



24.438

Parlamentarische Initiative
Vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für eine nicht
durchführbare Aus- oder Wegweisung. Genaue Definition
der Unzumutbarkeit

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 26. Februar 2026

Übersicht

Die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung dar. Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung ist es, die Zahl der vorläufigen Aufnahmen zu reduzieren. Hierfür beantragt die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates, das Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) so anzupassen, dass die Gründe für die Unzumutbarkeit einer Wegweisung im Gesetz abschliessend aufgeführt werden. Dadurch soll Klarheit geschaffen werden, in welchen konkreten Fällen eine vorläufige Aufnahme angeordnet wird. Dies soll zu einer restriktiveren Praxis bei der Anordnung von vorläufigen Aufnahmen führen.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die von Nationalrat Rutz Gregor (V, ZH) am 14. Juni 2024 eingereichte parlamentarische Initiative 24.438 «Vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für eine nicht durchführbare Aus- oder Wegweisung. Genaue Definition der Unzumutbarkeit» verlangt eine punktuelle Anpassung der Gewährung der vorläufigen Aufnahme. Die in Artikel 83 Absatz 4 des AIG¹ nicht abschliessend genannten Gründe für die Unzumutbarkeit einer Wegweisung bei einer vorläufigen Aufnahme seien als abschliessende Aufzählung zu formulieren. Zudem wird im Initiativtext die Kann-Bestimmung durch eine verbindliche Formulierung ersetzt. Ziel der parlamentarischen Initiative ist es, die Zahl der vorläufigen Aufnahmen zu reduzieren.

Nach geltendem Recht wird eine vorläufige Aufnahme vom Staatssekretariat für Migration (SEM) angeordnet, wenn der Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich ist (Art. 83 Abs. 1 AIG). Lehnt beispielsweise das SEM ein Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug in den Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat nach Artikel 44 des Asylgesetz (AsylG)² an. Die vorläufige Aufnahme stellt demnach eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung dar. Die Vollzugshindernisse der Unzulässigkeit (Verstoss gegen Völkerrecht), Unzumutbarkeit (konkrete Gefährdung) und Unmöglichkeit (vollzugstechnische Gründe) werden durch das Gesetz (Art. 83 Abs. 2 bis 4 AIG) und die Rechtsprechung konkretisiert.

Nach Ansicht der Kommission soll mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative eine genauere Definition der Gründe für eine Unzumutbarkeit zu einer restriktiveren Praxis bei der Anordnung von vorläufigen Aufnahmen führen. Dadurch soll Klarheit geschaffen werden, in welchen konkreten Fällen eine vorläufige Aufnahme angeordnet wird. Der Beurteilungsspielraum der Behörden und Gerichte bei den Gründen für eine vorläufige Aufnahme soll verringert werden. Bei der Beurteilung, ob tatsächlich eine konkrete Gefährdung vorliegt, welche zu einer Unzumutbarkeit führt, soll der Beurteilungsspielraum jedoch beibehalten werden.

In den letzten Jahren war die vorläufige Aufnahme immer wieder Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen und intensiver Diskussionen. Der Bundesrat veröffentlichte am 12. Oktober 2016 den Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» in Erfüllung dreier Postulate. Mit diesem Bericht nahm der Bundesrat eine umfassende Analyse des Status der vorläufigen

¹ SR 142.20

² SR 142.31

Aufnahme vor und zeigte mögliche Handlungsoptionen auf³. Die darauffolgenden parlamentarischen Diskussionen führten jedoch zu keiner grundlegenden Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme. Punktuelle Anpassungen wurden aber vorgenommen (bspw. Reiseverbot oder erleichterter Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit⁴). Im Juni 2022 setzte das EJPD eine Evaluationsgruppe ein, um die Erfahrungen mit dem Status S zu analysieren. Diese wurde u.a. mit der Erstellung einer Auslegeordnung in Bezug auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des Status S und der vorläufigen Aufnahme beauftragt. Hierfür wurde von der Evaluationsgruppe eine Studie in Auftrag gegeben.⁵ In dieser Studie wird festgehalten, dass beim Status der vorläufigen Aufnahme «...die Hauptgruppe Personen bilden, welche nicht die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, die aber aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg, drohenden schweren Menschenrechtsverletzungen oder anderen konkreten Gefährdungen im Herkunftsland als schutzbedürftig angesehen werden und deren Wegweisung als nicht zumutbar erachtet wird».⁶ In den Jahren 2022 bis 2025 (bis 31.10.25) wurden insgesamt 20'990 vorläufige Aufnahmen gestützt auf Artikel 83 Absatz 4 AIG verfügt. Davon wurden 16'838 (80.2 %) wegen Krieg, Bürgerkrieg oder einer Situation allgemeiner Gewalt ausgesprochen und 358 (1.7 %) aufgrund einer medizinischen Notlage. Bei 3'794 (18.1 %) können die Gründe für die vorläufige Aufnahme statistisch nicht erhoben werden. Entsprechend ist davon auszugehen, dass – zumindest bei einem Teil davon – die Gründe in den individuellen Umständen des Einzelfalles lagen (kumulative Faktoren führten zu einer «existenziellen Notlage»). Demnach stützten sich rund 80 Prozent aller verfügten vorläufigen Aufnahmen also auf den im Gesetz explizit erwähnten Tatbestand. Die restlichen 18 % der Fälle könnten unter die vorgeschlagene Änderung fallen. Allerdings kann die genaue Anzahl der betroffenen Fälle nicht abschliessend eruiert werden. Auch eine Kombination verschiedener Elemente der Zumutbarkeit (zum Beispiel Herkunft aus Bürgerkriegsland und gesundheitliche Gründe) können kumuliert zu einer vorläufigen Aufnahme führen.

1.2 Vorprüfung und Ausarbeitung einer Vorlage

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates gab der Initiative am 30. Januar 2025 mit 14 zu 11 Stimmen Folge. Am 8. April 2025 stimmte die ständerrätliche Schwesterkommission diesem Beschluss mit 8 zu 2 Stimmen zu. Durch diesen Entscheid machte die SPK des Ständerates den Weg frei für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage durch die SPK des Nationalrates.

³ Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen»: 11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" vom 29. September 2011; 13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit" vom 26. September 2013; 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom 14. Februar 2014

⁴ [20.063](#) n Ausländer- und Integrationsgesetz. Änderung ([BBl 2021 2999](#))

⁵ Studie von Prof. Dr. iur. Alberto Achermann vom 30. Oktober 2023 «Die vorläufige Aufnahme und der S-Status - Überlegungen zu einer Neukonzeption».

⁶ Studie Fn 5; Ziff. 4, Seite 10.

1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Geprüft wurde die vom Initianten vorgeschlagene Formulierung, bei der von der geltenden Bestimmung in Artikel 83 Absatz 4 einerseits das «Kann» und andererseits die offene Formulierung «in Situationen wie» Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinische Notlage weggelassen würde. Der Wegfall der Kann-Bestimmung dürfte zur Folge haben, dass neu auch in Fällen vorläufige Aufnahmen zu gewähren wären, bei welchen bis anhin Wegweisungen verfügt wurden. Dies wäre nicht im Sinne der Initiative und es ist auch nicht die Absicht der Kommission, einen Rechtsanspruch zu schaffen.

Die Tragweite der Kann-Bestimmung («der Vollzug kann ... unzumutbar sein, wenn ...») wird im geltenden Recht nicht so gedeutet, dass sie dem SEM einen Ermessensspielraum einräumt zu entscheiden, ob es bei Vorliegen einer konkreten Gefährdung die vorläufige Annahme anordnet oder nicht (Rechtsfolgeermessen). Vielmehr verdeutlicht die geltende Kann-Bestimmung, dass es beim Kriterium der Unzumutbarkeit nicht um die Einhaltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen geht, sondern um den Verzicht auf den Wegweisungsvollzug aus humanitären Gründen.⁷ Aus diesen Gründen hat die Kommission sich für eine Umsetzung entschieden, bei der nur die Wendung «in Situationen wie» der geltenden Bestimmung gestrichen wird.

1.4 Umsetzung durch die SPK

An ihrer Sitzung vom 4. September 2025 beauftragte die SPK des Nationalrates das Kommissionssekretariat und die Verwaltung, den Vorentwurf für eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Am 26. Februar 2026 verabschiedete die Kommission ihren Vorentwurf mit 16 zu 9 Stimmen zuhanden der Vernehmlassung.

Eine Minderheit der Kommission (*Jost, Arslan, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli Nina, Tschopp, Widmer Céline*) beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten, da sie der Meinung ist, dass diese Gesetzesanpassung nicht der richtige Weg sei, das Asylsystem glaubwürdig zu gestalten. Es würde die vulnerabelsten Personen treffen, denen heute aufgrund kumulativer Faktoren eine vorläufige Aufnahme gewährt wird (bspw. alleinstehende Mutter mit Verantwortung für minderjährige Kinder, medizinisch angeschlagen, ohne soziales Netzwerk in ihrem Heimat- oder Herkunftsland).

1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Folgt nach Vernehmlassung

⁷ Blum/Caroni/Plozza, Kommentar AIG, Art. 83 N 34 und BVGE 2014/26, E. 7.3, 7.9.6 in fine; so auch die Intention für die Verwendung der Kann-Bestimmung in der der Vorgängerregelung von Art. 14a Abs. 4 ANAG, vgl. BBl 1990 II 573, 668

2 Grundzüge der Vorlage

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll die parlamentarische Initiative 24.438 von Nationalrat Gregor Rutz umgesetzt werden. Künftig soll eine vorläufige Aufnahme aufgrund der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nur noch dann gewährt werden können, wenn Ausländerinnen oder Ausländer wegen Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt oder medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind (Art. 83 Abs. 4 VE-AIG). Zudem soll eine neue Übergangsbestimmung geschaffen werden, damit die vorläufige Aufnahme von Personen, denen bereits eine vorläufige Aufnahme vor dem Inkrafttreten dieser neuen Regelung gewährt wurde, aufgrund der neuen Einschränkung nicht aufgehoben werden kann. Für sie soll deshalb das bisherige Recht Anwendung finden.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Ausländer- und Integrationsgesetz

Art. 83 Abs. 4

In dieser Bestimmung sollen die Voraussetzungen für die Beurteilung eines unzumutbaren Wegweisungsvollzugs neu abschliessend geregelt werden.

Dazu wird der Ausdruck «in Situationen wie» gestrichen. Eine abschliessende Aufzählung im Gesetz (Enumerationsprinzip) begrenzt den Anwendungsbereich einer Rechtsnorm auf die ausdrücklich genannten Tatbestände und schliesst damit alle nicht genannten Fälle aus.

Das SEM soll künftig nur noch bei Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt oder medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat im Einzelfall über eine Gewährung einer vorläufigen Aufnahme entscheiden können und darüber, ob die betroffene Person konkret gefährdet ist.

Art. 126h Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

Für vorläufige Aufnahmen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung verfügt worden sind, soll das bisherige Recht gelten. Dies gilt auch im Hinblick auf eine Überprüfung der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 1 AIG). Auch diese wird auf der Grundlage des alten Rechts erfolgen. Dies soll auch für laufende Verfahren beim SEM oder vor dem Bundesverwaltungsgericht gelten, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängig sind.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat Auswirkungen auf die Erteilung von vorläufigen Aufnahmen wegen Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung sowie auf deren Überprüfung.

Die Gesetzesänderung würde zu Einsparungen auf Bundesebene pro nicht verfügbarer vorläufiger Aufnahme von rund 18'900 Franken pro Jahr (Stand 2026) für nicht ausgerichtete Globalpauschalen führen. Ebenfalls eingespart würden die einmaligen Integrationspauschalen in der Höhe von 19'058 Franken pro Person (Stand 2026). Diesen Einsparungen stehen Mehrausgaben für die erhöhte Anzahl an Nothilfepauschalen (einmalige Pauschale je nach Art des durchlaufenen Asylverfahrens – Beschleunigtes Verfahren 4'115 Franken, Erweitertes Verfahren 11'636 Franken – Stand 2026), die zusätzlich ausgerichtet werden müssten, gegenüber. Dies, da Personen, deren Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist, nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid nur noch Nothilfe erhalten. Zudem trägt der Bund in diesen Fällen die Kosten für die Ausreise bzw. beteiligt er sich an den Aufwendungen der Kantone, die mit der Organisation der Ausreise direkt im Zusammenhang stehen (Art. 92 AsylG). Die durchschnittlichen Flugkosten für eine freiwillige Ausreise oder eine Rückführung mittels Linienflug betragen rund 700 Franken. Die durchschnittlichen Flugkosten bei einem Sonderflug betragen pro Person rund 5'500 Franken. Es wird allerdings nur eine sehr geringe Anzahl ausreisepflichtiger Personen (2-4%) mit Sonderflügen zurückgeführt.

Weitere vom Bund zu tragende Kosten können etwa für die Identitätsabklärung, die Papierbeschaffung oder die medizinische Begleitung anfallen. Hinzu kommen verschiedene Pauschalen, die der Bund den Kantonen je nach Einzelfall entrichtet, etwa für die ausländerrechtliche Administrativhaft (200 Franken pro Person und Hafttag) oder für die polizeiliche Begleitung auf Linien- oder Sonderflügen (bis zu 400 Franken pro Tag und Begleitperson). Im Falle einer freiwilligen Ausreise dürfte ein Teil der betroffenen Personen überdies mit einer finanziellen Rückkehrhilfe gemäss Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe d AsylG ausreisen (eine finanzielle Hilfe von bis zu 1'000 Franken sowie eine materielle Projekthilfe von bis zu 5'000 Franken). Diese Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Nothilfepauschale sind aber deutlich tiefer als die eingesparten Global- und Integrationspauschalen. Am Beispiel einer alleinstehenden Person, die aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von der Gewährung einer vorläufigen Aufnahme ausgeschlossen wird und die Schweiz verlassen muss, hätte dies beim Bund Einsparungen von rund 100'000 Franken zur Folge. Gleichzeitig entstünden zusätzliche Kosten für die Nothilfe sowie für die Ausreise und die Rückkehrhilfe.⁸

⁸ Ausgangslage : Der Asylentscheid wird durchschnittlich ein Jahr nach der Einreise in die Schweiz rechtskräftig. D.h. Globalpauschale für vorläufige Aufnahme wird noch für sechs Jahre ausgerichtet. Die durchschnittliche Erwerbsquote des Bestandes aller vorläufig aufgenommenen Personen, somit inklusive Kinder, Seniorinnen und Senioren etc., beträgt 25 %.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Da weniger vorläufige Aufnahmen erteilt würden (siehe Ziff. 4.1), würden weniger vorläufig aufgenommene Personen den Kantonen insbesondere zur Unterbringung und Integration zugeteilt. Daraus ergeben sich Einsparungen. Andererseits erhalten sie auch weniger Global- und Integrationspauschalen. Im gleichen Verhältnis wie weniger vorläufig Aufgenommene durch die Kantone versorgt werden müssten, müssten die Kantone jedoch mehr Wegweisungen vollziehen, was mit Kosten verbunden ist, an denen sich der Bund nur bis zu einem gewissen Grad beteiligen kann (vgl. 4.1).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mit der Verfassung vereinbar.

So werden Personen, deren Vollzug der Wegweisung gestützt auf die in der Verfassung verankerten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht zulässig ist (z.B. Art. 25 Abs. 2 und 3 Bundesverfassung [BV]⁹), weiterhin in der Schweiz vorläufig aufgenommen (Art. 83 Abs. 1 und 3 AIG).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagene Änderung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Personen, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, denen jedoch aufgrund von Asyl-ausschlussgründen kein Asyl gewährt wurde, werden weiterhin aufgrund der Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (vgl. Art. 83 Abs. 8 AIG). Damit werden die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention (FK¹⁰) eingehalten. Dies gilt auch für das menschenrechtliche Non-Refoulement-Gebot (Art. 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte [EMRK])¹¹. Stehen sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz wie beispielsweise der Kinderrechtskonvention (KRK)¹² dem Vollzug einer Wegweisung entgegen, werden die Betroffenen ebenfalls aufgrund der Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs weiterhin vorläufig aufgenommen (Art. 83 Abs. 1 und 3 AIG).

⁹ SR 101

¹⁰ SR 0.142.30

¹¹ SR 0.101

¹² SR 0.107

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.