



Evaluation Schutzstatus S: Positionierung des Schweizerischen Gemeindeverbands SGV

Der Schweizerische Gemeindeverband SGV ist am Montag, 5. September 2022, zu einer Anhörung vor der EJPD-Arbeitsgruppe¹ über die Evaluation des Schutzstatus S eingeladen worden. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt National- und Regierungsrat Urs Hofmann (AG) wurde von der Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Karin Keller-Sutter, eingesetzt, um den erstmals eingeführten Schutzstatus S mit einer Vielzahl von Beteiligten zu analysieren. Das Ziel der Arbeitsgruppe ist, Vorschläge für eine allfällige Revision des Schutzstatus S im Asylgesetz zu machen. Der SGV konnte dabei mit seiner Delegation² unter der Leitung des Präsidenten, Ständerat Hannes Germann, die Sichtweise der kommunalen Ebene darlegen.

Zusammenfassung

Der mit der Ukraine-Krise erstmals in Kraft gesetzte Schutzstatus S zeigte sich zum Anfang der Krise geeignet, rasch eine grosse Zahl von Geflüchteten aufzunehmen, da die Registrierung pauschal in den Bundesasylzentren (BAZ) durch den Bund durchgeführt werden konnte. Jedoch: Der Schutzstatus ist in den 1990er-Jahren gesetzlich fixiert worden. Seither hat sich vieles im schweizerischen Asylsystem verändert. Nicht zuletzt deshalb sind im Vollzug des Schutzstatus S verschiedene Reibungspunkte zu beklagen. Es besteht jedenfalls gesetzlicher Handlungsbedarf, was spezielle, aber auch grundsätzliche Punkte angeht. Vor allem die konkreten aktuellen Anliegen sollten mit Blick auf die fortwährende Krise rasch gelöst und umgesetzt werden können.

Mit der Umsetzung des Schutzstatus S wurden im Vergleich zum ordentlichen Asylsystem verschiedene Anpassungen eingeführt. Die schnelle Weiterleitung von registrierten Geflüchteten aus der Ukraine von den BAZ in die Kantone und Gemeinden führte etwa dazu, dass die bewährten Asylverfahren ausgehebelt worden sind. Zudem wurden schweizweit in den Kantonen durch eine anfängliche Nichtanwendung des bevölkerungsproportionalen Verteilschlüssels regionale Ungleichgewichte gefördert. Diese wurden zusätzlich mit einer Vielzahl von privaten Unterbringungsplätzen für die Geflüchteten zusätzlich verstärkt. Unter anderem gab es auch direkte Zuweisungen von den BAZ in die Gemeinden.

Zahlreiche direkte und indirekte Integrationsleistungen werden seit Beginn der Krise von den Gemeinden und Städten erbracht. Der durch den Bundesrat gesprochene Integrationsbeitrag von Fr. 3'000 pro Person/Jahr ist einzig gedacht für die Durchführung von Sprachkursen. Aufgrund der Rückkehrorientiertheit des Status S steht die Effektivität und Nachhaltigkeit vieler Integrationsleistungen grundsätzlich zur Diskussion. Für die nahe Zukunft braucht es

¹ Mitglieder der Arbeitsgruppe EJPD waren Paolo Beltraminelli (Alt-Staatsrat TI), Roland Eberle (Alt-Ständerat und Alt-Regierungsrat TG), Kurt Fluri (Nationalrat SO, Alt-Stadtpräsident Solothurn und Präsident des Städteverbandes), Béatrice Métraux (Alt-Regierungsrätin VD) und Mario Gattiker (Alt-Staatssekretär SEM).

² In der Delegation des SGV waren **Ständerat Hannes Germann**, **Präsident SGV**, Nationalrätin Martina Bircher, Vizeammann Aarburg AG, Dr. Claudia Nef, Geschäftsführerin [TISG](#), Institution der St.Galler Gemeinden, Christoph Niederberger, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband und Claudia Kratochvil-Hametner, stv. Direktorin SGV.

hier durchdachte Regeln, welche die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Bereich der Integration und Betreuung festlegen.

Für grössere Unsicherheit sorgen zuweilen verschiedene Sonderregelungen, die Personen mit Schutzstatus S gegenüber anderen Personen aus dem Asylbereich privilegieren. So etwa im Bereich der Sozialhilfe, beim Familiennachzug oder bei der Reisetätigkeit. Diese rechtsungleiche Behandlung unterhalb der verschiedenen Flüchtlingsgruppen gilt es, möglichst rasch zu korrigieren. Ansonsten geht die Akzeptanz in der Bevölkerung, bei den Behörden und bei den direkt Betroffenen fortlaufend verloren.

Um die Schutzbemühungen auf diejenigen aus der Ukraine geflohenen Personen zu konzentrieren, die durch die Kriegshandlungen unmittelbar an Leib und Leben bedroht sind, schlägt der SGV die Prüfung der Möglichkeit vor, bei der Vergabe des Schutzstatus S feste Kontingente einzuführen. Somit wird die Anzahl an Geflüchteten besser zu bewältigen sein. Ferner ist auch eine regionale Einschränkung der Asylberechtigung auf besonders gefährdete Regionen innerhalb eines bestimmten Konfliktgebiets in der Ukraine zu prüfen. Und zu guter Letzt: Sollte der Krieg in der Ukraine noch länger andauern, muss es Ziel sein, den Schutzstatus S aufzuheben und die Personen mittelfristig ins ordentliche Asylrecht zu überführen.

Résumé

Le statut de protection S, entré en vigueur pour la première fois en réponse à la crise ukrainienne, s'est avéré approprié au début de la crise pour accueillir rapidement un grand nombre de réfugiés tout en procédant rapidement à leur enregistrement dans les centres fédéraux d'asile (CFA). Cependant, ce statut de protection a été fixé par la loi dans les années 1990. Depuis, de nombreux éléments ont évolué dans le système d'asile suisse. C'est pourquoi il existe actuellement plusieurs points critiques dans l'application du statut de protection S. Il apparaît nécessaire de légiférer sur des points spécifiques, mais aussi sur des questions fondamentales. Les questions plus concrètes et actuelles devraient pouvoir être résolues et mises en œuvre rapidement, compte tenu de la situation de crise persistante.

La mise en œuvre du statut de protection S a introduit différentes adaptations par rapport au système d'asile ordinaire. Le transfert rapide des réfugiés enregistrés en provenance d'Ukraine des CFA vers les cantons et les communes, par exemple, a eu des effets sur les procédures d'asile ordinaires. De plus, la non-application initiale de la clé de répartition proportionnelle à la population a favorisé les déséquilibres régionaux et entre les cantons. L'hébergement privé d'un grand nombre de réfugiés a renforcé ces déséquilibres. Dans ce contexte, il y a également eu des attributions directes des CFA vers les communes.

La contribution financière de 3'000 francs par an et par personne accordée par le Conseil fédéral, destinée en particulier à soutenir l'acquisition de connaissances linguistiques, ne couvre en aucun cas les coûts. De nombreuses prestations d'intégration directes et indirectes sont fournies par les communes et les villes depuis le début de la crise. En raison de l'orientation vers le retour du statut S, l'efficacité et la durabilité de nombreuses prestations d'intégration sont fondamentalement sujettes à discussion. Pour l'avenir proche, des règles claires qui définissent les tâches et les responsabilités dans le domaine de l'intégration et de l'encadrement sont nécessaires.

Diverses réglementations spéciales, privilégiant les personnes bénéficiant du statut de protection S par rapport à d'autres personnes relevant du domaine de l'asile, sont parfois source d'incertitude. C'est le cas par exemple dans le domaine de l'aide sociale, du regroupement familial ou en ce qui concerne le droit de de voyage. Il convient de corriger au plus vite ces inégalités de traitement entre les différents groupes de réfugiés. A défaut, on risque d'affaiblir l'acceptation de la population, des autorités et des personnes directement touchées.

Afin de concentrer les efforts de protection sur les personnes ayant fui l'Ukraine qui sont directement menacées dans leur vie ou leur intégrité physique par les hostilités, l'ACS propose d'envisager la définition de contingents fixes pour l'octroi du statut de protection S. Ainsi, il sera possible de mieux gérer le nombre de personnes en recherche de protection. En outre, il convient également d'envisager une limitation « régionale » du droit au statut de protection S aux personnes en provenance de régions particulièrement menacées au sein d'une zone de conflit en Ukraine. Enfin, si la guerre en Ukraine devait se prolonger, il faudrait avoir pour objectif la levée du statut de protection S et d'appliquer à moyen terme le droit d'asile ordinaire.

Sintesi

Lo status di protezione S, entrato in vigore per la prima volta in risposta alla crisi ucraina, si è dimostrato adatto nella fase iniziale della crisi per accogliere rapidamente un numero importante di rifugiati, procedendo rapidamente alla loro registrazione nei centri federali d'asilo (CFA). Tuttavia, questo status di protezione è stato istituito negli anni Novanta. Da allora, molte cose sono cambiate nel sistema di asilo svizzero. Anche per questo vi sono attualmente diversi punti critici nell'applicazione dello statuto di protezione S. Appare necessario legiferare su punti specifici, ma anche su questioni fondamentali. Le questioni più concrete e attuali dovrebbero poter essere risolte e implementate rapidamente, visto il perdurare della situazione di crisi.

L'attuazione dello status di protezione S ha introdotto diversi adattamenti al sistema di asilo ordinario. Il rapido trasferimento dei rifugiati ucraini registrati dai CFA ai cantoni e ai comuni, ad esempio, ha avuto un impatto sulle procedure di asilo ordinarie. Inoltre, la mancata applicazione iniziale del criterio di ripartizione basato sulla popolazione ha portato a squilibri regionali e fra i cantoni. La sistemazione di un gran numero di rifugiati presso privati ha rafforzato questi squilibri. In questo contesto, ci sono state anche assegnazioni dirette dai CFA ai comuni.

Il contributo finanziario di 3.000 franchi all'anno per persona concesso dal Consiglio federale, destinato in particolare a sostenere l'acquisizione di competenze linguistiche, non copre in alcun modo i costi. Dall'inizio della crisi, i comuni e le città hanno fornito numerose prestazioni dirette e indirette nell'ambito dell'integrazione. Dato che lo statuto S prevede il ritorno nel Paese di provenienza, l'efficacia e la sostenibilità di tali prestazioni sono soggette a discussione. Per il prossimo futuro sono necessarie regole chiare che definiscano compiti e responsabilità nel campo dell'integrazione e dell'accompagnamento.

Diverse normative speciali creano dei privilegi per le persone con status di protezione S rispetto ad altre persone nel settore dell'asilo e sono talvolta fonte di incertezza. È il caso, ad esempio, dell'aiuto sociale, del ricongiungimento familiare o della possibilità di viaggiare. Queste disuguaglianze nel trattamento dei diversi gruppi di rifugiati devono essere corrette

al più presto. Altrimenti, si rischia di indebolire l'accettazione della popolazione, delle autorità e dei diretti interessati.

Al fine di concentrare gli sforzi di protezione sulle persone fuggite dall'Ucraina la cui vita o integrità fisica sono direttamente minacciate dalle ostilità, l'ACS propone di prendere in considerazione la definizione di contingenti per la concessione dello status di protezione S. In questo modo, sarà possibile gestire meglio il numero di persone in cerca di protezione. Inoltre, è opportuno prendere in considerazione anche una limitazione "regionale" del diritto allo status di protezione S alle persone provenienti da regioni particolarmente minacciate all'interno di una zona di conflitto in Ucraina. Infine, se la guerra in Ucraina dovesse prolungarsi, l'obiettivo dovrebbe essere quello di sciogliere lo status di protezione S ed applicare, a medio termine, il diritto d'asilo ordinario.

I. Ausgangslage Status S

Generelle Bemerkungen

Die Gemeinden und Städte sind integraler Bestandteil des schweizerischen Asylsystems und Migrationswesens und stellen zusammen die Unterbringung, Betreuung und Integration von Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen und Personen mit Schutzstatus S sicher. Sie kümmern sich ab Tag 1 der Ankunft der Flüchtlinge aus der Ukraine um Unterkunft, Einschulung von Kindern, Hilfe bei der Jobsuche und die behördliche Kommunikation in alle Richtungen. Das macht die Gemeinden zu einem entscheidenden Partner für Kantone und Bund. Zusammen verfolgen wir denn auch das Ziel, ein effizientes Asylwesen zu unterhalten sowie eine wirksame Integration zu fördern. Die Gemeinden sind institutionell, organisatorisch und finanziell stark betroffen und haben am Ende viele Auswirkungen der Migration an, unter anderem die Schul- und Betreuungskosten oder die Folgekosten von ungenügender beruflicher und sozialer Integration im Bereich der Sozialhilfe zu tragen.

Der Schutzstatus S wurde mit Beginn der Flüchtlingskrise aus der Ukraine durch den Bundesrat zum ersten Mal in Kraft gesetzt. Seit der Begründung desselben vor über 20 Jahren hat sich allerdings vieles im Asylbereich verändert. Mit der Neustrukturierung des Asylsystems u.a. mit beschleunigten Verfahren und einer Integrationsagenda mit kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) sind zwei entscheidende neue Faktoren hinzugekommen. Zudem wurde für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die Bewilligungspflicht für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene (VA) mit einer Meldepflicht ersetzt.

Auch die Kompetenzen in Bezug auf Registrierung, Unterbringung und Integration wurden umstrukturiert. Mit dem Verteilschlüssel für Geflüchtete entlang der Bevölkerungsanteile pro Kanton wird sichergestellt, dass die Aufgaben und die Lasten gleichmässig auf das ganze Land verteilt werden können. Das wiederum ist entscheidend für die politische und gesellschaftliche Akzeptanz in der Bevölkerung. Das Schweizer Asylwesen war bis heute ein geordnetes System mit klaren Kompetenzen und Zuständigkeiten, was unter anderen der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung der Betroffenen diene.

Diese neuen Grundvoraussetzungen finden im aktuellen Schutzstatus S aus Sicht des SGV zu wenig Ausprägung. Der Schutzstatus S stellt nicht auf bewährte Verfahren und Abläufe ab und schafft damit faktische Inkongruenzen im Vergleich zum heutigen Asylsystem:

- Die mehr oder minder direkte Weiterleitung der Geflüchteten mit Schutzstaus S nach der Registrierung aus den Bundesstrukturen in die kantonalen und kommunalen Systeme stellt für die Gemeinden eine grosse Herausforderung bei der Organisation von Unterkünften zur Unterbringung dar; diese Unsicherheit ist bis heute im System vorhanden. Eine zusätzliche Herausforderung sind fehlende oder unvollständige Daten. Es fehlen geeignete IT-Systeme zur Datenübermittlung.
- Der anfängliche Verzicht durch das Staatssekretariat für Migration SEM auf die Verteilung der Geflüchteten gemäss Verteilschlüssel auf die Kantone schaffte regional unterschiedliche Betroffenheit. Diese wurde befördert durch eine unkontrollierte private Unterbringung, welche zeitweise fast die Hälfte der Unterbringungsart ausmachte.
- Die durch den Bund geförderte private Unterbringung (auf der Basis des Mandats mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH) brachte von Anfang an aufgrund neuer Schnittstellen viel Unordnung ins System und für die Gemeinden in der Regel grossen Mehraufwand. Etwa in der Betreuung der Gastfamilien und bei der Suche nach privaten Unterkünften.
- Viele Geflüchtete aus der Ukraine wählten anfangs mehr oder minder frei den Standort ihres zukünftigen Aufenthalts in der Schweiz. Die private Unterbringung war in aller Regel rasch absehbar eine Lösung auf Zeit. Viele private Verhältnisse liefen in der Regel nach drei Monaten aus; löbliche Beispiele bleiben stets ausgenommen. Je koordinierter und geregelter die Abläufe sind, umso effektiver kann den Geflüchteten von staatlicher Seite auch geholfen werden.
- Der Schutzstaus S ist rückkehrorientiert und auf einen beschränkten zeitlichen Verbleib in der Schweiz ausgerichtet. Demzufolge entschied der Bundesrat, dass nur ein Teil der Integrationsgelder an die Kantone ausbezahlt werden sollen. Einzig im Spracherwerb wird von Seiten Bund investiert. Viele Integrationsleistungen (etwa jene in der Schule) sowie Kosten im Gesundheitsbereich werden dagegen in erster Linie durch die Kommunen finanziert.
- Der Schutzstatus S verhindert grundsätzlich den Zugang zu Leistungen der Integrationsagenda, obwohl man inzwischen weiss, dass gerade die erste Zeitdauer des Aufenthalts entscheidend für die Integration sein kann. Hier wird von Anfang an grundsätzlich wichtiges Integrationspotential vergeben.
- Andererseits besteht die Ungewissheit, welche Integrationsleistungen mit einem Status S, welcher eine klare Rückkehrorientierung aufweist, geleistet werden können. Diese Situation ist aktuell ungeklärt und wird schweizweit unterschiedlich umgesetzt.
- Die Notwendigkeit einer vorgängigen Bewilligung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erschwert die Integration in den Arbeitsmarkt durch unbestimmte Wartefristen und administrative Hürden. Die Unsicherheit bezüglich Aufenthaltsstaus macht die Geflüchteten aus der Ukraine für die Vermieterin von Privatwohnungen oder den willigen Arbeitgeber zu unattraktiven und unsicheren Partnern.
- Personen mit dem Schutzstatus S geniessen in mehreren Bereichen Privilegien (Sozialhilfebezug, Niederlassung, Reisetätigkeit, Familiennachzug) etwa gegenüber vorläufig aufgenommenen Personen. Diese rechtsungleiche Behandlung führt bis heute zu Unmut unter den Geflüchteten, bei den Behörden und der Bevölkerung. Im Übrigen ist eine politische Diskussion im Gange, welche viele der Privilegien ganz grundsätzlich hinterfragt. Hier bedarf es für die Zukunft in jedem Fall Klärung.

- Es gibt auch weitere Unklarheiten beim Vollzug des Schutzstatus S. Es ist unklar, ob asylrechtliche Vorgaben wie bspw. die Vermögenswertabnahme auch für Schutzsuchende mit Status S gelten soll; unterdessen ist diese Frage durch die kantonale Sozialdirektorenkonferenz SODK geklärt worden, die Praxis in den Kanton bleibt jedoch unterschiedlich. Unklar ist, wie der Familiennachzug gehandhabt würde, falls der Schutzstatus für Personen ausserhalb des Schengenraums beschlossen würde. Uneinheitlich wird zudem die Höhe der Sozialhilfeauszahlung bemessen. Nicht überall werden Personen mit Schutzstatus S diesbezüglich den VA gleichgestellt.
- Es hat sich gezeigt, dass eine Aufgabendelegation im Bereich der privaten Unterbringung an die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH mit Problemen behaftet ist. Insbesondere die Vorgehensweise mit der Sammlung von Adressen für Privatunterbringung und die direkte Zuweisung der Menschen an private Haushalte ist nicht zielführend. Sowohl die kantonalen als auch die kommunalen Prozesse werden so übersteuert. Die von der SFH unterhaltene Plattform «Campax» mit vielen Adressen für private Unterbringung war seit Beginn fehlerhaft und schaffte in den Gemeinden oft einen grossen Mehraufwand bei Folgeabklärungen.
- Unklarheiten bestehen rund um die Aufhebung des Schutzstatus S. Diesbezüglich sollen Szenario basierte Umsetzungen aufgezeigt werden. Anzustreben ist eine rasche Rückkehr zu den ordentlichen Verfahren und Prozessen.

II. Antworten/Bemerkungen zu speziellen Fragen (Fragekatalog EJPD)

Gesetzliche Grundlagen

Sind die Voraussetzungen für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes in Art. 4 AsylG ausreichend umschrieben? Sind zusätzliche Kriterien erforderlich/sinnvoll? Sind Gesetzesänderungen erforderlich/sinnvoll (Erhöhung Flexibilität auf VO-Stufe)?

Die Kriterien für den Schutz (gemäss eidg. Asylgesetz) sind grundsätzlich gegeben:

- Während Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung,
- während eines Krieges oder Bürgerkrieges und
- in Situationen allgemeiner Gewalt.

Diese Kriterien lassen dem Staatssekretariat für Migration SEM heute einen grossen Interpretationsspielraum. Nicht zuletzt deshalb müssten aus Sicht der stark betroffenen Kantone und Gemeinden nachvollziehbare Kriterien zur Definition der allgemeinen Gefährdung und Gewalt gefunden werden. Unter anderem sollte auch differenziert werden können, wenn in einem Land nur Teilregionen stark gefährdet sind.

Für den Herbst wird mit einem Anstieg der Gesuchzahlen auf bis zu 10'000 Personen monatlich gerechnet aufgrund von Versorgungsengpässen im Energiebereich. Wenn Versorgungsengpässe und nicht primär Sicherheit vor kriegerischen Handlungen der Grund für die Flucht sind, so stellen sich ganz generell mit Blick auf Naturkatastrophen wie Dürre, Überschwemmungen und damit verbundener Hunger ganz grundlegende Fragen rund um das schweizerische (und europäische) Asylwesen.

Von Seiten SGV wird ein System mit festen Kontingenten für den Schutzstatus S vorgeschlagen, welche aufgrund von klaren Kriterien die Menge an Geflüchteten

einschränken. Ein solches System macht die Migration in die Schweiz planbar. Es ist weder im Interesse der Schweiz, noch im Interesse der Ukraine, dass Personen, die nicht direkt an Leib und Leben bedroht sind, die Ukraine verlassen.

Entlastung des Asylsystems

Der Status S soll in einer ausserordentlichen Situation das Asylsystem entlasten – hat sich das bestätigt?

Der Schutzstatus S hat erreicht, dass eine Vielzahl an Menschen rasch und mit relativ geringer Bürokratie aufgenommen werden konnten. Die Vorteile liegen hier aber vor allem auf Seiten des Bundes, weil durch die kurze Verweildauer in den Bundesasylzentren BAZ sich eben dort keine grössere Pendenzenberge anhäufen konnten. Das ist aber nur ein scheinbarer Erfolg, weil die Geflüchteten nach wenigen Tagen an die Kantone und Gemeinden weitergereicht werden. Es hat dadurch eine Verschiebung der institutionellen Verantwortlichkeit zu Beginn einer Asylkarriere in der Schweiz zu Lasten der Kantone und Gemeinden stattgefunden. Mittelfristig gilt es hier, wieder zu den ordentlichen Aufgaben und Abläufen im aktuellen Asylsystem zurückzukehren.

Abstimmung mit den Kantonen/ Gemeinden/ Städten etc.

Der Status S wird von Bund, Kantonen und Gemeinden vollzogen gestützt auf die Aufgabenteilung im ordentlichen Asylwesen – hat sich das bewährt oder braucht es beim Status S eine Präzisierung der geltenden Regelung?

Zu Beginn der Krise wurden mit der Einführung des Schutzstatus S entscheidende Spielregeln im Asylsystem geändert. Die daraus entstandene «neue» Aufgabenteilung hat sich aus Sicht des SGV nicht bewährt. Der Bund ist einzig für die Arbeiten in den ersten Tagen und für einen übersichtlichen Teil der Finanzierung zuständig, für den Rest sind die Kantone und Gemeinden verantwortlich. Sie tragen aktuell und wohl auch in Zukunft die grössere Last der Ukraine-Krise, bleiben aber abhängig von den Entscheidungen der Bundesebene. Das widerspricht wichtigen Grundsätzen im föderalen System, u.a. der fiskalischen Äquivalenz.

Die Kantone und nach Bedarf auch die Gemeinden sollten im Prinzip bei allen wichtigen Entscheiden involviert sein. Die Gremien (z.B. der Sonderstab Asyl SONAS des SEM) sollte vor Ausrufung des Schutzstatus S einberufen und die Kommunikationskanäle im Vorhinein geklärt werden. Zu verbessern ist insbesondere auch der Datenaustausch zwischen den Staatsebenen in Bezug auf Technik und Qualität. Die dafür notwendigen IT-Lösungen sind durch den Bund zeitgerecht bereitzustellen.

Das Konzept «Private Unterbringung» über die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist ohne Rücksprache mit den Kantonen und Gemeinden eingeführt worden. Dieses gilt es grundsätzlich zu überprüfen und zeitlich zu limitieren. Eine zentrale Sammlung von Adressen von Gastfamilien und eine direkte Zuweisung, wie sie durch die Flüchtlingshilfe stattgefunden haben, ist systemfremd und nicht zielführend. Die vorhandenen Daten bezüglich möglicher Gastfamilien (Plattform Campax») waren nie auf einer genügenden Qualität, was in den Gemeinden zu hohen Aufwendungen bei der Qualitätssicherung der Daten führte.

Die SFH machte mit ihrem staatlichen Mandat stets auch Politik für ihre eigene Sache und stellte so die Gemeinden unter Zugzwang respektive brachte sie teilweise in Erklärungsnotstände gegenüber von Medien und der Öffentlichkeit. Unter anderem wurden in den Anfängen der Flüchtlingskrise eine Plakatkampagne und etliche Medienauftritte durchgeführt. Gegen einen freiwilligen Einbezug der SFH auf kantonaler Ebene ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Von einem nationalen Mandat für die SFH ist dagegen abzusehen.

Koordination mit der EU

Die erstmalige Anwendung des Status S erfolgte in enger Abstimmung mit der EU, die ihrerseits erstmals die Richtlinie zum temporären Schutz angewendet hat – hätte die Schweiz den Status S auch isoliert zur Anwendung bringen können oder war diese Koordination entscheidend, damit der Status S seine Funktion erfüllen konnte - und wenn ja, wäre diese Koordination explizit zu regeln?

Es bleibt anzuerkennen, dass die Einführung des Schutzstaus S sowie sämtliche Entscheide mit jenen der EU abzustimmen ist. Was jedoch nicht ausschliesst, dass die Schweiz eigene Lösungen treffen kann, was Spezialitäten im Vollzug angeht. Dies betrifft vor allem auch Regelungen, welche restriktiver gehandhabt werden sollen als in der EU (Bsp. Rückkehrorientierung oder Reisetätigkeit).

Bei einer Koordination mit der EU müsste auch sichergestellt werden, dass eine Person nur einen einzigen Antrag auf den S-Status innerhalb der EU stellen kann, analog zum Dublin-Verfahren.

Unterbringung

Braucht es bei der Regelung des Status S aufgrund der bisherigen Erfahrungen Präzisierungen bezüglich des Zeitpunkts der Zuteilung auf die Kantone sowie die Unterbringung in Privatunterkünften? Ist für eine allfällige künftige Anwendung des Status S das bisherige Notfallkonzept betreffend Unterbringung anzupassen? War/ ist die Rolle privater Organisationen bezüglich Privatunterbringungen hinreichend klar? Braucht es hier zusätzliche Absprachen? Wie waren die Erfahrungen in den ersten Wochen bezüglich Zusammenarbeit SFH/Kantone/Gemeinden?

Es braucht gemeinsam erarbeitete Richtlinien zum Zeitpunkt der Kantonszuweisung. Es kann nicht vom guten Willen des Bundes (SEM) abhängen, wie lange die Menschen im BAZ verbleiben können. Hier benötigt es für Kantone und Gemeinden Planungssicherheit.

Sämtliche Partner waren sehr engagiert, aber in den ersten Wochen mussten alle Prozesse im Zusammenhang mit der Unterbringung neu definiert werden. Die etablierten Abläufe in den Kantonen waren ausgehebelt, was in der Folge zu grösseren Problemen bei den Gemeindestrukturen führte.

Es ist ein System zu finden, das den Kantonen die Organisationsfreiheit bei der Unterbringung belässt und den Verteilschlüssel unter den Kantonen möglichst beibehält. Zuteilungen ab den Bundesasylzentren BAZ in Unterkünfte direkt in den Gemeinden sind sachfremd und sollten in der Zukunft nicht mehr stattfinden.

Die Zusammenarbeit unter den institutionellen Partnern muss im Vorfeld besser festgelegt werden. Ausserdem zeigt es sich, dass die «Private Unterbringung (PU)» auch die Anspruchshaltung der Menschen, die einreisen, verändert. Temporäre Kollektivunterbringung, wie sie bei Schutzsuchenden aus anderen Regionen während einer ersten Phase üblich sind, ist aufgrund einer neuen Anspruchshaltung der Schutzsuchenden aus der Ukraine fast nicht mehr umsetzbar. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen das auf mögliche künftige Flüchtlingsgruppen haben könnte.

Kantonszuteilung

Braucht es für eine allfällige künftige Anwendung des Status S spezifische Regelungen betreffend des kantonalen Verteilschlüssels?

Es ist aus Sicht der Gemeinden wichtig, dass der bevölkerungsmässige Verteilschlüssel auf die Kantone eingehalten werden kann. Auch vulnerable Personen sind gemäss Verteilschlüssel zu verteilen. Nur so kann in der Folge derselbe im Kanton auf die Gemeinden umgesetzt werden. Demnach braucht es keine neuen spezifischen Regelungen, sondern Abläufe, welche die gut etablierten Regelungen nicht in Frage stellen.

Finanzierung

Beim Status S leistet der Bund analog zur VA eine Globalpauschale an die Kantone zur Abdeckung namentlich der Sozialhilfe, der KV und der Unterbringung. Eine Integrationspauschale ist hingegen nicht vorgesehen. Der BR hat allerdings entschieden, namentlich für die Sprachförderung einen Beitrag von 3000 Franken pro Person an die Kantone zu leisten. Hat sich diese Finanzierungsmodalität soweit bewährt, wäre eine Verankerung der Modalitäten wünschbar oder braucht es im Gegenteil Flexibilität, um auf unterschiedliche Konstellationen unterschiedlich reagieren zu können? Zeigt die erstmalige Anwendung, dass beim Status S das Potenzial für Sozialhilfemissbrauch erhöht ist und wenn ja, braucht es Regelungen für die Auszahlungsmodalitäten, um diesen Missbrauch zu verhindern?

Von Seiten SGV wird bezweifelt, dass der gesprochene Integrationsbeitrag von Fr. 3'000 pro Jahr kostendeckend ist. Zudem werden die Gelder an die Kantone ausbezahlt. Diese haben sicherzustellen, dass die Bundesmittel auch bei den Gemeinden ankommen. Für die Phase zwei des Schutzstatus S benötigt es eine rasche und verbindliche Regelung, welche Planungssicherheit schafft.

Aus Sicht des SGV benötigt es insbesondere Sonderregelungen betreffend Finanzierung und Organisation, was die Aufnahme von traumatisierten, kriegsversehrten und schwer vulnerablen Menschen angeht. Ebenso braucht es hier einen schweizweiten Verteilschlüssel, um eine ausgeglichene Belastung und Betroffenheit erreichen zu können. Viele Kantone können etwa im Bereich der Betreuung von vulnerablen Kindern und Jugendlichen aufgrund fehlender Kapazitäten gar nicht mehr Personen in ihre Strukturen aufnehmen, selbst wenn sie wollten. Dies gilt es ernsthaft zu bedenken.

Die Entrichtung der Sozialhilfe soll Sache der Kantone und Gemeinden bleiben. Allfällige Harmonisierungsbestrebungen wären zwingend mit den Kantonen (SODK) unter Anhörung der Gemeinden zu diskutieren. Dazu gehört auch, dass der Bund bei der Erstbeurteilung nicht die Vermögenswertabgabe sistieren sollte, ohne einen Konsensbeschluss von Seiten

der Kantone vorliegen zu haben. Hauptgrund dafür ist, dass diese Entscheidung Einfluss auf die Berechnung der Vermögen zur Ausrichtung der Sozialhilfe hat.

Integration

Wie wird der Integrationsstand der Schutzsuchenden beurteilt? Wie ist die Einschätzung bezüglich des Spannungsverhältnisses Integration/Arbeitstätigkeit und Rückkehrbereitschaft, vor allem auch im Hinblick auf einen längerdauernden Aufenthalt in der Schweiz? Reichen die bestehenden Regelungen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration und die Schulpflicht? Wäre (im Sinne der Angleichung an die Regelung bei der vorläufigen Aufnahme) die Ausrichtung der Integrationspauschale in voller Höhe bereits vor Ablauf von fünf Jahren gerechtfertigt?

Der Integrationsstand der Schutzsuchenden aus der Ukraine ist erfahrungsgemäss sehr unterschiedlich, insbesondere was die Sprachkompetenz in Englisch und Deutsch angeht. Im Vergleich zu vielen Medienberichten wird die konkrete Arbeitsmarktfähigkeit überschätzt. Jedenfalls benötigt es staatliche Anstrengungen, um mittelfristig einen gesellschaftlichen und beruflichen Integrationserfolg erzielen zu können.

Bei der arbeitsmarktlichen Integration bedarf es prozessuale und inhaltliche Klärung, um den Geflüchteten sowie auch den Unternehmen höhere Planungssicherheit in Bezug auf eine mögliche Anstellung zu bieten. Im Speziellen ist zu klären, ob auch Personen mit einem hohen Integrationsstand und einer Arbeitsstelle nach einer allfälligen Beendigung des Schutzstatus S die Schweiz verlassen müssen; gemäss geltendem Gesetz müssten sie das. Allfällige Ausnahmen sind im Interesse der Gemeinden frühzeitig zu prüfen.

Sobald ein Konzept für einen längeren Verbleib als nur für ein Jahr vorhanden ist, sollte aus Sicht des SGV eine geordnete Integration einsetzen. Dazu gehörte auch der Zugang zu den Integrationsgeldern des Bundes. Minimal sollte die heutige Regelung von Fr. 3'000.- pro Person und Jahr weitergeführt werden können.

Reisen

Aufgrund der Bewegungsfreiheit im Schengenraum von ukrainischen Staatsangehörigen im Zeitraum von jeweils 90 innerhalb von 180 Tagen hat der BR die für VA geltenden Reisebeschränkungen ausgesetzt – soll im Hinblick auf eine allfällige künftige Anwendung des Status S die Regelung für Schutzbedürftige separat geregelt werden auch mit Blick auf die vom Parlament beschlossenen Änderungen bezüglich Auslands- und Heimatreisen von VA und Schutzbedürftigen im AIG?

In Reaktion auf die spezifische Situation mit den ukrainischen Schutzsuchenden wurde beschlossen, dass das SEM den Status S widerrufen kann, wenn jemand mehr als 15 Tage pro Quartal sich in der Ukraine aufhält. Ist das eine adäquate Regelung und soll sie rechtlich besser verankert werden?

Zwischen den Menschen mit Schutzstatus S sowie anderen Flüchtlingsgruppen ist aufgrund der unterschiedlichen Reisebeschränkungen eine faktische Zweiklassengesellschaft entstanden. Dies bleibt ein nicht zuletzt aus rechtlicher Sicht unhaltbarer Zustand, den es neu zu regeln gilt. Zu regeln ist dabei insbesondere auch, wie die Situation bei Personen mit Schutzstatus S aus Nicht-Schengen-Staaten geregelt ist.

Der Widerruf des Schutzstatus S sollte ebenfalls klar geregelt werden, im Abgleich mit der Regelung in der EU. Wenn Transparenz erreicht werden soll, sollte die generelle Mobilität

der Personen mit Schutzstatus S im Prinzip eingeschränkt werden. Auch spezifische Sanktionen sind zu prüfen. Ein freiwilliger Austritt (ohne offizielle Abmeldung) aus den Schweizer Strukturen sollte mit dem Entzug des Schutzstatus S sanktioniert werden können.

Beendigung des Status S

Noch keine Erfahrung hat man mit der Verlängerung oder der Aufhebung des Status S nach dem ersten Jahr – sind die rechtlichen Vorgaben für diesen Entscheid genügend oder braucht es eine Präzisierung allenfalls auch mit Blick auf einen mit dem Schengenraum koordinierten Entscheid?

Braucht es neben der Rückkehr noch weitere Regelungen in Bezug auf die Beendigung des Status S, beispielsweise unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Anwesenheit und Integration in der Schweiz?

Die Verlängerung resp. Beendigung des Status S hat einen Zusammenhang mit dem Konzept zum Verbleib in der Schweiz und muss unbedingt präzise durchdacht werden. Es sind Kriterien zu finden, wann der Schutzstatus endet und besser ein reguläres Asylverfahren durchgeführt wird. Oder wann eine Person mit Schutzstatus ihren Status regulär machen kann.

Ebenso ist ein ordentlicher Rückkehrprozess, allenfalls mit Rückkehrhilfe zu erarbeiten.

Einbettung des Status S ins Schweizer Asylsystem

Wie fügt sich der Status S aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen ins gesamte Asylsystem und insbesondere in Bezug auf die VA ein?

Der Schutzstatus S hat in der ersten Phase der Ukraine-Krise mit den überaus hohen Einreisezahlen über die vereinfachten (pauschalen) Verfahren das Asylsystem entlastet. Faktisch hat dieser aber zu Ungleichbehandlungen unter den verschiedenen Asylgruppen geführt. Daraus entstanden und entstehen bis heute Irritation bei den Behörden, aber auch bei den betroffenen Migrationsgruppen und bei der Bevölkerung.

Aus diesem Grund sollte der Schutzstatus S, je länger die Krise dauert, umgehend in wichtigen Details anzupassen und in einem zweiten Schritt im Rahmen einer Gesetzrevision grundsätzlich zu hinterfragen. Im Vordergrund steht ein System mit Kontingenten, welches die Migration aus der Ukraine besser plan- und bewältigbar macht. Zudem ist die Aufnahme entlang von besonders betroffenen Gebieten und Regionen in der Ukraine zu prüfen. Zukünftige Aufnahmen aufgrund der Energiekrise in der Ukraine sind im Grundsatz abzulehnen. Die heute vorhandenen Privilegien gegenüber von anderen Asylsuchenden sind mittelfristig abzuschaffen. Der Schutzstatus S gilt es geordnet, aber konsequent ins ordentliche Asylsystem überzuführen.

Bern, 9. Sept. 2022 / Vorstand SGV