verfolgung geltend. Die Evaluationsgruppe empfiehlt weiterhin, die gesetzliche Regelung bezüglich Reisefreiheit grundsätzlich zu überdenken (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.4, S. 16/7).

#### *h) Aufhebung Status S / Provisorisches Umsetzungskonzept*

An seiner Sitzung vom 29. September 2023 hat der Bundesrat vom Konzept für eine zukünftige Aufhebung des Status S Kenntnis genommen (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.7, S. 22/3). Sobald eine Rückkehr der Personen mit Status S absehbar ist, soll das definitive Umsetzungskonzept ausgearbeitet und wo nötig an die aktuelle Situation angepasst werden. Anschliessend wird der Bundesrat über die Aufhebung des Status S und das weitere Vorgehen entscheiden. Dieses flexible Vorgehen wird begrüsst. Die Anhörungen haben gezeigt, dass verschiedene Fragen in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und Städten rechtzeitig diskutiert und geklärt werden sollten, zumal teilweise gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen könnte. Die Evaluationsgruppe verweist namentlich auf die folgenden Punkte:

- Welche *schulischen Ausbildungen* können in der Schweiz (analog zu Lehren) beendet oder zumindest bis zu einem Semester- oder Zwischenabschluss weiterhin besucht werden (Volksschule, Mittelschule, Höhere Fachschule, Fachhochschule, Universität usw.)?
- Welche *Familienangehörige oder Bezugspersonen* von Schülerinnen und Schülern, Lernenden oder Studierenden werden in das verlängerte Aufenthaltsrecht einbezogen?
- Braucht es – unabhängig von einer allgemeinen Regelung (vgl. Ziff. 3.3.3 hiernach) – gesetzliche Anpassungen zur Ermöglichung von dauerhaften Aufenthaltsrechten, namentlich auch bei bestimmten Berufsgruppen?
- Kann die *Asylsozialhilfe* auch während der Aufenthaltsdauer zwischen der Rechtskraft eines Wegweisungsentscheids und dem Ausreisetermin ausbezahlt werden oder besteht während dieser Zeit nur Anspruch auf Nothilfe? Braucht es hier allenfalls eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen?

### **2.3.2 Neue Einschätzungen und Empfehlungen**

In einigen Bereichen führte die weitere Evaluation zu neuen Feststellungen und Empfehlungen gegenüber dem Bericht vom Juni 2023.

#### *a) Gestiegener Aufwand bei der Einzelfallprüfung durch das SEM*

Es ergaben sich vermehrt Gesuche von Personen, die bereits einen Schutzstatus in einem anderen Staat erhalten haben (rund 20 % der Gesuche), oder Gesuche von Personen mit einem Hinweis auf eine Schutzalternative (ebenfalls rund 20 % der Gesuche). Bei rund 35 Prozent der Gesuche müssen die Schutzsuchenden instruiert werden, ihren Lebensmittelpunkt zum Zeitpunkt des Kriegsausbruchs nachzuweisen. Insgesamt sind bei rund 80 Prozent der Gesuche weitere Abklärungen notwendig. Diese sind zeit- und ressourcenaufwendig. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass nach einem gewissen Zeitablauf die Gefahr von Missbräuchen zunimmt und dass die Verfahren aufwendiger wurden als zu Beginn des Ukraine-Kriegs. Dies gilt insbesondere für die Abklärung der Herkunft und eines möglichen Voraufenthalts mit Schutzgewährung oder Aufenthaltsstatus in einem anderen Staat. Das SEM musste dafür zusätzliche personelle Ressourcen einsetzen. Es ist wichtig, dass die entstandenen Pendenzen rasch wieder abgebaut werden können und dass die betroffenen Personen erst dann auf die Kantone verteilt werden, wenn das SEM über die Gesuche entschieden hat.

Die Evaluationsgruppe hält es für naheliegend, dass sich die im Kontext des Ukraine-Kriegs festgestellte Zunahme der Komplexität der Gesuchsprüfung mit wachsender Dauer des Konflikts als «Muster» erweist, das sich auch bei einer nächsten Massenfluchtsituation einstellen könnte. Währenddem sich die Fluchtbewegungen in einer ersten Phase nach Kriegsausbruch auf eine Vielzahl von Ländern verteilen und für die Betroffenen die Erstversorgung im Zentrum steht, stellen sich in späteren Phasen offensichtlich Sekundärbewegungen ein. Dabei können Faktoren wie die Aufnahmebedingungen, das Bildungswesen oder die Gesundheitsversorgung wegleitende Motive sein, das ursprüngliche Aufnahmeland zu verlassen, um in einem anderen potenziellen Aufnahmeland Zuflucht zu suchen. Ebenso dürften solche Faktoren bei Menschen, die das Kriegsland zu einem späteren Zeitpunkt verlassen, zunehmend in den Vordergrund bei der Wahl des Ziellandes rücken. Mit der fortschreitenden Dauer des Konflikts dürfte sich auch die Zahl der Fälle mehren, bei welchen sich Personen missbräuchlich auf einen Schutzstatus berufen. Die Evaluationsgruppe kommt zum Schluss, dass es erforderlich ist, diese Erkenntnisse im Hinblick auf eine allfällige nächste Massenfluchtsituation zu berücksichtigen. Die mittel- und langfristige Ressourcenplanung wäre dabei so zu gestalten, dass sie neben der Anzahl Geflüchteter auch den mit der Dauer des Konflikts zusätzlich anfallenden Aufwand für die Gesuchsprüfung mitberücksichtigt. Für diese zusätzlichen Aufgaben ist es wichtig, rechtzeitig genügend Ressourcen bereitzustellen. Der Missbrauchsbekämpfung ist auch vor dem Hintergrund der Akzeptanz des Status S in der Bevölkerung eine hohe Priorität einzuräumen.

*b) Verzicht auf den Anschluss an die europäische Registrierungsplattform*

Im Bericht vom Juni 2023 (Ziff. 4.3, S. 14) wurde empfohlen, dass sich die Schweiz an der Registrierungsplattform für Schutzsuchende der EU beteiligen sollte, um frühere Schutzgewährungen in einem EU-Mitgliedstaat einfacher feststellen zu können. In der Zwischenzeit hat das EJPD jedoch auf einen solchen Anschluss verzichtet. Die Gründe dafür sind nachvollziehbar: So würde eine Teilnahme mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem Pull-Effekt führen, da sich die Schweiz verpflichten müsste, auch Personen den Status S zu erteilen, denen vorher bereits in einem EU-Mitgliedstaat Schutz gewährt wurde. Zudem enthält die Registrierungsplattform keine biometrischen Daten, die eine zuverlässige Identifikation ermöglichen würden. Auch hat sich herausgestellt, dass der völkerrechtliche Vertrag für einen solchen Anschluss durch die EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet werden müsste. Bisher beteiligt sich denn auch kein anderer an Schengen und Dublin assoziierter Staat an der Registrierungsplattform.

*c) Belastung des Gesundheitssystems*

In den Anhörungen wurde darauf hingewiesen, dass vermehrt auch Personen ein Schutzgesuch stellen würden, die schwer erkrankt oder verletzt seien. Dies stelle die Kantone vor besondere Herausforderungen. Das SEM hat jedoch bisher keinen eigentlichen «Gesundheitstourismus» in die Schweiz festgestellt, weshalb besondere Massnahmen als nicht erforderlich bezeichnet werden. Diese Entwicklung muss jedoch weiter beobachtet werden.

*d) Vorzeitige Erteilung einer vom Status S unabhängigen Aufenthaltsbewilligung*

Die Evaluationsgruppe befasst sich in Ziffer 3.3.3 Buchstabe h hiernach mit der Frage der künftigen Regelung des Übergangs vom Status S und der vorläufigen Aufnahme zu einer Aufenthaltsbewilligung. In der öffentlichen Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, ob unter dem Aspekt einer besseren Integration in den Arbeitsmarkt kurzfristig auch für Schutzsuchende aus der Ukraine mit Status S die Möglichkeit der Erteilung einer vom Status S unabhängigen Aufenthaltsbewilligung bereits vor Ablauf der Frist von fünf Jahren geschaffen werden soll. Mit

der am 15. März 2024 eingereichten **Parlamentarischen Initiative 24.412 Reto Nause («Integration erleichtern und Fachkräfte gewinnen!»)**<sup>8</sup> wird verlangt, Artikel 74 AsylG wie folgt anzupassen:

<sup>1</sup> *Schutzbedürftige halten sich im Kanton auf, dem sie zugeteilt wurden.*

<sup>2</sup> *Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung. Diese wird bereits nach drei Jahren erteilt, sofern die Schutzbedürftigen einer Erwerbstätigkeit nachgehen.*

<sup>3</sup> *Zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes kann ihnen der Kanton eine Niederlassungsbewilligung erteilen.*

Die Evaluationsgruppe hat beim Stabsbereich Recht des SEM einen Kurzbericht über die Rechtslage eingeholt. Das Factsheet vom 15. März 2024 liegt diesem Bericht bei (Anhang 4). Die Evaluationsgruppe äussert sich zur Frage der vorzeitigen Erteilung einer vom Status S unabhängigen Aufenthaltsbewilligung für Schutzbedürftige aus der Ukraine wie folgt:

Die Evaluationsgruppe erachtet die rechtlichen Darlegungen im Factsheet des Stabsbereichs Recht des SEM für schlüssig.

Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Schutzsuchende mit Status S durch den Aufenthaltskanton vor Ablauf der Fünfjahresfrist ist somit unter dem geltenden Recht nur möglich, wenn die Zulassungsvoraussetzungen des AIG erfüllt sind. Nebst der Einhaltung der vom Bundesrat festgelegten Höchstzahlen ist dies nur der Fall, wenn ein Schutzsuchender die Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen gemäss Artikel 23 AIG erfüllt. Diese wurden vom Gesetzgeber bewusst hoch angesetzt. Die Praxis des SEM für die erforderlichen Zustimmungen zur kantonalen Bewilligungserteilung ist gefestigt. Die Voraussetzungen dürften nur von einer relativ geringen Anzahl Schutzsuchender aus der Ukraine erfüllt werden. Eine abweichende (privilegierte) Behandlung ukrainischer Staatsangehöriger mit Status S gestützt auf das geltende Recht wäre unter rechtsstaatlichen Überlegungen und unter Wahrung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Rechtsgleichheit nach Ansicht der Evaluationsgruppe nicht möglich.

Andere Grundlagen für eine generelle Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für erwerbstätige ukrainische Schutzsuchende mit Status S vor Erreichen der Fünfjahresfrist gibt es auch nach Ansicht der Evaluationsgruppe im geltenden Recht nicht.

Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen vor Ablauf der gesetzlichen Frist von fünf Jahren für Personen mit Status S, welche die hohen Qualifikationsanforderungen von Artikel 23 AIG nicht erfüllen, bedingt somit eine **Änderung formeller Gesetze** (AsylG, AIG). Die Evaluationsgruppe weist darauf hin, dass die Erteilung (individueller) Aufenthaltsbewilligungen in die Kompetenz der Kantone fällt, weshalb eine Regelung mit einer Kompetenzverschiebung zum Bund (Anspruch auf Bewilligungserteilung) ohnehin einer Gesetzesänderung bedürfte.

Der Stabsbereich Recht des SEM zeigt mögliche Lösungsansätze einer Gesetzesrevision auf. Falls der entsprechende politische Wille besteht, wäre es namentlich möglich, im Sinne eines **«Beschäftigungsanreizes»** eine Frist zur Erteilung einer von der Schutzgewährung unabhängigen Aufenthaltsbewilligung von (zum Beispiel) drei Jahren vorzusehen; dies unter der Voraussetzung, dass gewisse Anforderungen wie ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis, gute Integration, kein strafbares Verhalten erfüllt werden (vgl. Factsheet Ziff. 2.2, Variante «sui generis»). Denkbar wäre auch, zusätzlich das Kriterium des «gesamtwirtschaftlichen Interesses» ins Gesetz aufzunehmen, wonach eine Aufenthaltsbewilligung nur dann vorzeitig

---

<sup>8</sup> In der Begründung zur Motion 24.3456 Gredig «Schutzstatus S. Erwerbsanreize und Perspektiven schaffen» wird zudem vorgeschlagen, die Einführung von Drittstaatkontingenten für Personen mit Schutzstatus S zu prüfen.

erteilt werden darf, wenn dies auch unter Berücksichtigung der Situation auf dem Arbeitsmarkt im (wirtschaftlichen) Interesse der Schweiz läge. Auf die Problematik der Verfassungsmässigkeit einer solchen Regelung (Art. 121a BV) wird im Factsheet Ziffer 2.2 zu Recht hingewiesen.

Ein zentrales Thema waren bereits im Bericht vom Juni 2023 (Ziff. 4.4, S. 15 ff.) die unter dem **Aspekt der Rechtsgleichheit** nicht begründbaren Unterschiede zwischen der Rechtsstellung von Schutzsuchenden mit Status S und vorläufig aufgenommenen Personen. Bezüglich der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung besteht diesbezüglich insofern ein Unterschied, als beim Status S nach fünf Jahren von Gesetzes wegen Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, allerdings nur befristet auf die Dauer der Aufrechterhaltung des Status S (Art. 74 Abs. 2 AsylG), während bei vorläufig Aufgenommenen nach fünf Jahren (nur) eine vertiefte Prüfung im Einzelfall durchzuführen ist (Härtefallbewilligung; Art. 30 Abs. 1 Bst. b i. V. m. Art. 84 Abs. 5 AIG). Die Evaluationsgruppe hat in ihrem Bericht vom Juni 2023 (Ziff. 4.4, S. 16) auf diese Diskrepanz hingewiesen und eine Überprüfung der heutigen Rechtslage angeregt (dazu vgl. Ziff. 3.3.3 Bst. h hiernach).

Würden nunmehr die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung beim Status S gelockert, namentlich durch eine Verkürzung der Fünfjahresfrist auf beispielsweise drei Jahre, müsste eine analoge Regelung auch für vorläufig Aufgenommene ernsthaft geprüft werden. Aus heutiger Sicht sind für die Evaluationsgruppe kaum Gründe ersichtlich, die bezüglich der Rechtsgrundlagen für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung eine Privilegierung der Schutzsuchenden mit Status S gegenüber den vorläufig Aufgenommenen (z. B. vorläufig aufgenommene Syrer/Syrerinnen) rechtfertigen würden. Allenfalls liesse sich argumentieren, die vorläufige Aufnahme werde in der Realität kaum je vor Ablauf von fünf Jahren bzw. überhaupt nie aufgehoben, während beim Status S eher von einem entsprechenden Grundsatzentscheid des Bundesrates auszugehen sei; deshalb sei die Rechtsstellung der Schutzsuchenden faktisch ungewisser, was die Stellensuche erschwere.

Mit der in der **Parlamentarischen Initiative 24.412 Reto Nause** vorgeschlagenen Lösung würde die unterschiedliche Rechtslage zwischen Schutzsuchenden mit Status S und vorläufig Aufgenommenen noch vergrössert. Die angeregte Regelung hätte – in Abweichung vom geltenden Recht – auch zur Folge, dass die «kollektiv» erteilten Aufenthaltsbewilligungen auch nach einem Wegfall des Schutzstatus S Bestand hätten. Auch wäre gestützt auf den vorgeschlagenen Gesetzestext bei einer Bewilligungserteilung nach fünf Jahren ohne Erwerbstätigkeit oder nach drei Jahren mit Erwerbstätigkeit keine Einzelfallprüfung (Integrationsstand, Sozialhilfeabhängigkeit, strafrechtlich relevantes Verhalten usw.) vorgesehen. Schliesslich enthält der Gesetzesvorschlag auch keine Regelung, welche Art der Erwerbstätigkeit (Stabilität, Dauer, Pensum) zu einer vorzeitigen Bewilligungserteilung führt, obwohl offenbar ein Anspruch auf eine Bewilligungserteilung geschaffen werden soll. Dies widerspricht dem heute bestehenden Grundsatz, wonach die Kantone in der Regel im Einzelfall und nach eigenem Ermessen über die Erteilung von ausländerrechtlichen Bewilligungen entscheiden (insbesondere auch bei Härtefallbewilligungen).

Offen bleibt nach der Pa. Iv. Nause auch, welche Regelungen gelten würden für Personen, die unverschuldet nicht erwerbstätig sein können. Sowohl das Ausländer- und Integrationsgesetz als auch das Bürgerrechtsgesetz sehen vor, dass der Situation von Personen, die unverschuldet die Integrationskriterien nicht erfüllen, weil sie beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen dazu gar nicht der Lage sind, angemessen Rechnung zu tragen ist (siehe Art. 58a Abs. 2 AIG und Art. 12 Abs. 2 BÜG). Im Rahmen einer allfälligen Umsetzung der Pa. Iv. Nause müssten nach Auffassung der Evaluationsgruppe analoge Lösungsansätze geprüft werden.

Die Evaluationsgruppe hat an sich Verständnis für das Bemühen, nach Wegen zu suchen, die Integration noch stärker zu fördern, den Interessen der schweizerischen Betriebe nach einer «sicheren Beschäftigungsperspektive» nachzukommen und die Dauer der Unsicherheit über die weitere Lebensperspektive der Geflüchteten möglichst kurz zu halten. Sie ist jedoch der Auffassung, dass es sich bei der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die vorzeitige Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für erwerbstätige Schutzsuchende mit Status S um ein anspruchsvolles Gesetzgebungsprojekt handelt, in dessen Rahmen vor allem der Kohärenz der Gesetzgebung Beachtung zu schenken wäre, namentlich dem Aspekt der rechtsgleichen Behandlung von Schutzsuchenden mit Status S und vorläufig aufgenommenen Personen aus Kriegsgebieten. Die Evaluationsgruppe weist auch darauf hin, dass sich bei der Frage der «Aufenthaltsverfestigung» von ehemals als schutzbedürftig aufgenommenen Kriegsflüchtlingen Interessenkonflikte ergeben können zwischen den Interessen des Aufnahmelandes und dem Interesse des Herkunftslandes nach einem allfälligen Kriegsende. So wird ein Land wie die Ukraine dereinst wohl darauf angewiesen sein, dass möglichst viele arbeitsfähige Menschen zurückkehren, was mit dem Interesse der Wirtschaft der Aufnahmestaaten kollidieren kann, gut integrierte Arbeitnehmende «behalten» zu können. Diese Interessen wie auch diejenigen der geflüchteten Personen sind sorgfältig gegeneinander abzuwägen und können nicht einseitig nur aus der wirtschaftlichen Perspektive des Gastlandes am Verbleib der Arbeitskräfte entschieden werden. Es gilt hier, eine angemessene Balance zu finden.

Wenn eine Verkürzung der Frist zur Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nicht in Betracht gezogen wird, wäre im Hinblick auf eine angesichts des Kriegsverlaufs mögliche Aufrechterhaltung des Status S für Schutzsuchende aus der Ukraine über die Fünfjahresfrist hinaus prüfenswert, Artikel 74 Absatz 2 AsylG dahingehend anzupassen, dass nach fünf Jahren in einem individuellen Verfahren zu erteilende, vom Schutzstatus unabhängige Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden können (vgl. Ziff. 3.3.3 Bst. h hiernach). Damit würde seitens des Gesetzgebers gegenüber den Schutzsuchenden aus der Ukraine wie auch den schweizerischen Arbeitgebern zum Ausdruck gebracht, dass eine Aufenthaltsverfestigung nach einer gesetzlich definierten Frist und bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen zum Normalfall wird. Es stellte sich jedoch auch dann die Frage, ob im Hinblick auf eine kohärente Regelung gleichzeitig eine analoge Regelung auch für vorläufig Aufgenommene geschaffen werden sollte.

### **3. Status S – vorläufige Aufnahme – Gesetzgeberischer Handlungsbedarf**

Das Folgemandat (Ziff. 1) umfasst neben der Fortsetzung der begleitenden Evaluation die Erstellung einer Auslegeordnung in Bezug auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des Status S und der vorläufigen Aufnahme. Der Bericht soll eine Problemanalyse und die Identifizierung möglicher Handlungsoptionen und Varianten als Grundlage für politische Entscheidungen enthalten. Dabei sind die Evaluationsergebnisse und die Erkenntnisse aus dem Bericht des Bundesrates vom 14. Oktober 2016 zur vorläufigen Aufnahme<sup>9</sup> (und die darin enthaltenen Handlungsoptionen) zu berücksichtigen.

#### **3.1 Studie Prof. Dr. iur. Alberto Achermann**

Die Evaluationsgruppe erteilte Prof. Dr. iur. Alberto Achermann, Universität Bern, im Hinblick auf die Erfüllung des zweiten Teils ihres Mandats den Auftrag, basierend auf dem wissenschaftlichen Schrifttum und den bestehenden Studien ein Grundlagenpapier mit

---

<sup>9</sup> Abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Startseite > Dokumentation Medienmitteilungen Bundesrat verabschiedet Bericht zur vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit (Stand: 21. Mai 2024).

Überlegungen zu einer Neukonzeption im Bereich vorläufige Aufnahme – Status S zu erarbeiten (Anhang 2). Das Konzeptpapier diente als Grundlage für die Anhörungen zu diesem Themenkreis und ermöglichte der Evaluationsgruppe einen guten Überblick über die heutige Rechtslage und den Stand der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion.

Die Studie erläutert zunächst in Kapitel 3 die Entwicklung der Rechtsinstitute der vorläufigen Aufnahme und des Status S auf Gesetzesstufe seit der Einführung der vorläufigen Aufnahme im Jahr 1986. Damals wurde zum ersten Mal explizit eine Rechtsgrundlage für die Aufnahme sogenannter «Gewaltflüchtlinge» geschaffen, also von Menschen, die ohne individuelle Verfolgung aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder allgemeiner Notlage in der Schweiz Schutz suchten. Die Neuregelung der vorläufigen Aufnahme mit dem Asylverfahrensbeschluss von 1990 ermöglichte dann erstmals eine *gruppenweise* vorläufige Aufnahme. Erst mit der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 wurde das neue Institut des vorübergehenden Schutzes eingeführt und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen geregelt. Der vorübergehende Schutz ersetzte die gruppenweise vorläufige Aufnahme. Die Botschaft des Bundesrates zeigte verschiedene Mängel der bisherigen Regelung auf, namentlich den Umstand, dass Schutzsuchende im Rahmen von Asylverfahren zunächst weggewiesen werden mussten, um dann mit derselben Verfügung vorläufig aufgenommen werden zu können. Das AuG von 2005 modifizierte die vorläufige Aufnahme nur noch geringfügig. Seither kam es zwar zu verschiedenen Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme (z. B. Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt, Integrationsmassnahmen, Reisemöglichkeiten), ohne dass jedoch am System und an deren Charakter als Ersatzmassnahme grundlegende Änderungen vorgenommen worden wären.

In Kapitel 4 geht der Verfasser auf den breiten Anwendungsbereich der vorläufigen Aufnahme ein. So findet diese nicht nur auf Kriegsvertriebene Anwendung, sondern auch auf Flüchtlinge mit Asylausschlussgründen und auf Personen, die wegen Unzumutbarkeit aus gesundheitlichen oder sozialen Gründen nicht in ihre Heimat zurückkehren können, also auf eigentliche individuelle Härtefälle. Verwiesen wird an dieser Stelle auch auf den grundlegenden Unterschied zum subsidiären Schutzstatus des europäischen Asylrechts.

In Kapitel 5 werden verschiedene nach Ansicht des Verfassers bestehende konzeptionelle Mängel der vorläufigen Aufnahme als «Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug» dargestellt. Diese wird als «Gemischtwarenladen» für unterschiedliche, teils unspezifische Situationen bezeichnet. So werde die Tatsache nicht berücksichtigt, dass in gewissen Konstellationen von Anfang an eine dauerhafte Aufnahme absehbar sei. Auch das Verhältnis zu den ordentlichen ausländerrechtlichen Bewilligungen erweise sich als komplex. Nach wie vor als grösster konzeptioneller Mangel erachtet der Verfasser die Unmöglichkeit, direkt ein Schutzgesuch einreichen zu können. Es müsse in den meisten Fällen der Umweg über ein aussichtsloses Asylgesuch gewählt werden, um vorläufig aufgenommen werden zu können. Die schweizerische Regelung sei in dieser Hinsicht nicht mit dem EU-Recht kompatibel, das mit der Konzeption des *internationalen Schutzes* (für asylberechtigte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte) ein deutlich abweichendes Konzept kenne.

In Kapitel 6 befasst sich die Studie mit dem Verhältnis der vorläufigen Aufnahme zum Status S. Der Status S mit der gruppenweisen vorübergehenden Schutzgewährung weise namentlich im Bereich des Aufnahmeverfahrens deutliche Unterschiede zur vorläufigen Aufnahme auf. Ziel des Status S sei in erster Linie eine Entlastung des Asylverfahrens im Falle einer Massenfluchtsituation, verbunden mit einer starken Rückkehrorientierung für die Zeit nach der Beendigung des der Fluchtbewegung zugrundeliegenden Konflikts. Hier liege denn auch der grösste faktische Unterschied zur vorläufigen Aufnahme. Die Verfahrenserleichterungen durch die gruppenweise Anerkennung der Schutzbedürftigkeit führten zu einem kürzeren Aufenthalt in einem BAZ, und die Schutzsuchenden hätten kein mitunter belastendes längeres

Asylverfahren zu durchlaufen. Diese unterschiedliche Behandlung sei aus rechtlicher Sicht hinzunehmen, da sie auf einem sachlichen Grund (Entlastung des Asylverfahrens) beruhe. Demselben Grundgedanken folge die EU-Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms. Unterschiede zwischen der schweizerischen und der EU-Regelung bestünden jedoch namentlich in Bezug auf die Befristung des Schutzes und beim Zugang zum Asylverfahren.

Der Vergleich zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme bezüglich der Rechtsstellung fördere jedoch einige Unterschiede zutage. Die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen erweise sich gegenüber den vorläufig Aufgenommenen teils als schlechter (aktuell beim Arbeitsmarktzugang), teils als grosszügiger (so etwa beim Familiennachzug oder aktuell bei der Möglichkeit der Heimatreisen für ukrainische Schutzbedürftige). Die Analyse zeige, dass hier einige – teilweise auch bedeutendere – Unterschiede in der Behandlung nicht ohne Weiteres mit der unterschiedlichen Situation gerechtfertigt werden könnten. Es erscheine indessen möglich, einige der aufgezeigten Ungleichbehandlungen zu beheben, ohne das Asylsystem zu gefährden oder Fehlanreize zu setzen. Zu berücksichtigen sei dabei, dass einige Regelungen für Schutzbedürftige nicht direkt auf der Rechtslage des Status S beruhen würden, sondern auf der besonderen Situation der Geflüchteten aus der Ukraine (namentlich die visumfreie Einreise und die Reisemöglichkeiten im Schengen-Raum sowie die Anpassung an die Herangehensweise der europäischen Staaten mit einem Verzicht auf die Anwendung der Dublin-Zuständigkeitsregeln).

Zu berücksichtigen sei, dass seit der gesetzlichen Normierung der vorläufigen Aufnahme und der Schaffung des Status S verschiedene Rechts- und Praxisänderungen in Kraft getreten seien, welche eine Anpassung der Rechtsgrundlagen aufdrängen würden; dies als Folge der Rechtsweggarantie von Artikel 29a BV (bezüglich der Nichtanfechtbarkeit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes), der Unterschiede zum EU-Asylrecht, der verschiedenen Anpassungen der vorläufigen Aufnahme ohne gleichzeitige Harmonisierung bezüglich Status S und des neustrukturierten Asylverfahrens (Kap. 6.4.).

In Kapitel 7 zeigt der Verfasser auf, dass in den letzten Jahren verschiedene Vorschläge gemacht bzw. Anläufe unternommen worden sind, das Institut der vorläufigen Aufnahme zu reformieren, denen wichtige Impulse und Argumente entnommen werden könnten. Erwähnt wird namentlich der Bericht des Bundesrates vom 14. Oktober 2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen». Im Vordergrund der meisten (vor der Aktivierung des Status S im Jahr 2022 entwickelten) Vorschläge stehe ein Modell mit einem neuen komplementären Schutzstatus, der die vorläufige Aufnahme ablösen sollte. Diese Studien und Berichte seien in seine Erarbeitung der konzeptionellen Grundsatzfragen eingeflossen.

Die Studie schliesst mit einer Auslegeordnung der zu klärenden Grundsatzfragen und einigen möglichen Reformvorschlägen (Kap. 8.) Als Vorgaben an eine Neukonzipierung nennt der Verfasser die folgenden Kriterien: Europarechtskompatibilität, namentlich auch Dublin-Kompatibilität und Behandlung von Ausnahmesituationen in Abstimmung mit der EU; Verhinderung einer Verfahrensüberlastung; Ermöglichung rascher Entscheide bei gleichzeitiger Verfahrensfairness; Einpassen in das neustrukturierte Asylverfahren und Beachten der Verfahrensökonomie; Gewährleistung der Sicherheit; keine unsachgerechten Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Gruppen von Geflüchteten; Vermeidung einer Sogwirkung.

Abschliessend formuliert der Verfasser einige zentrale Fragestellungen:

#### *Zugang zum Verfahren*

- Unter welchen Voraussetzungen soll eine gruppenweise Aufnahme oder ein Individualverfahren greifen?
- Soll eine gruppenweise Aufnahme nur bei einer Massenzuflucht oder auch bei einem voraussichtlich dauerhaften Aufenthalt von Vertriebenen in der Schweiz möglich sein?
- Ist dem Bundesrat dabei ein grösserer Spielraum einzuräumen?
- Ist die Gruppenaufnahme mit dem Dublin-System kompatibel?

#### *Rechtsstellung*

- Soll unabhängig vom Zugang zum Verfahren (Gruppenaufnahme oder Individualverfahren) ein neuer einheitlicher Status für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige geschaffen werden?
- Für welche Kategorien soll das Asylverfahren und für welche ein ausländerrechtliches Härtefallverfahren (mit Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen) zur Anwendung gelangen?
- Soll die Schweiz die Regelung der EU mit dem subsidiären Schutzstatus übernehmen?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Rückkehrorientierung und Integration zu regeln?
- Soll ein Anreizsystem mit Aufenthaltsverfestigung für Personen geschaffen werden, die sich schon nach wenigen Jahren gut integriert haben?

### **3.2 Ergebnisse der Anhörungen zur Studie Achermann**

#### **3.2.1 Individuelles Gesuch und gruppenweise Aufnahme bei einem neuen Schutzstatus**

##### **Studie Achermann**

Die Studie Achermann wirft die Frage auf (Kap. 8.2.), ob das Konzept der gruppenweisen Aufnahme nur für den Fall einer Massenzuflucht beibehalten oder auch auf weitere Konstellationen ausgedehnt werden soll (z. B. bei grösseren Gruppen von klarerweise Schutzbedürftigen, deren Aufenthalt aller Voraussicht nach ein dauerhafter sein wird, ohne dass geradezu von einer Massenzuflucht gesprochen werden kann).

##### ***Ergebnisse der Anhörungen***

Generell wird bei einem neuen, einheitlichen Schutzstatus für die vorläufige Aufnahme und den Status S die Weiterführung der Möglichkeit einer gruppenweisen Erteilung in Ausnahmesituationen befürwortet von **SFH, SRK, EKM, UNHCR, KKJPD, SODK, KdK, VKM, SSV** und den Vertretern der **Wissenschaft**.

Die **KKJPD** schlägt eine Regelung vor, wonach nach Beendigung der gruppenweisen Aufnahme (gemäss Bundesratsentscheid) die Möglichkeiten zur Einreichung nachträglicher individueller Gesuche um Schutz eingeschränkt sind.

Für die Vertreter der **Wissenschaft** ist eine Zweiteilung in Asylverfahren oder individuelle / kollektive Schutzgewährung auch mit Blick auf die Regelung in der EU sinnvoll. Problematisch sei, dass in der EU keine klare Definition der «Massenflucht» bestehe, die für eine kollektive Schutzgewährung vorausgesetzt sei. Darunter könnten auch andere Situationen als ein Krieg

subsumiert werden (z. B. eine Naturkatastrophe). Deswegen müsse auch der Bundesrat eine gewisse Flexibilität bei der Aktivierung des Status haben.

Der **SGV** betrachtet die Beibehaltung der gruppenweisen Aufnahme als prüfenswert. Es müsse sich jedoch um eine klare Sondersituation handeln, und die Hürden für den Entscheid einer solchen Aufnahme sollten präzise definiert sein.

### 3.2.2 Schaffung eines einheitlichen Schutzstatus

#### Studie Achermann

Unabhängig von der Frage nach der Art des Verfahrens (Gruppenaufnahme zur Entlastung des Asylverfahrens oder Individualverfahren) stellt sich die Grundsatzfrage, ob künftig ein neuer, einheitlicher Schutzstatus anstelle der vorläufigen Aufnahme und des Status S geschaffen werden soll. Die Studie Achermann (Kap. 8.3.) befürwortet die Schaffung eines solchen Status und eine teilweise Angleichung an das Konzept des internationalen Schutzes des EU-Rechts. Eigentliche Härtefälle wären in das ausländerrechtliche Verfahren der Kantone zu verweisen.

#### *Ergebnisse der Anhörungen*

##### *a) Grundsätzliche Haltung*

**SFH, SRK, EKM, KKJPD, SODK, KdK, UNHCR**, die Vertreter der **Wissenschaft** (Prof. Cesla Amarelle, Universität Neuenburg; Prof. Peter Uebersax, Universität Basel), **SFH, SRK** und **EKM** sprechen sich generell für einen neuen, einheitlichen Schutzstatus aus. Es wird die Auffassung vertreten, dass für dessen Erteilung keine vorgängige Wegweisung aus der Schweiz vorausgesetzt werden sollte (anders als heute bei der vorläufigen Aufnahme). Gemäss **SFH, SRK** und **EKM** sollte der neue Schutzstatus dieselben Rechte beinhalten wie für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl, insbesondere in Bezug auf: Familiennachzug, Sozialhilfe, Reisefreiheit und Kantonswechsel.

Für den **UNHCR** ist es aber zentral, dass auch bei einem solchen neuen Schutzstatus stets auch die Flüchtlingseigenschaft im Einzelfall geprüft wird.

Die **EKM** könnte sich auch eine deutlich weitergehende Reform vorstellen, nämlich einen einheitlichen Status für alle Schutzbedürftigen unter Einschluss der anerkannten Flüchtlinge.

Die **SODK** erachtet den Zeitpunkt für eine Neukonzeption als richtig. Die **VKM** stellt demgegenüber in Frage, dass eine Neukonzeption im Rahmen des Folgemandats der Evaluationsgruppe sinnvoll sei. Sie ist der Ansicht, dass die Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme und des Status S eine politische Frage und daher auch durch die politischen Entscheidungsträger zu beurteilen sei. Die dafür relevanten Informationen müssten zur Verfügung gestellt werden.

Der **SSV** hat zu einer Neugestaltung keine abschliessende Meinung, befürwortet aber die Darstellung von Lösungsvarianten im Bericht mit einer Einschätzung.

Nur der **SGV** möchte das aktuelle System grundsätzlich beibehalten, wobei es aber punktuelle Verbesserungen brauche.

##### *b) Grundlagenanalyse*

Von **KKJPD, SODK, KdK** und **VKM** wird eine Darstellung der Vor- und Nachteile der heutigen Regelung gegenüber den Möglichkeiten einer Neukonzeption gewünscht. Dabei sollten ein möglicher Pull-Effekt sowie die Folgen für die demografische Entwicklung, für den Arbeitsmarkt und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen berücksichtigt werden. Ebenso wird

eine Übersicht darüber gewünscht, wie viele Personen aus welchen Gründen in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden und bei welchem Teil eine kurz- oder mittelfristige Rückkehr realistisch ist. Auf dieser Grundlage sollten dann die politischen Entscheidungsträger die Beurteilung vornehmen.

*c) Notwendige Klärung des Verhältnisses zwischen dem Asylverfahren und einem neuen Verfahren um Schutzgewährung (anstelle von vorläufiger Aufnahme und Status S)*

**KKJPD, SODK, KdK, VKM, SFH, SRK** und **EKM** wünschen generell eine Überprüfung und Klärung des Verhältnisses des Asylverfahrens zu einem neuen Verfahren um Schutzgewährung. Für die **SFH**, das **SRK** und die **EKM** ist nicht ersichtlich, inwiefern die im Bericht Achermann vorgesehene Trennung der Gesuche (um Asylgewährung oder um Schutzgewährung) ein Vorteil wäre.

Die **VKM** weist darauf hin, dass heute zahlreiche Personen ein aufwendiges Asylverfahren durchlaufen, obwohl von vornherein klar sei, dass sie nicht über die Flüchtlingseigenschaft verfügen würden (administrative Leerläufe).

Gemäss den angehörten Vertretern der **Wissenschaft** soll eine Trennung zwischen dem Asylverfahren und dem Verfahren um Schutzgewährung (ohne persönliche Verfolgung) eingeführt werden.

Analog zur Regelung in der EU soll gemäss dem **UNHCR** bei einer Neuregelung ein unspezifisches Gesuch um internationalen Schutz gestellt werden, das je nach Ergebnis der Prüfung zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder zur Gewährung eines subsidiären Schutzes (Schutzgewährung) führt. Ein genereller oder längerfristiger Verzicht auf die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft auch bei einem Massenzustrom und einer raschen Schutzgewährung sei nicht vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen. Ohne diese Prüfung sei oft nicht klar, ob eine Person individuell verfolgt werde oder ob sie beispielsweise wegen eines Krieges Schutz benötige. Die betroffenen Personen würden diesen Unterschied oft nicht kennen und könnten sich somit nicht für das richtige Verfahren im Aufnahmestaat entscheiden.

*d) Europakompatibilität und völkerrechtliche Verpflichtungen*

**SFH, SRK, EKM, KKJPD, SODK** und **KdK** sprechen sich für eine Klärung der Europakompatibilität und der Vereinbarkeit mit den Grund- und Menschenrechten eines neuen Schutzstatus aus.

*e) Verhältnis Bund – Kantone*

**SFH** und **SRK** vermissen Aussagen zur Kantonsverteilung bei einer Neuregelung.

**KKJPD, SODK, KdK** und **VKM** verlangen, dass bei einer Neukonzeption der Einbezug der Kantone wie auch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen geklärt werden.

Die **VKM** weist darauf hin, dass heute die Kompetenz zur Erteilung und Aufhebung der vorläufigen Aufnahme und des Status S ausschliesslich beim Bund liege, obwohl sich die kantonalen Migrationsbehörden teilweise näher an den betroffenen Personen befänden und auch unmittelbar von diesen Entscheidungen betroffen seien.

*f) Integration*

Für den **SGV** und den **SSV** wird die Frage der Integration und namentlich die Anwendung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) zu wenig berücksichtigt. Hier sei es wünschenswert, auch die Entstehungsgeschichte sowie die Absichten, Ziele und ersten Evaluationsergebnisse der IAS und des Programms S zu beleuchten.

Für die **KKJPD**, die **SODK** und die **KdK** fehlt die Thematik der Sozialhilfe und der Zusammenhang mit der Integration.

#### *g) Weitere Fragen*

**SFH**, **SRK** und **EKM** schlagen für einen neuen Schutzstatus die Bezeichnung «humanitärer Schutz» vor. Sie betonen die Wichtigkeit der Gleichbehandlung aller schutzbedürftigen Personen.

**SFH** und **SRK** wünschen auch Aussagen zur besonderen Kategorie der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge. Was gilt hier bei einer Neugestaltung?

Gemäss den Vertretern der **Wissenschaft** müssten die Kompetenzen des Bundesrats bei einer Neugestaltung klar geregelt werden. Es brauche aber flexible Regelungen bezüglich des Entscheids über die Einführung einer kollektiven Schutzgewährung. Notwendig sei auch eine Regelung für den Fall, dass die besondere Situation länger andauere als erwartet (langfristige Regelung). Die einheitliche Schutzgewährung (v.a. für Gewaltflüchtlinge) müsste grundsätzlich auch bei einer *Unzumutbarkeit* des Wegweisungsvollzugs aus anderen Gründen gemäss dem geltenden Recht (z.B. Krankheit, soziale Gründe) zur Anwendung kommen. Eine unterschiedliche rechtliche Regelung wäre denkbar, wenn der Vollzug der Wegweisung (vorübergehend) gemäss geltendem Recht *unmöglich* sei (fehlende Reisepapiere, fehlende Reisemöglichkeiten usw.).

Gemäss **KKJPD**, **SODK** und **KdK** sollten beim neuen Schutzstatus Integrationsvereinbarungen möglich sein.

Der politische und rechtliche Umgang mit Personen ohne Ausweisdokumente (= *Unmöglichkeit* des Wegweisungsvollzugs) sollte gemäss **KKJPD**, **SODK** und **KdK** ebenfalls geklärt werden. Die in der Praxis wichtige Frage nach der Offenlegung der Identität und die Rechtsfolgen einer Verweigerung werde nicht beantwortet.

### **3.2.3 Rechtliche Ausgestaltung vorläufige Aufnahme und Status S**

#### **Studie Achermann**

Die Studie Achermann (Kap. 8.4.) befürwortet eine Angleichung der Rechtsstellung von vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen. Es wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich dann die Frage nach dem Niveau der neuen einheitlichen Rechtsstellung stelle (v. a. Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Kantonswechsel, Reisen ins Heimatland bzw. in Drittstaaten, Integrationsförderung, Sozialhilfe, Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung).

#### **Ergebnisse der Anhörungen**

##### *a) Für eine grundsätzliche Angleichung*

**SFH**, **SRK**, **EKM**, **UNHCR**, **VKM**, **SSV** und die Vertreter der **Wissenschaft** befürworteten eine grundsätzliche Angleichung der Regelungen. Ungleichbehandlungen seien nur dort zulässig, wo dies aufgrund der unterschiedlichen Situation der Zielgruppe (sachliche Gründe) gerechtfertigt sei.

Der **SSV** hält fest, dass aus integrationspolitischer Sicht grundsätzlich die Angleichung an die jeweils grosszügigere Regelung zu bevorzugen sei. Die Integrationspauschale des Bundes sollte für alle Personen ausbezahlt werden, die voraussichtlich mehrere Jahre in der Schweiz bleiben (eventuell Auszahlung mit zeitlicher Staffelung, wenn die Aufenthaltsdauer nicht klar sei).

**SGV** und **SSV** wünschen Lösungsvarianten, um die bestehenden Unterschiede zu beheben. Zu beachten sind bestehende Inkohärenzen sowie die Auswirkungen auf die Betroffenen und auf die staatlichen Akteure des Asylwesens.

Das **UNHCR** wünscht, dass Personen mit subsidiärem Schutz möglichst die gleichen Statusrechte gewährt werden wie anerkannten Flüchtlingen. Dies müsse insbesondere dann gelten, wenn ihr Aufenthalt länger andauere und eine Rückkehr nicht absehbar sei.

**SFH, SRK und EKM** verlangen, dass bei der Schaffung von Anreizsystemen zur Gewährung bestimmter Rechte (z.B. keine Sozialhilfeabhängigkeit für den Familiennachzug, vorzeitige Aufenthaltsbewilligung bei guter Integration) den grund- und menschenrechtlichen Vorgaben Rechnung getragen werde. Eine Abstufung von Rechten aus politischen Überlegungen sei nicht gerechtfertigt, wenn es um Menschen mit Schutzbedarf gehe.

Die Vertreter der **Wissenschaft** weisen darauf hin, dass der sofortige Familiennachzug beim Status S und die Frist von drei Jahren (neu zwei Jahre gemäss dem EGMR) bei der vorläufigen Aufnahme im Parlament (SPK) verschiedentlich diskutiert worden sei. Es habe dazu auch eine Parlamentarische Initiative gegeben. Es stelle sich bei einem neuen Status die grundsätzliche Frage, mit welchen vor allem zeitlichen Bedingungen für den Familiennachzug eine politische Mehrheit gefunden werden könne.

#### *b) Für eine teilweise Angleichung*

**KKJPD, SODK** und **KdK** begrüßen eine Angleichung der Rechte bei der *Erwerbstätigkeit* (bei Status S ebenfalls nur Meldepflicht statt Bewilligungspflicht). Beim *Familiennachzug* solle es in jedem Fall eine Wartefrist geben. Eine Erleichterung des *Kantonswechsels* auch für den Status S wird ebenfalls begrüsst, aber nur zur Arbeitsaufnahme mit unbefristetem Arbeitsvertrag oder aufgrund von Familienzusammenführungen. Bei einer generellen Erleichterung würden die urbanen Kantone übermässig stark belastet. Die *Reisebeschränkungen* seien für die vorläufige Aufnahme und den Status S zu überdenken. In Bezug auf die *Integrationspauschale* könnte die jetzige Praxis bei der vorläufigen Aufnahme übernommen werden. Möglich sei es, im Interesse rascher Integrationsmassnahmen in den ersten Jahren höhere Integrationsmittel auszus zahlen (degressive Lösung).

Der **SGV** lehnt eine grundsätzliche Angleichung der Rechte ab. Der Status S solle stets eine Sondersituation auffangen. Die Förderung der Erwerbstätigkeit und der Einsatz von Integrationsmassnahmen (Integrationspauschale) seien miteinander verknüpft, weshalb hier eine Angleichung der beiden Status geprüft werden könne.

### **3.2.4 Integration oder Rückkehrorientierung bei Schutzgewährung**

#### **Studie Achermann**

Die Studie Achermann wirft die konzeptionell schwierige Frage nach dem Verhältnis zwischen Rückkehrorientierung, namentlich beim Status S, und der Integration auf (Kap. 8.5.). Die Erfahrungen mit grossen Flüchtlingsgruppen zeige, dass in einer ersten Phase meist die Rückkehrperspektive dominiere und mit zunehmendem Zeitablauf die Integrationsfrage immer mehr in den Vordergrund trete. Bei gewissen Herkunftsländern sei indessen bereits bei der Ankunft klar, dass auch bei Nichterfüllen der Flüchtlingseigenschaft der Aufenthalt von längerer Dauer sein werde. Die Studie hält den Umgang mit den Schutzsuchenden aus der Ukraine, wo die Integrationsförderung neben die Aufrechterhaltung der Rückkehrperspektive trat, für sinnvoll. Realistischerweise sei davon auszugehen, dass ein Aufenthalt, der sich in Richtung von fünf Jahren bewege, in einen dauerhaften münden dürfte. Dies auch unter Berücksichtigung der Praxis zur Gewährung von Aufenthaltsbewilligungen bei Härtefällen.

### ***Ergebnisse der Anhörungen***

Die **EKM** erachtet die Integration immer als zentral. Eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe sei sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweiz. Sollte der Schutzbedarf später aufgrund veränderter Umstände wegfallen, könnten erworbene berufliche oder sprachliche Kompetenzen die Wiedereingliederung im Herkunftsland unterstützen.

**KKJPD**, **SODK** und **KdK** sprechen sich in Bezug auf die Integrationspauschale für die Übernahme der heutigen Regelung bei der vorläufigen Aufnahme aus. In den ersten Jahren sollten die Integrationsmittel höher sein und mit der Zeit abflachen, da dies der Integration zuträglich wäre. Dabei spiele es keine Rolle, ob der Status rückkehrorientiert sei oder nicht. Integration und Rückkehrorientierung würden sich nämlich nicht ausschliessen. Der Fokus solle darauf liegen, den Personen eine Tagesstruktur zu geben. Dabei sollten sie sich Kenntnisse aneignen, die sie auch bei einer allfälligen Rückkehr in ihr Heimatland brauchen könnten. Prüfwert sei, ob die Rückkehr- und Integrationsberatung zusammengeführt werden könnte, da insbesondere eine Aus- und Weiterbildung auch für die Rückkehr hilfreich sein könne («Dual-Intent»).

Ob die Rückkehr oder die Integration im Zentrum stehe, hänge von der Aufenthaltsdauer ab. Bei einem voraussichtlich längeren Aufenthalt sollte für die **VKM** die Integration im Vordergrund stehen. **VKM** und **SSV** unterstützen den «Dual-Intent»-Ansatz ebenfalls.

### **3.2.5 Karenzfrist für die Verfahren zur Schutzgewährung bei einer Massenankunft**

#### **Studie Achermann**

Die Studie Achermann wirft die Frage auf (Kap. 8.3.), ob bei einer unklaren Ausgangslage und unsicheren Perspektiven zunächst eine eher formlose Aufnahme («Karenzfrist») verfügt werden solle, bevor über das weitere Vorgehen (Gruppenaufnahme oder Individualverfahren) entschieden werde.

### ***Ergebnisse der Anhörungen***

Alle angehörten Organisationen stehen der in der Studie Achermann vorgeschlagenen Karenzfrist (3–6 Monate) für die Behandlung der Gesuche bei einem Massenzustrom von schutzbedürftigen Personen kritisch bis ablehnend gegenüber (**SFH**, **SRK**, **EKM**, **UNHCR**, **KKJPD**, **SODK**, **KdK**, **VKM**, **SGV**, **SSV**, Vertreter der **Wissenschaft**).

Hauptargumente sind die im Voraus nicht bestimmbare Dauer einer Situation allgemeiner Gewalt (in der Regel länger als ursprünglich angenommen), die damit verbundene Rechtsunsicherheit und die erschwerte spätere Sachverhaltsfeststellung. Das Asylverfahren werde zudem nur vorübergehend entlastet. Die Verteilung auf die Kantone und die Unterbringung müssten trotzdem gewährleistet sein. Es erfolge nur eine zeitliche Verlagerung der Problematik, es würden viele neuen Pendenzen geschaffen, und die Integrationsmassnahmen würden verzögert. Es werden auch verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken geäussert. Die Vertreter der Wissenschaft weisen darauf hin, dass die internationalen Verpflichtungen auch mit einer solchen Karenzfrist gewahrt wären, wenn während dieser Frist keine Wegweisungen vollzogen würden.

Eine Karenzfrist wäre gemäss **SGV** und **SSV** auf jeden Fall nur möglich, wenn die Schutzsuchenden in dieser Zeit in der Bundeszuständigkeit bleiben würden, was angesichts der voraussichtlich hohen Personenzahl und der beschränkten Unterkunftsplätze des Bundes jedoch unrealistisch sei.

### 3.2.6 Umwandlung der vorläufigen Aufnahme und des Status S in eine Aufenthaltsbewilligung

#### Studie Achermann

Die Studie Achermann schlägt als Variante vor (Kap. 8.4.), einen neuen einheitlichen Status mit einem Anreizmechanismus zu ergänzen, wonach bei guter Integration (berufliche Integration oder Ausbildungserfolg) die vorzeitige Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (z.B. nach drei oder fünf Jahren) möglich wäre. Ungeachtet dieser Option werden weitere Fragen in Zusammenhang mit der Umwandlung der vorläufigen Aufnahme oder des Status S in eine ausländerrechtliche Regelung (Aufenthaltsbewilligungen) aufgeworfen.

#### Ergebnisse der Anhörungen

##### a) Anspruch nach fünf Jahren (ohne weitere Voraussetzungen)

**SFH, SRK** und **EKM** sprechen sich für einen Anspruch auf eine unbefristet verlängerbare Aufenthaltsbewilligung B nach fünf Jahren ohne weitere Voraussetzungen aus. Gemäss der **EKM** könnte dies bei einer weitgehenderen Reform (siehe Ziff. 3.2.2) sowohl für alle Schutzbedürftigen (heute vorläufig Aufgenommene und Status S) als auch für anerkannte Flüchtlinge gelten, sofern nach fünf Jahren weiterhin ein Schutzbedarf bestehe. Eine Wegweisung in den Herkunftsstaat wäre in diesen Fällen vor Ablauf der fünf Jahre somit grundsätzlich möglich, wenn der Schutz der Schweiz nicht mehr benötigt werde.

##### b) Ermessensentscheid nach fünf Jahren

**KKJPD, SODK, KdK** und **VKM** erachten eine generelle Umwandlungsmöglichkeit nach fünf Jahren als sinnvoll. Heute werde bei vorläufig Aufgenommenen ein persönlicher Härtefall vorausgesetzt. Personen mit Status S würden zwar nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, die jedoch bei einer Aufhebung der Schutzgewährung durch den Bundesrat erlösche. Sie hätten jedoch nach fünf Jahren ebenfalls die Möglichkeit, eine Härtefallbewilligung zu beantragen. Die Voraussetzungen für die Umwandlung sollten individuell geprüft werden (v. a. Integration, insbesondere die Sprachkenntnisse, finanzielle Unabhängigkeit, öffentliche Sicherheit und Ordnung).

Der **SGV** vertritt die Auffassung, dass die heute nach fünf Jahren mögliche Umwandlung in Härtefällen derzeit aus politischen Gründen nicht erleichtert werden sollte.

##### c) Ermessensentscheid vor fünf Jahren

Der **SSV** vertritt die Ansicht, dass der Zugang zu einer Aufenthaltsbewilligung für Personen mit Status S bereits bei einem Aufenthalt von weniger als fünf Jahren möglich sein sollte. Dabei sei die vorläufige Aufnahme gleich zu behandeln.

Die Vertreter der **Wissenschaft** befürworten eine raschere Umwandlungsmöglichkeit für beide Status. Eine Wartefrist von fünf Jahren werde als zu lang erachtet. Die Härtefallregelungen in anderen Fällen (z.B. bei Sans Papiers) nach dem Ausländerrecht (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG) könnten weiterhin unterschiedlich (strenger) ausgestaltet werden.

Das **UNHCR** empfiehlt ein dauerhaftes Bleiberecht aus humanitären Gründen bei guter Integration und einigen Jahren Aufenthalt. Je nach Situation könne gemäss dem EGMR nach einem langen Aufenthalt auch das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) geltend gemacht werden.

#### *d) Anreizsystem für die Bewilligungserteilung*

**UNHCR, SFH, SRK** und **EKM** lehnen ein Anreizsystem (z. B. Erwerbstätigkeit, finanzielle Unabhängigkeit) für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig Aufgenommene und Schutzsuchende mit Status S ab, da die Integration nicht mit Druck funktioniere. Das Hauptproblem für eine gute Integration seien fehlende Rechte. Nach Ansicht der **EKM** sei eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt zudem nicht immer sinnvoll, wenn stattdessen eine gute berufliche Ausbildung erfolge.

Die Vertreter der **Wissenschaft** erachten ein Anreizsystem für die dauerhafte Aufenthaltsregelung demgegenüber als sinnvoll.

### **3.2.7 Ausführlichere Regelung der Ausnahmesituationen gemäss Artikel 55 AsylG**

#### **Studie Achermann**

Die Studie Achermann wirft die Frage nach den Handlungsspielräumen des Bundesrates auf (Kap. 8.4. und 8.6.). Konkret stelle sich die Frage, ob Artikel 55 AsylG (Ausnahmesituationen) angepasst oder konkretisiert werden solle.

#### **Ergebnisse der Anhörungen**

Die **EKM** befürwortet die Überprüfung der Regelung von Artikel 55 AsylG. Dazu gehöre auch das Verhältnis dieser Bestimmung zur kollektiven Schutzgewährung (heute Art. 4 AsylG, Status S) im Sinn eines kohärenten Schutzsystems in ausserordentlichen Situationen.

In der Anhörung mit Vertretern der **Wissenschaft** wurde die Ansicht vertreten, dass sich die Aktivierung des Status S (Art. 4 AsylG) auf Gewaltsituationen beschränken sollte. Ein Massenzustrom wegen Naturkatastrophen oder von Klimaflüchtlingen sollte demgegenüber über die Anwendung von Artikel 55 AsylG durch den Bundesrat bewältigt werden (Schaffung von besonderen Verfahrensbestimmungen).

**KKJPD, SODK** und **KdK** wünschen, dass der Bundesrat Massnahmen nach Artikel 55 Absatz 2 AsylG nur in enger Absprache mit den Kantonen trifft, die ihrerseits die Gemeinden einzubeziehen hätten (Änderung von Art. 55 Abs. 2 AsylG in diesem Sinn).

#### *Für die Beibehaltung der bestehenden Regelung*

Die **VKM** hält fest, dass die Regelung von Artikel 55 AsylG eine Notstandsbestimmung darstelle und daher eigentlich so präzise wie möglich formuliert sein müsse. Da der Anwendungsbereich aber heute unbekannt zukünftige Situationen betreffe, erscheine die aktuelle Formulierung dennoch als angemessen. Auch **SSV, SGV** und **UNHCR** äussern sich in diesem Sinn.

### **3.3 Beurteilung und Empfehlungen**

Die Evaluationsgruppe bejaht gestützt auf die Anhörungen und die Diskussion der Studie Achermann einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme und des Status S. **Sie empfiehlt dem EJPD, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren auszulösen.**

Im Rahmen des vorliegenden Berichts ist es nicht möglich, im Einzelnen auf alle im Rahmen der Anhörungen sowie der Studie Achermann aufgeworfenen Fragen einzugehen. Der vorliegende Bericht gibt jedoch einen umfassenden Überblick über die von den Anhörungsteilnehmenden, namentlich auch den Kantonen, Gemeinden und Städten aufgeworfenen Fragen und bietet damit eine gute Basis für die weiteren Gesetzungsarbeiten.

In der Folge wird auf einige zentrale Punkte näher eingegangen. Für den weiteren Gesetzgebungsprozess sind hier politische Grundsatzentscheide erforderlich.

### **3.3.1 Einheitlicher oder differenzierter Schutzstatus**

Die Evaluation hat gezeigt, dass sich verschiedene Unterschiede in der Rechtsstellung von Schutzsuchenden mit Status S und Personen, die infolge der Unzumutbarkeit der Wegweisung aufgrund (bürger-)kriegerischer Situationen im Herkunftsland vorläufig aufgenommen wurden, unter dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht rechtfertigen lassen. Konkret stellt sich die Frage, ob der heutige Dualismus zwischen einem mittels Allgemeinverfügung des Bundesrates kollektiv zugesprochenen Status S und einer individuell verfügten vorläufigen Aufnahme beibehalten oder ein einheitlicher Schutzstatus geschaffen werden soll, zu dem ein gruppenweiser wie auch ein individueller Zugang besteht (Ziff. 3.3.2 hiernach). Im Vordergrund stehen drei unterschiedliche Grundkonzeptionen, wobei zahlreiche Einzelfragen im Rahmen der weiteren Gesetzgearbeiten zu prüfen wären.

#### **Variante 1: Beibehaltung vorläufige Aufnahme und Status S mit Angleichungen in der Rechtsstellung der Schutzsuchenden**

Die heutige Regelung wird grundsätzlich beibehalten. Schutzsuchende erhalten im Rahmen einer kollektiven Regelung gestützt auf eine Allgemeinverfügung des Bundesrates weiterhin einen eigentlichen Schutzstatus (analog Status S). Demgegenüber werden Schutzsuchende, deren Asylgesuch infolge fehlender Asylgründe (keine persönliche Verfolgung usw.) im Rahmen eines Individualverfahrens abgelehnt wird, deren Wegweisung jedoch wegen der Situation im Herkunftsland nicht vollzogen werden kann, weiterhin im Sinne einer Ersatzmassnahme vorläufig aufgenommen.

Die Rechtsstellung der Schutzsuchenden mit Status S und der vorläufig aufgenommenen Personen soll jedoch angeglichen werden, soweit keine sachlichen Gründe für eine differenzierte Behandlung vorliegen. Dabei wäre auch zu prüfen, ob eine unterschiedliche Rechtsstellung aufgrund der Gründe, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen (Unzumutbarkeit infolge Situation im Herkunftsland, Unzumutbarkeit infolge individueller Umstände, Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung), gerechtfertigt ist. Wie bereits im Bericht vom Juni 2023 (Ziff. 4.4, S. 15 ff.; Ziff. 5, S. 23–24) ausgeführt, besteht diesbezüglich ein Überprüfungsbedarf namentlich bezüglich der *Erwerbstätigkeit* (Wartefrist, Bewilligungspflicht), der *Integrationsförderung* (Verhältnis zur Rückkehrorientierung, Integrationspauschale), des *Familiennachzugs* (Wartefrist) und der *Reisefreiheit* (vgl. Ziff. 3.3.3 hiernach). Auch wäre in diesem Zusammenhang – wie seit Langem diskutiert – die Bezeichnung des Rechtsstatus («vorläufige Aufnahme») zu überprüfen.

Mit dieser Variante bleibt ein zentraler Unterschied im Vergleich zur Regelung über den subsidiären Schutz in der EU bestehen, da hier im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme keine vorgängige Wegweisungsverfügung nach abgelehntem Asylgesuch erforderlich ist.

Ein weiterer grundsätzlicher Unterschied zur Regelung in der EU besteht darin, dass mit der Erteilung des Status S bestehende Asylgesuche für fünf Jahre sistiert werden und auch keine neuen Asylgesuche behandelt werden, sofern die Flüchtlingseigenschaft nicht offensichtlich erfüllt ist. Ein solcher genereller Ausschluss besteht bei der vergleichbaren Regelung in der Massenzustrom-Richtlinie der EU nicht.

#### **Variante 2: Einheitlicher Schutzstatus**

*Voraussetzungen:* Personen, die nicht individuell verfolgt sind und deshalb nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, die jedoch durch die Umstände im Heimat- oder Herkunftsstaat einer ernsthaften und konkreten Bedrohung für Leib, Leben oder Freiheit ausgesetzt sind («real risk»

im Sinne der EMRK und BG/EGMR-Rechtsprechung), erhalten einen Schutzstatus. Gründe sind insbesondere Krieg, Bürgerkrieg oder eine Situation allgemeiner Gewalt. Ob auch konkrete Bedrohungen wegen einer Naturkatastrophe als Grundlage für eine solche Schutzgewährung gelten können, wäre näher zu prüfen.

Der Schutzstatus würde einheitlich umschrieben und unabhängig davon erteilt, ob ein gruppenweiser Zugang aufgrund einer Allgemeinverfügung des Bundesrates erfolgt oder ob ein individuelles Verfahren durchgeführt wurde (dazu Ziff. 3.3.2 hiernach).

Nicht unter diesen Schutzstatus fallen würden Personen, bei denen eine Rückkehr aus anderen Gründen (z. B. Krankheit, länger dauerndes Verfahren oder soziale Gründe) als unzumutbar erachtet wird oder bei denen sich die Wegweisung als nicht möglich erweist (z. B. fehlende Reisepapiere, keine Reisemöglichkeiten). Neu läge in diesen Fällen der Entscheid über ein Bleiberecht bei den Kantonen (heute wird in diesen Fällen ebenfalls eine vorläufige Aufnahme durch das SEM erteilt). Es wäre denkbar, diese Entscheide einem Zustimmungsverfahren des Bundes zu unterstellen, wie es bereits heute bei gewissen durch die Kantone ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen besteht. Bei der Ausgestaltung dieses neuen kantonalen Status ist zu prüfen, ob aus Gründen der Rechtsgleichheit eine Angleichung an den neuen Schutzstatus erfolgen soll oder ob ein unterschiedlicher Rechtsstatus gerechtfertigt wäre. Auch müsste die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden. Offenkundig ist, dass diese Kategorie von Personen gegenüber dem neuen Schutzstatus nicht bessergestellt werden könnte.

*Verfahren:* Es kann weiterhin ein Asylgesuch gestellt werden oder neu ein direktes (individuelles) Gesuch um Schutzgewährung (neuer Schutzstatus). Der Bundesrat kann den neuen Schutzstatus bei einem Massenzustrom für bestimmte Personengruppen auch kollektiv anordnen, wobei hängige Asylverfahren für eine gewisse Zeit suspendiert würden (wie heute beim Status S).

*Rechtsstellung:* Mit der Zusammenlegung der beiden Status entfallen die heutigen Unterschiede.

Diese Variante entspricht grundsätzlich dem Konzept des subsidiären Schutzes der EU, allerdings ist dort kein direktes Gesuch um Schutzgewährung möglich. Gemäss der Regelung in der EU ist in allen Fällen vorgängig zu prüfen, ob die Flüchtlingseigenschaft gemäss der Flüchtlingskonvention besteht.

### **Variante 3: Einheitlicher Schutzstatus mit Prüfung der Flüchtlingseigenschaft in allen Fällen**

Diese Variante entspricht grundsätzlich der Variante 2. Es besteht jedoch keine Möglichkeit, ein spezifisches Gesuch auf Asylgewährung oder Schutzgewährung einzureichen. Vielmehr sind individuelle Gesuche stets in einem einheitlichen Verfahren zu beurteilen. In einem ersten Schritt wäre stets das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft zu prüfen. Erst bei deren Verneinung wäre abzuklären, ob die Voraussetzungen für die Erteilung des Schutzstatus gegeben sind.

Diese Lösung entspräche grundsätzlich dem Verfahren in der EU: Dort besteht schon heute ein einheitliches Verfahren um internationalen Schutz. Je nach Ausgang des Verfahrens wird die Flüchtlingseigenschaft nach der Flüchtlingskonvention festgestellt, der subsidiäre Schutz gewährt oder das Gesuch abgelehnt. Gemäss dem UNHCR soll mit diesem (umständlicheren) Verfahren verhindert werden, dass Personen unentdeckt bleiben, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, jedoch – meist aus Unkenntnis der Rechtslage – kein Asylgesuch gestellt haben.

Bei einem Massenzustrom könnte eine kollektive Erteilung des neuen Schutzstatus erfolgen, analog zum bestehenden Status S, wobei Asylgesuche aus Gründen der Verfahrenseffizienz vorerst sistiert würden. Dies wäre ein Unterschied zur Regelung in der EU, die auch bei der Anordnung einer generellen (kollektiven) Schutzgewährung weiterhin die Einreichung eines individuellen Asylgesuchs vorsieht.

### **Beurteilung der Evaluationsgruppe**

Die Ansichten über die Variantenwahl sind in der Evaluationsgruppe geteilt. Zum einen wird die Schaffung eines einheitlichen Schutzstatus (**Variante 2 oder 3**) als rechtslogisch konsequent bezeichnet, da keine Gründe ersichtlich sind, weshalb Schutzsuchende eine unterschiedliche Rechtsstellung erhalten sollen, je nachdem, ob ihr Schutzbedürfnis in einem kollektiven oder individuellen Verfahren überprüft wird. Auch könnten so historisch gewachsene, sachlich jedoch nicht gerechtfertigte Unterschiede ausgemerzt werden. Ob Variante 2 oder 3 weiterverfolgt werden soll, bedürfte näherer Abklärungen.

Zum andern werden derart grundlegende Änderungen am über viele Jahre hinweg gewachsenen Asylsystem als politisch unrealistisch bezeichnet. Die Gefahr des Scheiterns eines solchen Vorhabens ist gross. Es ist deshalb ratsam, nicht gerechtfertigte Unterschiede zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme gezielt zu beseitigen (**Variante 1**). Auch ist die Ausgangslage für die in einem Kollektivverfahren Schutzsuchenden und die nach der Durchführung eines Asylverfahrens vorläufig Aufgenommenen nicht durchwegs vergleichbar, da bei einem Massenzustrom bewusst auf die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft verzichtet wird – weshalb sich unter diesen Schutzsuchenden auch Personen befinden könnten, die an sich Anspruch auf Asyl hätten. Schon aus diesem Grund sind gewisse Differenzierungen in der Rechtsstellung gerechtfertigt.

### **3.3.2 Zugang zum Schutzstatus (gruppenweise und / oder individuell)**

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Status S wie auch gestützt auf die Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmenden scheint es für die Evaluationsgruppe klar, dass ungeachtet der Regelung eines einheitlichen Schutzstatus (vgl. Ziff. 3.3.1 hiervor) auch in Zukunft nebst einem individuellen Verfahren ein gruppenweiser Zugang zu einem Schutzstatus, entsprechend dem heutigen Status S, möglich sein muss. Der Bundesrat muss auch künftig die Möglichkeit haben, bei einer Massenflucht aufgrund einer Situation «allgemeiner Gewalt» bzw. einer kollektiven konkreten Bedrohung («real risk») im Herkunftsland im Rahmen einer Allgemeinverfügung die Voraussetzungen für eine Schutzgewährung zu definieren. Abgesehen von der ohne ein solches Verfahren kaum zu bewältigenden administrativen Aufgabe entspricht eine solche Möglichkeit dem Grundsatz nach auch der Massenzustrom-Richtlinie der EU. Die Unentbehrlichkeit eines solchen Verfahrens zeigen auch die Erfahrungen aus den Jugoslawien-Kriegen (Kosovo) und dem aktuellen Krieg Ukraine / Russland.

### **3.3.3 Weiterer geprüfter Revisionsbedarf**

Unabhängig vom Grundsatzentscheid zur Variantenwahl gemäss den Ziffern 3.3.1 und 3.3.2 äussert sich die Evaluationsgruppe namentlich in den folgenden Punkten zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf (siehe dazu auch die Empfehlungen im Bericht vom Juni 2023, Ziff. 5, S. 23 ff., sowie in Ziff. 2.3 hiervor):

#### *a) Wartefrist für Erwerbstätigkeit*

Die Abschaffung der dreimonatigen Wartefrist für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei der Einführung des Schutzstatus S für Personen aus der Ukraine war richtig. Es stellt sich deshalb die Frage, ob im Rahmen einer Gesetzesrevision die Wartefrist als Grundsatzregelung gestrichen werden soll. Um den Handlungsspielraum für den Bundesrat zu wahren, könnte ihm

die Kompetenz eingeräumt werden, auf dem Verordnungsweg oder im Rahmen einer Allgemeinverfügung eine Sperrfrist für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorzusehen, wenn die Lage auf dem Arbeitsmarkt dies erforderlich macht.

#### *b) Bewilligungs- oder Meldepflicht bei Erwerbstätigkeit*

Zu überprüfen sind sodann die unterschiedlichen Regelungen bezüglich der Bewilligungs- bzw. Meldepflicht bei einer Aufnahme der Erwerbstätigkeit sowie die gesetzlichen Grundlagen für den Kantonswechsel in Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

#### *c) Private Unterbringung*

Die private Unterbringung stellt in erster Linie eine Auffanglösung zu Beginn der Schutzgewährung dar und soll ebenfalls in die Notfallplanung aufgenommen werden, wie dies auch im Bericht vom Juni 2023 festgehalten wird. Sie ist ein wichtiges Element zu Beginn einer Krise, stellt jedoch oft keine langfristige bzw. definitive Lösung dar. Die Bereitschaft zur Unterbringung hängt auch von der Zusammensetzung der Schutzsuchenden ab und sinkt in der Regel mit der Dauer der Unterbringung. Eine längere private Unterbringung ist sowohl für die Betroffenen als auch für die Gastgeberinnen und Gastgeber oft eine zunehmende Belastung. Auf gesetzgeberischer Ebene stellt sich die Frage, ob für Privatunterbringungen generell Regelungen getroffen werden sollen, namentlich auch bezüglich minimaler Qualitätsanforderungen und Entschädigungen.

#### *d) Integration*

Bei der Integration insbesondere in den Arbeitsmarkt von anerkannten Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und Personen mit Status S (oder mit einem neuen Schutzstatus) ist es wichtig, dass sich Bund und Kantone auf klare Zielsetzungen einigen. Das Ziel ist eine einheitliche und strukturierte Praxis. Es ist auch wichtig, dass bereits zu Beginn des Aufenthalts mit der Integrationsförderung begonnen wird. Dies ist unabhängig davon sinnvoll, ob später eine Rückkehr wieder möglich ist («Dual-Intent»). Nach Ansicht der Evaluationsgruppe ist auch für den Fall eines Schutzstatus bei einer Massenzuflucht (heute Status S) eine Rechtsgrundlage für Integrationsbeiträge zu schaffen, die auf die Regelung bei der vorläufigen Aufnahme abgestimmt ist. Dabei ist auch über die Frage zu entscheiden, mit welcher Staffelung solche Beiträge zur Auszahlung gelangen, wenn die Dauer des Aufenthalts zu Beginn unklar ist. Im Raum steht hier die Forderung der Kantone nach einer degressiven Beitragsgewährung, da zu Beginn des Aufenthalts ein grösserer Finanzbedarf für Integrationsmassnahmen vorliege, oder die Übernahme der Regelung bei der vorläufigen Aufnahme (Auszahlung des Gesamtbetrags von derzeit 18 000 Franken im Zeitpunkt der Gewährung der vorläufigen Aufnahme).

#### *e) Reisefreiheit*

Die **Reisefreiheit** von Personen mit Status S, auch in die Ukraine, hat sich aus den dargelegten Gründen bewährt (Ziff. 2.3.1 Bst. g hiervor). Die Evaluationsgruppe empfiehlt, die neue, noch nicht in Kraft gesetzte gesetzliche Regelung bezüglich Reisefreiheit sowohl für den Status S als auch die vorläufige Aufnahme bzw. für einen neuen Schutzstatus zu überdenken.

#### *f) Karenzfrist*

Auf die in der Studie von Prof. Alberto Achermann erwähnte **Karenzfrist** nach der Gesuchseinreichung bis zur Prüfung des Gesuchs soll nach Auffassung der Evaluationsgruppe verzichtet werden. Dies entspricht auch dem Ergebnis der Anhörungen. Auch während einer solchen Karenzfrist wären grundsätzliche Fragen wie die Verteilung auf die Kantone zu regeln. Unklar wäre die Rechtsstellung der Schutzsuchenden, was Integrationsmassnahmen im

Hinblick auf einen längeren Aufenthalt erschweren würde. Zudem bestünde die Gefahr, dass damit erhebliche Gesuchspendenzen entstehen.

#### *g) Handlungsspielraum in Ausnahmesituationen*

Auch bei einer Revision des Status S bzw. der vorläufigen Aufnahme sollte dem Bundesrat weiterhin ein **Handlungsspielraum** für Detailregelungen eingeräumt werden. Für **Ausnahmesituationen** sollte auch Artikel 55 AsylG beibehalten werden. Dieser gibt dem Bundesrat die Kompetenz, bei einer ausserordentlich hohen Belastung des Asylbereichs von den vorgesehenen gesetzlichen Asylverfahren abzuweichen. Ob gesetzgeberischer Präzisierungsbedarf besteht, wäre näher abzuklären.

#### *h) Erteilung von Aufenthaltsbewilligung und Niederlassungsbewilligung*

Unabhängig von der Frage, ob für Schutzbedürftige aus der Ukraine eine von einem grösseren Gesetzgebungsprojekt unabhängige Lösung für die vorzeitige Erteilung einer vom Status S unabhängigen Aufenthaltsbewilligung getroffen werden soll (Ziff. 2.3.2 Bst. d), stellt sich die Frage der künftigen Regelung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Dass die heute unterschiedlichen Regelungen nicht befriedigen und zu überdenken sind, wurde bereits dargelegt (Bericht Juni 2023, Ziff. 4.4, S. 16; Ziff. 2.3.2 Bst. d hiervor). Dabei stellen sich namentlich die folgenden Fragen:

- Ist eine Aufenthaltsbewilligung in jedem Fall in einem individuellen Verfahren zu erteilen oder ist die (faktisch automatische) Erteilung einer (heute an die Aufrechterhaltung des Schutzstatus gekoppelte) Aufenthaltsbewilligung kraft Gesetzes (Art. 74 Abs. 2 AsylG) beizubehalten?
- Ist die Erteilung einer «bedingten» Aufenthaltsbewilligung (Koppelung an Aufrechterhaltung des Schutzstatus) beizubehalten?
- Welche Kriterien müssen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung erfüllt sein?
- Sind unterschiedliche Regelungen für Schutzsuchende mit Status S und vorläufig Aufgenommene berechtigt und (sofern es weiterhin unterschiedliche Status gibt) beizubehalten?
- Ist die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung unter bestimmten Voraussetzungen auch vor Ablauf der Frist von fünf Jahren vorzusehen?
- Wie ist das Verhältnis zu Artikel 121a der Bundesverfassung (Steuerung der Zuwanderung) und den Zulassungsvorschriften gemäss dem AIG?

Die Evaluationsgruppe empfiehlt, unabhängig vom Variantenentscheid (Ziff. 3.3.1 hiervor) eine **einheitliche Regelung** für die Erteilung einer *Aufenthaltsbewilligung* zu schaffen. Diese sollte «unbedingt» sein, indem deren Fortbestand nicht von der Fortdauer eines Schutzstatus abhängig wäre. Dies spräche dafür, dass die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung auf Gesuch hin im Rahmen einer individuellen Prüfung im Einzelfall erfolgen würde. Zwar führte dies zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, der durch die Aufenthaltskantone zu leisten wäre. Dieser wäre allerdings in zeitlicher Hinsicht planbar. Zudem könnten doppelte Verfahren vermieden werden (generelle Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren, individuelle Verfahren nach Wegfall des Schutzstatus und entsprechenden Gesuchen).

Nach Ansicht der Evaluationsgruppe ist die heutige Regelung bei vorläufig Aufgenommenen mit dem Härtefallverfahren und einer «vertieften Prüfung» der Härtefallvoraussetzungen nach einem fünfjährigen Aufenthalt anzupassen. Sind die gesetzlich zu definierenden Voraussetzungen erfüllt, so erscheint die Möglichkeit einer gefestigten Aufenthaltsregelung nach einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer als sachgerecht. Eine politisch zu

entscheidende Frage ist, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann (minimaler Aufenthalt, Integration, fehlende Sozialhilfeabhängigkeit, keine strafrechtlichen Verfehlungen usw.). Zu beachten wäre dabei, dass für vulnerable Personen mit Leistungsschwächen Ausnahmeregelungen geschaffen werden (vgl. Ziff. 2.3.2 Bst. d hiavor).

Aufgrund der Erfahrungen mit dem geltenden Ausländerrecht und mit Blick auf die Kohärenz der Gesetzgebung (vgl. insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für ausländerrechtliche «Härfälle» sowie die Umwandlungsfrist für vorläufig Aufgenommene) steht eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren im Vordergrund.

Ob unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer vorzeitigen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung geschaffen werden soll, ist eine politische Frage. Der möglichen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei einer Erwerbstätigkeit bereits nach drei Jahren steht die Evaluationsgruppe skeptisch gegenüber. Einerseits erachtet sie eine solche Aufenthaltsdauer unter dem Aspekt der Integration für kurz. Andererseits stünde eine solche Regelung auch in einem Spannungsverhältnis mit der restriktiven Gesetzgebung und Praxis bei Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatsangehörigen. Auch würde der heute (trotz der Integrationsbemühungen) bestehende Grundsatz der Rückkehrorientierung des Schutzstatus geschwächt, wenn erwerbstätige Schutzsuchende bereits nach einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren einen gesicherten Aufenthaltstitel erhielten. Auch hier stellte sich die Frage des Umgangs mit vulnerablen Personen, die ohne eigenes Verschulden nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können (vgl. Ziff. 2.3.2 Bst. d hiavor). Schliesslich könnte mit Recht auch der Vorwurf erhoben werden, eine solche Regelung schwäche die Wirtschaftskraft der Herkunftsländer für die Zeit nach dem Ende eines Kriegs oder Bürgerkriegs, fördere den «Brain Drain» und führe allenfalls zu einem verstärkten Pull-Effekt (siehe auch vorne Ziff. 2.3.2 Bst. d). Wie schon in Ziff. 2.3.2 Bst. d hiavor dargelegt, würde mit der Erteilung einer «unbedingten», das heisst nicht mehr vom Fortbestand des Schutzstatus abhängigen Aufenthaltsbewilligung, auch vom Gesetzgeber die klare Aussage gemacht, dass nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren bei einem guten Integrationsstand in der Regel ein gefestigter Aufenthaltstitel erlangt werden kann.

Handlungsbedarf besteht nach Ansicht der Evaluationsgruppe auch bezüglich der Regelung für die Erteilung einer *Niederlassungsbewilligung*. Während vorläufig aufgenommene Personen die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung gemäss Artikel 34 AIG erfüllen müssen, was – unter Vorbehalt der Ausnahmeregelungen von Artikel 34 Absätze 3 und 4 AIG sowie von Niederlassungsvereinbarungen – einen zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz mit Aufenthaltsbewilligung voraussetzt, können die Kantone Schutzsuchenden mit Status S die Niederlassungsbewilligung bereits zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes erteilen, auch wenn sie dann erst seit fünf Jahren im Besitz der Aufenthaltsbewilligung sind (Art. 74 Abs. 3 AsylG). Auch wenn die unterschiedlichen Regelungen vor dem Hintergrund der Kann-Formulierung in Artikel 74 Absatz 3 AsylG und der Ausnahmebestimmungen von Artikel 34 Absätze 3 und 4 AIG von geringer praktischer Relevanz sein mögen, erweist sich diese Differenz dennoch als nicht berechtigt.

#### *i) Familiennachzug*

Für den Familiennachzug von Personen mit vorläufiger Aufnahme gelten heute grundsätzlich folgende Voraussetzungen (Art. 85 Abs. 7 AIG): Wartefrist von drei Jahren, genügende finanzielle Mittel, bedarfsgerechte Wohnung und Sprachkenntnisse. In der Schweiz geborenen Kindern wird in der Praxis ebenfalls eine vorläufige Aufnahme erteilt. Am 1. Mai 2024 eröffnete der Bundesrat eine Vernehmlassung für eine Änderung des AIG, wonach die Wartefrist

aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte EGMR auf zwei Jahre verkürzt werden soll.<sup>10</sup>

Beim Status S wird lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG).

Aus heutiger Sicht sind die Gründe für diese unterschiedliche Regelung nicht nachvollziehbar. Bei einer Vereinheitlichung ist – unabhängig von der Variantenwahl gemäss Ziffer 3.3.1 hiervor – die politische Frage zu beantworten, ob und wenn ja welche Wartefrist festgelegt werden soll. Bei Kindern stellt sich dabei vorab die Frage des Kindeswohls.

#### *j) Rechtsweggarantie*

In der Studie Achermann wird die Auffassung vertreten, dass die Regelung in Artikel 69 Absatz 2 AsylG, wonach die «Gewährung des vorübergehenden Schutzes» nicht anfechtbar ist, wohl einen Verstoss gegen die Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung darstellt (vgl. auch Bericht vom Juni 2023, Ziff. 3.1, S. 8). Die Evaluationsgruppe empfiehlt, die Frage des Rechtsschutzes bei einem Massenzustrom, namentlich auch vor dem Hintergrund möglicher Asylgründe zu prüfen und klar zu regeln. Das Ziel, bei einem Massenzustrom einfache und rasche Verfahren durchzuführen, kann nach Ansicht der Evaluationsgruppe allerdings zur Folge haben, dass die Beschwerdemöglichkeiten in gewissen Konstellationen auch künftig beschränkt werden.

#### **3.3.4 Verhältnis zur EU-Regelung**

Gemäss den bisherigen Erfahrungen ist sowohl die vorläufige Aufnahme als auch der Status S mit den rechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus den Schengen- und Dublin-Assoziationsabkommen vereinbar. Diese sind denn auch nicht Gegenstand dieser Abkommen.

In sachlicher Hinsicht hat es sich bestätigt, dass die Abstimmung mit der EU bezüglich der Anwendung des Status S im Fall einer Massenfluchtsituation sinnvoll war, auch wenn die EU-Regeln für die Schweiz nicht verbindlich sind. Nach Ansicht der Evaluationsgruppe ist eine Koordination auch bei der Aufhebung des Schutzstatus zweckmässig. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung sollte ebenfalls eine Abstimmung mit der Rechtslage in der EU erfolgen. Allerdings wird empfohlen, dass die Schweiz in Detailfragen ihren Handlungsspielraum wahren soll, so etwa bei der Regelung des Familiennachzugs und beim Zugang zur Erwerbstätigkeit. Inwieweit in konzeptioneller Hinsicht eine Angleichung an die EU geprüft werden soll, hängt von den Grundsatzentscheiden zur Variantenwahl (Ziff. 3.3.1 und 3.3.2 hiervor) ab.

---

<sup>10</sup> [Bundesrat schlägt Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug vor \(admin.ch\)](#)

## **4. Anhänge**

### **4.1 Liste der Anhörungen**

#### **17.11.2023**

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH: Miriam Behrens, Seraina Nufer  
Schweizerisches Rotes Kreuz, SRK: Karolina Frischkopf, Manuela Ernst  
Eidgenössische Migrationskommission EKM: Walter Leimgruber, Etienne Piguet,  
Bettina Looser, Pascale Steiner

#### **22.01.2024**

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD:  
Peter Peyer, Alain Hofer

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK:  
Christoph Amstad, Gaby Szöllösy

Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Nicole Gysin

Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM: Jürg Eberle, Stève Maucci,  
Alexander Ott, Régine Schweizer

Schweizerischer Gemeindeverband SGV: Jörg Kündig, Claudia Nef, Christoph Niederberger  
Schweizerischer Städteverband SSV: Nicolas Galladé, Véronique Bitter Priez

#### **08.03.2024**

UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein: Anja Klug, Fiona Mubi  
Prof. Cesla Amarelle, Prof Peter Uebersax (Anhörungen nur zur Studie von Prof. Achermann),  
Prof. Reiner Eichenberger,  
Prof. Dominik Hangartner

Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO: Boris Zürcher

#### **21.03.2024**

Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Nicole Gysin

Staatssekretariat für Migration SEM: Claudio Martelli, Kay-Nina Forrer, Adrian Gerber,  
Philipp Berger, Helena Schaer, Nicole Traber

### **4.2 Studie von Prof. Dr. iur. Alberto Achermann vom 30. Oktober 2023**

[Die vorläufige Aufnahme und der S-Status, Überlegungen zu einer Neukonzeption](#)

### **4.3 Bericht Evaluationsgruppe Status S vom 26. Juni 2023**

Fundstelle im Internet mit Medienmitteilung:

[Ukraine: Status S hat sich gemäss Evaluationsgruppe bewährt](#)

### **4.4 Factsheet Stabsbereich Recht SEM vom 15. März 2024 zur Erteilung einer Aufenthaltbewilligung B an Personen mit Status S**

[Fact Sheet - Erteilung einer Aufenthaltbewilligung \(B\) an Personen mit Schutzstatus S; geltendes Recht und mögliche Lösungsansätze](#)

# Die vorläufige Aufnahme und der S-Status

---

## Überlegungen zu einer Neukonzeption

Verfasser:

Prof. Dr. iur. Alberto Achermann, Universität Bern

Studie zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes  
(EJPD)  
Evaluationsgruppe «Status S»

30. Oktober 2023

## Inhaltsübersicht

1. Auftrag und Fragestellung .....	4
2. Methodik.....	4
3. Entwicklung der vorläufigen Aufnahme und der Gewährung vorübergehenden Schutzes5	
3.1. Einführung der VA auf Gesetzesstufe im Jahr 1986 .....	5
3.2. Asylverfahrensbeschluss von Juni 1990 .....	6
3.3. Totalrevision des Asylgesetzes von 1998.....	8
3.4. Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG).....	9
4. Anwendungsbereich der vorläufigen Aufnahme und Schwächen des Rechtsinstituts ....	10
Exkurs: Vergleich der vorläufigen Aufnahme mit dem subsidiären Schutz des Europäischen Asylrechts .....	11
5. Konzeptionelle Schwächen der vorläufigen Aufnahme .....	12
5.1. Ein Gemischtwarenladen für teils unspezifische Situationen .....	12
5.2. Komplexes Verhältnis zu ausländerrechtlichen Bewilligungen .....	12
5.3. Leerlauf Asylgesuch .....	13
5.4. Unbestimmte Dauer bzw. absehbare Dauerhaftigkeit .....	14
5.5. Bezeichnung «vorläufig» und Integrationshemmnisse .....	14
5.6. Nur teilweise Europakompatibilität .....	14
6. Der S-Status .....	14
6.1. Konzept und Zugang zum Verfahren.....	15
6.2. Exkurs: Vergleich mit Massenzustrom-Richtlinie der Europäischen Union.....	15
6.3. Rechtsstellung: Vergleich mit der vorläufigen Aufnahme .....	16
6.4. Fazit und Anpassungsbedarf .....	17
7. Bisherige Reformvorschläge .....	19
7.1. Bericht des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).....	19
7.2. Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016.....	20
7.3. Weitere .....	21
8. Zu klärende konzeptionelle Grundsatzfragen .....	23
8.1. Vorgaben.....	23
8.2. Gruppenweise Aufnahme oder Individualverfahren? .....	23
8.3. Neuer einheitlicher Status .....	25
8.4. Rechtsstellung.....	26
8.5. Rückkehrorientierung und Integration .....	26
8.6. Handlungsspielräume wahren .....	27

Anhang I: Schematische Übersicht betreffend möglicher Modelle .....	28
a. Vorgehen bei absehbarem langfristigen Aufenthalt (Massenankunft oder im Individualverfahren zu bewältigen) .....	28
b. Massenankunft: unklare Situation .....	29
c. Neues Verfahren analog EU («Internationaler Schutz» mit Möglichkeit Asylgewährung oder subsidiärer Schutz).....	30
Anhang II: Statistik betreffend Bestandesänderungen bei den vorläufig Aufgenommenen und Zunahme bei den langjährig anwesenden vorläufig Aufgenommen.....	31

# 1. Auftrag und Fragestellung

Der Verfasser dieser Studie ist vom EJPD beauftragt worden, zuhanden der Evaluationsgruppe Status S ein Konzeptpapier zu verfassen, in welcher für die weiteren Arbeiten der Gruppe konzeptionelle Grundsatzfragen erarbeitet werden sollen, die es bei einer Revision des Themenkomplexes vorläufige Aufnahme und Status S zu beachten gäbe.

Als mögliche Grundsatzfragen erwähnt der Auftrag als nicht abschliessende Beispiele:

- Welches sind die verschiedenartigen Voraussetzungen des Status S und der VA mit den teilweise unterschiedlichen Ansätzen in den Bereichen «Schutz» bzw. «Härtefall-situationen». Welche Auswirkungen haben diese Unterschiede für künftige Modelle einer Regelung?
- Welches sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Statusrechten bzw. bei den statusrechtlichen Pflichten? Wie wird die Kohärenz der bestehenden Regelungen unter Einbezug auch der übrigen ausländerrechtlichen Bestimmungen (z.B. Aufhebung Status S nach 5 Jahren bei Wegfall Gefährdung versus Prüfung eines allgemeinen Härtefalls nach 5 Jahren im AIG) beurteilt?
- Welche Grundsatzfragen stellen sich im Zusammenhang mit der Thematik «Rückkehrorientierung» bei allfälligen Revisionen von S und VA.
- Welches sind die Bedeutung und die Tragweite bzw. Grenzen einer Einbettung in die Regelungen der EU?
- Ein solches Konzeptpapier soll dazu beitragen, dass sich die Folgearbeiten an den effektiv relevanten übergeordneten, zentralen Fragestellungen orientieren und verhindern, dass man sich in Details und Einzelfragen verliert und eine Einschätzung und Beurteilung in Kenntnis des Diskussionsstandes in der Wissenschaft ermöglichen.

## 2. Methodik

Die wissenschaftliche migrationsrechtliche Literatur befasst sich weniger mit konzeptionellen Fragen als fast ausschliesslich mit Fragen der Auslegung und Anwendung der relevanten Bestimmungen im Ausländer- und Integrationsgesetz betreffend Wegweisungsvollzugshindernisse und vorläufige Aufnahme (Voraussetzungen, Beendigung, Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen, Familiennachzug, Sozialhilfe u.a.m.)<sup>1</sup>, wobei der Status durchwegs kritisch gewürdigt wird, und seit kurzer Zeit auch mit dem S-Status, wobei hier das Schrifttum eher

---

<sup>1</sup> Siehe u.a. die Kommentierung des 11. Kapitels des AuG (heute AIG) durch *Ruedi Illies*, in: Martina Caroni/Thomas Gächter/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010; ebenso die Kommentierung durch *Peter Bolzli*, in: Marc Spescha et. al., Migrationsrecht, Kommentar, Zürich 2019; auch die Kommentierung durch *Samah Posse-Ousmane*, in: Minh Son Nguyen/Cesla Amarelle (Hrsg.), Code annoté de droit des migrations, Vol. II: Loi sur les étrangers (LEtr), Bern 2017. Im Weiteren: *Tobias Grasdorf-Meyer/Lisa Ott/Luzia Vetterli*, Geflüchtete Menschen im Schweizer Rechte, Bern 2021, S. 162ff; *Martina Caroni/Nicole Scheiber/Christa Preisig/Monika Plozza*, Migrationsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, S. 346ff.

schmal ist.<sup>2</sup> Betreffend konzeptionellen Ansätzen stellt die von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) im Jahr 2014 herausgegebene Studie von ROGER ZETTER<sup>3</sup> eine Ausnahme dar, begleitet mit Empfehlungen der EKM («Schutzgewährung, Empfehlungen»), die aufgrund der Ereignisse in der Ukraine aktualisiert worden sind.<sup>4</sup>

Im Weiteren wird daher nur vereinzelt auf das Schrifttum abgestellt, da es zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wenige Hinweise enthält.

Hingegen ist die Auswertung der Materialien, namentlich der Botschaften zu den verschiedenen Änderungen der Konzepte für die Aufnahme von Vertriebenen, von grösserem Interesse, da sich diesen die unterschiedlichen Konzeptionen und Überlegungen entnehmen lassen.

### **3. Entwicklung der vorläufigen Aufnahme und der Gewährung vorübergehenden Schutzes**

#### **3.1. Einführung der VA auf Gesetzesstufe im Jahr 1986**

Seit 1986 kennt das Ausländerrecht das Institut der vorläufigen Aufnahme (VA). Sie ersetzte damals die sog. «offene Internierung», welche ihre Rechtsgrundlage in Art. 14 Abs. 2 ANAG hatte («Wenn die Ausschaffung nicht durchführbar ist, so kann an deren Stelle die Internierung treten ...»); Undurchführbarkeit galt bei Ausländern, die sich aus triftigen Gründen weiterten, in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückzukehren und nicht rechtmässig in einen dritten Staat ausreisen konnten, und bei fehlenden ausländischen Reisepapieren, wenn kein Staat zur Übernahme verhalten werden konnte. Art. 4 der Internierungsverordnung (VO über die Internierung von Ausländern, AS 1968 1013) sah die Möglichkeit einer freien Unterbringung vor, «wenn die Internierungsverfügung nur den Sinn und Zweck hat, das Anwesenheitsrecht eines Ausländers, der keine ordentliche kantonale Bewilligung hat, aber auch nicht ausgeschafft werden kann, gesetzmässig zu regeln» (Abs. 1 lit. c).

Der Bundesrat verwarf in seiner Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes und des ANAG vom 2. Dezember 1985 (BBl 1986 I 1ff) Forderungen nach Einführung eines «Asyl auf Zeit», eines «kleinen Asyls» oder eines ausländerrechtlichen Sonderstatus durch eine neu zu schaffende bundesrechtliche Anwesenheitsbewilligung (S. 13). Er argumentierte dabei u.a. verfassungsrechtlich, indem er vorbrachte, nach Art. 69ter Abs. 2 aBV würden die Kantone darüber entscheiden, welche Ausländer sich auf ihrem Kanton aufhalten dürften; die Bundesbehörden dürften einen Kanton nicht dazu anhalten, entgegen seinem Willen eine Bewilligung zu erteilen, und seien auch nicht selbst befugt, den Bewilligungsentscheid selbst zu treffen. Explizit nicht vorgesehen waren Ansprüche auf Familiennachzug oder Umwandlung in ordentliche ausländerrechtliche Bewilligungen, ebenso wenig ein Recht des Betroffenen, eine vorläufige Aufnahme zu beantragen (Botschaft, S. 14).

---

<sup>2</sup> Für substantielle Beiträge siehe *Walter Stöckli*, Flüchtlinge und Schutzbedürftige, in: Peter Uebersax et. al. (Hrsg.), *Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, 3. Aufl., Basel 2022, S. 837ff, insbesondere S.881ff; *Andrea Sommer*, Zugang zum Schutzstatus S in der Schweiz, in: Jusletter vom 17. April 2023; *Susanne Bolz-Reimann/Anne Kneer*, Asyl und Schutzverfahren: In Peter Uebersax et. al. (Hrsg.), *Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, 3. Aufl., Basel 2022, S. 887ff, insbesondere S. 915ff; *Adriana Romer/Seraina Nufer*, Der Schutzstatus S für Geflüchtete aus der Ukraine, *ASYL* 2022/2, S. 14ff; *Léa Hemmi/Angela Hefti*, Le statut de protection S en Suisse des personnes fuyant la guerre en Ukraine, *Anwaltsrevue* 2022, S. 155ff.

<sup>3</sup> *Roger Zetter*, Schutz für Vertriebene: Konzepte, Herausforderungen und neue Wege, in: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), *Materialien zur Migrationspolitik*, Bern 2014;

<sup>4</sup> EKM, *Schutz für Personen auf der Flucht, Empfehlungen*, Bern 2013, zu finden unter <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html>

Bezüglich der Voraussetzungen führte die Botschaft (S. 15) zum Wegweisungshindernis der Unzumutbarkeit aus, diese sei gegeben, wenn die Wegweisung eine ausserordentliche Härte darstellte oder die Rückschiebung in das Heimat- oder Herkunftsland gegen das Prinzip des Non-refoulements verstiesse. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit würden also einerseits *Umstände gewürdigt, die in der Person des in der Schweiz lebenden Ausländers gegeben sind* und andererseits die Verhältnisse im Heimatland berücksichtigt.

Eine ursprünglich vorgeschlagene Höchstdauer von 12 Monaten für die vorläufige Aufnahme wurde fallengelassen, da die Kantone sich dagegen wehrten, die Ersatzmassnahme nach einiger Zeit in eine ordentliche Bewilligung umzuwandeln (Botschaft, S., 32).

Der Wortlaut schliesslich, der vom Parlament mit dem BG vom 20. Juni 1986 (AS 1987 1666) verabschiedet wurde, enthielt in Art. 14a Abs. 1 ANAG bereits einen ähnlichen wie der heute verwendete Wortlaut:

«Ist die Weg- oder Ausweisung weder möglich noch zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Polizei eine vorläufige Aufnahme oder Internierung».

Die Ausführungsbestimmungen fanden sich in der Verordnung über die vorläufige Aufnahme und die Internierung von Ausländern (Internierungsverordnung) vom 25. November 1987 (SR 142.281, aufgehoben). Laut Abs. 2 war der Vollzug der Weg- oder Ausweisung unmöglich, «wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder Heimatstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden kann, insbesondere wenn er keine gültigen Reisepapiere hat». Nach Abs. 3 war der Vollzug unzumutbar, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder in einen Drittstaat entgegenstehen; nach Abs. 4 schliesslich konnte der Vollzug unzumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine schwerwiegende persönliche Härte oder eine konkrete Gefährdung darstellte.

### 3.2. Asylverfahrensbeschluss von Juni 1990

Mit der Änderung durch den Asylverfahrensbeschluss vom 22. Juni 1990 (dringliche Gesetzgebung) erhielt Art. 14 Abs. 2 ANAG dann den heute noch in Art. 83 AIG praktisch identisch gültigen Wortlaut:

«Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, verfügt das [BFF bzw. das SEM] die vorläufige Aufnahme».

Nach Abs. 2 von Art. 14a ANAG war «der Vollzug nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden kann». Abs. 3 hielt fest: «Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder in einen Drittstaat entgegenstehen».

Der Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) vom 25. April 1990 (BBl 1990 II 573ff) hielt fest, die Neuordnung der vorläufigen Aufnahme durch das Gesetz von 1986 habe sich in der Praxis bewährt (für die folgenden Ausführungen Ziff. 2.2. der Botschaft, S. 665ff) und angemessene Lösungen für Ausländer mit besonderen Problemen vornehmlich humanitärer Art bewirkt. Mit der vorliegend vorgeschlagenen Änderung werde die Konzeption der vorläufigen Aufnahme und Internierung als Ersatzmassnahmen für einen undurchführbaren Vollzug einer Wegweisung beibehalten. Sie setzten eine Wegweisung voraus und würden dann zum Tragen kommen, wenn der grundsätzlich zur Ausreise verpflichtete Ausländer aus bestimmten Gründen vorübergehend oder voraussichtlich über eine längere Zeit hinweg die Schweiz nicht verlassen könne. Die beantragten Änderungen bezweckten nur eine klarere Gliederung und Umschreibung der Voraussetzungen, die zur Anordnung einer solchen Ersatzmassnahme führen.

Ausserdem werde die *Möglichkeit einer gruppenweise anzuordnenden und aufzuhebenden vorläufigen Aufnahme geschaffen*. Mit dieser Möglichkeit solle insbesondere das Asylverfahren entlastet werden von Gesuchen, die typischerweise nicht zur Asylgewährung führen, bei denen aber zum Vorneherein aus humanitären Überlegungen feststehe, dass die betreffenden Ausländer nicht zur Ausreise in ihr Heimatland veranlasst werden können.

Der AVB brachte die heute geltende Ordnung mit den drei Wegweisungshindernissen, der *Unmöglichkeit* aus technischen Gründen, der *Unzulässigkeit* bei völkerrechtlichen Schranken (flüchtlingsrechtlicher Grundsatz der Nichtrückweisung, für Personen, die unter einen Asyl-ausschlussstatbestand fallen oder kein Asylgesuch gestellt haben, und menschenrechtlicher Rückweisungsschutz namentlich aus Art. 3 EMRK) und der *Unzumutbarkeit* des Vollzugs.

Unter Unzumutbarkeit würden Fälle von konkreten Gefährdungen im Heimatstaat des Ausländers fallen, weshalb man «in diesem Zusammenhang auch von "Gewaltflüchtlingen" oder "de-facto-Flüchtlingen"» spreche. Weiter würden Personen erfasst, für welche eine Rückkehr in ihre Heimat eine konkrete Gefährdung darstellen würde, weil beispielsweise eine notwendige medizinische Behandlung nicht mehr gewährleistet wäre. Dass es sich nicht um eine völkerrechtliche Pflicht handle, werde durch die "Kann-Bestimmung" verdeutlicht. Laut Botschaft zum AVB ist das Vorliegen der Voraussetzungen für die Annahme der Unzumutbarkeit – im Unterschied zur Praxis zu Artikel 13 Buchstabe f BVO (frühere Härtefallregelung) – *nicht nach den persönlichen Verhältnissen des Ausländers in der Schweiz zu beurteilen*. Ausschlaggebend sei vielmehr, welche Situation sich im Falle des Vollzugs im Heimatland ergeben würde. Die mit dem Entscheid befassten Behörden hätten demzufolge solche humanitäre Überlegungen im Einzelfall abzuwägen gegen andere öffentliche Interessen, die allenfalls für einen Vollzug sprechen. Von dieser Auffassung, Aspekte der Integration in der Schweiz nicht zu berücksichtigen, hat sich die Praxis später entfernt (siehe dazu unten Ziff. 4).

Schliesslich hält die Botschaft fest, eine wesentliche Erleichterung bringe die in Artikel 14a Absatz 5 und 14b Absatz 3 vorgesehene *Möglichkeit der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme und deren Aufhebung*. Diese Bestimmungen könnten in denjenigen Fällen Anwendung finden, in denen angesichts der allgemeinen Lage im Heimatstaat vom Vollzug einer Wegweisung in der Regel abgesehen wird. Damit durch eine solche generelle Anordnung des Bundesrates *keine zusätzliche Sogwirkung* entstehe, sieht Artikel 14a Absatz 5 ein *koordiniertes Vorgehen mit dem UNHCR und anderen europäischen Aufnahmestaaten* vor.

Schliesslich fand folgender Wortlaut Aufnahme in das ANAG:

Art. 14a (neu)

1 Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme oder eine Internierung.

2 Der Vollzug ist nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder in den Heimatstaat noch in einen Drittstaat verbracht werden kann.

3 Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise des Ausländers in seinen Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat entgegenstehen.

4 Der Vollzug kann insbesondere nicht zumutbar sein, wenn er für den Ausländer eine konkrete Gefährdung darstellt.

5 Der Bundesrat kann nach Konsultation mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten bestimmen, welche Gruppen von Gesuchstellern nach welchen Kriterien vorläufig aufgenommen werden können.

6 Absatz 4 findet keine Anwendung, wenn der weg- oder ausgewiesene Ausländer die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder in schwerwiegender Weise verletzt hat.

Im Dezember 1991 machte, wie auch<sup>5</sup> der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes von 1995 (BBl 1996 II 1ff, 14) entnommen werden kann, der Bundesrat erstmals von seiner Kompetenz zur gruppenweise vorläufigen Aufnahme für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien Gebrauch. In der Folge fasste der Bundesrat auch entsprechende Beschlüsse etwa für Deserteure und Refraktäre aus den Republiken Kroatien, Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sowie für Personen, deren letzter Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina lag.

### 3.3. Totalrevision des Asylgesetzes von 1998

Mit der Totalrevision des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 wurde als «Kernstück der Vorlage» im 4. Kapitel des Gesetzes die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen geregelt. Die Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 1995 (BBl 1996 II 1ff) führt hierzu aus, er sei dem Auftrag einer Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nachgekommen, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert habe. Das Konzept basiere auf drei Elementen: 1. Grundsatzentscheid durch den Bundesrat, ob und wie vielen Personen vorübergehender Schutz gewährt wird. 2. Nicht der dauerhafte Aufenthalt steht im Vordergrund, sondern die Rückkehr, sobald sich die Möglichkeit dafür bietet. 3. Entlastung des Verfahrens – im Gegensatz zur heutigen Lösung bei der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme – von der Durchführung eines aufwendigen Individualverfahrens (S. 10 der Botschaft). Die Betroffenen könnten oft den Nachweis der Verfolgung nicht erbringen, da sich diese in unvorhersehbarer Weise gegen einzelne Mitglieder auch ethnischer Gruppen richte, um diese als Ganze zu treffen.

Die Botschaft verweist in der Folge (S. 14) auf zahlreiche Probleme der geltenden Regelung (Art. 14a ANAG): Zum einen handle es sich bei der vorläufigen Aufnahme formell nur um eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung. Damit müsse jedoch in jedem Fall ein zeitintensives und kostspieliges individuelles Asyl- und Wegweisungsverfahren durchgeführt werden, obwohl schon zu Anfang feststehe, dass zwar kein Asyl gewährt wird, die Wegweisung aber dennoch nicht vollzogen werden könne. Diese juristische Konzeption führe

«vor allem in Fällen, in denen der Bundesrat ausdrücklich beschliesst, Menschen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten zwecks Gewährung vorübergehenden Schutzes in die Schweiz zu holen und gruppenweise vorläufig aufzunehmen, zur absurden Situation, dass die Behörden diese Personen formell zuerst aus der Schweiz wegweisen müssen, um sie dann gleichzeitig mit derselben Verfügung vorläufig aufnehmen zu können».

Als unbefriedigend erachtete der Bundesrat auch die Frage nach einer *allfälligen Rückkehr*, da die heutige Lösung keine Gewähr biete, dass aus der vorläufigen Aufnahme nicht eine dauernde wird; eine umfassende Regelung der Rückkehrhilfe und allfälliger weiterer Massnahmen, die für eine Rückkehr erforderlich wären, fehle aber in der geltenden Rechtsordnung. Auch die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Betroffenen sei unbefriedigend. Namentlich der prekäre Aufenthaltsstatus und der fehlende Anspruch auf Familienzusammenführung versetzten schutzbedürftige Personen, die oft jahrelang getrennt von ihrer Familie in der Schweiz leben und in deren Heimat sich keine Besserung abzeichnet, in eine schwierige persönliche Lage.

Der in der Botschaft von 1995 getätigte Rechtsvergleich, der vor der Schaffung des subsidiären Schutzstatus durch die Qualifikationsrichtlinie der EU (siehe unten) gemacht wurde, und insbesondere in der Feststellung kumuliert, die Praxis der europäischen Staaten mache klar,

---

<sup>5</sup> Für eine Zusammenstellung der entsprechende Bundesratsbeschlüsse siehe *Stephan Parak*, *Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019*, SEM 2020, S. 83.

dass die Aufnahme Schutzbedürftiger nicht als Rechtspflicht angesehen werde, ist heute so nicht mehr aktuell, da das Europäische Recht für gewisse Kategorien von sog. «Gewaltflüchtlingen» durchaus eine Rechtspflicht zur Aufnahme statuiert (siehe unten Ziff. 4, Exkurs).

Von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Konzeption der vorübergehende Schutzgewährung sind die vom Bundesrat definierten Ziele der neuen Regelung, wobei er diese als «effiziente, kostengünstige und taugliche Alternative zur bisherigen gruppenweisen vorläufigen Aufnahme» versteht (Botschaft, S. 17 und 17ff):

1. *Anerkennung der Schutzbedürftigkeit unter Wahrung staatlicher Handlungsfähigkeit* mittels eines flexiblen Gesamtkonzepts, welches in bestimmten Konfliktsituationen eine angemessene Reaktion erlaubt. Der Entscheid soll erst getroffen werden, wenn die Hilfeleistung vor Ort nicht mehr genügt und nur eine vorübergehende Aufnahme der betroffenen Personen ausserhalb der Konfliktregion den nötigen Schutz bieten kann: Zudem ist in diesem Zusammenhang auch der internationalen Absprache unter den Aufnahmeländern grosses Gewicht beizumessen.
2. *Sachgerechte Lösung unter Verwendung bestehender Verfahren und Strukturen*, u.a. durch grösstmögliche Vereinfachungen im Verfahrensablauf.
3. *Entlastung des Asylverfahrens und Kosteneinsparung*, auch durch den Verzicht auf ein alternatives Individualprüfungsverfahren. Auch das Aufhebungsverfahren müsse rasch und einfach durchzuführen sein; anlässlich der Aufhebung des Schutzes dürfe nicht ein neues Verfahren eingeleitet werden können, nur damit die betroffenen Personen der drohenden Wegweisung entgehen und so ihren Aufenthalt in der Schweiz verlängern können.
4. *Kompatibilität mit internationalem Recht* durch graduelle Verbesserung des Rechtsstatus, indem die Rechtsstellung, der auch potentielle Flüchtlinge unterworfen sind, graduell gebessert und demjenigen von Flüchtlingen angeglichen werde.
5. *Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Beendigung des Konflikts*.

Das totalrevidierte Asylgesetz schuf schliesslich eine Ausnahme von der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens, indem nun in Art. 14 Abs. 2 vorgesehen wird, dass der Kanton nach fünf Jahren ab Asylgesuchstellung und fortgeschrittener Integration mit Zustimmung des SEM einer Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann.

Schliesslich wurden die Änderungen von Art. 14a -14c ANAG durch den AVB von 1990 definitiv in das Ausländergesetz überführt und die Möglichkeit der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG) gestrichen. Die individuelle vorläufige Aufnahme blieb jedoch für Einzelfälle bestehen, in denen der Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich erscheint.

### 3.4. Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG)

Das AuG (mit dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2016 (Integration) in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration umbenannt, AIG), erhielt in Bezug auf die Voraussetzungen der Erteilung gegenüber den Regelungen im ANAG in der Fassung des Asylverfahrensbeschlusses von 1990 nur leichte Modifikationen. Namentlich wurde der Begriff der «konkreten Gefährdung», der zur Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs führen kann, i.S. einer nicht abschliessenden Aufzählung präzisiert bzw. die bisherige Praxis kodifiziert, ohne eine Ausweitung anzustreben<sup>6</sup> (Art. 83 Abs. 4 AIG: «Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinische Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat»).

Neu finden sich die Bestimmungen zur vorläufigen Aufnahme in einem eigenen Kapitel (11.) mit insgesamt 8 Artikeln (Art. 83 AIG: Anordnung; Art. 84 AIG: Beendigung; Art. 85 AIG:

---

<sup>6</sup> *Illies* in AuG-Kommentar (Fn. 1), Art. 83 N29 ; *Bolzli*, AuG-Kommentar (Fn. 1), Art. 83 Rz 33.

Ausgestaltung, d.h. Rechtsstellung; Art. 85a AIG: Erwerbstätigkeit; Art. 86 AIG: Sozialhilfe und Krankenversicherung; Art. 87 AIG: Bundesbeiträge; Art. 88 AIG: Sonderabgabe auf Vermögenswerten; Art. 88a AIG: sinngemässe Anwendbarkeit der Regeln auf eingetragene Partnerschaften).

Diese umfassende Regelung zeigt, dass die vorläufige Aufnahme, obwohl nominell nur eine «Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug» sich zu einer eigentlichen ausdifferenzierten ausländerrechtlichen Aufenthaltskategorie entwickelt hat.

Im Laufe der Jahre hat die Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen verschiedene Änderungen erfahren (so etwa betreffend Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt, Sozialhilfe, Integrationsmassnahmen, Beendigungsgründe), die hier im Einzelnen nicht nachgezeichnet werden sollen. Bemerkenswert ist aber, dass die meisten dieser Anpassungen mehr Elemente der «Aufenthaltsverfestigung» beinhalten als Instrumente für eine Rückkehr, wie sich dies etwa im erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt und in der Ausrichtung einer Integrationspauschale zeigt.

#### **4. Anwendungsbereich der vorläufigen Aufnahme und Schwächen des Rechtsinstituts**

Die vorläufige Aufnahme ist ein Gefäss, welches sich im Laufe mehrerer Revisionen entwickelt hat und – im Unterschied zum Status S, der einen klareren Fokus hat – in *sehr unterschiedlichen Konstellationen und für unterschiedliche Fallgruppen* Anwendung findet.

- Die Hauptgruppe bilden Personen, welche nicht die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, die aber aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg, drohenden schweren Menschenrechtsverletzungen oder anderen konkrete Gefährdungen im Herkunftsland als schutzbedürftig angesehen werden und deren Wegweisung als *nicht zumutbar* erachtet wird. Diese sog. «*Gewaltflüchtlinge*», bilden die Hauptgruppe der vorläufig Aufgenommenen und diese Gruppe wurde so zum ersten Mal im AVB bezeichnet, auch wenn das ANAG schon vorher ein Gefäss für die Aufnahme bereithielt.
- Eine weitere Gruppe, die auch unter das Kriterium der *Unzumutbarkeit* fällt, ist heterogen und umfasst Personen, die aufgrund langer Anwesenheit in der Schweiz integriert sind, schon bei der Einreise und Gesuchstellung erhebliche medizinische Probleme hatten oder während ihres Aufenthaltes erkrankt sind, und die in ihrer Heimat nicht oder nur schlecht behandelt werden können, und wenn eine Rückkehr eine schwere Gefährdung der Gesundheit bedeuten würde; Familienkonstellationen, die eine Rückkehr im konkreten Fall als unzumutbar erscheinen lassen würde (z.B. Kind in der Schweiz), somit eigentliche Härtefälle. Auch wenn die Unzumutbarkeit ursprünglich für Fälle gedacht war, in welchen die Unzumutbarkeit in der Situation in der Heimat beruht, hat die Praxis schon früh auf Unzumutbarkeit geschlossen, wenn die Situation in der Schweiz oder die Kombination von Hindernissen, welche auf der Situation in der Schweiz (z.B. familiäre Beziehungen) und im Heimatstaat (z.B. Gesundheitsversorgung) beruhen, diese Beurteilung aufdrängten.<sup>7</sup>
- Am klarsten abgrenzen lässt sich die Kategorie der Unzulässigkeit, welche materielle Flüchtlinge mit Ausschluss aus der Asylgewährung (namentlich wegen subjektiver NFG und Asylunwürdigkeit) aufgrund des flüchtlingsrechtlichen Rückschiebungsverbot (Art. 25 Abs. 2 BV, Art. 33 FK, Art. 5 AsylG) umschliesst und im Weiteren Personen

---

<sup>7</sup> Siehe auch zur Praxis der früheren Asylrekurskommission und anschliessend des noch jungen Bundesverwaltungsgerichts *Ruedi Illies*, Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs im Ausländer- und Asylrecht, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007, S., 36ff, v.a. S. 45f.

einbezieht, denen im Fall der Rückschiebung Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht (Art. 25 Abs. 3 BV, Art. 3 EMRK, Art. 3 FoK).

- Die zahlenmässig geringste Gruppe der vorläufig Aufgenommenen betrifft Personen, bei denen der Vollzug nicht möglich ist, da sie weder in den Heimat- oder Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin verbracht werden können. Typischerweise handelt es sich bei diesen Fällen faktischer Unmöglichkeit etwa um Personen, die keine Papiere erhalten, obwohl sie sich darum bemühen, um fehlende Transportmöglichkeiten oder geschlossene Grenzen. Hier ist die Bezeichnung der «Vorläufigkeit» soweit angebracht, als Änderungen der faktischen Unmöglichkeit der Rückkehr mehr als nur theoretisch denkbar sind. Bei voraussichtlich kürzerer Dauer der Unmöglichkeit wird praxisgemäss zunächst die *Ausreisefrist verlängert*.

Konzeptionell findet die vorläufige Aufnahme somit Anwendung auf Personen,

- die auch als «Gewaltflüchtlinge» bezeichnet werden, weil sie wegen Krieg, Bürgerkrieg oder sehr schlechter Menschenrechtslage bei einer Rückkehr konkret gefährdet wären;
- auf Personen, die als Härtefall gelten, bspw. wegen schwerer Erkrankung und ungenügender medizinischer Versorgung im Heimatstaat;
- praxisgemäss mitunter auch auf Personen, die wegen anderer Umstände, die in der Situation in der Schweiz liegen, als Härtefälle eingestuft werden (z.B. Familienkonstellationen, mit in aller Regel längerem Aufenthalt);
- auf Personen, die zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, aber wegen eines Ausschlussgrundes kein Asyl erhalten;
- auf Personen, denen aus nicht flüchtlingsrechtlich relevanten Gründen eine unmenschliche Behandlung droht;
- auf Personen, für die keine Reisepapiere erhältlich sind oder keine Transportmöglichkeiten für den Vollzug der Wegweisung namentlich ins Heimatland bestehen.

### Exkurs: Vergleich der vorläufigen Aufnahme mit dem subsidiären Schutz des Europäischen Asylrechts

Ein Vergleich mit dem subsidiären Schutzstatus des Europäischen Rechts zeigt namhafte Unterschiede im Anwendungsbereich auf:

Laut Art. 2 lit. f der Richtlinie 2011/95 vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (in der Folge Qualifikationsrichtlinie) bezeichnet der Ausdruck «Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz»

«einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen *ernsthaften Schaden* im Sinne des Artikel 15 zu erleiden (...)»

Nach Art. 15 gilt als «ernsthafter Schaden»

a) die Verhängung der Todesstrafe oder b) Folter oder unmenschliche Behandlung oder Bestrafung im Herkunftsland oder c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Die Richtlinie 2013/32 vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Verfahrensrichtlinie) sieht für den Zugang zum Verfahren (nur) die Stellung eines Antrages auf internationalen Schutz vor, der auch den

Antrag auf subsidiären Schutz beinhaltet (Art. 2 lit. b und Art. 6 Abs. 1). Das EU-Recht sieht dabei einen Anspruch auf subsidiären Schutz vor, wenn die entsprechenden Voraussetzungen (drohender «ernsthafter Schaden») erfüllt sind (siehe etwa Art. 10 Abs. 2 Verfahrensrichtlinie oder Art. 1, 2 lit. f und verschiedene Erwägungsgründe der Qualifikationsrichtlinie).

Als Fazit kann festgehalten werden, dass das Konzept des Europäischen Asylrechts zwar vom Anwendungsbereich her *enger* ist (im Vergleich mit der vorläufigen Aufnahme überschneidet er sich nur bei den Unzulässigkeitsgründen und beim Unzumutbarkeitsgrund bei ernsthafter Bedrohung im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes), dafür aber einen *Anspruch* auf internationalen Schutz vermittelt und *im Rahmen des Gesuches um internationalen Schutz geprüft wird*, also nicht Folge eines negativen Asylentscheides ist. Das EU-Recht statuiert explizit, dass der subsidiäre Schutz den Schutz für Flüchtlinge nach der Flüchtlingskonvention ergänzt und der *Status nur in Ausnahmefällen vom Status für Flüchtlinge abweichen* soll (Erw. 39 der Qualifikationsrichtlinie). Diese Möglichkeit einer Abweichung von den Standards bei Flüchtlingen räumt Art. 29 Abs. 2 für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen ein. Ebenso räumt Art. 23 der Richtlinie kein Recht auf Familiennachzug für Schutzbedürftige ein.<sup>8</sup>

## 5. Konzeptionelle Schwächen der vorläufigen Aufnahme

### 5.1. Ein Gemischtwarenladen für teils unspezifische Situationen

Für die Gewährung/Verweigerung und vor allem die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme spielt es konzeptionell keine Rolle,

- ob es sich um eine grosse Gruppe von Personen handelt, die mit gleichem oder ähnlichem Motiv um Aufnahme ersuchen
- aus welcher Region / welchem Land bzw. mit welchem Reiseweg und wie schnell die Personen nach Europa / in die Schweiz gelangen
- ob eine Dauerhaftigkeit des Vorliegens des Vollzugshindernisses angenommen wird oder tatsächlich ein Vollzug der Wegweisung in absehbarer Zeit als realistisch erachtet wird.
- Ebenso unterscheidet sich der Status nicht danach, welcher Grund für die vorläufige Aufnahme gegeben war.

Nur betreffend Ausschluss aus der vorläufigen Aufnahme werden Fälle von Unzulässigkeit, also non-refoulement-Fälle, abweichend von Gewaltflüchtlingen, Härtefällen und Personen mit Reisehindernissen geregelt (Art. 83 Abs. 7 AIG; eine Ausnahmebestimmung vom Ausschluss aus der Erteilung der vorläufigen Aufnahme, die allerdings in vielen Fällen seit Einführung der neurechtlichen Landesverweisung an Bedeutung verloren hat, da nach dem Wortlaut des Gesetzes bei Aussprechen der Landesverweisung die vorläufige Aufnahme auch bei Unzulässigkeit nicht mehr möglich ist).

### 5.2. Komplexes Verhältnis zu ausländerrechtlichen Bewilligungen

Gerade bei längeren Asylverfahren bzw. anschliessendem Beschwerdeverfahren, eventuellen Zweitgesuchen u.a.m. kann sich der Härtefall auch aus der Situation in der Schweiz ergeben, insbesondere, wenn Beziehungen eingegangen werden oder Kinder geboren werden, ohne dass ein eigentlicher ausländerrechtlicher Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa/Fachbereich Europa, Aussetzung vom Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht, 2017, Ziff. 2.2. <https://www.bundestag.de/resource/blob/535392/fbd2c4604c00592ee5474ee0f0978575/PE-6-068-17-pdf-data.pdf>

entsteht (siehe bereits oben Ziff. 4). In solchen Fällen steht während fünf Jahren die Möglichkeit eines ausländerrechtlichen Gesuchs aufgrund der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens nicht offen (Art. 14 Abs. 1 AsylG). Erst nach fünf Jahren erlaubt sodann Art. 14 Abs. 2 AsylG den Kantonen mit Zustimmung des SEM den Personen, die ein Asylgesuch gestellt hatten und noch nicht ausgeweisert sind bzw. nicht i.S. einer Ersatzmassnahme aufgenommen wurden, eine (humanitäre) Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Ebenfalls gilt bei bereits vorläufig Aufgenommenen ein fünfjähriger Aufenthalt<sup>9</sup> als Voraussetzung für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung durch die Kantone mit Zustimmung des SEM (die sog. «Umwandlung von F zu B»): Nach Art. 84 Abs. 5 werden solche Gesuche von vorläufig Aufgenommenen «unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft geprüft.

Nach einer Umwandlung besteht indessen immer das Risiko des Entzugs der Bewilligung, z.B. bei einem Widerruf aufgrund von Sozialhilfebezug (Art. 62 Abs. 1 lit. e AIG), worauf im Wegweisungsvollzugsverfahren wieder die Anordnung der vorläufigen Aufnahme zu prüfen wäre, da ein automatischer Rückfall auf diesen Status nicht vorgesehen ist. Die vorläufige Aufnahme erweist sich damit auch als ausländerrechtliches Auffangnetz. Falls aus einem im Gesetz erwähnten Grund die vorläufige Aufnahme nicht angeordnet werden kann (Art. 83 Abs. 7 AIG), der Vollzug der Wegweisung aber undurchführbar ist, verbleibt die Person ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz und wird dem Nothilferegime unterstellt, ein Regime, welches im Asylgesetz geregelt ist (Art. 82 AsylG), aber allgemein für den Ausländerbereich Anwendung findet.

### 5.3. Leerlauf Asylgesuch

In vielen Fällen, namentlich bei Kriegsflüchtlingen, die – ohne individuelle Verfolgung geltend zu machen – um Schutz ersuchen, dürfte von vornherein klar sein, dass das Asylgesuch abgelehnt und die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit der Rückkehr verfügt werden wird. Dennoch bleibt es dieser Personengruppe *verwehrt, ein Gesuch um vorübergehende Aufnahme zu stellen*.

Dieselbe Unmöglichkeit besteht für Personen, welche kein Asylgesuch stellen, bei denen sich aber im Wegweisungsverfahren erweist, dass der Vollzug nicht durchführbar ist; es liegt in diesen Fällen am Kanton, dem SEM ein entsprechendes Gesuch zu unterbreiten. Im Unterschied zu Fällen, welchen ein Asylverfahren vorangegangen ist und daher vom Kanton nur die Unmöglichkeit des Vollzugs vorgebracht werden kann (Art. 17 Abs. 1 VVWAL), können hier auch Fälle von Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit eingereicht werden (Art. 83 Abs. 6 AIG).

Der Bundesrat selbst hat diesen Mangel im Zusammenhang mit der Aufhebung des Instituts der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (siehe oben Ziff. 3.3.) erkannt, indem er ausgeführt hat, es müsse heute in jedem Fall ein zeitintensives und kostspieliges individuelles Asyl- und Wegweisungsverfahren durchgeführt werden, obwohl schon zu Anfang feststehe, dass zwar kein Asyl gewährt wird, die Wegweisung aber dennoch nicht vollzogen werden könne. Diese juristische Konzeption führe «vor allem in Fällen, in denen der Bundesrat ausdrücklich beschliesst, Menschen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten zwecks Gewährung vorübergehenden Schutzes in die Schweiz zu holen und gruppenweise vorläufig aufzunehmen, zur absurden Situation, dass die Behörden diese Personen formell zuerst aus der Schweiz wegweisen müssen, um sie dann gleichzeitig mit derselben Verfügung vorläufig aufnehmen zu können»

---

<sup>9</sup> Dies wird in der Lehre kritisiert, da Härtefallgesuche immer gestellt werden könnten (vgl. *Bolzli*, Kommentar Migrationsrecht, Fn 1, Art. 84 Rz. 11, der darauf verweist, dass auch «Sans Papiers» zu jedem Zeitpunkt ein Gesuch stellen können, wobei der zeitliche Faktor selbstverständlich ein sehr gewichtiges Kriterium darstellen würde).

#### 5.4. Unbestimmte Dauer bzw. absehbare Dauerhaftigkeit

Die Dauer ist in aller Regel nicht absehbar und oft auf lange Sicht nicht realistisch. In vielen Fällen dürfte schon bei Erteilung der VA die Prognose klar auf einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz schliessen lassen.

#### 5.5. Bezeichnung «vorläufig» und Integrationshemmnisse

Aus staatlicher Sicht mag die vorläufige Aufnahme auf den ersten Blick gewisse Vorteile haben gegenüber einer Aufenthaltsregelung, so im Bereich der Steuerung oder der finanziellen Auswirkungen (Rechtsstellung, namentlich Sozialhilfe, und Familiennachzug), Andererseits ist die Bezeichnung als vorübergehender Statuts u.U. irreführend und für die Öffentlichkeit schwer zu kommunizieren und auf dem Arbeitsmarkt und in anderen Lebensbereichen (z.B. Miete) hinderlich. Vor allem die Tatsache, dass die betreffenden Personen einen negativen Entscheid erhalten haben und trotzdem in der Schweiz bleiben, ist schwer zu vermitteln. Weitere Problembereiche bilden, wie bereits ausgeführt (Ziff. 3 und 4) die Hürden für den Familiennachzug (Art. 85 Abs. 7 AIG), die Einschränkungen bei Auslandsreisen, der Bürgerrechtserwerb, indem die Aufenthaltsjahre mit vorläufiger Aufnahme nur zur Hälfte, der Aufenthalt als asylsuchende Person bei der formellen Voraussetzung des zehnjährigen Aufenthalts für die ordentliche Einbürgerung (Art. 9 i.V. mit Art. 33 BÜG) gar nicht angerechnet wird.

#### 5.6. Nur teilweise Europakompatibilität

Wie in Ziff. 4 oben ausgeführt, stimmt das schweizerische Institut der vorläufigen Aufnahme konzeptionell nicht mit der Konzeption des internationalen Schutzes im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) überein. Die Schweiz ist zwar bis anhin nicht verpflichtet, die Instrumente der EU-Asylpolitik zu übernehmen, sofern nicht die Dublin-Verordnung diese für anwendbar erklärt.<sup>10</sup> Stand heute dürfte auch die in der Beratung zwischen Kommission, Rat und EU-Parlament stehende Revision des GEAS nicht zu einem markanten Anpassungsdruck führen, mittel- und längerfristig könnte eine Angleichung aber von Vorteil sein, um nicht negative Überraschungen zu erleben, sollte die EU etwa beschliessen, ein ganzes Asylpaket zu schnüren, welches die Dublin-Regeln beinhaltet und darüber hinaus weitere Instrumente, welche bisher für die Schweiz nicht verbindlich waren, einbeziehen würde, u.U. als EU-Verordnung erlassen.

### 6. Der S-Status

Die wesentlichen Merkmale des S-Status und die Konzeption sind im Rahmen der Darstellung der Einführung durch die Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 dargestellt worden (oben

---

<sup>10</sup> Siehe namentlich Botschaft Revision AsylG vom 26. Mai 2010, BBl 2010 4524: «Im aktuellen Entwurf vom 3. Dezember 2008 der neuen Dublin-Verordnung verweisen gewisse Bestimmungen auf die vier oben erwähnten Richtlinien (...). Obwohl die Verweise auf die oben erwähnten Richtlinien für die Schweiz rechtlich nicht verbindlich sind, soll grundsätzlich ein unnötiges Abweichen von den EU-Mindeststandards vermieden werden. Das Dublin-System kann nur dann funktionieren und Binnenwanderungen effizient vorbeugen, wenn die Standards im Asylwesen nicht zu stark voneinander abweichen».

Ziff.3.3.). Darüber hinaus ist auf den Schlussbericht der Evaluationsgruppe Status S vom 26. Juni 2023 zu verweisen.<sup>11</sup>

## 6.1. Konzept und Zugang zum Verfahren

Den Hauptunterschied zur vorläufigen Aufnahme bildet die *gruppenweise vorübergehende Aufnahme* ohne individuelles Asylverfahren während einer schweren allgemeinen Gefährdung; Art. 4 AsylG führt im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung Krieg, Bürgerkrieg und Situationen allgemeiner Gewalt auf (weshalb auch andere Gründe wie z.B. Naturkatastrophen darunter fallen könnten). Der Grundsatzentscheid, ob und nach welchen Kriterien Gruppen vorübergehender Schutz gewährt wird, obliegt dem Bundesrat (Art. 66 Abs. 1 AsylG). Obwohl im Gesetzeswortlaut nicht erwähnt, zielt das Instrument auf Situationen von Massenzuflucht.

Hier liegt die eigentliche Funktion der vorübergehenden Schutzgewährung, nämlich die Entlastung des Asylverfahrens von einer Zahl von Gesuchen, die im ordentlichen Verfahren nicht zu bewältigen wären, und die überdies in den meisten Fällen zu einer Aufnahme führen würden, sei dies eine Asylgewährung oder eine vorläufige Aufnahme.

Konzeptionell ist das Instrument offen genug, um auch auf andersartige Massenzufluchtsituationen reagieren zu können, die z.B. auf Naturkatastrophen oder menschengemachten Grossunfällen beruhen. Explizit sieht das Gesetz auch die Möglichkeit der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen vor, die sich noch im Ausland befinden und denen die Einreise erlaubt wird (Art. 68 AsylG).

Beiden Instrumenten, der vorläufigen Aufnahme und dem S-Status, liegt, was die Wortwahl «vorübergehend» bzw. «vorläufig» zeigt, eine Rückkehrperspektive zugrunde, wobei bei beiden Instrumenten auch ein möglicher Daueraufenthalt als Möglichkeit erscheint, indem nach einer Anzahl Jahren eine Umwandlung in eine Aufenthalts- oder gar Niederlassungsbewilligung vorgesehen wird (siehe oben Ziff. 5.2. und 5.5). Auch die Leistung von Integrationsförderungsbeiträgen verweist auf die Tatsache, dass eine Aufenthaltsverfestigung mindestens als möglich erscheint.<sup>12</sup>

## 6.2. Exkurs: Vergleich mit Massenzustrom-Richtlinie der Europäischen Union

Die Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen geht vom gleichen Grundgedanken wie der Schweizer S-Status aus, nämlich im Fall einer aussergewöhnlichen Belastung Flüchtlingen unkompliziert Schutz zu gewähren. Wie auch die Evaluationsgruppe Status S in ihrem Bericht festgestellt hat, gibt es auch einige Unterschiede zwischen der Rechtslage in der Schweiz und der EU, wobei die Befristung des EU-Status auf drei Jahre (Art. 4) bei Erreichen dieses Zeitlimits und der Aufhebung des EU-Status zu den grössten Differenzen führen könnte. Weitere Unterschiede<sup>13</sup> zwischen dem Status S und dem EU-

---

<sup>11</sup> EJPD, Evaluationsgruppe Status S, Bericht vom 26. Juni 2023, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/80585.pdf>.

<sup>12</sup> Siehe hierzu auch den Bericht der Evaluationsgruppe Status S (a.a.O.), Ziff. 4.6., S. 20f., mit Hinweis auf den Bericht des Bundesrates «Migration. Langfristige Folgen der Integration» von Dezember 2019. Danach sind Integrationsmassnahmen auch bei Unsicherheit der Aufenthaltsdauer sinnvoll, selbst dann, wenn eine spätere Rückkehr das Ziel ist. Integrationsmassnahmen würden die Wahl des Aufnahmestaates kaum beeinflussen.

<sup>13</sup> Siehe hierzu die Ausführungen im Bericht der Evaluationsgruppe Status S (a.a.O.), S. 7, und *Walter Kälin/Nina Schrepfer*, Vorübergehender Schutz in der Schweiz und in der Europäischen Union, in:

Konzept liegen in der Annahme des EU-Instruments, dass die meisten geflüchteten Personen mehrheitlich Flüchtlinge sind, während das Schweizer Recht wohl eher eine gegenteilige Annahme trifft, und dass das EU-Recht die Aufnahme als Rechtspflicht und nicht als humanitären Akt versteht. Weitere Unterschiede betreffen den Zugang zum Asylverfahren (jederzeit in der EU; in der Schweiz nur bei offensichtlichem Erfüllen der Flüchtlingseigenschaft) und gewisse Verfahrensgarantien, worauf auch der Evaluationsbericht verweist.

### 6.3. Rechtsstellung: Vergleich mit der vorläufigen Aufnahme

Die Konzeption des vorübergehenden Schutzes sah neben einer Verfahrensvereinfachung auch die Verbesserung des Status gegenüber der vorläufigen Aufnahme vor, dies aus dem Grund, dass sich unter den Schutzbedürftigen auch Flüchtlinge i.S. von Art. 3 AsylG befinden dürften und daher eine Angleichung an die Rechtsstellung von Flüchtlingen angezeigt sei. Aufgrund zahlreicher Verbesserungen der Rechtsstellung vorläufig Aufgenommener sind viele der Ungleichbehandlungen heute von geringer Bedeutung, wenn auch einige beträchtliche Unterschiede bestehen bleiben.<sup>14</sup>

- Schlechter stellt sich die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen etwa beim Kantonswechsel und der Integrationsförderung dar; im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt besteht eine Bewilligungspflicht, bei vorläufig Aufgenommenen bloss ein Meldeverfahren. Ebenfalls ist die Regelung der Ausschlussgründe bei Schutzbedürftigen (Art. 73 AsylG) und bei vorläufig Aufgenommenen (Art. 83 Abs. 7 bis 9 AIG) unterschiedlich ausgestaltet.
- In Bezug auf die Tolerierung von Auslandsreisen und insbesondere Heimatreisen bei ukrainischen Schutzbedürftigen zeigen sich in der Praxis (aufgrund von behördlichen Beschlüssen<sup>9</sup>) bedeutende Ungleichbehandlungen, welche teilweise auf der geographischen Nähe, der Visumbefreiung der UkrainerInnen, der grosszügigen Aufnahmepolitik der europäischen Staaten und den Besonderheiten des Konflikts in der Ukraine beruhen.
- Grosszügiger ist die Regelung für Schutzbedürftige beim Familiennachzug, wobei die Regelung in Art. 71 AsylG (Gewährung vorübergehenden Schutzes an Familien) in der Praxis von geringer Bedeutung ist, da die Familienangehörigen der Schutzbedürftigen in aller Regel selbst zu der vom Bundesrat definierten Gruppe von Schutzbedürftigen zählen dürften.
- Hingegen bestehen Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten in Bezug auf den Umwandlungsmechanismus: Bei Schutzbedürftigen sieht Art. 74 Abs. 2 AsylG nach fünf Jahren ohne weiteres Zutun die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (S) befristet bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes vor. Nach *zehn Jahren seit Gewährung* des vorübergehenden Schutzes kann eine *Niederlassungsbewilligung* erteilt werden (Art. 74 Abs. 3 AsylG). Bei vorläufig Aufgenommenen besteht nach fünf Jahren und guter Integration die Möglichkeit einer Umwandlung in eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung, deren Erteilung im Ermessen des Kantons liegt (Art. 84 Abs. 5 AIG). Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist – Art. 34 Abs. 3 AIG vorbehalten (vorzeitige Erteilung bei erfolgreicher Integration) – erst nach 10 Jahren mit Aufenthaltsbewilligung, *somit erst 15 Jahre nach Einreise* möglich.

---

UNHCR/Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.), Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht. Eine Vergleichsstudie, Bern 2009, S. 459ff.

<sup>14</sup> Hierzu das Dokument des Stabsbereichs Recht vom 28. August 2023, Neuerungen nach dem Bericht des Bundesrates «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» vom Oktober 2016.

## 6.4. Fazit und Anpassungsbedarf

Die Analyse zeigt, dass es einige – teilweise auch bedeutendere – Unterschiede zwischen den Rechtsstellungen der vorläufig Aufgenommenen und der Schutzbedürftigen gibt, welche nicht durchwegs mit der unterschiedlichen Situation gerechtfertigt werden können.

Der grösste faktische Unterschied liegt indessen in den mit der gruppenweisen Anerkennung der Schutzbedürftigkeit einhergehenden *Verfahrenserleichterungen* und dem damit verbundenen Verzicht auf einen längeren Aufenthalt in einem Bundesasylzentrum, des Wegfalls eines mitunter belastenden Wartens auf einen Asylentscheid, und der rascheren Verteilung auf die Kantone, womit das Eingewöhnen in die neue Umgebung und eine neue Existenz früher beginnen kann. Diese unterschiedliche Behandlung ist aus rechtlicher Sicht hinzunehmen, da sie auf einem sachlichen Grund (Entlastung des Asylverfahrens) beruht.

Hingegen erscheint es möglich, einige der Ungleichbehandlungen, welche aufgezeigt worden sind, zu beheben, ohne das Asylsystem zu gefährden oder Fehlanreize zu setzen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass einige aktuell praktizierte Regelungen für Schutzbedürftige nicht direkt auf der Rechtslage für den S-Status beruhen, sondern auf der besonderen Situation der ukrainischen Flüchtlinge, so namentlich die visumsfreie Einreise und die Reisemöglichkeiten im Schengen-Raum, die Zusammensetzung der Gruppe (grossmehrheitlich Frauen und Kinder) und die Anpassung an die Herangehensweise der europäischen Staaten (Verzicht auf Anwendung der Dublin-Regeln).

Es drängt sich der Schluss auf, dass die Fluchtbewegung aus der Ukraine als singuläres Ereignis betrachtet werden muss, indem verschiedenste Faktoren zusammengekommen sind, eine Lage, die sich so äusserst wahrscheinlich kaum mehr ereignen dürfte:

- Ein Überfall auf eine souveräne Nation mit Okkupation eines Landesteils und einer Gefährdung der Bevölkerung im ganzen übrigen Gebiet mit klareren Fronten als in einer Bürgerkriegssituation;
- vergleichsweise kurze Fluchtwege in eine Vielzahl europäischer Staaten, eine sehr mobile Bevölkerung, mit einer auf viele Staaten (wenn auch nicht gleichmässig) verteilten Belastung;
- eine stark vom Üblichen abweichende Zusammensetzung der Fluchtpopulation (vor allem Frauen und Kinder);
- ein geringes Gefährdungspotential durch die Geflüchteten;
- visumsbefreites Reisen in Europa mit Möglichkeiten auch von kurzen Heimatbesuchen;
- die Aktivierung des vorübergehenden Schutzes in der EU mit einer nahezu identischen Umschreibung der Berechtigten des Schutzbedürftigenstatus;
- ein Verzicht der EU auf die Anwendung der Dublin-Verordnung durch die EU-Staaten (siehe hierzu nachfolgend unten);
- eine in der Heimat noch weitgehend funktionierende Regierung und Verwaltung, ebenso bestehender konsularischer Schutz im Aufnahmestaat;
- eine grosse Anteilnahme der lokalen Bevölkerung mit entsprechender Unterstützung (namentlich private Unterbringung).

Vor diesem Hintergrund hat sich die Anwendung des S-Status bewährt, wie auch die Evaluation festgehalten hat.<sup>15</sup>

Falls sich der Gesetzgeber entschliessen sollte, das Institut des S-Status konzeptionell beizubehalten, würden sich m.E. dennoch Anpassungen einiger Regelungen aufdrängen, da seit

---

<sup>15</sup> Evaluationsgruppe Status S (Fn. 11), Ziff. 5.

der gesetzlichen Normierung im Jahre 1998 verschiedene Rechts- und Praxisentwicklungen in Kraft getreten sind, die teilweise eine Revision rechtfertigen dürften:

- Gemäss Art. 69 Abs. 2 AsylG ist die «Gewährung vorübergehenden Schutzes» nicht anfechtbar. Diese Bestimmung dürfte kaum mit der im Rahmen der Justizreform im Jahr 2007 in Kraft getretenen Rechtsweggarantie von Art. 29a BV vereinbar sein, wonach jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Zwar können Bund und Kantone gemäss dem zweiten Satz von Art. 29a BV durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen. Die Lehre hält mit Hinweis auf die Materialien indessen fest, dass es sich dabei v.a. um Fälle von mangelnder Justiziabilität handelt oder um sog. «actes des gouvernement». <sup>16</sup>
- Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (und der früheren Asylrekurskommission) hat die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs mit der Anerkennung der nicht-staatlichen Verfolgung der Praxis der Staaten der Europäischen Union angepasst und hat damit den Flüchtlingsbegriff gegenüber der Rechtslage von 1998 ausgeweitet. <sup>17</sup>
- Das Instrument des vorübergehenden Schutzes wurde in einer Zeit verabschiedet, als die Schweiz noch nicht über die Dublin-Assoziierung Mitglied des Europäischen Asylraums geworden war. Seit 2008 gilt die Dublin-Verordnung, seit 2013 in der Neufassung der sog. «Dublin-III-Verordnung» (Verordnung Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Antrages auf internationalen Schutz zuständigen Staates). Konzeptionell ist – dies gilt indessen auch für die EU-Ebene <sup>18</sup> bei der Aufnahme der Geflüchteten aus der Ukraine – das Verhältnis zwischen Dublin und der vorübergehenden Schutzgewährung nicht geklärt. Rein nach dem Buchstaben der Zuständigkeitsverordnung wäre ein Verzicht auf die Durchführung von Asylverfahren nicht vorgesehen <sup>19</sup>, es sei denn, es würde der Mechanismus nach Art. 33 der Dublin-Verordnung aktiviert. Es wird abzuwarten sein, ob die laufende Reform des Europäischen Asylsystems mit der geplanten «Krisenverordnung» hier für Klarheit sorgen wird.
- Das Europäische Asylrecht sieht in der Qualifikationsrichtlinie (oben Ziff. 4) den vorübergehenden Schutz der Vertriebenen, anders als die Schweiz, nicht als humanitären Akt, sondern als Rechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten an. Ebenso wurde die EU-Massenzuflucht-Richtlinie aus dem Jahr 2001 nach der Totalrevision des Asylgesetzes mit der Schaffung des S-Status erarbeitet.
- Die Rechtstellung der vorläufig Aufgenommenen wurde in den letzten zwei Jahrzehnten mehrfach angepasst (siehe oben Ziff. 3 und 4), mit Verbesserungen der Rechtstellung, aber auch mit Verschärfungen (namentlich im Bereich der Auslandsreisen und der Sozialhilfe).
- Gänzlich neu wurden das Asylverfahren und die Strukturen mit den sechs Asylregionen, der Rechtsberatung und -vertretung gestaltet. Vor allem die beschleunigten

---

<sup>16</sup> Vgl. etwa *Giovanni Biaggini*, BV-Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 29a, Rz. 10.

<sup>17</sup> Statt vieler *Stöckli* (Fn. 2), S. 842f.

<sup>18</sup> Immerhin regelt Art. 18 der Massenzustrom-Richtlinie 2001/55/EG, dass die «Kriterien und Verfahren für die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, Anwendung (finden)». Insbesondere ist danach «für die Prüfung eines Asylantrags einer Person, die nach dieser Richtlinie vorübergehenden Schutz genießt, der Mitgliedstaat zuständig, der der Überstellung dieser Person in sein Hoheitsgebiet zugestimmt hat.».

<sup>19</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 prüfen die Mitgliedstaaten (bzw. der zuständige Staat) jeden Antrag auf internationalen Schutz.

Verfahren, aber auch die deutlich kürzeren erweiterten Verfahren sollten auch Härtefälle aufgrund langen Aufenthaltes während des Verfahrens minimieren helfen.

- Ebenfalls nach der Schaffung des S-Status wurde das AuG (heute AIG) von 2005 erarbeitet, welches verschiedene Verbesserungen der Aufenthaltsrechte für Personen des Ausländerrechts mit sich brachte, die auch Auswirkungen auf Personen aus dem Asylbereich haben können (z.B. die weitgehenden Mobilitätsrechte für Aufenthalter, Art. 37 und 38 Abs. 2 AIG; die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren; Art. 34 Abs. 4 AIG).

## 7. Bisherige Reformvorschläge

In den letzten Jahren sind verschiedene Vorschläge gemacht bzw. Anläufe genommen worden, das Institut der vorläufigen Aufnahme zu reformieren.

### 7.1. Bericht des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Hinzuweisen ist etwa auf die Studie des ICMPD, eine zwischenstaatliche Organisation, zu deren Mitgliedstaaten auch die Schweiz gehört, unter dem Titel «Handlungsoptionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme» aus dem Jahr 2012<sup>20</sup>, welche nach einer detaillierten statistischen Analyse, eines Rechtsvergleiches (welcher aufgrund der Rechtsentwicklungen in den Staaten der EU nicht mehr aktuell ist) und unter Hinweis auf frühere Reformansätze drei Modelle zur Diskussion gestellt hat:

- Beibehaltung des Status quo: Damit werde der Widerspruch zwischen den Forderungen an die ausländische Person, das Land zu verlassen und gleichzeitig sich zu integrieren, nicht aufgehoben; diese widersprüchlichen Signale seien auch der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln.
- Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch einen ausländerrechtlichen, zeitlich befristeten Status, mit ersatzloser Streichung des Instituts der vorläufigen Aufnahme. Der Status könnte auch mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, Ausschlussgründe wären vorzusehen. Die Bewilligung wäre von den Kantonen auszustellen. Gemäss Studie wäre die Regelung kompatibel mit europäischen Standards und würde für die Betroffenen Rechtssicherheit bezüglich Anwesenheitsrecht, Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Integration ermöglichen und eine Perspektive auf eine Aufenthaltsverfestigung eröffnen.
- Ersetzen einzelner Fallkonstellationen der vorläufigen Aufnahme durch eine aufenthaltsrechtliche Bewilligung, namentlich bei Fällen der Unzulässigkeit und Unzumutbarkeit bei konkreter Gefährdung an Leib und Leben, analog den Voraussetzungen für den subsidiären Schutz der EU gemäss Qualifikationsrichtlinie (siehe oben Ziff. 4, Exkurs). Bei anderen Konstellationen der Unzumutbarkeit und der Unmöglichkeit könnte die vorläufige Aufnahme beibehalten werden. Alternativ könnte in Fällen einer zeitlich absehbaren Behebung der technischen Unmöglichkeit oder in Fällen vorübergehender medizinischer Notlagen *die Ausreisefrist erstreckt* werden.

---

<sup>20</sup> Verfasst von *Gottfried Zürcher, Albert Kraler und Alexandra König*, im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Juni 2012.

## 7.2. Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016

In Erfüllung von drei Postulaten erarbeitete der Bundesrat einen Bericht unter dem Titel «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen»<sup>21</sup> und zeigte in *drei Varianten* mögliche Modelle zur Anpassung des Status der Vorläufigen Aufnahme auf. Auch der Bundesrat geht in seinem Bericht davon aus, dass die Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz bleibt. Der Bundesrat verfolgte bei diesen Vorschlägen zwei übergeordnete Ziele: Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Integration der vorläufig aufgenommenen, bei denen ein längerfristiger Aufenthalt absehbar ist, bei gleichzeitiger *Vermeidung einer verstärkten Zuwanderung*.

- Ähnlich wie im Bericht von ICMPD sah Variante 1 den Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung auf Entscheid des SEM, analog den Voraussetzungen der Qualifikationsrichtlinie («ernsthafter Schaden»; oben Ziff. 4, Exkurs), inkl. bei schwerwiegenden medizinischen Gründen, wenn das Leiden die Anwendungsschwelle von Art. 3 EMRK erreicht. In den übrigen Fällen der Unzumutbarkeit (soziale und medizinische Gründe) und in Fällen der Unmöglichkeit sollten die Kantone selbst über die Aufenthaltsregelung entscheiden. Das gleiche Modell würde auch für Personen aus dem Ausländerbereich gelten, d.h. bei Personen, die kein Asylgesuch stellen, und bei denen sich die Frage nach den Wegweisungshindernissen im Vollzugsverfahren stellt.
- Die zweite Variante skizzierte das Modell eines neuen Status der «Schutzgewährung», der für Personen geschaffen würde, welche im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg, Situationen allgemeiner Gewalt, schwerwiegenden sozialen Gründen und medizinischer Notlage konkret gefährdet sind.
- Variante 3 enthielt den Status quo mit partiellen Anpassungen, namentlich beim Kantonswechsel, beim Zugang zum Arbeitsmarkt, beim Familiennachzug (vorzeitiger Nachzug bei guter Integration) und bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen (ebenfalls als Anreizmechanismus)

Der Bundesrat hielt im Bericht<sup>22</sup> seine Haltung wie folgt fest: Die von vielen Seiten festgestellten Mängel bei der vorläufigen Aufnahme könnten nur durch eine grundsätzliche Neuausrichtung behoben werden, mit dem Ziel der Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine rasche Integration von Personen, bei denen ein längerfristiger Aufenthalt in der Schweiz absehbar sei. Dabei würde der Status der Schutzgewährung (Variante 2) den heutigen Anforderungen am besten entsprechen. Er verbessere 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, werde daher verworfen. *Sofern ein neuer Status eingeführt werde, prüfe er die Abschaffung der Schutzbedürftigenregelung.*

Im weiteren Verlauf der parlamentarischen Debatte schloss sich die SPK des Nationalrates der Haltung des Bundesrates an und reichte eine Motion für den Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme durch einen neuen Status der voraussichtlich länger dauernden Schutzgewährung ein, welche vom Nationalrat angenommen wurde. Der Ständerat hingegen lehnte die Motion ab. Die Haltung des Ständerates lässt sich dem Bericht seiner Staatspolitischen Kommission vom 28. August 2017<sup>23</sup> entnehmen. Die Kommission<sup>24</sup> argumentiert, es stosse in der

<sup>21</sup> Bericht vom 12. Oktober 2016, [www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/80082.pdf](http://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/80082.pdf); mit Anhang, mit einer tabellarischen Übersicht über die drei Varianten zur Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme.

<sup>22</sup> A.a.O., S. 57, Ziff. 7.

<sup>23</sup> 17.3270, Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme Bericht der SPK S vom 28.8.2017; [www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht\\_SPK-S\\_17.3270\\_2017-08-28.pdf](http://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht_SPK-S_17.3270_2017-08-28.pdf).

<sup>24</sup> A.a.O., Ziff. 4, mit den Erwägungen der SPK des Ständerates.

Bevölkerung zunehmend auf Unverständnis, dass Personen ohne Asylgründe die Sozialhilfe belasten, nachdem sie wegen Undurchführbarkeit oder Unzumutbarkeit der Wegweisung vorläufig aufgenommen worden seien. Die Zielsetzung sollte nicht die Integration, sondern die Rückreise dieser Personen in ihr Herkunftsland sein, sobald eine Rückreise möglich wird. Es dürften keine falschen Anreize geschaffen werden, indem *Personen ohne Flüchtlingseigenschaft dieselbe Sozialhilfe erhalten wie anerkannte Flüchtlinge und Einheimische*. Die Kommission beurteilte auch die Annahme der Befürworter der Motion als unzutreffend, dass der Status der vorläufigen Aufnahme die berufliche Integration behindere, weil vorläufig Aufgenommene heute eine höhere Erwerbsquote aufweisen würden als anerkannte Flüchtlinge. Die Mängel der vorläufigen Aufnahme sollten auf andere Weise behoben werden. Beide Staatspolitische Kommissionen hätten im letzten Jahr der parlamentarischen Initiative von Ständerat Philipp Müller Folge gegeben (16.403 Pa.Iv. Müller Philipp. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene), welche die vom Asylgesetz bereits vorgesehene, aber vom Bundesrat noch nie angewendete «Gewährung vorübergehenden Schutzes» in dem Sinne modifizieren wolle, dass kein umfassender Familiennachzug mehr möglich sei. Dieser Status habe gegenüber der vorläufigen Aufnahme den Vorteil, dass keine individuellen Asylverfahren mehr durchgeführt werden müssten und dass die Schutzbedürftigen betreffend Sozialhilfe anders als vorläufig Aufgenommene nicht besser behandelt würden als Asylsuchende.

### 7.3. Weitere

Verschiedene Stimmen postulieren auch in neuerer Zeit eine Revision des Status der vorläufigen Aufnahme und des Schutzbedürftigen-Status.

- So hat die EKM<sup>25</sup> in ihren Empfehlungen «Schutz für Personen auf der Flucht» die Einführung eines neuen komplementären Schutzstatus gefordert.<sup>26</sup> Die Kommission anerkennt, dass sich die Rechte von vorläufig aufgenommenen Personen in den letzten Jahrzehnten in einigen Bereichen (Integrationsmassnahmen, Bildung und Erwerbstätigkeit) verbessert hätten. In anderen Bereichen – z. B. in den Bereichen der Reisefreiheit, des Familiennachzugs oder der Sozialhilfe – bestünden jedoch weiterhin beträchtliche Schwachstellen. Zudem fehle bei der vorläufigen Aufnahme eine klare Aussicht auf Stabilisierung des Aufenthalts. Die «endlose Vorläufigkeit» habe schwerwiegende psychosoziale Folgen. Zudem sei der Familiennachzug erschwert, und der negative Status der Eltern werde an die Kinder weitergegeben. Um die Mängel zu beheben, müsse die Schweiz – parallel zum Flüchtlingsstatus – einen Schutzstatus einführen, welcher den Status F ersetzt. Dieser komplementäre Schutzstatus würde sich vom Status S durch ein individuelles Anerkennungsverfahren unterscheiden. Die EKM empfiehlt die Möglichkeit eines direkten Antrags auf den Schutzstatus und der Aufhebung des Status, wenn die Gefährdung nicht mehr weiterbesteht. Nach spätestens sechs Jahren sollte eine Person mit komplementärem Schutzstatus eine reguläre Aufenthaltsbewilligung erhalten, da eine Rückkehr nicht mehr zumutbar sei. Schliesslich sollten Personen mit neuem komplementärem Schutzstatus grundsätzlich die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge haben.
- Ebenso hat die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, in einem Positionspapier unter dem Titel «Neuer Schutzstatus für vorläufig Aufgenommene», vom 25. Mai 2022<sup>27</sup> den Ersatz der vorläufigen Aufnahme durch einen positiven Schutzstatus gefordert, und zwar für alle Personen, die heute unter den Status der vorläufigen Aufnahme fallen, mit einer Angleichung der Rechte des Status S und der vorläufigen Aufnahme, als neuer «Humanitärer Schutz», mit einem Recht auf Familiennachzug, Reisefreiheit, Recht auf Kantonswechsel

---

<sup>25</sup> Siehe oben FN 4.

<sup>26</sup> A.a.O., Ziff. 3.

<sup>27</sup> Zu finden unter [www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Positionspapiere/220525\\_SFH\\_Position\\_VA.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/220525_SFH_Position_VA.pdf)

und mit einem Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren. Die Sozialhilfe sollte im gleichen Umfang wie für anerkannte Flüchtlinge ausgerichtet werden.

- Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat in einem «Faktenblatt Vorläufige Aufnahme»<sup>28</sup> im Jahr 2017 in ihrer Einschätzung des bundesrätlichen Berichts zur vorläufigen Aufnahme (oben Ziff. 7.2.) u.a. eine Änderung der Bezeichnung gefordert, Erleichterungen beim Kantonswechsel und verbesserten Zugang zur Erwerbstätigkeit, was in der Zwischenzeit umgesetzt wurde, und ebenfalls eine «Härtefallregelung als Motivator», wonach gut integrierte und wirtschaftlich unabhängige Personen rascher ein Gesuch um eine Härtefallbewilligung einreichen könnten.
- Walter Kälin, emeritierter Professor der Universität Bern, hat in einem unveröffentlichten Beitrag für die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) vom 6. Januar 2023 «Status S und vorläufige Aufnahme: Ein Diskussionsbeitrag»<sup>29</sup> vorgeschlagen, die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen und von Personen, die wegen Unzumutbarkeit der Rückkehr vorläufig aufgenommen wurden, soweit als möglich einheitlich zu regeln, v.a. betreffend Zugang zu Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Kantonswechsel und Zugang zu einer Aufenthaltsbewilligung. Und für beide Instrumente sollten Anreize für eine Rückkehr mit Anreizen für die Integration verbunden werden. Die vorläufige Aufnahme sollte z.B. als «humanitäre Aufnahme» bezeichnet werden». Wie grosszügig die einzelnen Regeln ausfallen sollten, sei letztlich eine politische Frage. Mit der Harmonisierung der Regeln über Aufenthalt von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen würde sich der Kreis wieder schliessen, wie früher als die Möglichkeit der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme bestand, nur dass neu nicht mehr ein negativer Asylentscheid Voraussetzung für den Schutz bilden müsste. Entscheidend müsse die Gefahrensituation im Herkunftsland sein.
- Der frühere Staatssekretär und heutiges Mitglied der Evaluationsgruppe Status S, Mario Gattiker, hatte sich bereits im Jahr 2018 beim 7. Schweizer Asylsymposium vom 30./31. Januar, welche von UNHCR mit der SFH organisiert wird, aus Sicht des SEM zum Handlungsbedarf bei der Reform der vorläufigen Aufnahme geäussert und dabei widersprüchliche Rechtsgrundlagen, Integrationsprobleme und fehlende Akzeptanz der geltenden Regelung konstatiert.<sup>30</sup> Anlässlich der 16. Schweizerischen Migrationsrechtstage im Jahr 2021 schlug er in einem Vortrag<sup>31</sup> zum Ende seiner Amtszeit eine umfassende Reform vor mit einem neuen Konzept, welches an Stelle der vorläufigen Aufnahme und des Schutzbedürftigen-Status treten sollte, mit folgenden zentralen Elementen: Ein neuer einheitlicher Status, mit einem präziser gefassten Personenkreis. Eine Analyse habe gezeigt, dass in rund 75% der vorläufigen Aufnahmen zu lange Asylverfahren ursächlich seien für fortgeschrittene Integrationsprozesse (z.B. bei Kindern), medizinische Probleme, mannigfaltige soziale Schwierigkeiten, die dann zusammen mit anderen Faktoren – etwa der Situation im Herkunftsland - zu einer Aufnahme wegen «Unzumutbarkeit» führen würden. Die Zielgruppe des neuen Status könnte somit auf Menschen beschränkt werden, welche sich auf das menschenrechtliche Refoulement-Verbot berufen können oder aber einer Situation allgemeiner Gewalt, Krieg und Bürgerkrieg entfliehen. Die Rechtsstellung sollte in weiten Bereichen analog derjenigen für Flüchtlinge ausgestaltet werden und der Tatsache Rechnung tragen, dass die Betroffenen in der Regel längerfristig bzw. ihr Leben lang in der Schweiz bleiben (das sei bei mehr als 90% aller VA der Fall). Der Status müsse so ausgestaltet werden, dass er eine rasche und nachhaltige Integration ermögliche. Im Sinne des

---

<sup>28</sup> Faktenblatt Vorläufige Aufnahme, Stammtisch der Kantone, 4. Dezember 2017, zu finden auf: [www.kdk.ch/fileadmin/files/Newsletter/Faktenblatt-SODK-20171204-d.pdf](http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Newsletter/Faktenblatt-SODK-20171204-d.pdf)

<sup>29</sup> Beim Verfasser.

<sup>30</sup> Siehe die Zusammenfassung der Rede mit dem Titel «die Reform der vorläufigen Aufnahme» in ASYL 2018, Sondernummer «Solidarität im Flüchtlingsschutz – von der globalen Verantwortung zum konkreten Auftrag, S. 28ff.

<sup>31</sup> Redetext beim Verfasser.

Gebots eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sollte sich der neue Status in den zentralen Aspekten am subsidiären Schutz gemäss europäischem Recht orientieren.

- Der Verfasser dieser Studie hatte im Rahmen der Fachtagung zur vorläufigen Aufnahme vom 8. April 2016<sup>32</sup> ebenfalls vorgeschlagen<sup>33</sup>, vom engeren Konzept des subsidiären Schutzes der EU auszugehen und unterschiedliche Situationen unterschiedlich zu regeln und den Schutzstatus auf Non-Refoulement-Fälle und sog. «Gewaltflüchtlinge» zu beschränken, Fällen der Nichtvollziehbarkeit (fehlende Reisemöglichkeiten und vorübergehende medizinische Fälle) in einer ersten Phase mit verlängerten Ausreisefristen zu begegnen, unter Beibehaltung des Status als asylsuchende Person, und Härtefälle aufgrund der Situation in der Schweiz ausländerrechtlich durch die Kantone regeln zu lassen, wobei die Frage der Kostentragung untersucht werden müsste. Schliesslich wurde gefordert, den Status des «vorläufig aufgenommenen Flüchtlings» zu streichen und anerkannte Flüchtlinge nicht mit Asylausschluss, sondern bei missbräuchlichem Verhalten mit anderen Mitteln zu sanktionieren. Insbesondere sei möglichst Europarechtskompatibilität herzustellen und mit Anreizen zu arbeiten, und Fehlanreize seien auszumerzen.

## 8. Zu klärende konzeptionelle Grundsatzfragen

### 8.1. Vorgaben

Eine Neukonzipierung hätte m.E. die folgenden Gesichtspunkte mindestens einzubeziehen, die bei allen Vorschlägen zu prüfen wären:

- Europarechtskompatibilität, namentlich auch Dublin-Kompatibilität und Behandlung von Ausnahmesituationen in Abstimmung mit der EU
- Verfahrensüberlastung verhindern
- Rasche Entscheide ermöglichen bei gleichzeitiger Verfahrensfairness; einpassen in das neustrukturierte Asylverfahren und Beachten der Verfahrensökonomie
- Gewährleistung der Sicherheit
- Keine unsachgerechten Ungleichbehandlungen zwischen verschiedenen Gruppen von Geflüchteten
- Sogwirkung vermeiden<sup>34</sup>

### 8.2. Gruppenweise Aufnahme oder Individualverfahren?

M.E. ist konzeptionell in erster Linie die Frage des *Zugangs zum Verfahren* zu klären, die nicht notwendigerweise mit der Frage nach dem Status der Personen verbunden ist. In erster Linie diene das frühere Instrument der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme wie auch des neuen S-Status in erster Linie dazu, ein überlastetes Asylsystem zu vermeiden. Konzeptionell wurde es für Gesuche entwickelt, welche mindestens im Sinne eines Schutzbedarfs als begründet eingestuft würden. Es hat sich in Massenfluchtsituationen wie in den Kriegen in Ex-Jugoslawien wie auch nun bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine bewährt, auch wenn –

---

<sup>32</sup> Siehe im Bericht des Bundesrates zur Vorläufigen Aufnahme und Schutzbedürftigkeit, oben Ziff. 7.2., S. 56.

<sup>33</sup> Vortrag mit dem Titel «Vorläufige Aufnahme: Einige Gedanken zu den aktuellen Reformbemühungen und möglichen Verbesserungen aus Sicht der Rechtswissenschaft», beim Verfasser.

<sup>34</sup> Siehe hierzu den Bericht des Bundesrates, Migration. Langfristige Folgen der Integration, Bericht in Erfüllung des Postulates 16.3790 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 29. September 2016, gemäss welchem die verbesserte Integration in der Schweiz nicht zu einem Pull-Effekt beiträgt.

wie aufgezeigt – die Fluchtbewegung aus der Ukraine aufgrund verschiedenster Faktoren als singular betrachtet werden muss.

Möchte man das Konzept der gruppenweisen Aufnahme überdenken, müssten m.E. u.a. folgende Überlegungen gemacht werden:

- Soll das gruppenweise Aufnahmeverfahren nur bei Überlastung des Asylsystems aktiviert werden? Nur bei gut begründeten Gesuchen oder auch bei sog. «mixed flows» mit vermutlich einem Anteil schwach begründeter Gesuche?
- Soll das Konzept auch als Instrument für den Fall von Naturkatastrophen, menschengemachten Grossunfällen, grossen humanitären Evakuierungsaktionen ohne sofortige Flüchtlingsanerkennung («Resettlement-Aktionen» mit tausenden von «Umweltflüchtlingen) Anwendung finden?
- Soll das gruppenweise Aufnahmeverfahren nur bei einer voraussichtlich länger dauernden notwendigen Aufnahme in der Schweiz aktiviert werden?
- Sollen alternative Modelle entwickelt werden, wenn bei Ankunft nicht absehbar ist, wie sich die Situation in wenigen Wochen darstellen wird? Könnte es mitunter sinnvoll sein, «formlos» für drei Monate aufzunehmen, Ausreisefristen zu verlängern etc., um die Situation in einem späteren Zeitpunkt zu beurteilen?
- Soll man solche Krisen- oder Notfallszenarien gesetzlich regeln und/oder in die Notfallplanung aufnehmen?<sup>35</sup> Soll dem Bundesrat ein grösserer Spielraum eingeräumt werden, indem Art. 55 AsylG (Ausnahmesituationen) entsprechend konkretisiert werden? Diese Bestimmung ermöglicht bereits heute dem Bundesrat, «besondere Verfahrensbestimmungen aufzustellen»
- Wie könnte die gruppenweise Aufnahme mit dem Dublin-Zuständigkeitssystem koordiniert werden?

Für die Beantwortung einiger dieser Fragen müsste auch die aktuelle Revision des Europäischen Asylsystems mit möglichen Krisenbewältigungsinstrumenten beachtet werden, da diese für die Schweiz u.U. – auch voraussichtlich wenn nicht als *acquis* zu übernehmen – von grosser Bedeutung sein dürfte. Im Moment lässt sich der Ausgang der entsprechenden Verhandlungen zwischen EU-Rat, Kommission und Parlament noch nicht abschätzen.

- Weitere Elemente, die in entsprechende Überlegungen einzuziehen wären, betreffen:
  - Mechanismen der Verteilung auf die Kantone
  - Sicherheit: Asylverfahren dienen auch der Sicherheitsüberprüfung der Asylsuchenden. Ein weitgehender Verzicht auf Verfahren oder sehr oberflächliche Verfahren sind mit entsprechenden Risiken verbunden und müssten u.U. mit ergänzenden Überprüfungen kompensiert werden.
- In Zeiten sehr hoher Zugänge von Personen aus bestimmten Kriegsgebieten könnten auch Zwischenstufen zwischen Gruppenaufnahme und vollem Individualverfahren entwickelt werden, wie dies bspw. aktuell bei Asylverfahren afghanischer Asylsuchender und bei UMA praktiziert wird.<sup>36</sup> Solche Konzepte könnten ausgereift und u.U. auf Verordnungsstufe verankert werden. Klar erscheint, dass in Zeiten hoher Zugänge die stark getakteten Verfahren im beschleunigten Asylverfahren möglichst entlastet werden sollen.

---

<sup>35</sup> Siehe auch den Bericht der Evaluationsgruppe Status S (Fn. 11), S. 23, Ziff. 5.

<sup>36</sup> SEM, Rundschreiben: Massnahmen zur Verfahrensvereinfachung für Gestuchstellende aus Afghanistan und für UMA, vom 7. Oktober 2022.

### 8.3. Neuer einheitlicher Status

Die meisten in den letzten Jahren eingebrachten Reformvorschläge (teilweise mit Varianten) zielen auf eine Harmonisierung oder eine Fusion der beiden Instrumente der vorläufigen Aufnahme und des Schutzbedürftigenstatus. Diese Frage kann unabhängig von derjenigen nach Art des Verfahrens (Gruppenaufnahme zur Entlastung des Verfahrens oder Einzelfallprüfung) beantwortet werden, d.h. ob eine individuelle Prüfung oder eine gruppenweise Aufnahme vorangeht.

- Die Vorschläge (oben Ziff. 7) reichen von einem Einbezug aller Personenkategorien, die heute unter die vorläufige Aufnahme fallen, bis zu einer Differenzierung nach dem Grund des Vollzugshindernisses und einer Beschränkung des neuen Status auf den Personenkreis, der auch unter den subsidiären Schutzstatus der EU fällt.
- M.E. wäre die Angleichung der Regelung des Schweizer Rechts an den subsidiären Schutzstatus auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu bejahen. Dies würde auf ein System hinauslaufen, in welchem Schutzsuchende die Möglichkeit hätten, auf ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling zu verzichten, und ein direktes Gesuch auf subsidiären Schutz zu stellen. Dies könnte auch eine verfahrensentlastende Wirkung haben und würde für den grössten Teil der heute wegen Unzumutbarkeit aufgenommenen Personen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten gelten.
- Eigentliche Härtefälle aufgrund der Situation in der Schweiz (Familienkonstellationen, längere Verfahren) wären auf die ausländerrechtlichen Härtefallverfahren zu verweisen.
- Eine dritte Kategorie mit vorübergehenden Wegweisungshindernissen könnte
  - den bisherigen Status der vorläufigen Aufnahme erhalten, falls man das Institut beibehalten möchte;
  - oder aber sich mit Verlängerung der Ausreisefristen und Ausweis N bis zum Vollzug hier aufhalten, welche Lösung m.E. die bessere Alternative darstellen würde.
- Neu zu regeln bzw. anzupassen wären gewisse Fragen der Kompetenzverteilung Bund-Kantone:
  - Aufenthaltsregelung, wobei wohl die Kantone die neuen Bewilligungen ausstellen würden, wie bei der Aufenthaltsregelung von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl, womit sich m.E. auch unter dem Aspekt von Art. 121 BV keine Probleme stellen dürften. Inwiefern der Status in Hinblick auf Art. 121a BV zu beurteilen wäre, bedürfte einer vertiefteren Auseinandersetzung. M.E. würde es eine Überdehnung dieser Verfassungsbestimmung bedeuten, würde man in der Verpflichtung zur Kontingentierung eine Schranke für die Schaffung eines neuen Status sehen, weil mit diesem selbst keine Vergrösserung der Anzahl Personen verbunden wäre und gegenüber der heutigen Situation faktisch keine Änderung eintreten würde (Aufenthalt in der Schweiz).
  - Finanzielle Abgeltungen: Es wäre zu klären, in welchen Fällen die Pauschalabgeltungen des Bundes an die Kantone (bis zu sieben Jahren Aufenthalt) beizubehalten wären oder wie das System neu auszugestalten wäre.
  - Wegweisungsvollzug: Eine Revision würde Gelegenheit bieten, die Zuständigkeiten und Kostentragung beim Wegweisungsvollzug aus dem Ausländerbereich und dem Asylbereich zu harmonisieren: Heute hängt es im Wesentlichen davon ab, ob eine Person ein Asylgesuch stellt oder nicht, für die Frage, wer die Ausreisekosten trägt.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Siehe zu dieser Problematik *Peter Uebersax/Alberto Achermann*, Bund und Kantone im Ausländerrecht, in: *Jahrbuch für Migrationsrecht 2017/2018*, Bern 2018, S. 30ff.

## 8.4. Rechtsstellung

Die Angleichung der Rechtsstellung zwischen vorläufig Aufgenommenen (unter Ausklammerung der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge) und der Schutzbedürftigen stellt m.E. kein eigentliches Problem dar, da sich diese bei beiden Gruppen doch ähnlich zeigt (oben Ziff. 6.3 und 6.4.). Dabei sind gewisse Erleichterungen für die Personen aus der Ukraine aufgrund der ganz spezifischen Umstände (u.a. Visumsfreiheit) zu extrapolieren.

Die wichtigere Frage stellt sich nach einer allfälligen Statusverbesserung, wobei ein wichtiges Postulat mit der Schaffung eines neuen Status mit neuem Namen erfüllt wäre, dies auch bei einer Eingrenzung auf Non-Refoulement-Fälle und sog. «Gewaltflüchtlinge». Andererseits zeigen die politischen Diskussionen und das Scheitern einer Reform im Ständerat (oben Ziff. 7.2.), dass Verbesserungen beim Familiennachzug (wobei sich hier aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gewisse Erleichterungen ergeben dürften) und namentlich bei der Sozialhilfe Grenzen gesetzt sind.

Im Rahmen der Neukonzipierung wären Überlegungen zu machen, inwiefern hier mit Anreizsystemen eine «win-win-Situation» geschaffen werden könnte, indem ein rascherer Zugang zu einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung (u.U. verbunden mit verbindlichen Auflagen) bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration eröffnet würde, was a) für die Betroffenen von Vorteil wäre, da sie nicht mehr auf Asylsozialhilfe angewiesen wären, b) einen rascheren Familiennachzug ermöglichen könnte, wenn die finanziellen Voraussetzungen hierfür erfüllt wären und c) die öffentliche Hand von Sozialhilfekosten entlastet würde. In die Richtung gehen verschiedene Vorschläge, so auch der SODK (siehe oben Ziff. 7.3.). Vertiefter wäre hierbei allerdings die Frage der Verfassungskonformität unter dem Aspekt von Art. 121a BV zu diskutieren.

Ebenfalls wären die Anreizsysteme für eine Rückkehr in die Überlegungen einzubeziehen.

## 8.5. Rückkehrorientierung und Integration

Die konzeptionell wohl schwierigste Frage betrifft das Verhältnis zwischen Rückkehrorientierung, namentlich des Status S, und der Integration<sup>38</sup> und lässt sich befriedigend kaum beantworten. Die Erfahrungen mit verschiedenen Krisen mit der Ankunft grosser Flüchtlingsgruppen zeigt, dass in einer ersten Phase meist die Rückkehrperspektive dominiert (dies galt auch bei den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien) und sich im Verlaufe eines längeren Konflikts die Integrationsfrage drängender stellt. Bei gewissen Herkunftsländern ist indessen bereits bei Ankunft klar, dass auch bei Nichterfüllen der Flüchtlingseigenschaft der Aufenthalt ein dauerhafter werden wird.

Der Umgang mit den aus der Ukraine Geflüchteten, Integrationsförderung bei gleichzeitig aufrechterhaltener Rückkehrperspektive, scheint m.E. ein erfolgversprechender Weg zu sein.<sup>39</sup>

Es dürfte realistisch sein davon auszugehen, dass ein Aufenthalt, der sich in Richtung von fünf Jahren bewegt, in einen dauerhaften münden dürfte, stellt doch in der ausländerrechtlichen Härtefallpraxis diese Zeitspanne bei Familien mit Kindern (selbst bei sog. «Sans Papiers») die Schwelle für die Erteilung einer Bewilligung dar (so die Praxis zu Art., 30 Abs. 1 lit. b AIG, auch Art 84 Abs. 5 AIG, Umwandlungen von vorläufigen Aufnahmen in Aufenthaltsbewilligungen).

Würde ein Konzept mit stärkeren Anreizen in Hinblick auf eine Aufenthaltsverfestigung weiterverfolgt (oben Ziff. 8.4.), was insbesondere bei Personen Sinn machen könnte, bei denen die

<sup>38</sup> Siehe hierzu den Bericht des Bundesrates, Langfristige Folgen der Integration, Fn. 34.

<sup>39</sup> Siehe auch den Evaluationsbericht Status S (Fn. 11), S. 24.

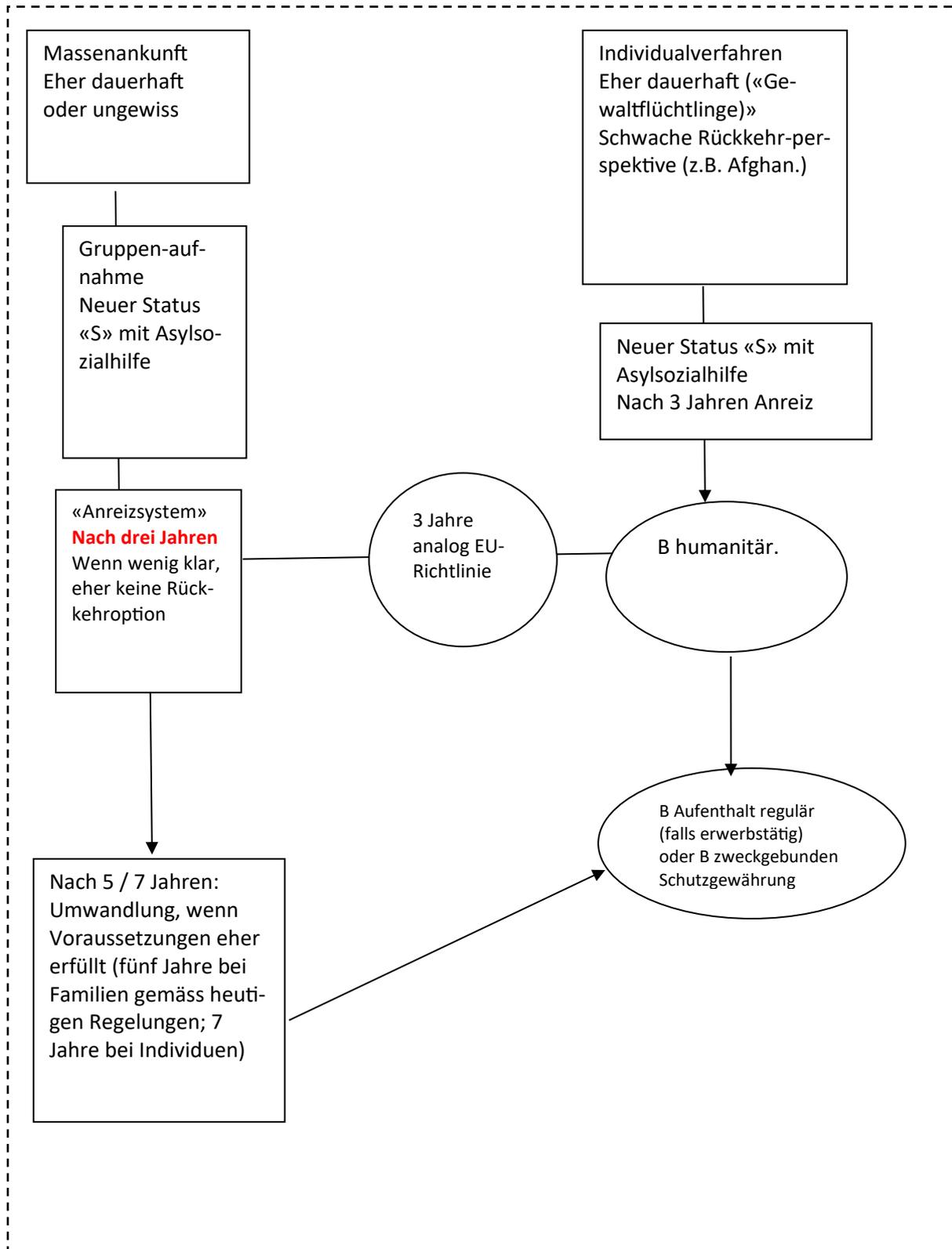
Rückkehrperspektive schwach ist (z.B. junge Afghanen), würde sich der Fokus konzeptionell stärker von Rückkehr auf Integration verschieben.

## 8.6. Handlungsspielräume wahren

Gerade die nicht vorhergesehene und so wohl auch nicht vorhersehbare Flüchtlingskrise durch den Krieg in der Ukraine zeigt m.E., dass ein Asylverfahren und ein Asylsystem genügend flexibel ausgestaltet sein müssen, um den sehr schnell ändernden Verhältnissen gerecht werden zu können, und dass entsprechend Handlungsspielräume geschaffen werden bzw. gewahrt bleiben müssen.

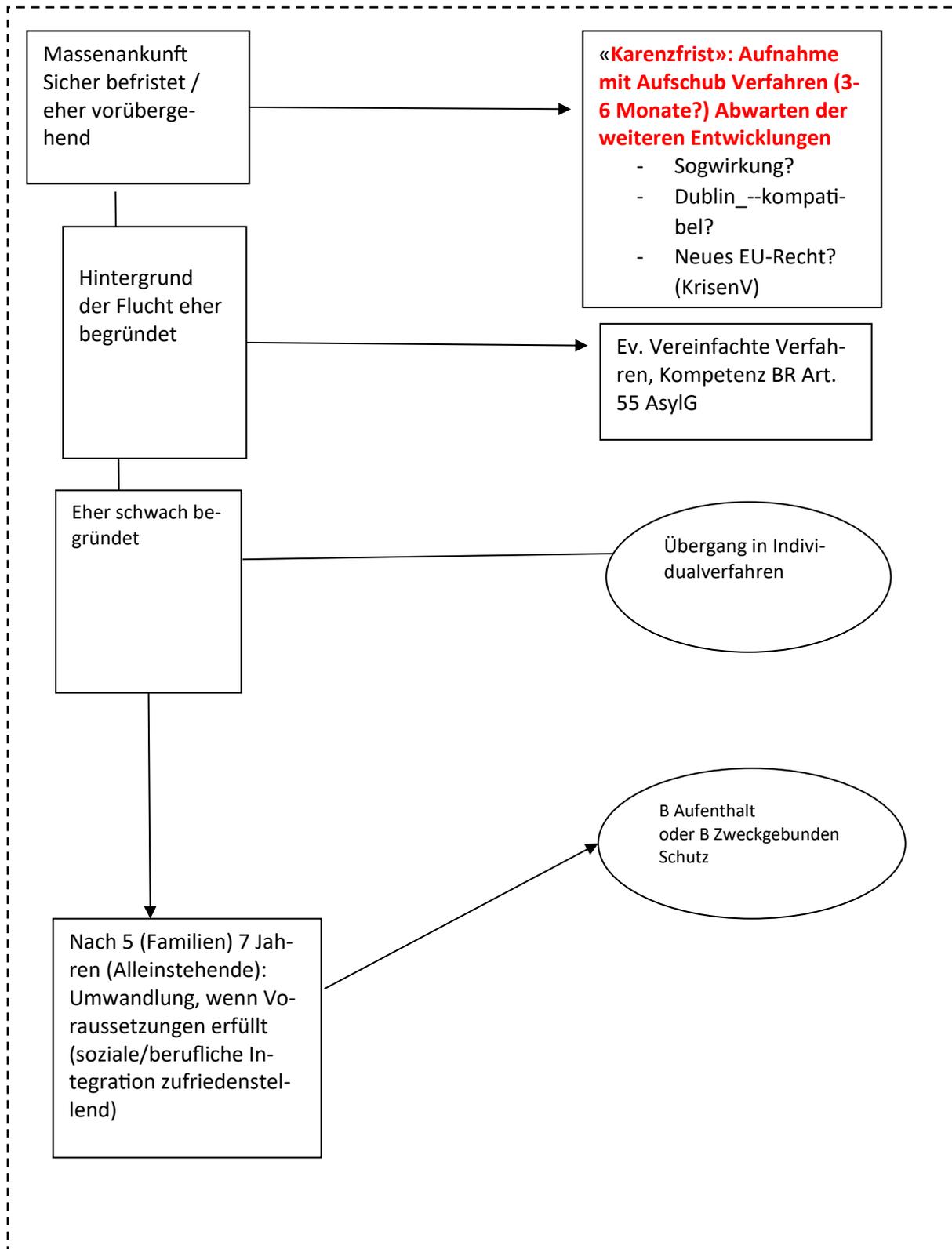
## Anhang I: Schematische Übersicht betreffend möglicher Modelle

### a. Vorgehen bei absehbarem langfristigen Aufenthalt (Massenankunft oder im Individualverfahren zu bewältigen)

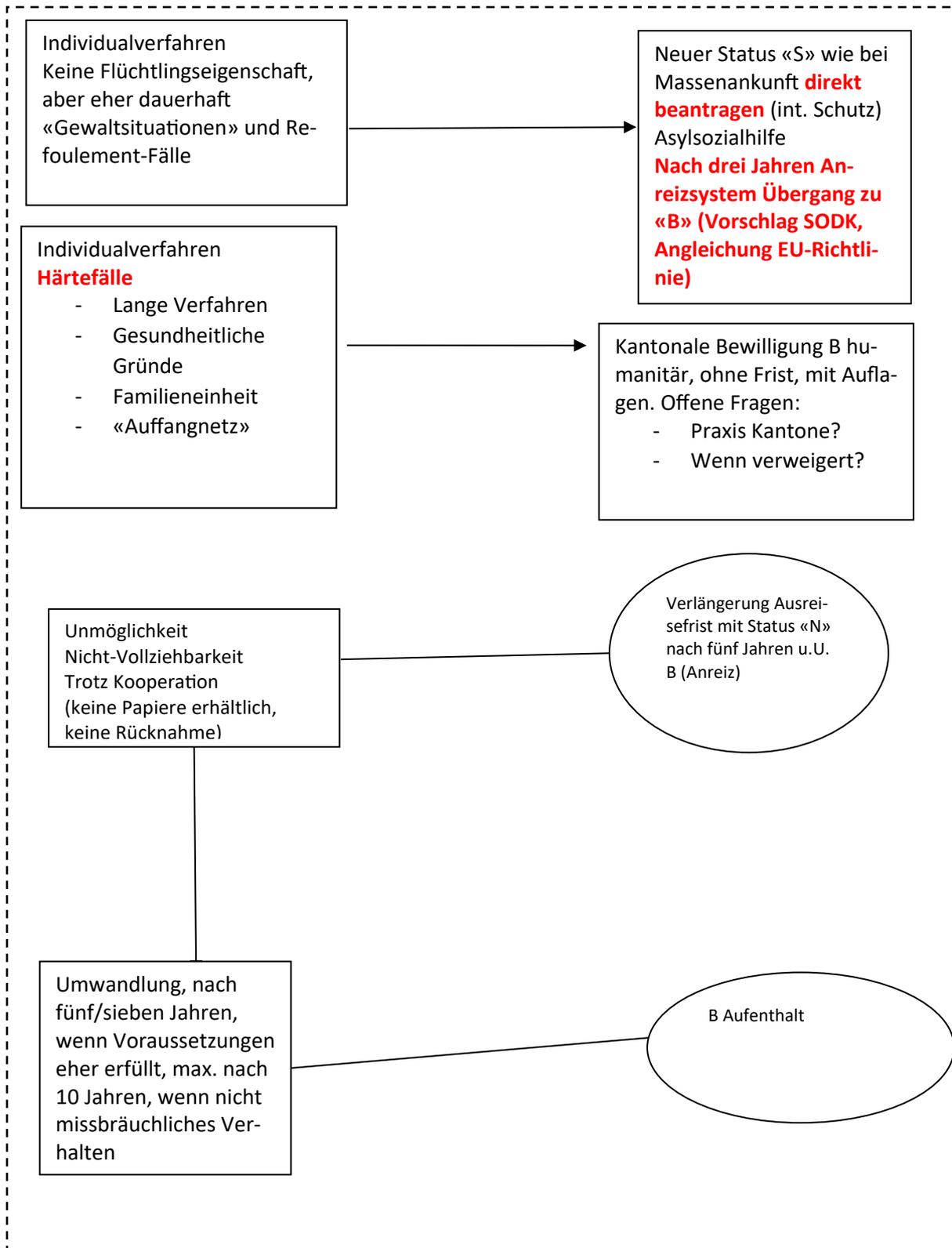


Massenankunft: Entscheid Bundesrat (Situation in ordentlichen Strukturen nicht zu bewältigen, Gewaltsituation, europäisch abgestimmt, Sicherheitsaspekte berücksichtigt)

## b. Massenankunft: unklare Situation



## C. Neues Verfahren analog EU («Internationaler Schutz» mit Möglichkeit Asylgewährung oder subsidiärer Schutz)



## Anhang II: Statistik betreffend Bestandesänderungen bei den vorläufig Aufgenommenen und Zunahme bei den langjährig anwesenden vorläufig Aufgenommenen

Die vorläufige Aufnahme lässt sich heute als oft langandauernder bis dauerhafter «Status» bezeichnen, mit einer stetigen Zunahme der vorläufig aufgenommenen Personen, in den letzten Jahren namentlich der VA mit Aufenthalt über sieben Jahren.

	VA insgesamt; inkl. VA Flü	VA (inkl. Flü) über 7 J.	Umwandlungen B
2005:	24676	10096	
2010	23471	10884	2656
2015	33059	11608	1861
2016	36877	11616	1866
2017	41544	11605	1957
2018	46657	12535	1949
2020	48644	15119	2835
2021	46637	18161	4376
2022	44779	24792	5424
2023: Ende August:	45'324	24'404	

Kommentar:

Markante Zunahme um 2015 (Flüchtlingskrise 2015/2016)

Markante Zunahme der VA über 7 Jahre nach 2020 – Folge des Flüchtlingssommers? Zusammensetzung? Corona-Folgen und Arbeitsmarkt?

15.3.2024 / Dia

Message / Hintergrundinformationen

**Anlass: Sitzung der Evaluationsgruppe Status S vom 21. März 2024**

**Fact Sheet**

**Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (B) an Personen mit Schutzstatus S; geltendes Recht und mögliche Lösungsansätze**

**1. Geltendes Recht**

**1.1. Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit**

Personen mit Schutzstatus S kann bis zur Ausreise aus der Schweiz nur dann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie einen Anspruch auf die Bewilligungserteilung besitzen (v.a. im Rahmen des Familiennachzugs) oder wenn eine Ersatzmassnahme bei einem nicht durchführbaren Vollzug einer Wegweisung angeordnet wurde (vorläufige Aufnahme). Dies ergibt sich aus Art. 14 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31), der für Personen mit Schutzstatus S sinngemäss Anwendung findet (Art. 72 AsylG). Der Schutzstatus S ist keine Ersatzmassnahme im Sinn dieser Bestimmung, sondern ein originärer Status.<sup>1</sup>

Besteht kein Anspruch auf die Bewilligungserteilung und wurde keine vorläufige Aufnahme angeordnet, kann ein Gesuch um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit eingereicht werden, wenn die betroffene Person auf den Schutzstatus S verzichtet hat und aus der Schweiz ausgereist ist.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können die zuständigen kantonalen Behörden das Gesuch bewilligen, wenn die Zulassungsvoraussetzungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erfüllt sind. Dazu gehören:

- Das Gesuch eines Arbeitgebers (bei unselbständiger Erwerbstätigkeit)
- Die Einhaltung der durch den Bundesrat festgelegten Höchstzahlen (Art. 20 AIG)
- Die Beachtung des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 21 AIG)
- Die Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AIG).
- Höhere berufliche Qualifikationen (Art. 23 AIG)

In wenigen Fällen wurde von dieser Möglichkeit der Bewilligungserteilung bereits Gebrauch gemacht. Eine Regelung aller erwerbstätigen Personen mit Schutzstatus S ist jedoch nicht möglich, da nur ein kleiner Teil (geschätzt 1'000 – 1'500 Personen) die erforderlichen beruflichen Qualifikationen erfüllen (Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie andere qualifizierte Arbeitskräfte). Zudem wären heute die dafür erforderlichen Höchstzahlen nicht vorhanden.

---

<sup>1</sup> Botschaft vom 4. Dezember 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, S. 78, BBl 1996 II 1.

## **1.2. Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit Schutzstatus S (Art. 74 Abs. 2 AsylG)**

Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Zehn Jahre nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes kann ihnen der Kanton eine Niederlassungsbewilligung erteilen (Art. 74 Abs. 3 AsylG).

Die erforderliche Frist von fünf Jahren wird frühestens ab März 2027 erreicht, wenn der Schutzstatus S bis dahin noch nicht aufgehoben wurde. Zudem ist diese Aufenthaltsbewilligung weiterhin an den Bestand des vorübergehenden Schutzes gebunden und somit nicht dauerhaft.

## **1.3. Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen gestützt auf das Asylgesetz (Art. 14 Abs. 2 AsylG)**

Die zuständigen kantonalen Behörden können Personen mit Schutzstatus S eine Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit erteilen, wenn:

- die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs (resp. des Gesuchs um vorübergehenden Schutz) mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält;
- der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war;
- wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt; und
- keine Widerrufsgründe nach Artikel 62 Absatz 1 des AIG vorliegen (Art. 14 Abs.2 AsylG).

Die erforderliche minimale Frist von fünf Jahren wird frühestens ab März 2027 erreicht, wenn der Schutzstatus S bis dahin noch nicht aufgehoben wurde. Das Erreichen dieser Frist führt jedoch nicht automatisch zur Anerkennung als schwerwiegender persönlicher Härtefall. Insbesondere bei Einzelpersonen wird gemäss der Gerichtspraxis oft ein wesentlich längerer Aufenthalt vorausgesetzt, es muss eine Prüfung im Einzelfall erfolgen.

## **1.4. Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen gestützt auf das Ausländer- und Integrationsgesetz (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG)**

Besteht kein Anspruch auf die Bewilligungserteilung und wurde keine vorläufige Aufnahme angeordnet, kann ein Gesuch um Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung eingereicht werden, wenn die betroffene Person auf den Schutzstatus S verzichtet hat und aus der Schweiz ausgereist ist (siehe auch Bst. a).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können die zuständigen kantonalen Behörden das Gesuch auch bewilligen, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG und Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) vorliegt. Ein bestimmter Mindestaufenthalt in der Schweiz wird nicht vorgeschrieben. Gemäss der konstanten Praxis des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts wird jedoch auch in diesen Fällen ein mehrjähriger Aufenthalt in der Schweiz vorausgesetzt (Richtwert: 5 Jahre für Familien mit Kindern, 10 Jahre für Einzelpersonen). Es ist jedoch eine Einzelfallprüfung erforderlich.

Auch diese gesetzliche Grundlage eignet sich somit nicht für eine generelle Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige Personen mit Schutzstatus S.

Angesichts dieser Ausgangslage ist für die generelle Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an erwerbstätige Personen mit Schutzstatus S eine neue gesetzliche Regelung erforderlich («Spurwechsel»). Aus Gründen der Rechtsgleichheit müsste sie wohl auch Personen mit einer vorläufigen Aufnahme umfassen (oder mit einem neuen gemeinsamen Status). Ein Einbezug von Personen mit einem hängigen Asylverfahren oder von Personen, die nach

einem negativen Asylentscheid und mit einer vollziehbaren Wegweisung die Schweiz nicht verlassen wollen, ist demgegenüber nicht erforderlich.

### **2.1. Änderung der Bewilligungsvoraussetzungen in persönlichen Härtefällen (Änderung von Art. 14 Abs. 2 AsylG und Art. 84 Abs. 5 AIG)**

Eine Lösung könnte darin bestehen, dass für diese Personengruppen die Anforderungen an die Bewilligungserteilung in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen im Asylgesetz gesenkt werden, wenn eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird (v.a. Herabsetzung des Mindestaufenthalts von 5 Jahren in Art. 14 Abs. 2 AsylG und für vorläufig Aufgenommene Art. 84 Abs. 5 AIG). Bei dieser Lösung müsste jedoch weiterhin in jedem Einzelfall geprüft werden, ob tatsächlich ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Dies ist insbesondere bei einem kurzen Aufenthalt oft nicht der Fall. Das Bundesverwaltungsgericht stellt im Asylrecht deutlich höhere Anforderungen an die Anerkennung als Härtefall als im Ausländerrecht (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG).<sup>2</sup> Dies schränkt die rechtlichen Lösungsmöglichkeiten ein.

Eine Aufweichung der Voraussetzungen für eine Härtefallregelung könnte sich zudem auch auf andere Personengruppen auswirken (Personen mit abgelehntem Asylgesuch, Sans-Papiers etc.).

### **2.2. Neue Zulassungsregelung «sui generis»**

Im AsylG oder im AIG (z.B. in Art. 30 AIG) werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit vorläufiger Aufnahme oder mit Schutzstatus S geregelt, ohne dass ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder eine Unzumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat bestehen muss (neue Regelung «sui generis»). Dabei könnten zum Beispiel ein Mindestaufenthalt von drei Jahren, eine Erwerbstätigkeit, keine Sozialhilfeabhängigkeit, eine gute Integration sowie die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorausgesetzt werden. Die ordentlichen Zulassungsvoraussetzungen des AIG (v.a. Vorrang der Inländer, berufliche Qualifikation) kämen somit nicht zur Anwendung.

Fraglich ist, ob eine zusätzliche Ausnahme von den Höchstzahlen (Art. 20 AIG) mit Art. 121a der Bundesverfassung (BV; SR 101) vereinbar wäre.<sup>3</sup> (

### **2.3. Vereinfachung des ausländerrechtlichen Verfahrens (Änderung von Art. 14 Abs. 1 AsylG)**

Eine Vereinfachung des ausländerrechtlichen Verfahrens könnte auch erreicht werden, wenn der Schutzstatus S der vorläufigen Aufnahme gleichgesetzt würde und ebenfalls die Einleitung eines ausländerrechtlichen Verfahrens ermöglicht (Änderung von Art. 14 Abs. 1 AsylG). Damit erübrigt sich zwar der vorgängige Verzicht auf den Schutzstatus S und die Pflicht zur Ausreise, die hohen Hürden für die Bewilligungserteilung an Erwerbstätige nach dem AIG (v.a. berufliche Qualifikationen) bestehen jedoch weiterhin.

Bei einem Massenzustrom und einer raschen Erteilung des Schutzstatus S könnte dies auch zur Folge haben, dass sehr viele Personen gleichzeitig ein Gesuch um eine ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung einreichen (zur Erwerbstätigkeit, in Härtefällen, zur Ausbildung etc.).

---

<sup>2</sup> BVGer F-6053/2017 vom 13.02.2020, E. 6.3

<sup>3</sup> Art. 121a Abs. 2 BV: Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt