



Ukraine: Status S hat sich gemäss Evaluationsgruppe bewährt

Bern, 29.06.2023 - Der nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine erstmals aktivierte Status S hat sich insgesamt bewährt. Eine Evaluationsgruppe kommt zum Schluss, dass eine kollektive Lösung zur Entlastung des Asylsystems unentbehrlich war. Ihr am 29. Juni 2023 veröffentlichter Bericht zeigt aber auch Anpassungsbedarf, insbesondere bei der Aufnahme der Schutzsuchenden und bei der Integration.

Der Bundesrat hat den im Asylgesetz vorgesehenen Status S am 12. März 2022 erstmals aktiviert, um den aus der Ukraine geflüchteten Menschen rasch und unbürokratisch Schutz gewähren zu können. Im Juni 2022 setzte die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Evaluationsgruppe ein. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Erfahrungen mit der erstmaligen Anwendung des Status S zeitnah aufbereitet und ausgewertet werden.

Einen Zwischenbericht hatte die Evaluationsgruppe am 30. November 2022 vorgelegt. Die darin vorgenommene positive Beurteilung hat sich in den weiterführenden Abklärungen bestätigt: Die bestehenden Rechtsgrundlagen haben sich bewährt, 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 hätten auch die Notwendigkeit einer engen Abstimmung innerhalb des Schengen-Raums verdeutlicht, schreibt die Evaluationsgruppe.

Empfehlungen der Evaluationsgruppe

Neben der grundsätzlich positiven Beurteilung enthält der Bericht Empfehlungen für Anpassungen, auch im Hinblick auf eine künftige Anwendung des Status S. Die Evaluationsgruppe regt unter anderem an, den Status S und namentlich auch die Möglichkeiten von Privatunterkünften in die Notfallplanung aufzunehmen. Das

Hauptaugenmerk müsse dabei auf der Frage liegen, wie Bund und Kantone rasch eine grosse Zahl von Unterbringungsplätzen zur Verfügung stellen könnten. Weiter soll geprüft werden, ob die Durchführung der Registrierungsverfahren und die Unterbringung der Schutzsuchenden unmittelbar nach ihrer Einreise ausserhalb der Bundesasylzentren sinnvoll wären. Zudem soll das Staatssekretariat für Migration (SEM) zusammen mit den Kantonen prüfen, ob die rechtlichen Instrumente der Kantone zur Beschaffung von Unterkünften ausreichend sind.

Unbestritten ist für die Evaluationsgruppe, dass für Personen mit Status S trotz Rückkehrorientierung Integrationsmassnahmen nötig sind. Sie empfiehlt dafür die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage. Weiter brauche es ein detailliertes Monitoring zur Integration von Personen mit Status S. 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 EU unterschiedliche Regelungen zur zeitlichen Dauer der Schutzgewährung bestehen, empfiehlt die Evaluationsgruppe, frühzeitig die Koordination mit der EU an die Hand zu nehmen, sollte die Schutzgewährung über den Frühling 2025 hinaus erforderlich sein. Hingegen erachtet die Evaluationsgruppe eine noch engere Abstimmung mit der EU über die Aktivierung und Aufhebung der Schutzgewährung hinaus nicht als erforderlich.

Möglichkeiten einer Harmonisierung

Die Evaluationsgruppe hat sich auch mit den unterschiedlichen Rechten und Pflichten der verschiedenen Personengruppen im Asylbereich befasst. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit befürwortet sie gewisse Harmonisierungen beim Status S und der vorläufigen Aufnahme. Sie rät aber vor übereilten Anpassungen am Status S ab und spricht sich angesichts der zahlreichen Schnittstellen zwischen dem Status S und der vorläufigen Aufnahme für eine gesamtheitliche Betrachtung aus. Sie empfiehlt namentlich in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Integrationspauschale, Härtefall, Kantonswechsel, Reisen ins Ausland oder Familiennachzug eine vertiefte Prüfung. Die EJPD-Vorsteherin Elisabeth Baume-Schneider hat die Evaluationsgruppe daher beauftragt, die dafür notwendigen Analysen vorzunehmen und verschiedene Optionen zu prüfen. Dabei soll die Evaluationsgruppe auch aufzeigen, in welchen Bereichen eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist.

Die EJPD-Vorsteherin hat den Bundesrat am 28. Juni 2023 über die Ergebnisse des Evaluationsberichts informiert. Am 29. Juni 2023 wurden die Mitglieder des Sonderstabs Asyl (SONAS) und die Teilnehmenden der Anhörungen informiert.

Die Evaluationsgruppe wird von Alt-Nationalrat und Alt-Regierungsrat Urs Hofmann (AG) geleitet. Die weiteren Mitglieder sind Paolo Beltraminelli (Alt-Staatsrat TI), Roland Eberle (Alt-Ständerat und Alt-Regierungsrat TG), Kurt Fluri (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. Für ihre Analyse hat die

Evaluationsgruppe unter anderem Vertreterinnen und Vertreter der operativ tätigen Akteure, namentlich des SEM, der Kantone, Gemeinden, Städte, Hilfswerke sowie weiterer Organisationen und auch Personen aus der ukrainischen Gemeinschaft sowie Rechtsexperten angehört und deren schriftlichen Eingaben ausgewertet.

Adresse für Rückfragen

Kommunikationsdienst EJPD, T +41 58 462 18 18, info@gs-ejpd.admin.ch

Urs Hofmann, Alt-National- und -Regierungsrat, Leiter der Evaluationsgruppe Status S, T
+41 79 293 70 85, info@urs-hofmann.ch

Dokumente

 [Evaluationsgruppe Status S. Bericht vom 26. Juni 2023 \(PDF, 325 kB\)](#)

Herausgeber

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

<http://www.ejpd.admin.ch>

Staatssekretariat für Migration

<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home.html>

<https://www.admin.ch/content/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96236.html>



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Generalsekretariat EJPD

Evaluationsgruppe Status S

Bericht vom 26. Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Auftrag der Evaluationsgruppe	3
2	Hintergrund Status S	4
2.1	Rechtliche Ausgangslage Status S	4
2.2	Entstehung und Entwicklung des Status S	6
2.3	Die Massenzustrom-Richtlinie der EU	6
3	Anwendung des Status S im Kontext des Krieges in der Ukraine	8
3.1	Bundesratsbeschluss vom 11. März 2022	8
3.2	Alternative zur Anrufung Status S	9
3.3	Stand der Aufnahme Status S.....	10
4	Erkenntnisse der Evaluation	10
4.1	Erstaufnahme und Entlastung des Asylsystems	10
4.2	Abstimmung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden	13
4.3	Koordination mit der EU	14
4.4	Einbettung des Status S ins Schweizer Asylsystem	15
4.5	Finanzierung.....	17
4.6	Rückkehrorientierung vs. Integration	18
4.7	Aufhebung des Status S	22
5	Beurteilung und Empfehlungen	23
	Anhang – Liste der Anhörungen	26

1 Ausgangslage und Auftrag der Evaluationsgruppe

In Reaktion auf die massiven Fluchtbewegungen aus der Ukraine hat der Bundesrat am 11. März 2022 für schutzbedürftige Personen aus der Ukraine den Schutzstatus S (in der Folge: Status S) aktiviert. Der Status S wurde in den 1990er-Jahren aufgrund der Erfahrungen der Jugoslawien-Kriege geschaffen, seither aber nie angewendet. Im Kontext des Kriegs in der Ukraine zielte der Status S darauf ab, den Schutzbedürftigen aus der Ukraine rasch Schutz und ein gesichertes Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu gewähren. Gleichzeitig sollte mit der Aktivierung des Status S das Asylsystem entlastet werden, so dass für die regulären Asylverfahren von Schutzsuchenden aus anderen Ländern genügend Kapazitäten bereitstanden und der ordentliche Betrieb fortgeführt werden konnte. Der Status S entspricht zudem in grossen Teilen der EU-Richtlinie für den Fall einer Massenflucht, die im gleichen Zeitraum aktiviert wurde. Mit dem Ziel, europaweit eine möglichst einheitliche Regelung für Schutzbedürftige aus der Ukraine zu haben, hat der Bundesrat beim Status S eine Reihe von Konkretisierungen namentlich im Bereich des Zugangs zur Erwerbstätigkeit sowie in Bezug auf die Bewegungsfreiheit vorgenommen.

Im Nachgang zur Aktivierung des Status S hat die damalige Vorsteherin EJPD Karin Keller-Sutter am 21. März 2022 den Sonderstab Asyl SONAS, das politisch-strategische Führungsorgan zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen im Bereich Asyl und Zuwanderung, unter der Leitung der Staatssekretärin für Migration Christine Schraner Burgener eingesetzt. Dieser koordiniert alle anfallenden Aktivitäten zur Bewältigung der Lage und erlaubt eine ständige Absprache zwischen den relevanten Akteuren von Bund und Kantonen.

Um sicherzustellen, dass die Erfahrungen, die mit der erstmaligen Anwendung der Bestimmungen des Asylgesetzes zum Status S gemacht werden, zeitnah aufbereitet und ausgewertet werden, hat die damalige Vorsteherin des EJPD im Mai 2022 eine externe Evaluationsgruppe eingesetzt. Diese soll die Herausforderungen und Fragen, die sich bei der Anwendung des Status S ergeben, identifizieren, um in einem zweiten Schritt eine Beurteilung der gesetzlichen Grundlagen des Status S und der konkreten Ausgestaltung im Fall des Kriegs in der Ukraine sowie seiner Einbettung im Schweizer Asylsystem zu ermöglichen. Die Leitung der Evaluationsgruppe hat Bundesrätin Karin Keller-Sutter Alt-National- und -Regierungsrat Urs Hofmann übertragen. Weitere Mitglieder der Evaluationsgruppe sind Alt-Staatsrat Paolo Beltraminelli, Alt-Stände- und -Regierungsrat Roland Eberle, Nationalrat und Alt-Stadtpräsident Kurt Fluri, Alt-Regierungsrätin Béatrice Métraux und Alt-Staatssekretär Mario Gattiker sowie als Beisitzende Staatssekretärin Christine Schraner Burgener. Auf Seite des EJPD haben die stv. Generalsekretärin Sylvie Hoffmann und die stv. Chefin des Direktionsstabs des SEM Jenny Hodel die Arbeiten dieser Gruppe begleitet.

Die Evaluationsgruppe hat am 30. November 2022 einen Zwischenbericht mit ersten Erkenntnissen bezüglich der Stärken und Schwächen der geltenden Regelung und ihrer Umsetzung in der Praxis vorgelegt sowie die zu vertiefenden Fragen skizziert. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Zwischenbericht. Er vertieft die Fragen, die im Zwischenbericht offengeblieben sind. Die Evaluationsgruppe hat eine Analyse der Dokumentation zum Status S¹ sowie der diesbezüglichen Beschlüsse des Bundesrates und Protokollen von Sitzungen der massgeblichen Gremien vorgenommen. Sie hat weiter Vertreterinnen und Vertreter der operativ tätigen Stakeholder angehört, namentlich des Staatssekretariats für Migration, der Kantone, Gemeinden, Städte und Hilfswerke sowie weiterer Organisationen. Die

¹ 95.088 Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995; 14.063 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014; Handbuch Asyl und Rückkehr des SEM Artikel C10 Die Schutzbedürftigkeit und Gewährung vorübergehenden Schutzes; Rundschreiben SEM KKJPD SODK Kantonsverteilung Kantonswechsel Status S vom 22.04.2022; Ukraine: Operative Umsetzung des Schutzstatus «S» Weisung vom 06.06.2022 (DE)

Evaluationsgruppe hat sich auch mit Vertreterinnen und Vertretern der ukrainischen Diaspora sowie mit den Sozialpartnern ausgetauscht². Zudem hat das SEM die Evaluationsgruppe über den Stand der Arbeiten zum Umsetzungskonzept «Aufhebung Schutzstatus S – Verfahren und Rückkehr» sowie die Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Praxis des SEM informiert.

Die Evaluationsgruppe hielt es für nützlich, die Erfahrungen anderer europäischer Staaten im Umgang mit den Schutzbedürftigen aus der Ukraine beizuziehen, da die rechtlichen Instrumente auf europäischer Ebene vergleichbar sind. Zu diesem Zwecke wurden daher auch Verantwortungsträger der Bundesministerien des Innern aus Deutschland und Österreich angehört. Zudem hat sie die ihr von den angehörten Stakeholdern zugestellten schriftlichen Eingaben analysiert.

2 Hintergrund Status S

2.1 Rechtliche Ausgangslage Status S

Die Schweiz kann Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehend Schutz gewähren (Art. 4 und 66 ff. AsylG). Dabei werden die Asylgründe von schutzsuchenden Personen nicht individuell geprüft. Schutz wird einzig aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gewährt. Die Zugehörigkeit zur definierten Gruppe wird in einem vereinfachten Verfahren festgestellt. Damit soll in einer Krisensituation die rasche Schutzgewährung gewährleistet und das Asylsystem entlastet werden. Erst bei einem allfälligen Ende des vorübergehenden Schutzes können Schutzsuchende im Rahmen des rechtlichen Gehörs Asylgründe geltend machen sowie Wegweisungshindernisse geprüft werden.

Damit dieses Schutzsystem Anwendung findet, ist ein Grundsatzentscheid in Form einer Allgemeinverfügung des Bundesrates nötig (Art. 66 Abs. 1 AsylG). In seiner Entscheidung definiert der Bundesrat die Gruppe der schutzbedürftigen Personen. Er verfügt dabei über einen erheblichen Ermessensspielraum. So kann er beispielsweise nur einer genau festgelegten Personengruppe aus einer bestimmten Krisenregion Schutz gewähren, wobei diese Verfügung sowohl im Inland als auch an der Grenze oder auch schon im Ausland Wirkung entfaltet. Er konsultiert zuvor die Kantone, Hilfswerke, allenfalls weitere nichtstaatliche Organisationen sowie das UNHCR (Art. 66 Abs. 2 AsylG).

Für Schutzbedürftige an der Grenze und im Inland (Art. 69 AsylG) finden die Bestimmungen über Asylgesuch und Einreise (Art. 18 ff. AsylG) analog Anwendung. Daraus resultiert, dass für diese Schutzsuchenden zumindest gewisse Verfahrensschritte des ordentlichen Asylverfahrens durchzuführen sind (bspw. Gesuchsregistrierung, Sicherheitscheck, Kurzbefragung, Prüfung der Zugehörigkeit zur Gruppe der Schutzbedürftigen). Bei Personen, bei denen der Flüchtlingsstatus aufgrund individueller Verfolgungsgefahr aus einem in der Flüchtlingskonvention aufgeführten Grund offensichtlich vorliegt, ist die Flüchtlingseigenschaft anzuerkennen und Asyl zu gewähren.

Die Kantone erhalten vom Bund für Schutzbedürftige während der Dauer der vorübergehenden Schutzgewährung bis zu deren Erlöschen oder Aufhebung (längstens aber bis zu 5 Jahren nach Anordnung der Schutzgewährung) die Globalpauschale 1 (Art. 20 AsylV 2)³. Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung (Art. 74 Abs. 2 AsylG). Für Schutzbedürftige mit

² Siehe Anhang Anhörungen

³ Die Globalpauschale 1 beträgt ab 1.1.2021 schweizweit durchschnittlich CHF 1'535.27 pro Monat.

einer Aufenthaltsbewilligung zahlt der Bund den Kantonen die Hälfte der Globalpauschale 2 (Art. 26 AsylV 2)⁴.

Beim Status S handelt es sich gemäss dem Willen des Gesetzgebers um einen rückkehrorientierten Status. So sieht Art. 67 Abs. 2 AsylG vor, dass der Bund Massnahmen ergreifen soll in Zusammenarbeit mit Heimat- und Herkunftsstaaten, anderen Aufnahmestaaten oder internationalen Organisationen, um die Voraussetzungen für eine sichere Rückkehr der schutzsuchenden Personen zu schaffen. Der Status S ist daher, im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme oder zum Asylstatus, von Gesetzes wegen nicht mit Integrationsleistungen verknüpft. Die Kantone erhalten im Rahmen der gesetzlichen Regelungen des Status S vom Bund die Integrationspauschale erst zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung B, um damit eine Integrationsförderung im Sinne der Integrationsagenda durchzuführen (Art. 58 Abs. 2 AIG).

Die Schutzbedürftigen dürfen gemäss Asylgesetz grundsätzlich frühestens drei Monate nach der Einreise eine Erwerbstätigkeit ausüben. Die Voraussetzungen für die Zulassung zur Erwerbstätigkeit richten sich nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG). Es besteht daher für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine Bewilligungspflicht, und nicht, wie etwa bei vorläufig Aufgenommenen, eine reine Meldepflicht. Der Bundesrat kann jedoch günstigere Bedingungen für die Erwerbstätigkeit vorsehen (Art. 75 AsylG) und folglich die Wartefrist verkürzen. Die Bewilligungserteilung erfolgt durch die Kantone (ohne Zustimmung des SEM), das Gesuch ist durch den Arbeitgeber zu stellen. Gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. I AIG könnte zudem von den üblichen Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18–29 AIG) wie bspw. der Prüfung des Vorrangs der inländischen Arbeitskräfte abgewichen werden. Zum Schutz vor Missbrauch und Sozialdumping werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen hingegen geprüft (Art. 53 Abs. 1 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE). Eine selbständige Erwerbstätigkeit ist von Gesetzes wegen nicht vorgesehen (Art. 53 VZAE).

Mit dem Status S erhalten die Betroffenen einen Ausweis S (Art. 45 Asylverordnung 1, AsylV 1, SR 142.311). Dieser Ausweis ist zunächst auf höchstens ein Jahr befristet, aber verlängerbar. Schutzbedürftige unterliegen wie vorläufig Aufgenommene Reisebeschränkungen, welche auch innerhalb des Schengen-Raums gelten. Jede Auslandsreise ist folglich grundsätzlich bewilligungspflichtig durch die Ausstellung eines Rückreisevisums oder Reisedokuments. Sie kann nur bewilligt werden, wenn Reisegründe und die Voraussetzungen gemäss Artikel 9 RDV (Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, SR 143.5) erfüllt sind. Der Bundesrat hat jedoch im vorliegenden Fall Anpassungen beim Zugang zur Erwerbstätigkeit und in Bezug auf die Reisefreiheit vorgenommen (siehe Kapitel 3.1).

Die Familienzusammenführung ist analog zu derjenigen bei anerkannten Flüchtlingen geregelt. Das heisst, gemäss Artikel 71 AsylG erhalten Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner sowie minderjährige Kinder von Schutzbedürftigen ebenso vorübergehenden Schutz, wenn sie gemeinsam um Schutz nachsuchen oder wenn sie durch die Flucht getrennt wurden. Im Kontext des Ukraine-Krieges ist die praktische Tragweite der Bestimmungen über die Familienzusammenführung begrenzt, da die Visumsbefreiung zugunsten der Ukraine individuelle Einreisen aller Familienmitglieder ermöglicht.

Soll der Status S vor Ablauf von fünf Jahren wieder aufgehoben werden, muss ein vollständiges Asylverfahren durchgeführt werden, wenn sich im Rahmen des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung ergeben (Art. 76 Abs. 3 AsylG).

⁴ Die Globalpauschale 2 beträgt ab 1.1.2021 schweizweit durchschnittlich CHF 1'473.47 pro Monat.

2.2 Entstehung und Entwicklung des Status S

Die Schweiz war in den 1990-er Jahren mit einem grossen Zustrom an schutzsuchenden Personen konfrontiert, die vor den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien flohen. Da die individuelle Prüfung von Gesuchen einer solch grossen Anzahl Schutzsuchender das Asylsystem überfordern kann, wurde im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998⁵ das System des vorübergehenden Schutzes geschaffen. Dieser Schutzbedürftigen-Status soll dazu dienen, für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, rasch auf einen ausserordentlich grossen Zustrom von Personen in die Schweiz reagieren zu können, wenn die Kapazitäten des schweizerischen Asylsystems zur Bewältigung nicht mehr ausreichen.

Der Status S wurde bis zum Ukraine-Krieg nie aktiviert, was von Seiten der Politik und der Zivilgesellschaft wiederholt zur Forderung führte, diesen abzuschaffen. So beispielsweise im Rahmen der Behandlungen des Berichts des Bundesrates zur vorläufigen Aufnahme und zur Schutzbedürftigkeit in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers «Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme» vom 29. September 2011, 13.3844 Romano «Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit» vom 26. September 2013 sowie 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates «Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit» vom 14. Februar 2014. Der Bundesrat stellt in seinem Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen Bericht»⁶ in Aussicht, bei einer umfassenden Neuregelung der vorläufigen Aufnahme eine Abschaffung des Status S zu prüfen. Auch die parlamentarische Initiative 16.403 «Familiennachzug: Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene», welche eine Angleichung der Regelungen zum Familiennachzug für schutzbedürftige Personen an die Regelungen zum Familiennachzug für vorläufig aufgenommene Personen vorsah, mündete trotz mehreren Jahren Beratung nicht in einer Gesetzesanpassung, namentlich, weil der Nationalrat in der Änderung keinen Mehrwert sah.

Der Bundesrat führte in seinen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen⁷ die fehlende Aktivierung des Schutzbedürftigenstatus hauptsächlich darauf zurück, dass erhöhte Asylgesuchszahlen – etwa im Gefolge des grossen Zustroms von Asylsuchenden aus Eritrea oder im Gefolge der Bürgerkriege in Syrien/Irak oder Afghanistan – jeweils in den ordentlichen Strukturen bewältigt werden konnten und dass die Schutzgewährung als vorübergehendes Instrument konzipiert wurde, welches lediglich für eine relativ kurze Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung Anwendung finden soll. Demgegenüber sei bei Konflikten wie in Syrien oder Afghanistan jeweils ein Ende der Gefährdung innert fünf Jahren unrealistisch. Der Bundesrat führte als weiteres Argument gegen die Aktivierung des Schutzbedürftigenstatus in diesen Situationen die vereinfachte Regelung in Bezug auf den Familiennachzug gegenüber der vorläufigen Aufnahme an. Schliesslich befand der Bundesrat, dass die vereinfachten Verfahren in einem Widerspruch zum Sicherheitsinteresse der Schweiz stünden, da eine Identifizierung von Personen, die eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellten, im Rahmen eines bloss summarischen Aufnahmeverfahrens kaum möglich sei.

2.3 Die Massenzustrom-Richtlinie der EU

Am 4. März 2022 aktivierte der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen

⁵ vgl. BBI 1996 II 1, hier 78 ff. sowie AS 1999 2262

⁶ Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate: 11.3954 Hodgers «Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme» vom 29. September 2011 13.3844 Romano «Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit» vom 26. September 2013 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates «Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit» vom 14. Februar 2014

⁷ Parlamentarische Initiative. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 25. Oktober 2019. Stellungnahme des Bundesrates

Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind (Massenzustrom-Richtlinie). Die Richtlinie war 2001 – wie der Status S in der Schweiz – als Antwort auf den Zustrom von Flüchtlingen während der Jugoslawienkriege für aussergewöhnliche Lagen geschaffen, aber seither noch nie aktiviert worden. Die Richtlinie 2001/55/EG stellt das Bestehen eines Massenzustroms fest und beschreibt die Personengruppen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird (vgl. Art. 5). Die Dauer des vorübergehenden Schutzes beträgt mindestens ein Jahr, wird bei Bedarf automatisch um zwei Mal sechs Monate verlängert und kann um ein weiteres Jahr verlängert werden (vgl. Art. 4). Spätestens nach maximal drei Jahren endet der vorübergehende Schutz. Die Massenzustrom-Richtlinie sieht keinen Mechanismus für eine Verlängerung darüber hinaus vor, d.h. ohne anderweitige Regelung oder Empfehlung der EU kommt ab diesem Zeitpunkt das nationale Recht zur Anwendung. Die EU-Mitgliedstaaten erwarten von der EU-Kommission eine starke Koordination in Bezug auf die Phase nach Auslaufen des temporären Schutzes.

Der Beschluss des Rates, diese Richtlinie anzuwenden, führt dazu, dass in allen EU-Mitgliedstaaten für die im Beschluss bezeichneten Personengruppen vorübergehender Schutz gemäss dieser Richtlinie gewährt wird. Ziel dieser Richtlinie ist einerseits, dass den betroffenen Personen rasch ein vorübergehender Status zugesprochen wird, ohne dass sie hierfür ein Asylverfahren durchlaufen müssen, andererseits, eine Überlastung der Asylsysteme zu vermeiden.

Die mit dem Status des vorübergehenden Schutzes verbundenen Rechte sind im Vergleich zum Status von Asylsuchenden in den meisten EU-Mitgliedstaaten relativ umfassend, auch um ein Ausweichen auf das Asylverfahren zu vermeiden. Ein formelles Asylgesuch kann dennoch jederzeit eingereicht werden, die Behandlung kann vom einzelnen Staat aber bis zum Ende des vorübergehenden Schutzes ausgesetzt werden. Während des Zeitraums, während dem die Personen vorübergehenden Schutz geniessen, gestatten die Mitgliedstaaten u.a. die Ausübung einer unselbständigen oder einer selbständigen Erwerbstätigkeit bzw. Minderjährigen Zugang zum Bildungssystem. Aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik können die EU-Staaten den Zugang zu unselbständigen Erwerbstätigkeiten einschränken und EU- und EWR-Bürgern sowie Drittstaatsangehörigen mit rechtmässigem Aufenthalt, die Arbeitslosengeld beziehen, Vorrang einräumen. In Deutschland wird diese Vorgabe der Richtlinie beispielsweise so umgesetzt, dass die Personen grundsätzlich nicht zur Ausübung einer unselbständigen Arbeit berechtigt sind, jedoch eine entsprechende Erlaubnis beantragen können. Die Bemessung der Sozialhilfe soll nach nationalem Recht erfolgen. In der Praxis üben die EU-Mitgliedstaaten diesen Spielraum denn auch unterschiedlich aus. So gewährt Deutschland schutzbedürftigen Personen aus der Ukraine die Sozialhilfe nach den Massstäben, wie sie für anerkannte Flüchtlinge gelten. Darüber hinaus gibt es spezifische Regeln für den Familiennachzug: Neben der Kernfamilie gelten auch abhängige Verwandte als Familienangehörige.

Die Mitgliedstaaten sind gemäss Richtlinie dazu angehalten, einen Aufenthaltstitel auszustellen. Der temporäre Schutzstatus gemäss EU-Richtlinie schafft von sich aus keine Reisefreiheit im Schengen-Raum. Eine solche ergibt sich daher im Falle der aus der Ukraine Geflüchteten nicht aus dem Status des temporären Schutzes, sondern aus dem Recht auf Mobilität, über welches ukrainische Staatsangehörige mit einem biometrischen Pass schengenrechtlich verfügen und das eine Mobilität im Schengen-Raum für maximal 90 Tage ermöglicht.

Die Richtlinie 2001/55/EG ist für die Schweiz nicht verbindlich und es existiert demzufolge auch keine Umsetzung ins nationale Recht in Form eines deckungsgleichen Rechtsstatus. Der Beschluss des Rates hatte für die Schweiz wie auch die anderen assoziierten Staaten daher auch keine rechtliche Bindungswirkung. Um die Richtlinie 2001/55/EG auf freiwilliger Basis komplett ins nationale Recht übernehmen zu können, wären rechtliche Prozesse

notwendig, welche für eine rasche und unbürokratische Schutzgewährung nicht praktikabel wären.

Anlässlich des Rates der EU-Innenminister und -ministerinnen vom 14. Oktober 2022 hat die EU-Kommission angekündigt, dem EU-Rat bei Ablauf des ersten Jahres keine Aufhebung des temporären Schutzes gemäss der EU-Richtlinie beantragen zu wollen, weshalb sich der EU-Rat dazu nicht äussern müsste und der temporäre Schutz automatisch verlängert würde. Die Kommission äusserte auch bereits ihre Absicht, nach Ablauf der ersten automatischen Verlängerung erneut gleich vorzugehen. Damit dürfte es in der EU, abgesehen von einer grundlegenden und heute nicht vorhersehbaren Lageveränderung, zu einer automatischen Verlängerung des vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2024 kommen. Sollte sich die Ausgangslage wesentlich verändern, kann die EU unabhängig von diesen Verlängerungsmöglichkeiten jederzeit die Aufhebung des temporären Schutzes beschliessen.

3 Anwendung des Status S im Kontext des Krieges in der Ukraine

3.1 Bundesratsbeschluss vom 11. März 2022

Um den Geflüchteten aus der Ukraine schnell und möglichst unbürokratisch Schutz zu gewähren, hat der Bundesrat nach Konsultation der Kantone, der Gemeinden, Städte, Hilfswerke und des UNHCR per 12. März 2022 den Status S aktiviert. Er hat dazu die Allgemeinverfügung zur «Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine» verabschiedet, in der er die Kategorie der Schutzbedürftigen definiert hat. Demnach erhalten neben ukrainischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen auch Personen aus Drittstaaten, die das Land wegen des Krieges verlassen haben, den Status S. Voraussetzung ist, dass sie vor ihrer Flucht über eine gültige Aufenthaltsberechtigung in der Ukraine verfügten und nicht sicher und dauerhaft in ihre Heimat zurückkehren können.

Die Allgemeinverfügung regelt nicht alle Fallkonstellationen. Daher hat das SEM interne Weisungen zum Umgang mit Personen mit einer doppelten Staatsangehörigkeit und binationalen Paaren erlassen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Praxis des SEM bestätigt, die auf diesen Weisungen basiert⁸. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip erhalten ukrainische Staatsangehörige, die zusätzlich über die Staatsangehörigkeit eines EU/EFTA-Staates oder eines angelsächsischen Staates verfügen, keinen Status S, da sie im zweiten Heimatland wirksam Schutz erhalten können. Das gleiche gilt für binationale Paare, wenn ein Ehegatte über die Staatsangehörigkeit eines Staates der erwähnten Ländergruppe verfügt.

Schliesslich stellt sich die Frage, in welchen Fällen Personen aus Drittstaaten, die in der Ukraine als Flüchtlinge gemäss Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt waren, nach ihrer Einreise zu einem Asylverfahren (mit dem Ziel der Asylgewährung) zugelassen werden, weil sie eine «offensichtliche Verfolgung» im Sinne von Art. 69 Abs. 2 AsylG geltend machen. Kommt das SEM während der Befragung zu einem anderen Schluss und verfügt «lediglich» die Anordnung des Status S, besteht nach dem Wortlaut des Gesetzes dagegen keine Beschwerdemöglichkeit. Dieser Ausschluss einer Beschwerdemöglichkeit ist aus heutiger Sicht kaum vereinbar mit der Rechtsweggarantie der Bundesverfassung. Das SEM teilt diese Einschätzung nicht und verweist auf den Willen des Gesetzgebers, mit dem Status S die Entlastung des Asylsystems sicherzustellen, weshalb dieser auch die Beschwerdemöglichkeit eingeschränkt hat. Aus Sicht der Evaluationsgruppe müsste eine Klärung insbesondere durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen, wobei entsprechende Urteile nach aktuellem Kenntnisstand noch nicht ergangen sind. Im Rahmen einer allfälligen Revision der

Bestimmungen zum vorübergehenden Schutz müsste die heutige Rechtslage sicherlich überprüft werden.

Der Status S entspricht zu einem grossen Teil der von der EU am 4. März 2022 angerufenen Massenzustrom-Richtlinie. Abweichungen gibt es beispielsweise in Bezug auf die Wartefrist für einen Zugang zur Erwerbstätigkeit und die Reisefreiheit. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Regelung im Schengen-Raum hat der Bundesrat daher in diesen Bereichen eine Reihe von Konkretisierungen am Status S vorgenommen.

Der temporäre Schutzstatus gemäss EU-Richtlinie schafft wie erwähnt keine Reisefreiheit im Schengen-Raum. Eine solche ergibt sich aber aus dem Recht auf Mobilität, über welches ukrainische Staatsangehörige mit einem biometrischen Pass schengenrechtlich verfügen und das eine Reisefreiheit im Schengen-Raum für maximal 90 Tage pro 180 Tage ermöglicht. Um dieser besonderen Situation Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat eine Anpassung von Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) vorgenommen und explizit vorgesehen, dass Personen mit Status S ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und ohne Rückreisevisum in die Schweiz zurückkehren können (Art. 9 Abs. 8 RDV).

Im Weiteren hat der Bundesrat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, günstigere Bedingungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorzusehen. So hat er einerseits die gesetzlich vorgesehene Wartefrist zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aufgehoben und auch die selbständige Erwerbstätigkeit ermöglicht. Zudem beschloss der Bundesrat, für die Förderung u.a. des Spracherwerbs den Kantonen einen Unterstützungsbeitrag von 250 Franken pro Person und Monat auszurichten (siehe Kapitel 4.6).

Angesichts der anhaltenden allgemeinen Gefährdungslage in der Ukraine hat der Bundesrat am 9. November 2022 beschlossen, den Status S für Schutzsuchende aus der Ukraine analog zur EU nicht vor dem 4. März 2024 aufzuheben. Vorbehalten bleibt eine grundlegende Verbesserung der Situation in der Ukraine. Zudem hat er entschieden, die am 13. April 2022 beschlossenen spezifischen Unterstützungsmaßnahmen für Personen mit Status S in der Höhe von 250 Franken pro Person und Monat bis zum 4. März 2024 zu verlängern.

3.2 Alternative zur Anrufung Status S

Analog zu bisherigen Situationen mit grossen Flüchtlingsströmen wäre auch bei den Personen aus der Ukraine die Durchführung von regulären Asylverfahren grundsätzlich denkbar gewesen. Nach der Einführung des Status S verzeichneten die Bundesasylzentren (BAZ) im März 2022 täglich bis zu 1400 Eintritte. Allein in den ersten sechs Wochen nach der Aktivierung des Status S wurden in der Schweiz über 40'000 schutzsuchende Personen aus der Ukraine registriert. Aufgrund dieser hohen Anzahl von Personen, die aufgrund der geographischen Nähe und der visumsfreien Reise im Schengenraum innert weniger Tage und Wochen in die Schweiz gekommen ist, wäre das Asylsystem ohne Zweifel schnell überlastet gewesen. Im Kontext des Ukraine-Kriegs war zudem davon auszugehen, dass ein grosser Teil der schutzsuchenden Personen als Folge der kriegerischen Auseinandersetzungen ihr Land verlassen haben, so dass flüchtlingsrechtlich relevante Vorbringen im Sinne einer individuellen und gezielten politischen Verfolgung (Art. 3 AsylG) kaum geltend gemacht würden. Liegen keine asylrelevanten Gründe vor und sind keine weiteren Abklärungen erforderlich, ist ein Asylgesuch im Regelfall abzulehnen.

Angesichts der Situation in der Ukraine würde der Vollzug der Wegweisung aufgrund der Unzumutbarkeit jedoch zu Gunsten einer vorläufigen Aufnahme aufgeschoben. Erhalten die Betroffenen eine vorläufige Aufnahme infolge der offensichtlichen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs in die Ukraine, sind damit die entsprechenden Statusrechte der vorläufigen Aufnahme verbunden (z.B. Aufnahme einer selbständigen oder

unselbständigen Erwerbstätigkeit nach einer einfachen Meldung, vgl. Art. 85a AIG, oder der Anspruch auf die Ausstellung eines Reisedokumentes oder Rückreisevisums unter bestimmten Voraussetzungen für bestimmte notwendige Reisen, Art. 9 RDV). Da Personen aus der Ukraine visumsfrei in die Schweiz reisen können, stellt sich faktisch die Frage des Familiennachzugs nicht, da es jeder Person freisteht, eigenständig in die Schweiz zu kommen und ein eigenes Asylgesuch einzureichen. Im Ergebnis hätten die Behörden einen relativ grossen Aufwand tätigen müssen, um ein vergleichbares Resultat zu erzielen, umso mehr vorgängig ein aufwändigeres, ordentliches Asylverfahren hätte durchgeführt werden müssen. Weiter gilt es zu bedenken, dass eine unterschiedliche Lösung in der Schweiz und in der EU dazu führen könnte, dass die Schweiz für die Betroffenen besonders attraktiv und daher zu einer beliebten Destination würde. Die Überlastung des Asylsystems hätte schliesslich auch negative Auswirkungen auf die Fristen für die Behandlung der Gesuche der anderen Asylsuchenden, die dem Ziel der Beschleunigung der Asylverfahren zuwiderlaufen würden. Dies wiederum hätte die Schweiz als Zielland für Asylsuchende aus anderen Staaten attraktiv machen können, insbesondere für Personen, welche aus asylfremden Motiven ein Asylgesuch stellen.

3.3 Stand der Aufnahme Status S

Gemäss UNHCR haben bisher 5,1 Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer in Europa (EU/EFTA und Vereinigtes Königreich) einen temporären Schutzstatus oder einen vergleichbaren Aufenthaltstitel beantragt. Bis Ende Mai 2023 wurden in der Schweiz über 83'000 Gesuche um Status S gestellt. Das SEM hat rund 80'600 Personen den Status S gewährt. Über 12'000 Personen haben inzwischen auf den Status S verzichtet und die Schweiz selbständig verlassen.

In einer ersten Phase nach Anrufung des Status S bis Mitte April 2022 schwankte der wöchentliche Durchschnitt von Schutzanträgen zwischen 1100 und 800 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 Schutzanträgen pro Tag. Seither ist die Zahl der täglichen Schutzanträge rückläufig und lag im Mai 2023 bei 35 bis 55 pro Tag.

Rund 96 % der bisherigen Gesuchstellenden sind ukrainische Staatsangehörige. Die restlichen vier grössten Gruppen der Top-5 der Antragstellenden stammen aus: Russland (490 Anträge, Schutzquote 89 %), der Türkei (299 Anträge, Schutzquote 64 %), Aserbaidschan (157 Anträge, Schutzquote 69 %), Georgien (155 Anträge, Schutzquote 71 %) und Belarus (151 Anträge, Schutzquote 95 %). 39'100 Personen sind im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre). Bis Ende Mai 2023 hatten 6'700 Personen eine Arbeit in der Schweiz aufgenommen (siehe Kapitel 4.6 für weiterführende Informationen zur Erwerbstätigkeit).

4 Erkenntnisse der Evaluation

4.1 Erstaufnahme und Entlastung des Asylsystems

Sofern die geflüchteten Personen aus der Ukraine sich nicht bereits vor der Einreise in die Schweiz eine private Unterkunft besorgt haben, sind die Bundesasylzentren (BAZ) in der Regel die erste Anlaufstelle für Geflüchtete. Schutzsuchende, die bereits in die Schweiz eingereist sind, können ihr Gesuch online über das Web-Portal RegisterMe einreichen. Zur Registrierung begeben sich schutzsuchende Personen anschliessend in eines der BAZ. Dort erhebt das SEM die Personendaten und Fingerabdrücke und prüft jedes Gesuch individuell (Sicherheitsüberprüfung und Prüfung, ob zugehörig zur Gruppe der Schutzbedürftigen). Alle Schutzsuchenden erhalten beim Ausfüllen der Formulare (schriftliche Kurzbefragung) eine Rechtsberatung, die in Gruppen erfolgen kann. In klaren Fällen erteilt das SEM den Status S direkt gestützt auf die schriftlichen Angaben der gesuchstellenden Person. Eine mündliche Kurzbefragung wird nur durchgeführt, wenn eine Ablehnung des Gesuchs erwogen wird, es sich um einen Spezialfall handelt (z.B. binationale Paare) oder offensichtliche Hinweise auf

Asylgründe bestehen. In diesem Fall wird die gesuchstellende Person von einer Rechtsvertretung begleitet. Für die Rechtsberatung und die Rechtsvertretung sind die gleichen Stellen zuständig, die das SEM für die regulären Asylverfahren mandatiert hat. Wie im Asylverfahren ist diese rechtliche Begleitung für die Schutzsuchenden kostenlos.

Im BAZ wartet die schutzsuchende Person anschliessend auf den Entscheid zum Status S, was in der Regel einige Tage dauert. Sofern der Entscheid nicht innerhalb des Aufenthalts im BAZ ausgehändigt werden kann (zum Beispiel, weil zusätzliche Abklärungen getroffen werden müssen), tritt die Person in einen Kanton aus und erhält ihren Entscheid auf dem Postweg an die Adresse ihrer Unterkunft. Das gilt auch für Personen, welche bereits in einer kantonalen Unterkunft oder einem Privathaushalt beherbergt sind. Für Personen, die noch über keine Unterkunftsmöglichkeit in der Schweiz verfügen, wird eine Unterbringung organisiert.

Bei der Erteilung des Status S kann keine Beschwerde gegen die Sistierung des Asylverfahrens geführt werden (Art. 69 Abs. 3 i.V.m. 107 Abs. 2 Bst. b AsylG). Entscheidet das SEM, keinen vorübergehenden Schutz zu gewähren, ist gegen den ablehnenden Entscheid eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht möglich. Gemäss aktueller Praxis des SEM wird bei einem ablehnenden Entscheid nicht von Amtes wegen ein Asylverfahren an die Hand genommen, sondern die betroffene Person muss explizit um Asyl ersuchen. Die Anforderungen an das Asylersuchen sind tief. Von dieser Praxis ausgenommen sind klare Einzelfälle, in denen im Verfahren um den Status S explizit um Asyl ersucht wurde. Das SEM begründet seine Praxis damit, dass die Durchführung eines Asylverfahrens nicht dem Willen sämtlicher Betroffener entspricht. Auch würde ein derartiger Automatismus dem Grundgedanken des Status S, der Entlastung des Asylsystems, widersprechen. Bisher besteht keine eindeutige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Durchführung eines Asylverfahrens nach einem ablehnenden Entscheid zum Status S.

Meist verbleiben die Betroffenen im Unterschied zum regulären Asylverfahren, bei welchem sich die Asylsuchenden bis zu 140 Tage in einem BAZ aufhalten, folglich nur ein bis drei Nächte in den BAZ und werden dann anhand des bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssels einem Kanton zugewiesen. Ab diesem Zeitpunkt trägt der betreffende Kanton oder je nach Organisationsform die Gemeinden die Verantwortung für die Betreuung der ukrainischen Geflüchteten. Die Kantone werden vom Bund mittels der Globalpauschale entschädigt.

Die Evaluationsgruppe Status S stellt fest, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden schnell reagiert haben. Auch wenn die Anfangsphase chaotisch war und die Abläufe zunächst improvisiert waren, konnten alle schutzbedürftigen Personen zeitnah registriert und umgehend untergebracht werden. Eine Herausforderung, die auch ausserhalb von Krisenzeiten besteht, war aus Sicht der Kantone insbesondere der Datenaustausch und teilweise auch die Qualität der Daten (z.B. aufgrund der kyrillischen Schrift). Anfänglich eher aufwändige Prozeduren wurden jedoch laufend mithilfe digitaler Lösungen vereinfacht. Die Herausforderungen beim Datenaustausch sind vor allem technischer und praktischer Natur. Die Evaluationsgruppe sieht in diesem Bereich keinen rechtlichen Anpassungsbedarf.

Neben der schnellen und unbürokratischen Schutzgewährung an Geflüchtete aus der Ukraine zielte der Bundesrat mit der Aktivierung des Status S darauf ab, das ordentliche Asylsystem nicht zu überlasten, so dass genügend Kapazitäten für die regulären Asylverfahren von Personen aus anderen Herkunftsstaaten bereitstehen. Dank dem vereinfachten Verfahren und der entsprechend kurzen Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren wurde dieses Ziel für den Bund erreicht.

Ein Verbleib in den Bundesasylzentren für die Dauer eines beschleunigten Asylverfahrens wäre trotz den stark erhöhten Unterbringungskapazitäten und insbesondere aufgrund der Personalressourcen nicht zu bewältigen gewesen. Zwar ist die Zahl der pendenten Asylgesuche seit Anfang 2022 stark angestiegen, da zu Beginn des Ukraine-Kriegs das

Personal mit der Einführung des Status S absorbiert war und gleichzeitig die Zahl der neuen regulären Asylgesuche stetig zunahm. Die monatlichen Erledigungszahlen bei den Asylgesuchen waren jedoch konstant und der ordentliche Betrieb für Asylsuchende aus anderen Staaten konnte stets aufrechterhalten werden.

Allerdings führte die vergleichbar kurze Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren zu grossen Auswirkungen auf die Kantone, Städte und Gemeinden. Gemäss übereinstimmenden Aussagen hatten diese kaum Zeit, sich auf die ankommenden Personen vorzubereiten und ihnen geeignete Unterkünfte zu organisieren sowie Unterstützungsmassnahmen für besonders vulnerable Personen vorzusehen. Die im ordentlichen Asylverfahren in den BAZ durchgeführte Erstinformation und die medizinischen Abklärungen mussten in den Kantonen nachgeholt werden.

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesstrukturen auch im Notfall gleichzeitig die ordentlich gestellten Asylgesuche zu bewältigen haben, drängt sich – bei einem parallelen Existieren des S- und des Asylverfahrens – grundsätzlich folgende Arbeitsteilung auf: Der Bund ist für die Registrierung und Überprüfung der Gesuche für den Status S zuständig, die Kantone, Städte und Gemeinden für die Unterbringung und Betreuung der schutzbedürftigen Personen. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Kantone, Städte und Gemeinden trotz der raschen Verteilung über einen ausreichenden Vorlauf verfügen, um die Unterbringung und Betreuung insbesondere für Medizinalfälle und Vulnerable aufzugleisen. Konkret wäre daher die Definition eines Mindestaufenthalts in den Bundesasylzentren sinnvoll. Zudem sind die Abläufe dahingehend zu überprüfen, dass sichergestellt ist, dass trotz eines im Vergleich zu einem Asylverfahren summarischen Aufnahmeprozederes die Kantone bei der Zuweisung die relevanten, für die kantonale Erstaufnahme erforderlichen Informationen erhalten können. Ausserdem wäre zu prüfen, ob im Wiederholungsfall eine räumlich getrennte Durchführung der Verfahren und Unterbringung der Asylsuchenden und Personen mit Status S sinnvoll wäre. Dies könnte insbesondere in einer Situation hoher Asylgesuchszahlen notwendig sein, wenn die Bundesasylzentren bereits stark ausgelastet sind. Die Bundesasylstrukturen sollten möglichst prioritär für die Bearbeitung eingehender Asylgesuche genutzt werden können, um rasche Asylverfahren sicherzustellen und ein Anwachsen von Pendenzen zu verhindern. Die Bewältigung der ordentlichen Asylgesuchseingänge sollte auch im Falle eines Massenzustroms möglichst sichergestellt werden, da sich ansonsten Probleme überlagern bzw. neu einstellen. Zu prüfen wäre weiter die Möglichkeit, die Registrierung auch an Aussenstellen in den Kantonen zu ermöglichen, so dass Personen, die bereits eine Unterkunft haben, keine langen Anfahrtswege in die Bundesasylzentren auf sich nehmen müssten.

In Bezug auf den Rechtsschutz stellt die Evaluationsgruppe fest, dass dessen Tragweite im Verfahren um den Status S eingeschränkt ist und daher nicht zu einer Verkomplizierung der Abläufe beitragen sollte. Die Evaluationsgruppe kommt zum Schluss, dass die Praxis in diesem Bereich angemessen war (Zugang zur Rechtsberatung für alle; Beigabe einer Rechtsvertretung, sofern ein negativer Entscheid zur Gewährung des Status S ins Auge gefasst wird).

Eine grosse Herausforderung ist die Verteilung der Schutzsuchenden auf die Kantone, respektive die Einhaltung des vereinbarten Verteilschlüssels. Einer der Hauptgründe ist die Unterbringung bei Privaten. Anfangs lebten schätzungsweise rund 60% aller Personen mit Status S in einer Privatunterkunft, im Mai 2023 waren es noch weniger als ein Drittel. Aufgrund der visumsfreien Einreise der Ukrainerinnen und Ukrainer in den Schengenraum hat sich die grosse Mehrheit der Betroffenen über Verwandte, Bekannte oder die sozialen Medien selbstständig eine Unterkunft gesucht. Diese spontane Niederlassung der Betroffenen ist neu und hat dazu geführt, dass insbesondere die grossen Städte überdurchschnittlich viele Ukrainerinnen und Ukrainer aufnahmen, während sich in ländlichen Gegenden eher wenige niederliessen. Dies hatte grosse Auswirkungen auf den Verteilschlüssel und führte zu Unstimmigkeiten zwischen den Kantonen, Städten und Gemeinden. In Ergänzung zu den

selbständig organisierten Unterkünften hat die Schweizerische Flüchtlingshilfe im Auftrag des SEM Betroffene direkt ab den Bundesasylzentren in kantonale Strukturen oder zu Privatpersonen vermittelt, sofern die entsprechenden Kantone damit einverstanden waren. Diese direkte Zuteilung hatte wiederum Auswirkungen auf die innerkantonalen Verteilschlüssel und wurde deshalb von einigen Kantonen, namentlich aber von den Städten und Gemeinden, kritisiert. Seit Ende April 2022 erfolgte die Kantonsverteilung der Schutzsuchenden gemäss dem bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssel und die zu Beginn grossen Abweichungen von der Soll-Verteilung wurden im Laufe der Monate stark reduziert, sodass sich die Abweichungen Ende 2022 im üblichen Schwankungsbereich bewegten.

Die Privatunterkünfte leisten zweifellos einen sehr wichtigen Beitrag zur Bewältigung dieser Krise. Eine Unterbringung von bis zu 80'000 Personen mit Status S in Strukturen des Bundes und der Kantone, Städte und Gemeinden wäre kaum möglich gewesen. Das Gleiche gilt auch für das grosse zivilgesellschaftliche Engagement, das den Schutzsuchenden aus der Ukraine vielerorts entgegengebracht wurde. Die Zusammenarbeit mit Privaten bringt jedoch neue Herausforderungen mit sich in Bezug auf die Abläufe und die Betreuung. So mussten die Behörden beispielsweise neue Anlaufstellen schaffen für die Kontakte und die Begleitung der Gastfamilien.

Aus Sicht der Evaluationsgruppe hat die Erfahrung gezeigt, dass Privatunterkünfte ein unverzichtbares Element sind für die Bewältigung einer Massenflucht. Die private Unterbringung sollte daher als Instrument in ein Notfallkonzept integriert werden. Ob Privatunterkünfte verstärkt bei der Unterbringung von Personen aus dem regulären Asylbereich (Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) eine Rolle spielen sollten, wie dies zuweilen gefordert wird, wäre separat zu prüfen. Für verschiedene Fragen im Bereich der privaten Unterbringung (Anforderungsprofil von Gastfamilien, Verhältnis zur kollektiven Unterbringung, Auswirkungen auf den Verteilschlüssel und Koordination mit der Registrierung im BAZ etc.) wären vorgängige Klärungen und ein gemeinsames Verständnis zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zielführend und effizient. Dies gilt ebenso in Bezug auf die Rolle der Hilfswerke. Gleichzeitig wäre es aus Sicht der Evaluationsgruppe sinnvoll, eine Harmonisierung der Kriterien für die Zurverfügungstellung einer Privatunterkunft anzustreben.

Zusätzlich zu den Privatunterkünften hat auch das private Engagement von Einzelpersonen, die mit Reisebussen ganze Gruppen von Personen direkt aus der Ukraine geholt haben, den Verteilschlüssel strapaziert und Bund, Kantone, Gemeinden und Städte vor grosse Herausforderungen gestellt. Oft handelte es sich bei den Personen in diesen Bussen um besonders vulnerable wie unbegleitete Kinder, Menschen mit schweren Krankheiten oder Behinderungen.

Auch wenn die strikte Gewährleistung des Verteilschlüssels unter diesen Voraussetzungen eine grosse Herausforderung ist, ist die Evaluationsgruppe der Auffassung, dass dieser wenn immer möglich einzuhalten ist; Abweichungen sind vorgängig insbesondere mit Kantonen, Städten und Gemeinden abzusprechen und zeitnah auszugleichen. Dabei ist nach Möglichkeit auch eine ausgeglichene Verteilung von schulpflichtigen Kindern, vulnerablen Personen und medizinisch aufwändigen Fällen anzustreben (bzw. zu gewährleisten). Nur so kann sichergestellt werden, dass das innerstaatlich sorgfältig austarierte Gefüge stabil bleibt und die Aufnahme einer grossen Zahl an Personen auch nachhaltig funktioniert.

4.2 Abstimmung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden

Vor der Aktivierung des Status S wurden Kantone, Gemeinden, Städte, Hilfswerke und das UNHCR konsultiert. Die Einführung des Status S wurde dabei von allen Seiten begrüsst. Parallel dazu wurden die Modalitäten der Umsetzung des Status S auf politischer Ebene anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung des Kontaktorgans EJPD KKJPD SODK am 8. März 2022 diskutiert. Am selben Tag fand auch ein vom SEM einberufenes erstes

Koordinationstreffen auf technischer Ebene mit Kantonen, Städten und Gemeinden statt. Diese Treffen wurden einstweilen weitergeführt, bis der Sonderstab Asyl (SONAS) seine Arbeit unter der Leitung von Staatssekretärin Schraner Burgener aufnahm. Die Vorsteherin des EJPD hatte den SONAS am 21. März 2022 – und damit erstmals seit seiner Schaffung durch den Bundesrat im Jahre 2011 – eingesetzt. Im SONAS sind neben dem SEM, die KKJPD, die SODK, das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), das Kommando Operationen der Armee, die Sicherheitspolitik VBS, das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) sowie die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) vertreten. Zudem wurde durch die SONAS-Leitung auch der Städteverband und der Gemeindeverband aufgenommen, was die Evaluationsgruppe als sinnvoll erachtet. Ein fester Einsitz der Gemeinden und Städte drängt sich nach Auffassung der Evaluationsgruppe in künftigen Krisen auf.

Der Einbezug aller relevanten Akteure im Rahmen des SONAS wurde in den Anhörungen begrüsst, da das Gremium eine zeitnahe und umfassende Behandlung aller gewichtigen Themen erlaubt. Um sicherzustellen, dass die Informationen aus dem SONAS bei allen betroffenen Stellen ankommen, veröffentlicht das SEM nach jeder Sitzung eine Medienmitteilung. Ergänzend zum Protokoll versenden die Generalsekretariate SODK und KKJPD jeweils noch einen Newsletter an all ihre Mitglieder. Trotz dieser Bemühungen werden die Kommunikation und Information insbesondere bei den Städten und Gemeinden weiterhin als Herausforderung erachtet und auf die Wichtigkeit eines möglichst frühzeitigen Einbezugs hingewiesen. Diese Aspekte gilt es aus Sicht der Evaluationsgruppe zu verbessern.

4.3 Koordination mit der EU

Die Koordination im Schengenraum hatte allein schon aufgrund der Bewegungsfreiheit der ukrainischen Schutzsuchenden eine grosse Relevanz. Ein Alleingang der Schweiz in Bezug auf die Ausrufung und Aufhebung der Schutzgewährung an ukrainische Schutzsuchende wäre nicht zielführend gewesen und hätte je nach Entwicklung auch eine Sogwirkung auslösen können. Daher war es aus Sicht der angehörten Stakeholder richtig, dass die Ausgestaltung des Schutzbedürftigenstatus soweit möglich an die Regelung auf EU-Ebene angeglichen wurde. Jedoch wäre es aus Sicht der Evaluationsgruppe durchaus möglich, unter Berücksichtigung der zu erwartenden Pull- und Pushfaktoren im Detail andere Regelungen zu treffen. Die Koordination im Schengenraum bezüglich des Zeitpunkts der Aufhebung des Schutzstatus wird jedoch durchwegs als sinnvoll erachtet.

Auf EU-Ebene wurde in der Zwischenzeit eine Registrierungsplattform geschaffen, an der die Mitgliedstaaten angebunden sind und in die sie ihre Registrierungsinformationen einspeisen können. Auf diese Weise können beispielsweise Doppelregistrierungen festgestellt und behoben werden. Eine Einbindung der Schweiz bedingt den Abschluss eines Abkommens. Die diesbezüglichen Gespräche sind in Gang. Aus Sicht der Evaluationsgruppe wäre eine Anbindung der Schweiz an die Registrierungsplattform aufgrund der Schweizer Schengen-Assoziierung sachgerecht. In einem Raum ohne systematische Grenzkontrollen hat die Schweiz auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen ein Interesse daran, Zugriff zu dieser Datenbank zu erhalten. Die Evaluationsgruppe nimmt jedoch zur Kenntnis, dass verschiedene Aspekte zur Anbindung der Schweiz noch vertiefter Abklärungen bedürfen.

Aufgrund der geografischen Nähe und der starken Einbindung der Schweiz in den Schengen-Raum ist aus Sicht der Evaluationsgruppe ganz allgemein eine enge Abstimmung mit den europäischen Staaten zwingend, sowohl in Bezug auf die Aktivierung des Schutzbedürftigenstatus als auch dessen Aufhebung. Da in der Schweiz und in der EU unterschiedliche Regelungen zur zeitlichen Dauer der Schutzgewährung bestehen, ist die Koordination auch hinsichtlich der Weiterführung des Status zu gewährleisten, sollte die

Schutzgewährung über den Frühling 2025 hinaus erforderlich sein. Eine enge Abstimmung mit der EU über die Anordnung und die Aufhebung des temporären Schutzes hinaus, erachtet die Evaluationsgruppe jedoch nicht als erforderlich. Aus Sicht der Evaluationsgruppe hat sich der bestehende Ermessensspielraum in Bezug auf die Umschreibung der Anspruchsgruppen, die Modalitäten der Erteilung des Status S sowie dessen Ausgestaltung (bspw. Zugang zum Arbeitsmarkt, Integrationsleistungen oder Familiennachzug) bewährt. Auch in einem nächsten Anwendungsfall des Status S sollten im Rahmen der Detailausgestaltung eigenständige Lösungen möglich sein.

4.4 Einbettung des Status S ins Schweizer Asylsystem

Diskussionsbedarf orten mehrere Anhörungsteilnehmende betreffend die rechtlichen und faktischen Unterschiede des Status S zu anderen Status im Asylbereich. So wurde in der öffentlichen Wahrnehmung namentlich eine Besserstellung der Ukrainerinnen und Ukrainer gegenüber der Bevölkerungsgruppe der vorläufig Aufgenommenen festgestellt. Es gilt hier jedoch zwischen drei Arten von Differenzen zu unterscheiden: Einerseits gibt es Unterschiede, die auf Solidaritätsbekundungen von Privaten oder Unternehmen beruhen, zweitens gibt es Differenzen, die sich daraus ergeben, dass Ukrainerinnen und Ukrainer visumsfrei im Schengenraum reisen können, und drittens gibt es Unterschiede als Folge unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen.

Unter die erste Kategorie fallen beispielsweise Entscheide von Transportunternehmen, die Ukrainerinnen und Ukrainer gratis zu befördern. So hatte die AllianceSwissPass zu Beginn des Krieges bis zum 1. Juni 2022 die kostenlose Nutzung des öffentlichen Verkehrs für Flüchtende aus der Ukraine beschlossen. Telekommunikationsunternehmen haben den Personen mit Status S teilweise gratis SIM-Karten zur Verfügung gestellt, Gemeinden haben Gratiseintritte in Schwimmbäder angeboten, Private haben Fahrdienste und Kleiderbörsen auf die Beine gestellt. Diese Solidaritätsbekundungen gegenüber den Ukrainerinnen und Ukrainern empfanden andere Geflüchtete und Teile der Schweizer Bevölkerung verständlicherweise als ungerecht.

Einige Differenzen fassen auf dem Umstand, dass Ukrainerinnen und Ukrainer visumsfrei im Schengenraum reisen und sich bis zu 90 Tage hier aufhalten können. Viele Flüchtende aus der Ukraine kamen deshalb selbständig in die Schweiz und suchten sich hier eine Unterkunft. Zumindest in der Anfangsphase stand eine Registrierung im Bundesasylzentrum für diese Personen nicht im Vordergrund. Die Behörden standen somit vor einem «fait accompli» und hatten die Wahl, die Personen trotz bereits bezogener Unterkünfte und verwandtschaftlichen oder freundschaftlichen Beziehungen umzuteilen, oder die Situation als solche zu akzeptieren und pragmatische Lösungen zu treffen. Bei Personen im regulären Asylverfahren ist die Ausgangslage insofern eine andere, als diese Personen in der Regel weder einen legalen Aufenthalt in der Schweiz haben und ein Asylverfahren im Bundesasylzentrum durchführen müssen noch faktisch private Unterkünfte in der Schweiz finden würden.

Ebenfalls auf diese Bewegungsfreiheit der Ukrainerinnen und Ukrainer ist der Entscheid des Bundesrates – in Anlehnung an die entsprechende Regelung im Schengenraum – zurückzuführen, dass Personen mit Status S ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und ohne Rückreisevisum in die Schweiz zurückkehren können. Allerdings hat das SEM diese Reisefreiheit insofern eingeschränkt, als dass es den Status S widerrufen kann, wenn sich die Betroffenen mehr als 15 Tage pro Quartal in der Ukraine aufhalten. Auch die Frage des Familiennachzugs spielte aufgrund der Bewegungsfreiheit der Ukrainerinnen und Ukrainern faktisch keine Rolle, da die Familienangehörigen ohne Weiteres selbständig und visumsfrei in die Schweiz reisen können.

Schliesslich gibt es rechtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Status im Asylbereich, die vom Gesetzgeber bewusst so geschaffen wurden oder infolge der

Entwicklungen in den vergangenen Jahren entstanden sind. Letzteres ist beispielsweise in Bezug auf die Integrationspauschale der Fall, die im Falle von vorläufig Aufgenommenen ausgerichtet wird, obwohl an sich auch dieser Status rückkehrorientiert ist. Der Gesetzgeber hat damit dem Umstand Rechnung getragen, dass sich aufgrund langandauernder Konflikte die vorläufige Aufnahme faktisch immer mehr zu einem längerfristigen Status gewandelt hat. Auch bei der Erwerbstätigkeit gibt es beim Status S auf Gesetzesstufe grundsätzlich eine Schlechterstellung gegenüber der vorläufigen Aufnahme. So besteht beim Status S in der Regel eine Wartefrist von 3 Monaten, die der Bundesrat im konkreten Anwendungsfall jedoch aufgehoben hat.

Im Unterschied zur vorläufigen Aufnahme besteht zudem eine Bewilligungspflicht für die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit sowie für den Stellenwechsel. Für den Kantonswechsel beim Status S gelten heute weitgehend dieselben Regelungen wie bei der vorläufigen Aufnahme. Die bereits beschlossene, aber noch nicht in Kraft gesetzte Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021, wonach bei Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in einem anderen Kanton unter gewissen Voraussetzungen ein Anspruch auf Kantonswechsel besteht, gilt nur für vorläufig aufgenommene Personen. Bund und Kantone haben sich im Frühling 2022 auf eine Praxisanpassung im Sinne der Gesetzesänderung geeinigt. Ein Rechtsanspruch besteht jedoch nicht. Eine Ausweitung des erwähnten Rechtsanspruchs auf Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene auf Personen mit Status S wäre daher zu prüfen.

Während das SEM selber entscheiden kann, welcher Personengruppe im Ausland vorübergehender Schutz gewährt wird (Art. 68 AsylG), ist im Rahmen des Resettlements bei Flüchtlingsgruppen aus dem Ausland der Bundesrat oder das EJPD dafür zuständig (Art. 56 AsylG). Die weitreichende Kompetenz des SEM in Art. 68 AsylG erscheint sachlich nicht gerechtfertigt und ist wohl lediglich historisch begründbar. Die Evaluationsgruppe empfiehlt, diese Kompetenzregelung zu überprüfen.

Weiter besteht eine unterschiedliche gesetzliche Regelung in Bezug auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B. Vorläufig Aufgenommene können eine definitive Aufenthaltsbewilligung B basierend auf der Härtefallregelung nach 5 Jahren beantragen. Dieser Weg steht auch Personen mit Status S offen. Es besteht jedoch eine spezifische Regelung, wonach Personen mit Status S nach 5 Jahren einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung B haben, jedoch nur solange der Status S nicht aufgehoben wird. Nach 10 Jahren ist die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung C möglich. Aus Sicht der Evaluationsgruppe besteht ein Widerspruch zwischen der Natur der Aufenthaltsbewilligung B und deren Befristung bis zur Aufhebung des Status S. Sie befürwortet im Grundsatz die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B nach fünf Jahren Aufenthalt mit Status S, stellt jedoch das kollektive Verfahren und die Befristung auf die Dauer der Geltung des Status S in Frage. Sie regt an, vertieft zu prüfen, ob die Parallelität eines individuellen und kollektiven Verfahrens für eine Aufenthaltsbewilligung beim Status S Sinn macht und wie dies in der Praxis umgesetzt würde. Gleichzeitig wären auch die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B bei vorläufig Aufgenommenen im Rahmen weiterer Abklärungen zur Schnittstelle Status S – vorläufige Aufnahme einer Überprüfung zu unterziehen.

Auch wenn aus Sicht der Evaluationsgruppe grundsätzlich eine Gleichstellung zwischen den verschiedenen Personengruppen im Asylbereich erstrebenswert ist, wird eine komplette Angleichung in einer aussergewöhnlichen Situation, wie sie aktuell der Krieg in der Ukraine auch aufgrund der geografischen Nähe darstellt, nicht immer möglich sein. Im Sinne einer künftigen Vereinheitlichung der Regelungen könnten einzelne Anpassungen jedoch durchaus sinnvoll sein. In der Zwischenzeit ist es aus Sicht der Evaluationsgruppe zu vermeiden, dass sich die Diskrepanz im Bereich Reisebestimmungen weiter vergrössert. Am 17. Dezember 2021 hat das Parlament die Bestimmungen zu Auslandsreisen für vorläufig Aufgenommene und Schutzsuchende verschärft. Die Änderung sieht vor, dass Personen mit Status S und

vorläufig Aufgenommene grundsätzlich nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat reisen dürfen. Die Evaluationsgruppe nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Inkraftsetzung der neuen Reisebestimmungen aufgeschoben hat. Sie regt an, die beschlossenen – aber noch nicht in Kraft gesetzten – Regelungen gestützt auf die Erfahrungen mit dem Status S einer Überprüfung zu unterziehen.

Aus Sicht der Evaluationsgruppe kommt der Status S von seiner Zweckbestimmung her einer kollektiven vorläufigen Aufnahme gleich, wobei die vorläufige Aufnahme auch aus weiteren Gründen als der Status S verliehen werden kann. Unter dem Aspekt des verfassungsmässigen Grundsatzes der Rechtsgleichheit dürfen somit Abweichungen in der Rechtsstellung an sich nur erfolgen, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe vorliegen.

Im Hinblick auf eine allfällige Vereinheitlichung der Bestimmungen des Status S und der vorläufigen Aufnahme ist aus Sicht der Evaluationsgruppe aber zwingend zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Gründe zu einer vorläufigen Aufnahme führen können. Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Vollzug der Wegweisung. Sie wird gewährt, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig (völkerrechtliche Vollzugsschranke), nicht zumutbar (humanitäre Vollzugsschranke: Situationen von Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt, medizinische Notlage) oder nicht möglich ist (technische Vollzugsschranke). Nicht all diese Gründe entsprechen dem Schutzgedanken des Status S. Eine Überschneidung zwischen dem Zweck des Status S und der vorläufigen Aufnahme liegt namentlich bei Personen vor, die vor Krieg, Bürgerkrieg oder Situationen allgemeiner Gewalt geflüchtet sind.

Die Evaluationsgruppe regt an, insbesondere die Regelungen zur Integrationspauschale, zur Erwerbstätigkeit, zum Härtefall, zum Kantonswechsel, den Reisen ins Ausland sowie zum Familiennachzug zu überprüfen. Dabei ist zu bedenken, dass Personen mit Status S im Unterschied zu vorläufig Aufgenommenen kein individuelles Asylverfahren durchlaufen haben und sich daher unter ihnen auch Flüchtlinge befinden können. Differenzierte Rechte und Pflichten sind daher nicht ausgeschlossen.

Was die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten des Status S betrifft, bedarf es aus Sicht der Evaluationsgruppe einer gesamtheitlichen Betrachtung. Vorgängig zu allfälligen Anpassungen am Status S ist zwingend eine umfassende Analyse der vorläufigen Aufnahme durchzuführen. Eine derartige Analyse ist nicht Gegenstand des Mandats, das diesem Bericht zugrunde liegt. Die Evaluationsgruppe regt daher an, zeitnah eine umfassende Überprüfung des Verhältnisses der beiden Status – Status S und vorläufige Aufnahme – vorzunehmen. Auch vor dem Hintergrund der ersten Erfahrungen mit der Neustrukturierung des Asylsystems von 2019 zur Beschleunigung der Asylverfahren bietet sich eine Überprüfung der vorläufigen Aufnahme an.

In Bezug auf die Auslösung des Status S ist die Evaluationsgruppe der Ansicht, dass nicht allein die Anzahl geflüchteter Personen massgebend sein kann, ob bei einer Kriegs- oder Bürgerkriegssituation individuelle Asylverfahren durchgeführt werden oder der Status S zugunsten eines kollektiven Verfahrens angerufen wird. Wie die Vergangenheit zeigt (siehe Kapitel 2.2), macht es aus Sicht der Evaluationsgruppe Sinn, sicherheitspolitische Erwägungen, die Prognosen und insbesondere die wahrscheinliche Dauer der Gefährdungslage sowie die Reaktion der EU in den Entscheid miteinzubeziehen. Die Evaluationsgruppe regt daher an, eine entsprechende Präzisierung der Bestimmungen zur Auslösung des Status S zu prüfen.

4.5 Finanzierung

Die Kantone erhalten vom Bund für nichterwerbstätige Schutzbedürftige während der Dauer der vorübergehenden Schutzgewährung bis zu deren Erlöschen oder Aufhebung (längstens aber bis 5 Jahre nach Schutzgewährung mit dem Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung)

analog zu den Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen die Globalpauschale 1 (Art. 20 Bst. e AsylV 2). Der schweizerische Durchschnittswert der monatlichen Globalpauschale 1 beträgt für das Jahr 2022 CHF 1'556.76. Für anerkannte Flüchtlinge bezahlt der Bund die Globalpauschale 2 von monatlich durchschnittlich CHF 1'489.74 im Jahr 2022.

Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist (Art. 74 Abs. 2 AsylG). Für Schutzbedürftige mit einer Aufenthaltsbewilligung (also ab 5 Jahren Aufenthalt) zahlt der Bund den Kantonen die Hälfte der Globalpauschale 2 (Art. 26 AsylV 2) sowie eine Integrationspauschale. Letztere verringert sich um den Betrag, den der Bund den Kantonen bis dahin für geflüchtete Menschen mit Status S im Rahmen des entsprechenden Programms für die Förderung der Integration bezahlt hat. Es wird pro anwesende Person mit Status S eine Pauschale ausgerichtet (unabhängig von weiteren Merkmalen wie Alter oder Erwerbstätigkeit).

Für die in der Anfangsphase entstandenen Lücken in der Finanzierung aufgrund des Umstands, dass die Zahlung der Globalpauschale an die Kantone mit der Wohnsitznahme der betroffenen Person ausgelöst wird, sowie für die Frage der Krankenversicherung konnten innert kurzer Zeit pragmatische Lösungen gefunden werden.

Von Seiten der Kantone, Städte und Gemeinden wurde wiederholt der Einwand eingebracht, dass die vom Bund geleisteten Beiträge zu tief seien. Es wäre deshalb aus Sicht der Evaluationsgruppe empfehlenswert, eine detaillierte Kostenanalyse als Grundlage für weitere Diskussionen in Bezug auf die Finanzierung der Kosten im Asylbereich vorzunehmen.

Keine der angehörten Behörden beobachtet systematische Missbräuche im Zusammenhang mit dem Status S, weder in Bezug auf die Geltendmachung des Schutzanspruchs noch eines nachgelagerten Unterstützungsbedarfs. Die Evaluationsgruppe ist daher mit den Behörden einig, dass es unverhältnismässig wäre, besondere Kontrollmechanismen zu schaffen, und die ordentlichen Instrumente der jeweiligen Verfahren genügen.

4.6 Rückkehrorientierung vs. Integration

Der Schutzbedürftigenstatus wurde vom Gesetzgeber als rückkehrorientierter Status konzipiert. Sobald die allgemeine und schwere Gefährdung vorbei ist, sollen der Status S aufgehoben werden und die Betroffenen in ihr Herkunftsland zurückkehren. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber auch davon abgesehen, die Zahlung von Integrationsleistungen an die Kantone vorzusehen. Der Bund verfügt somit über keine gesetzliche Grundlage, um analog den Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine Integrationspauschale von 18'000 Franken an die Kantone auszurichten. Um während der Schutzbedürftigkeit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die Teilnahme am sozialen Leben in der Schweiz rasch zu ermöglichen, hat der Bundesrat jedoch für Geflüchtete mit Status S einen finanziellen Beitrag an die Kantone von 250 Franken pro Monat für die Integration beschlossen (sog. Programm S). Dieser Beitrag soll auch dem Erhalt der Kompetenzen im Hinblick auf eine spätere Rückkehr dienen. Die Beitragshöhe wurde in Anlehnung an die Integrationspauschale von 18'000 Franken pro Person berechnet, die der Bund den Kantonen bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Personen mit Status S nach 5 Jahren von Gesetzes wegen schuldet (Art. 58 Abs. 2 AIG). Angesichts der unklaren Dauer des mit dem Status S gewährten Aufenthaltsrechts wurde der Betrag im Sinne eines Beitrags pro rata temporis auf 3'000 Franken für das erste Jahr festgelegt. Analog der Globalpauschale zahlt der Bund den Betrag quartalsweise den Kantonen aus.

Am 9. November 2022 hat der Bundesrat entschieden, diese Unterstützungsmaßnahmen für Personen mit Status S in der Höhe von 250 Franken pro Person und Monat um ein Jahr bis zum 4. März 2024 zu verlängern. Per 1. März 2023 hat der Bundesrat eine Anpassung der

Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern beschlossen, wonach die bei der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer vorläufigen Aufnahme zur Auszahlung gelangende Integrationspauschale um die im Rahmen des Programms S geleisteten Beiträge gekürzt würde. Damit wird verhindert, dass die Kantone nach fünf Jahren (bzw. bei einer vorläufigen Aufnahme) zusätzlich die im Gesetz vorgesehenen Beiträge der Integrationsagenda erhalten, sollte der Status S bis dann weiterhin in Kraft sein.

Kantone, Städte und Gemeinden beurteilen das Modell einer auf Raten ausgestellten Integrationspauschale mehrheitlich kritisch. Namentlich erweise sich in der Praxis die unterschiedliche Behandlung von Schutzsuchenden gegenüber den vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen als schwierig. Die Wechselwirkung zwischen der gesetzlich festgeschriebenen Rückkehrorientierung des Schutzbedürftigenstatus und dem Interesse an einer schnellen Integration wird unterschiedlich eingeschätzt. Aus Sicht der Kantone, Städte und Gemeinden sind möglichst frühzeitige Integrationsmassnahmen unverzichtbar, weshalb die Gelder der Integrationspauschale tendenziell eher zu Beginn des Aufenthalts benötigt würden als erst nach fünf Jahren. Wenn schon keine volle Integrationspauschale ausbezahlt werde, wird von einzelnen Anhörungsteilnehmenden zumindest ein degressives System mit höheren Zahlungen in den ersten Jahren angeregt. Während im ersten Jahr nach Einführung des Status S die Höhe der Beiträge teilweise als zu tief eingestuft wurde, wird die Beitragshöhe als solche nunmehr nicht mehr in Frage gestellt.

Die Kantone verfügen bei der Umsetzung des Programms S über einen grossen Handlungsspielraum. Im Unterschied zur Integrationsagenda sind beim Programm S die Vorgaben des Bundes an die Kantone weniger streng. Die Kantone wurden aufgefordert, insbesondere folgende Schwerpunkte bei der Umsetzung zu setzen: Spracherwerb, Arbeitsmarktintegration sowie die Unterstützung von Kindern und Familien. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat im März 2023 einen ersten Bericht zur Umsetzung in den Kantonen präsentiert. Die Zwischenbilanz fällt positiv aus. Die Kantone konnten bei der Umsetzung des Programms S auf die Strukturen und Angebote zurückgreifen, die mit der Integrationsagenda geschaffen wurden und diese rasch ausbauen. Die Herausforderung lag für die Kantone daher weniger im prozeduralen oder strukturellen Bereich, sondern in der grossen Fallzahl. So haben gewisse Kantone beispielsweise Mühe, qualifizierte Sprachlehrpersonen zu rekrutieren. Wie der Bericht der KdK zeigt, bestehen grosse kantonale Unterschiede bei der Umsetzung des Programms S. Ein Teil der Kantone sieht eine Fallführung analog der Integrationsagenda vor, ein anderer Teil eine sog. «Fallführung light», während vereinzelte Kantone gänzlich auf eine Fallführung verzichten. Bisher gibt es kein Monitoring des Bundes zur Umsetzung des Programms S. Dieses soll voraussichtlich im Sommer 2023 vorliegen.

Die Erwerbsquote der Schutzsuchenden stieg in den ersten Monaten nach Anrufung des Status S steil an und lag im August 2022 bereits bei über 10 %. Seit dem Herbst 2022 steigt sie nur noch langsam an und beträgt Ende Mai 2023 rund 17 %. Die Schutzsuchenden sind in diversen Branchen tätig, am meisten Personen arbeiten im Gastgewerbe, im Informatik- und Beratungsbereich und im Unterrichtswesen. Die Mehrheit der Erwerbstätigen arbeitet in hohen Pensen und stabilen Anstellungsverhältnissen. Per Ende 2022 betrug der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der erwerbstätigen Schutzsuchenden 70%. Der durchschnittliche standardisierte Monatslohn betrug rund 4'700 Franken. Im Vergleich zum dritten Quartal 2022 konnte eine leichte Verlagerung hin in höhere Einkommensklassen beobachtet werden. Rund 60 % der Stellensuchenden mit Status S, die bei den RAV angemeldet sind, verfügen über einen tertiären Abschluss. 90 % verfügen über Grundkenntnisse in einer Landessprache oder dem Englischen. Gemäss einer Studie der Berner Fachhochschule von Januar 2023, die im Auftrag des SEM durchgeführt wurde und auf einer repräsentativen Online-Umfrage von Schutzsuchenden basiert, geben 70 % der befragten Schutzsuchenden an, über eine tertiäre Ausbildung zu verfügen; 40 % der Befragten können sich gemäss Selbsteinschätzung mündlich in Englisch ausdrücken. Die Mehrheit der Schutzsuchenden hat in dieser Studie

angegeben, einer Arbeit nachgehen zu wollen. Dies wurde auch von den Anhörungsteilnehmenden bestätigt. Bisher wurden erst wenige ukrainische Diplome anerkannt. Eine Berufsausübung ist in nicht reglementierten Berufen ohne Diplomanerkennung möglich.

Es bestehen unterschiedliche Erklärungen zu den Hindernissen bei der Arbeitsmarktintegration. Die Anhörungsteilnehmenden nennen unter anderem die Ungewissheit über den Verbleib in der Schweiz, fehlende Informationen zur Stellensuche in der Schweiz, Hürden bei der Diplomanerkennung, das *matching* zwischen Arbeitgebenden und Schutzsuchenden oder die Kinderbetreuung. Alle Anhörungsteilnehmenden sind sich einig, dass die Sprache eine Hürde darstellt, da in der Schweiz auch für tiefqualifizierte Berufe oft Grundkenntnisse der Landessprache verlangt werden. Die Behördenvertreter rechnen mit einem weiteren Anstieg der Erwerbsquote im Verlaufe der Zeit mit der Verbesserung der Sprachkenntnisse.

Ein Vergleich der Schweizer Erwerbsquote mit den Erwerbsquoten anderer europäischer Staaten ist aus verschiedenen Gründen schwierig (u.a. Erhebungsmethode, Arbeitsmarktstruktur). Es zeigt sich auch in anderen europäischen Staaten, dass die Eingliederung ukrainischer Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt im Vergleich zu anderen Flüchtlingsgruppen schneller erfolgt.

Die Bewilligungspflicht für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erachten sowohl die angehörten Behörden als auch die Sozialpartner als sinnvoll, da sie eine Kontroll- und Schutzfunktion habe, auch wenn bei Schutzsuchenden kein erhöhtes Risiko von Sozial- und Lohndumping festgestellt wurde. Da das Bewilligungsverfahren in der Praxis effizient und schlank abgewickelt werde, wird die Bewilligungspflicht auch nicht als Hindernis für die Arbeitsmarktintegration wahrgenommen. Aus Sicht der Anhörungsteilnehmenden wäre es prüfenswert, nach einer Anfangsphase die Bewilligungspflicht in eine Meldepflicht umzuwandeln, in der Annahme, dass die Schutzsuchenden mit zunehmender Aufenthaltsdauer über bessere Kenntnisse der Gegebenheiten des Schweizer Arbeitsmarkts verfügen und damit die Gefahr von missbräuchlichen Arbeitsverhältnissen abnimmt.

Was die gesellschaftliche Integration betrifft, steht insbesondere die Situation der Kinder⁹ immer wieder im Fokus. Je nach Gemeinde oder gar Schule bestehen unterschiedliche Formen bei der Einschulung (Regelklasse, spezifische Integrationsklassen für ukrainische Kinder, allgemeine Integrationsklassen). Gemäss Angaben der Behördenvertreter und -vertreterinnen und der ukrainischen Diaspora verfolgen weiterhin sehr viele ukrainische Kinder parallel online den Unterricht in der Ukraine. Dies stelle für die Kinder eine hohe Belastung dar. Eine weitere Herausforderung sei der Fachkräftemangel beim psychologischem Betreuungspersonal in den Schulen.

Die Evaluationsgruppe hat sich im Zusammenhang mit der Frage, in welchem Verhältnis die Integration zur Rückkehr steht, mit dem Bericht des Bundesrates «Migration. Langfristige Folgen der Integration» von Dezember 2019¹⁰ auseinandergesetzt. Der bundesrätlich Bericht, der auf einer Literaturanalyse beruht, kommt zum Schluss, dass Integrationsmassnahmen auch bei Unsicherheit der Aufenthaltsdauer sinnvoll sind, selbst dann, wenn eine spätere Rückkehr das Ziel ist. Im Falle einer Rückkehr können die betroffenen Personen durch die Aufrechterhaltung und Erweiterung ihrer beruflichen Kompetenzen einen Beitrag zur Entwicklung des Herkunftslands leisten. Verbleibt die Person hingegen im Aufnahmestaat, sind die Folgekosten viel höher, wenn die Integrationsmassnahmen nicht bereits in einer Anfangsphase aufgenommen werden, sondern erst, wenn sich der Verbleib abzeichnet. Die OECD bezeichnet Massnahmen, die dem doppelten Zweck der Vorbereitung auf die Integration

⁹ Rund ein Drittel der Personen, die bis Ende Mai 2023 den Status S erhalten haben, waren Kinder unter 16 Jahren.

¹⁰ Bericht des Bundesrates «Migration. Langfristige Folgen der Integration von Dezember 2019» in Erfüllung des Postulates 16.3790 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 29. September 2016

und die Rückkehr dienen als «dual intent»-Massnahmen. Die Rückkehrbereitschaft von geflüchteten Personen hängt gemäss dem bundesrätlichen Bericht in erster Linie von der Situation im Herkunftsland ab, wobei diese zurückgeht, wenn eine Entfremdung mit dem Herkunftsstaat stattfindet. Die Pflege von Netzwerken und Kontakten im Herkunftsland erscheint daher wichtig und ist positiv zu werten, da dadurch die Rückkehrbereitschaft aufrechterhalten bleibt. Weiter hält der Bericht fest, dass Integrationsmassnahmen kaum die Wahl des Aufnahmestaates beeinflussen und sich Migranten und Migrantinnen mit einer Bleibeorientierung mehr für den Spracherwerb engagieren als wenn der Verbleib ungewiss ist.

Die Evaluationsgruppe ist der Ansicht, dass die Ergebnisse des Berichts – insbesondere der Bedarf nach Integrationsmassnahmen trotz Rückkehrorientierung – für die vorliegende Situation von Relevanz sind. Sie nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Entscheide des Bundesrates beim Status S im Integrationsbereich den erwähnten Forschungsergebnissen Rechnung tragen wie dies im Übrigen auch für die Integrationsagenda für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene der Fall ist, welche den Ausgangspunkt für das Programm S bildete. Was die Rückkehrbereitschaft betrifft, scheint der Evaluationsgruppe die Erkenntnis des Berichts plausibel, dass die Situation im Herkunftsstaat zentral ist und die Aufrechterhaltung von Beziehungen mit dem Herkunftsstaat nicht behindert werden sollte. Auch wenn vor diesem Hintergrund der parallele Online-Unterricht von ukrainischen Kindern positiv bewertet werden könnte, anerkennt die Evaluationsgruppe die Herausforderungen und Belastung, die sich dadurch für die betroffenen Kinder ergeben können. Ausserdem gibt die Evaluationsgruppe zu bedenken, dass sich die Situation auf individueller Ebene komplexer präsentieren und die Rückkehrbereitschaft von unterschiedlichen Faktoren abhängen kann.

Der Evaluationsgruppe ist es auf der Grundlage der vorhandenen Informationen nicht möglich, eine abschliessende Bewertung zur Erwerbsintegration und allfälligem Handlungsbedarf vorzunehmen. Im Hinblick auf die Frage der Wirkung des Programm S hat sich die Evaluationsgruppe auch mit der Integrationsagenda bzw. dessen Monitoring beschäftigt.¹¹ Die Evaluationsgruppe ist sich bewusst, dass es eine gewisse Zeit braucht, bis Integrationsmassnahmen ihre volle Wirkung entfalten und erst nach einer gewissen Zeit aussagekräftige Monitorings möglich sind. Dennoch sind aus Sicht der Evaluationsgruppe in Bezug auf den Status S nicht nur die Verwendung der Bundesbeiträge durch die Kantone zu analysieren, sondern auch die integrationsfördernden und -hemmenden Faktoren zu vertiefen, da zwischen den Kantonen grosse Unterschiede bei der Erwerbsquote bestehen. Für die Evaluationsgruppe ist nachvollziehbar, dass der Bund in einer ersten Phase pragmatische und effiziente Umsetzungsmodalitäten für die Kantone vorsah. Auch im Bereich der Integration wäre es für die Behörden sonst gar nicht möglich gewesen, ihre Aufgaben wahrzunehmen angesichts der grossen Fluchtbewegung. Mit zunehmender Anwesenheitsdauer der Personen mit Status S und damit einhergehend mit den steigenden Ausgaben drängt es sich für die Evaluationsgruppe aber auf, eine Erhöhung der Verbindlichkeit für die Verwendung der Integrationsbeiträge an die Kantone zu prüfen.

Umstritten ist, ob die Integrationsfähigkeit bei einer europäischen Bevölkerungsgruppe besser ist als bei Personen, die beispielsweise aus dem Mittleren Osten oder Afrika stammen und ob letztere vor grösseren sprachlichen, sozialen und bildungsmässigen Herausforderungen für einen erfolgreichen Integrationsverlauf in der Schweiz stehen als Schutzsuchende aus der Ukraine. Dies könnte einen unterschiedlichen Ressourcenbedarf bei den Kantonen, Städten und Gemeinden zur Folge haben. Von Seiten der Kantone wird vorgebracht, dass für Personen aus der Ukraine gleichermassen kostenintensive Integrationsmassnahmen wie *job coachings* für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration notwendig seien. Auch müssten die Sprachkenntnisse trotz allfälligen sprachlichen Vorkenntnissen spezifisch gefördert werden, insbesondere um eine Dequalifizierung gut ausgebildeter Schutzsuchender zu vermeiden. Die Evaluationsgruppe findet auch vor diesem Hintergrund ein spezifisches «Ukraine-Integrations-

¹¹ www.sem.admin.ch > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Monitoring Integrationsförderung

Monitoring» sinnvoll, damit die besonderen Herausforderungen der Integration von Schutzsuchenden aus der Ukraine besser beleuchtet und gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden können.

Für die Evaluationsgruppe ist klar, dass auch für Schutzsuchende Integrationsmassnahmen nötig sind. Die heutige Rechtslage, die keinen Integrationsbeitrag für Schutzsuchende vorsieht, ist demgemäss unzureichend. Eine explizite Rechtsgrundlage wäre zu begrüssen. Dabei sollte auch die Beitragshöhe des Bundes und die Auszahlungsmodalitäten unter Einbezug der Erkenntnisse zur Umsetzung des Programms S geregelt werden.

4.7 Aufhebung des Status S

Wie bereits im Kapitel 4.4 festgestellt, ist eine Aufhebung des Status S faktisch nur in enger Abstimmung mit der EU möglich. Sie ist ausserdem nur dann sinnvoll, wenn eine Rückkehr grundsätzlich möglich und unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort auch zumutbar ist. Ansonsten würde eine Beendigung des Status S nur dazu führen, dass den Betroffenen eine vorläufige Aufnahme gewährt werden muss. Auch vor diesem Hintergrund machen differenzierte Regelungen in zeitlicher Hinsicht wenig Sinn, auch wenn es rechtlich möglich wäre, nach dem Zeitpunkt der Einreise zu unterscheiden.

Die Modalitäten für die Aufhebung des Status S sind im Gesetz nur rudimentär geregelt. Daher ist es wichtig, dass die Abläufe frühzeitig definiert und kommuniziert werden. Die damalige Vorsteherin des EJPD hat das SEM darum bereits im Frühsommer 2022 beauftragt, die Modalitäten zur Aufhebung des Status S gemeinsam mit den Kantonen zu definieren. Diese Arbeiten werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit den Kantonen durchgeführt. Die Ergebnisse wurden bisher nicht publiziert. Die Evaluationsgruppe hat sich jedoch über den Stand der Arbeiten informieren lassen können. Sie nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass ein flexibles Konzept für die operativen Fragen in Bezug auf die Aufhebung des Status S und die Rückkehr in Erarbeitung ist, wobei einzelne Punkte wie zum Beispiel die Dauer der Ausreisefrist vom Zeitpunkt der Aufhebung des Status S abhängig sind und nicht auf Vorrat entschieden werden können. Wichtig ist für die Evaluationsgruppe, dass im Interesse der Rechtssicherheit die Klärung der Fragen in Zusammenhang mit den Ausreisefristen, Härtefallbewilligungen etc. vor dem Abschluss steht.

Die Evaluationsgruppe spricht sich für eine flexible und situationsgerechte Lösung mit allenfalls differenzierten Fristen für die Rückkehr der Schutzbedürftigen aus der Ukraine (eingeschulte Kinder, Arbeitsintegrierte, etc.) aus. Verschiedentlich wurde von Anhörungsteilnehmenden auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich angesichts der Unsicherheit bezüglich der Dauer des Status S und der bei einer Aufhebung geltenden Ausreisefristen bei der Arbeitsplatz- und Wohnungssuche ergeben. Vor diesem Hintergrund begrüsst die Evaluationsgruppe den Entscheid des EJPD vom 1. März 2023, Jugendlichen mit Status S den Abschluss der Lehre in der Schweiz zu garantieren unabhängig vom Zeitpunkt der Aufhebung des Status S. Es muss aber rasch Klarheit geschaffen werden, wie der Aufenthalt der Lernenden und ihrer Familienangehörigen geregelt wird.

Im Weiteren begrüsst die Evaluationsgruppe, dass sich das erwähnte Konzept im Detail mit operativen Fragen wie den Verfahrensabläufen in Zusammenhang mit der Aufhebung des Status S wie zum Beispiel der Gewährung des rechtlichen Gehörs befasst und dabei auch der Einsatz von digitalen Lösungen geprüft wird.

Im Hinblick auf den Wiederaufbau vor Ort und die Rückkehrhilfe ist zu prüfen, welche Massnahmen die grösstmögliche Wirkung erzielen. Das Ziel des Bundesrates muss sein, dass möglichst viele Personen nach Aufhebung des Status S freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren. Bei der Ausgestaltung der Rückkehrmodalitäten ist auch der Aufenthaltsdauer der Betroffenen und deren Integrationsgrad in der Schweiz Rechnung zu tragen. Zudem ist

eine Koordination der Bestrebungen auf europäischer Ebene zielführend; dies gilt insbesondere auch für die Frage, ob sog. «safe zones» innerhalb der Ukraine eine effektive und sichere Rückkehrperspektive darstellen können. Analog des Konzepts der innerstaatlichen Fluchialternative im Asylrecht ist für die Evaluationsgruppe eine regionale Aufhebung oder Gewährung des Status S im Grundsatz nicht ausgeschlossen, vorbehältlich der Abstimmung mit der EU. Die Evaluationsgruppe weist an dieser Stelle darauf hin, dass sich in der Praxis die Frage nach einer Differenzierung nach Regionen bisher noch nicht gestellt hat, da weiterhin im ganzen Gebiet der Ukraine mit russischen Luftangriffen gerechnet werden muss und auf europäischer Ebene die Rückkehr kein prioritäres Thema ist.

5 Beurteilung und Empfehlungen

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Möglichkeit einer kollektiven Regelung im Sinne von Art. 4 AsylG wichtig ist und sich in der aktuellen Situation als notwendig erwiesen hat. Die entsprechende Entlastung des Asylsystems war unentbehrlich und hat insgesamt gut funktioniert. Begünstigender Faktor waren die konkreten Umstände und die Zusammensetzung der Personengruppe (zeitnahe Flucht vor offenkundigen Kriegsfolgen; grossmehrheitlich Frauen und Kinder, und damit Zivilpersonen), die einen Verzicht auf vertiefte Sicherheitsabklärungen rechtfertigten.

Es kann festgehalten werden, dass sich die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Anordnung des Status S in der Praxis weitestgehend bewährt haben. Der vom Gesetzgeber gewährte Handlungsspielraum war ausschlaggebend und wurde von Bundesrat und EJPD sinnvoll genutzt, namentlich bei der Konkretisierung des betroffenen Personenkreises und der Regelung der Modalitäten in Bezug auf die Erwerbstätigkeit und die Bewegungsfreiheit. Weiter hat die bisherige Erfahrung die Notwendigkeit einer engen Abstimmung innerhalb des Schengen-Raums verdeutlicht.

Die Erfahrung hat auch gezeigt, dass eine Situation, welche die Anrufung des Status S nach sich zieht, wohl kaum je in den ordentlichen Strukturen bewältigt werden kann, sondern dass die Instrumente der Notfallplanung zur Anwendung kommen. Angesichts der grossen Volatilität von Flucht und irregulärer Migration ist eine hohe Einsatzbereitschaft bei Bund, Kantonen und auf der kommunalen Ebene erforderlich. Daher sind der Einbezug und der Austausch zwischen allen Staatsebenen in dieser Situation äusserst wichtig. Die Evaluationsgruppe stellt fest, dass die zur Anwendung gekommene Krisenorganisation SONAS sich grundsätzlich bewährt hat.

Trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung besteht aus Sicht der Evaluationsgruppe aber in einzelnen Bereichen Potential für Verbesserungen und Adjustierungen im Hinblick auf künftige Anwendungsfälle. Konkret lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- **Notfallplanung:** Aus Sicht der Evaluationsgruppe wäre es sinnvoll, den Anwendungsfall des Schutzbedürftigenstatus in die Notfallplanung zu integrieren und dabei die Abläufe in ihren Grundzügen festzulegen. Sie erachtet es zudem als angebracht, eine Klärung der Rolle aller Akteure vorzunehmen und auch das Instrument der Privatunterkünfte in die Notfallplanung aufzunehmen. Ob Privatunterkünfte verstärkt bei der Unterbringung bei Personen aus dem Asylbereich eine Rolle spielen sollten, wäre separat zu prüfen. Das Hauptaugenmerk der Notfallplanung muss indessen auf der Frage liegen, ob Bund und Kantone in der Lage sind, zeitnah und in grosser Zahl zusätzliche Unterbringungsplätze zu erstellen, und ob sie auch in rechtlicher Hinsicht (Bewilligungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren) über die dafür erforderlichen Instrumente verfügen. Es muss das primäre Ziel sein, in einer Notfallsituation allen schutzbedürftigen Personen Unterbringung und Erstversorgung zukommen zu lassen. Dabei sollte auch geprüft werden, ob eine räumlich getrennte Durchführung der Verfahren und Unterbringung von Asylsuchenden und Personen mit Status S sinnvoll wäre. Insbesondere in Zeiten hoher Asylgesuchszahlen könnte eine Durchführung der Verfahren im Status S und die

Unterbringung der Schutzsuchenden ausserhalb der Bundesasylzentren sinnvoll sein, um die Aufnahme- und Personalkapazitäten in den Bundesasylzentren zu entlasten. Denkbar wären beispielsweise ausgelagerte Registrierungscentren oder die Konzentration der Status S-Verfahren in eigens zu diesem Zweck vorgesehenen Strukturen. Die Evaluationsgruppe ist weiter der Auffassung, dass die bestehende Notfallplanung zwischen Bund und Kantonen zu wenig konkret ist. Das Notfallkonzept sollte stärker auf verschiedene Szenarien ausgelegt werden. Die Unterbringungsmöglichkeiten für den Notfall (Massenfluchtsituation) sollen vorab möglichst konkret mit den zuständigen Bundesstellen (insbesondere VBS) und den kantonalen Behörden (z.B. in Bezug auf kantonale Zivilschutzunterkünfte) vereinbart werden. Die Evaluationsgruppe nimmt zur Kenntnis, dass das Parlament den Antrag des Bundesrates um zusätzliche finanzielle Mittel für die Eröffnung von Containerdörfern abgelehnt hat. Der bundesrätliche Antrag bezweckte die Erhöhung der Unterbringungskapazitäten. Die Evaluationsgruppe regt weiter an, dass das SEM zusammen mit den Kantonen prüft, ob die Instrumente in den Kantonen zur Beschaffung von Unterkünften ausreichend sind.

- *Kantonszuteilung:* In Bezug auf die Zuteilung der Schutzsuchenden ist es aus Sicht der Evaluationsgruppe wichtig, dass der ordentliche Verteilschlüssel auch bei einer sehr hohen Anzahl Schutzsuchender zur Anwendung kommt und dass nur nach Absprache mit den Kantonen davon abgewichen wird, respektive dass Abweichungen zeitnah wieder ausgeglichen werden. Zu prüfen wäre die Festlegung einer minimalen Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren und den vom VBS zur Verfügung gestellten Unterkünften, so dass Kantone, Städte und Gemeinden genügend Vorlaufzeit erhalten, um die Unterbringung und Betreuung insbesondere für Medizinalfälle und Vulnerable zu organisieren. Auch die Rolle von Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Erstinformation ist unter Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer in den Bundesasylzentren zu klären.
- *Integration:* Die Wechselwirkung zwischen der gesetzlich festgeschriebenen Rückkehrorientierung des Schutzbedürftigenstatus und dem Bedürfnis der Betroffenen, sich vor Ort zu integrieren, ist eines der meist diskutierten Themen. Während einerseits zwischen rasch einsetzenden Integrationsbemühungen und Rückkehrbereitschaft kein Widerspruch erblickt wird, wird andererseits darauf hingewiesen, dass mit fortschreitender Integration die Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr abnehmen dürfte. Auch gibt es unterschiedliche Auffassungen zum Integrationsbedarf der Personen aus der Ukraine. Daher wäre aus Sicht der Evaluationsgruppe – auch kurzfristig – ein Monitoring zur Integration der Ukrainerinnen und Ukrainer empfehlenswert. Weder in Bezug auf die Frage der für die Kantone, Städte und Gemeinden anfallenden Kosten gibt es belastbare Fakten noch existieren Erklärungen für die teilweise grossen kantonalen Unterschiede bei der Erwerbsquote. Die Evaluationsgruppe empfiehlt daher, auch in diesem Bereich eine detaillierte Analyse vorzunehmen, die als Grundlage für die weiteren Diskussionen dienen könnte. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob für die Umsetzung des Programms S verbindlichere Vorgaben für die Kantone geschaffen werden sollen angesichts der steigenden Ausgaben mit fortschreitender Dauer des Status S. Unbestritten dürfte sein, dass mit einer längeren (und zeitlich nicht absehbaren) Dauer des Status S über mehrere Jahre hinweg dem Integrationsaspekt trotz der gesetzlichen Rückkehrorientierung eine zunehmende Bedeutung zukommen würde. Die Evaluationsgruppe spricht sich für eine explizite Rechtsgrundlage für die Integrationsbeiträge aus. Dabei sollten auch die Beitragshöhe des Bundes und die Auszahlungsmodalitäten unter Einbezug der Erkenntnisse zur Umsetzung des Programms S geregelt werden.
- *Kohärenz des Asylsystems:* Bezüglich der unterschiedlichen Behandlung, Rechte und Pflichten zwischen den verschiedenen Personengruppen im Asylbereich hält die Evaluationsgruppe fest, dass unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit eine

Vereinheitlichung der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen für den Status S und die vorläufige Aufnahme grundsätzlich anzustreben wäre, soweit sich differenzierte Regelungen nicht mit sachlichen Gründen rechtfertigen lassen. Die Evaluationsgruppe empfiehlt, insbesondere die Regelungen zur Integrationspauschale, zur Erwerbstätigkeit, zum Härtefall, zum Kantonswechsel, den Reisen ins Ausland sowie zum Familiennachzug zu überprüfen. Die Evaluationsgruppe gibt dabei zu bedenken, dass Personen mit Status S im Unterschied zu vorläufig aufgenommenen kein individuelles Asylverfahren durchlaufen haben und sich daher unter ihnen auch Flüchtlinge befinden können. Differenzierte Rechte und Pflichten sind daher nicht gänzlich ausgeschlossen. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass sich gewisse Differenzen aus den besonderen Gegebenheiten des konkreten Anwendungsfalles des Status S ergeben können, weshalb eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen zu prüfen ist. Allfällige Anpassungen am Status S sollen nicht vorschnell vorgenommen werden. Es bedarf vielmehr einer gesamtheitlichen Betrachtung unter Einbezug der vorläufigen Aufnahme. Die Evaluationsgruppe regt daher an, zeitnah eine umfassende Analyse zu den Schnittstellen Status S – vorläufige Aufnahme durchzuführen und gestützt darauf abschliessend über Anpassungen am Status S zu befinden.

- *Fortbestand des Status S:* Gemäss der Massenzustrom-Richtlinie der EU gilt der vorübergehende Schutz in der EU bis maximal im Frühling 2025. Aktuell gibt es keine EU-Regelung, falls dann keine Rückkehr in die Ukraine möglich ist. Der Aufenthalt der ukrainischen Staatsangehörigen würde nach dem nationalen Recht geregelt. Der Status S ist zeitlich nicht befristet, nach fünf Jahren Aufenthalt erhalten Personen mit Status S eine Aufenthaltsbewilligung. Dies ist frühestens im Frühling 2027 der Fall. Die Evaluationsgruppe empfiehlt, frühzeitig zu klären, wie die Abstimmung mit der EU über den Frühling 2025 hinaus gewährleistet werden kann.
- *Aufhebung des Status S:* Bezüglich des Zeitpunkts und der Modalitäten der Aufhebung des Status S hält die Evaluationsgruppe fest, dass eine enge Abstimmung mit dem Schengen-Raum zwingend ist. Eine Aufhebung muss ausserdem unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort grundsätzlich zumutbar sein, sodass eine Beendigung des Status S faktisch nicht in einer Umwandlung in eine vorläufige Aufnahme mündet. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Planungssicherheit ist eine zeitnahe Entscheidung über die in Aussicht genommenen Ausreisefristen bzw. weiteren Modalitäten (u.a. Ausgestaltung und Finanzierung der Rückkehrhilfe) anzustreben, wobei für den konkreten Anwendungsfall der Aufhebung Status S genügend Handlungsspielraum belassen werden soll.

Anhang – Liste der Anhörungen

31.08.2022

Staatssekretariat für Migration SEM: Albrecht Dieffenbacher, David Keller, Cornelia Lüthy, Claudio Martelli, Vincenzo Mascioli, Meret Stoppia

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK: Susanne Schaffner, Gaby Szöllösy

Schweizerischer Städteverband SSV: Martin Flügel, Nicolas Galladé

UNHCR Schweiz: Anja Klug

05.09.2022

Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM: Marcel Suter, Jürg Eberle, Régine Schweizer

Schweizerischer Gemeindeverband SGV: Hannes Germann, Martina Bircher, Claudia Nef, Christoph Niederberger, Claudia Kratochvil-Hametner

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH: Miriam Behrens, Seraina Nufer

Bundesministerium des Innern und für Heimat BMI, Deutschland : Britta Behrendt

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD: Fredy Fässler, Florian Döblin

06.09.2022

Eidgenössische Migrationskommission EKM: Etienne Piquet, Bettina Looser, Pascale Steiner

Konferenz der Kantonsregierungen KdK: Thomas Minger, Nicole Gysin, Andrea Kronenberg, Nicole Hostettler, Nina Gilgen

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV: Martin Walker, Samuel Trauffer

07.09.2022

Bundesministerium für Inneres, Österreich: Peter Webinger

07.11.2022

Rechtsprofessoren: Alberto Achermann, Walter Kälin

27.02.2023

Staatssekretariat für Migration SEM: Albrecht Dieffenbacher, Jenny Hutter, Markus Peek, Claudio Martelli

03.03.2023

Christoph Amstad (SODK), Manuel Michel (Kanton Bern), Gaby Szöllösy (SODK), Jürg Eberle (VKM), Serge Gamma (Kanton Neuenburg), Régine Schweizer (VKM)

30.03.2023

Vertreter und Vertreterinnen der Ukrainischen Diaspora: Nataliia Rusanovska, Sasha Volkov

26.04.2023

Bund und Kantone: Philipp Berger (SEM), Adrian Gerber (SEM), Nicole Gysin (KdK), Nina Gilgen (Kantonale Integrationsdelegierte), Nicole Hostettler (Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA), David Th. Augustin Sansonnens (VSAA), Alexander Gerlings (Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK)

Sozialpartner: Dieter Kläy (Schweizerischer Gewerbeverband SGV), Daniel Lampart (Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB), Daniella Lützel Schwab (Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV), Adrian Wüthrich (Travail.Suisse)