



Handbuch Asyl und Rückkehr

Artikel C10 Die Schutzbedürftigkeit und Gewährung vorübergehenden Schutzes

Zusammenfassung

Die Schweiz kann bestimmten Personengruppen vorübergehenden Schutz gewähren. Dabei werden die Asylgründe von schutzsuchenden Personen nicht individuell geprüft. Schutz wird einzig aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gewährt. In Zeiten einer Massenzuflucht soll damit das Asylsystem entlastet werden, denn die Zugehörigkeit zur definierten Gruppe wird in einem vereinfachten Verfahren festgestellt. Erst bei einem allfälligen Ende des vorübergehenden Schutzes werden die Asylgründe sowie Wegweisungshindernisse individuell geprüft.

Damit dieses Schutzsystem in Anwendung tritt, ist ein Grundsatzentscheid des Bundesrates nötig. Er muss festlegen, wie die bestimmte Gruppe definiert ist und von welchem Zeitpunkt an der vorübergehende Schutz gewährt wird.

Das Instrument des vorübergehenden Schutzes wurde im Kontext der gewalttätigen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien geschaffen, als die Schweiz mit einem Zustrom von schutzsuchenden Personen konfrontiert war. Seit der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 ist das Schutzsystem im Gesetz geregelt. Zur Anwendung ist es bisher nicht gelangt.



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------------|--|----------|
| Kapitel 1 | Rechtliche Grundlagen | 3 |
| Kapitel 2 | Schutzbedürftigkeit und Gewährung vorübergehenden Schutzes .. | 4 |
| 2.1 | Einleitung | 4 |
| 2.2 | Anordnung des vorübergehenden Schutzes | 4 |
| 2.3 | Verfahren der Schutzgewährung | 5 |
| 2.4 | Rechtstellung der Schutzbedürftigen | 6 |
| 2.4.1 | <i>Aufenthaltsrecht</i> | 6 |
| 2.4.2 | <i>Familienzusammenführung</i> | 6 |
| 2.4.3 | <i>Erwerbstätigkeit</i> | 6 |
| 2.5 | Beendigung vorübergehenden Schutzes | 6 |
| 2.5.1 | <i>Aufhebung durch Entscheid des Bundesrates</i> | 7 |
| 2.5.2 | <i>Widerruf</i> | 7 |
| 2.5.3 | <i>Erlöschen</i> | 7 |
| Kapitel 3 | Benutzte und weiterführende Literatur | 9 |



Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

[Asylgesetz \(AsylG\)](#) vom 26. Juni 1998; SR 142.31

Artikel 1, 4, 31a, 39 und 66 – 79a

[Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen \(AsylV 1\)](#) vom 11. August 1999; SR 142.311

Artikel 44 – 52

[Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995](#)

[Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten \(EMRK\)](#) vom 4. November 1950; SR 0.101

Artikel 3

[Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge \(FK\)](#) vom 28. Juli 1951; SR 0.142.30

Artikel 33



Kapitel 2 Schutzbedürftigkeit und Gewährung vorübergehenden Schutzes

2.1 Einleitung

In den 1990er Jahren sah sich die Schweiz mit einem grossen Zustrom an schutzsuchenden Personen konfrontiert, die vor den bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen. Viele dieser Personen erfüllten die Flüchtlingseigenschaft nicht, ihre Rückweisung war jedoch aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen nicht möglich. Der Bundesrat ging damals davon aus, wie er in der Botschaft von 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes ausführte, dass immer mehr Menschen in der Schweiz ein Asylgesuch stellen werden, die zwar keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention oder des Asylgesetzes sind, die aber als Schutzbedürftige oder sogenannte Gewaltflüchtlinge den Folgen von Kriegen entfliehen wollen. Da die individuelle Prüfung von Gesuchen einer solch grossen Zahl an Schutzsuchenden das Asylsystem überfordern kann, wurde bei der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 das System des vorübergehenden Schutzes geschaffen. Dieses flexible Instrument erlaubt es, grösseren Gruppen von Personen vorübergehend Schutz zu gewähren, ohne die Asylgesuche individuell zu prüfen. Bisher ist dieses Schutzsystem jedoch nicht zur Anwendung gelangt.

2.2 Anordnung des vorübergehenden Schutzes

Nach [Artikel 66 AsylG](#) legt der Bundesrat in einem Grundsatzentscheid fest, ob und nach welchen Kriterien Gruppen vorübergehender Schutz gewährt wird. Dafür konsultiert er vorgängig Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nicht-staatlicher Organisationen sowie das UN Hochkommissariat für Flüchtlinge. Im Grundsatzentscheid definiert der Bundesrat die Gruppe der schutzbedürftigen Personen. Dabei kann der Bundesrat nach freiem Ermessen vorgehen. Er kann beispielsweise nur einer genau festgelegten Personengruppe aus einer bestimmten Krisenregion Schutz gewähren, oder er kann ausschliesslich Personen, die sich bereits in der Schweiz befinden und aus einem bestimmten Kriegsgebiet stammen, als Schutzbedürftige bezeichnen. Er ist also nicht gezwungen, die schon hier anwesenden und die in Zukunft noch einreisenden Personen aus demselben Gebiet gleich zu behandeln.

[Artikel 67 AsylG](#) unterstreicht, dass es sich bei der Gewährung des vorübergehenden Schutzes um einen rückkehrorientierten Status handelt: Mit der Schutzgewährung wird gleichzeitig die politische Verpflichtung geschaffen, den Aufenthalt der Schutzbedürftigen in der Schweiz auf die notwendige Dauer zu beschränken. Ebenso ist der Bund verpflichtet, durch aussenpolitische Massnahmen die Voraussetzungen für eine sichere Rückkehr der schutzsuchenden Personen zu schaffen.



2.3 Verfahren der Schutzgewährung

Das Asylgesetz unterscheidet zwischen Schutzbedürftigen im Ausland ([Art. 68 AsylG](#)) und Schutzbedürftigen an der Grenze und im Inland ([Art. 69 AsylG](#)). Ob eine schutzsuchende Person zur Gruppe der Schutzberechtigten gehört, wird in einem kurzen Verfahren ermittelt. Dazu findet eine Befragung in einem Zentrum des Bundes statt. Der Entscheid zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes kann nicht angefochten werden. Gemäss [Artikel 68 Abs. 2 AsylG](#) ist die Anfechtung des Entscheides nur möglich, wenn die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Familie geltend gemacht wird. Dadurch soll verhindert werden, dass bei internationalen Aufnahmeaktionen Familien getrennt und in verschiedenen Aufnahmestaaten untergebracht werden. Liegt offensichtlich eine flüchtlingsrechtlich relevante Verfolgung einer Person vor, wird ihr anstelle des vorübergehenden Schutzes Asyl gewährt ([Art. 69 Abs. 2 AsylG](#)).

Befinden sich Personen, die zur Gruppe der Schutzberechtigten gehören, bereits im Asylverfahren, so wird dieses nach [Artikel 69 Absatz 3 AsylG](#) sistiert. Die betroffenen Personen können eine Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling nach frühestens fünf Jahren verlangen ([Art. 70 AsylG](#)). Zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme des Verfahrens findet eine umfassende Prüfung der Asylgründe statt und der vorübergehende Schutz wird aufgehoben. Wird der vorübergehende Schutz früher aufgehoben, muss das Asylverfahren zu diesem Zeitpunkt wieder aufgenommen werden.

Sollte das Staatssekretariat für Migration (SEM) beabsichtigen, einer Person den vorübergehenden Schutz zu verweigern, da sie die vom Bundesrat festgelegten Kriterien für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes nicht erfüllt, so kann gemäss [Artikel 69 Absatz 4 AsylG](#) das Verfahren auf zwei Arten fortgesetzt werden: Liegt ein Asylgesuch nach [Artikel 18 AsylG](#) vor, so wird das Asylverfahren unverzüglich fortgesetzt. Liegt jedoch ausschliesslich ein Gesuch um Schutzgewährung vor, so erlässt das SEM einen Entscheid, in dem der vorübergehende Schutz verweigert und die Person – unter Berücksichtigung allfälliger Wegweisungshindernisse – aus der Schweiz weggewiesen wird.

Wird erst nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes ein Asylgesuch eingereicht, so wird nur dann darauf eingetreten, wenn Hinweise auf Verfolgung bestehen ([Art. 31a Abs. 4 AsylG](#)).

Ist eine Person nach [Artikel 53 AsylG](#) asylunwürdig so wird der vorübergehende Schutz nicht gewährt. Gleiches gilt nach [Artikel 73 AsylG](#), wenn eine Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt hat oder in schwerwiegender Weise gefährdet. Bei einer allfälligen Wegweisung dieser Person müssen jedoch [Artikel 33 FK](#) (Rückschiebungsschutz) und [Artikel 3 EMRK](#) (Verbot der Folter) beachtet werden.



2.4 Rechtstellung der Schutzbedürftigen

Durch den Bundesratsentscheid wird ein originärer Status für die Angehörigen der betreffenden Gruppe geschaffen. Das heisst, ihr Status ist nicht identisch mit demjenigen von Flüchtlingen oder vorläufig aufgenommenen Personen.

2.4.1 Aufenthaltsrecht

Personen, die der schutzbedürftigen Gruppe angehören, erhalten einen Ausweis S. Dieser Ausweis ist gemäss [Artikel 45 AsylV 1](#) auf höchstens ein Jahr befristet und verlängerbar. Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige von dem ihnen zugewiesenen Kanton eine Aufenthaltsbewilligung B ([Art. 74 AsylG](#)). Die Aufenthaltsbewilligung B ist in der Folge befristet bis zu einem allfälligen Aufhebungsentscheid des vorübergehenden Schutzes durch den Bundesrat ([Art. 46 AsylV 1](#)). Nach zehn Jahren Aufenthalt kann der Kanton die Niederlassungsbewilligung C erteilen. Bei Erteilung der Niederlassungsbewilligung wird ein noch sistiertes Asylgesuch abgeschrieben. Obwohl das Konzept des vorübergehenden Schutzes rückkehrorientiert ist, trägt diese Regelung der Tatsache Rechnung, dass eine Rückkehr in das Heimatland, in dem ein Konflikt zehn Jahre andauert, immer unwahrscheinlicher wird und die Integration in der Schweiz, insbesondere bei Familien mit Kindern, immer stärker wird. Aufgrund des rückkehrorientierten Ansatzes wird die Integration der Schutzbedürftigen nicht aktiv gefördert.

2.4.2 Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung ist analog zu derjenigen bei anerkannten Flüchtlingen geregelt. Das heisst, gemäss [Artikel 71 AsylG](#) erhalten Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner und minderjährige Kinder von Schutzbedürftigen ebenso vorübergehenden Schutz, wenn sie gemeinsam um Schutz nachsuchen. Gleiches gilt, wenn die Familie durch eine schwere allgemeine Gefährdung getrennt wurde und sich in der Schweiz vereinigen will. Ebenso besteht ein Anrecht auf Familiennachzug, sofern sich nahe Familienangehörige im Ausland befinden. Bei Schutzbedürftigen mit Jahresaufenthaltsbewilligung gilt zudem der Familiennachzug nach dem Ausländerrecht. Dieser wird bewilligt, wenn die Familie zusammen in einer bedarfsgerechten Wohnung wohnt und keine Sozialhilfe bezieht.

2.4.3 Erwerbstätigkeit

Während der ersten drei Monate nach der Einreise besteht ein Arbeitsverbot für Schutzbedürftige. Danach ist die Erwerbstätigkeit im Ausländerrecht geregelt. Der Bundesrat kann günstigere Bedingungen für die Erwerbstätigkeit erlassen. Schutzsuchende unterstehen wie Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen der Sonderabgabepflicht.

2.5. Beendigung vorübergehenden Schutzes

Der vorübergehende Schutz kann durch eine Aufhebung gemäss Bundesratsentscheid, durch Widerruf oder durch Erlöschen beendet werden.



2.5.1 Aufhebung durch Entscheidung des Bundesrates

Gemäss [Artikel 76 Absatz 1 AsylG](#) entscheidet der Bundesrat nach einer Konsultation der Kantone und der relevanten Organisationen, wann der vorübergehende Schutz für die Gruppe der Schutzbedürftigen aufgehoben wird. Er erlässt eine Allgemeinverfügung, die den Zeitpunkt der Aufhebung definiert.

Die Lage im Herkunfts- oder Heimatstaat von schutzbedürftigen Personen muss sich grundlegend verändert haben, damit Schutzbedürftige dorthin zurückkehren können. Da es sich um grössere Personengruppen handelt, sind koordinierende und flankierende Massnahmen sowohl in Bezug auf die Rückreise wie auch auf einen allfälligen Wiederaufbau und die Eingliederung der Rückkehrenden notwendig. [Artikel 77 AsylG](#) schafft die gesetzliche Grundlage für die Unterstützung internationaler Rückkehrhilfeaktionen durch die Schweiz.

Soll einer Person der Status als schutzbedürftige Person entzogen werden, so muss ihr gemäss [Artikel 76 Absatz 2 AsylG](#) hierzu das rechtliche Gehör gewährt werden. Ergeben sich aufgrund des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung, so findet eine Anhörung statt. Gibt es keine solchen Hinweise, so ist auf ein allfälliges Asylgesuch nicht einzutreten ([Art. 31a Abs. 4 AsylG](#)).

2.5.2 Widerruf

Das SEM kann den vorübergehenden Schutz gemäss [Artikel 78 AsylG](#) aus einem der folgenden Gründe widerrufen:

- wenn der vorübergehende Schutz durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen wurde,
- wenn die schutzbedürftige Person die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat, gefährdet oder verwerfliche Handlungen begangen hat,
- wenn sich die schutzbedürftige Person seit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes wiederholt oder für längere Zeit im Heimatstaat aufgehalten hat, wobei „längere Zeit“ gemäss [Artikel 51 AsylV 1](#) in der Regel fünfzehn Tage bedeutet.
- wenn die schutzbedürftige Person in einem Drittstaat ein ordentliches Aufenthaltsrecht hat und in diesen zurückkehren kann.

Ein Widerruf des vorübergehenden Schutzes betrifft ausschliesslich die Person, auf die einer der genannten Gründe zutrifft. Familienmitglieder sind davon nicht betroffen, sofern sie schutzbedürftig sind. Soll der vorübergehende Schutz widerrufen werden, so führt das SEM eine Anhörung durch. Hat bereits eine Anhörung zu den Asylgründen stattgefunden, so wird das rechtliche Gehör zu einer allfälligen Wegweisung in der Regel schriftlich gewährt.

2.5.3 Erlöschen

Nach [Artikel 79 AsylG](#) erlischt der vorübergehende Schutz, wenn die schutzbedürftige Person ihren Lebensmittelpunkt ins Ausland verlegt, auf den vorübergehenden Schutz verzichtet



oder eine Niederlassungsbewilligung erhalten hat. Mit dem Erlöschen des vorübergehenden Schutzes wird ein allenfalls gestelltes Asylgesuch gegenstandslos und in der Folge abgeschrieben.



Kapitel 3 Benutzte und weiterführende Literatur

Kälin, Walter und Schrepfer, Nina, 2009: *Vorübergehender Schutz in der Schweiz und der Europäischen Union, Vergleichsstudie zum Schweizerischen und Europäischen Asylrecht*. Bern.

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH (Hrsg.), 2015: *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*. Bern.