



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Generalsekretariat EJPD

---

# Evaluationsgruppe Status S

Zwischenbericht vom 30. November 2022

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Auftrag der Evaluationsgruppe</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Hintergrund Schutzstatus S</b> .....	<b>4</b>
2.1	Rechtliche Ausgangslage Schutzstatus S.....	4
2.2	Entstehung und Entwicklung des Schutzstatus S.....	5
2.3	Die Massenzustrom-Richtlinie der EU .....	6
<b>3</b>	<b>Anwendung des Schutzstatus S im Kontext des Krieges in der Ukraine</b> .....	<b>8</b>
3.1	Bundesratsbeschluss vom 11. März 2022 .....	8
3.2	Alternative zur Anrufung Schutzstatus S.....	8
3.3	Stand der Aufnahme Schutzstatus S .....	9
<b>4</b>	<b>Erkenntnisse der Evaluation</b> .....	<b>9</b>
4.1	Erstaufnahme und Entlastung des Asylsystems .....	9
4.2	Abstimmung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden .....	12
4.3	Koordination mit der EU .....	12
4.4	Einbettung des Status S ins Schweizer Asylsystem .....	13
4.5	Finanzierung.....	15
4.6	Rückkehrorientierung vs. Integration .....	15
4.7	Aufhebung des Status S .....	16
<b>5</b>	<b>Vorläufige Beurteilung</b> .....	<b>17</b>

# 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 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 Vorsteherin EJPD 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 von Staatssekretärin 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 den 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 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 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 hat die stv. Generalsekretärin Sylvie Hoffmann die Arbeiten dieser Gruppe begleitet.

Zuhanden der Vorsteherin des EJPD hat die Evaluationsgruppe den vorliegenden Zwischenbericht zur erstmaligen Anwendung des Status S erarbeitet. Dieser zeigt erste Erkenntnisse bezüglich der Stärken und Schwächen der geltenden Regelung und ihrer Umsetzung in der Praxis auf. Zur Erarbeitung des vorliegenden Zwischenberichts hat die Evaluationsgruppe eine Analyse der Dokumentation zum Schutzstatus S<sup>1</sup> sowie der diesbezüglichen Beschlüsse des Bundesrates und von 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.

---

<sup>1</sup> 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)

Die Evaluationsgruppe hielt es für nützlich, die Erfahrungen anderer europäischer Staaten im Umgang mit den Schutzbedürftigen aus der Ukraine herbei zu ziehen, 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 Beiträge analysiert.

Basierend auf den Ergebnissen des vorliegenden Zwischenberichts wird die Evaluationsgruppe im Hinblick auf ihren Schlussbericht die noch zu klärenden Fragestellungen weiter vertiefen und eine Analyse des rechtlichen Handlungsbedarfs und -spielraums vornehmen.

## **2 Hintergrund Schutzstatus S**

### **2.1 Rechtliche Ausgangslage Schutzstatus 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 seinem Entscheid definiert der Bundesrat die Gruppe der schutzbedürftigen Personen. Dabei kann der Bundesrat nach freiem Ermessen vorgehen. 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)<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

Beim Schutzbedürftigenstatus 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 Schutzbedürftigenstatus ist daher, im Gegensatz zur vorläufigen Aufnahme oder zum Asylstatus, 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 vorzusehen (Art. 58 Abs. 2 AIG).

Die Schutzbedürftigen dürfen gemäss Asylgesetz grundsätzlich 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, 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 Schutzstatus 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 in Form eines Rückreisevisums oder Reisedokuments und 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 hat (s. 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 und minderjährige Kinder von Schutzbedürftigen ebenso vorübergehenden Schutz, wenn sie gemeinsam um Schutz nachsuchen oder wenn sie durch die Flucht getrennt wurden.

Soll der Schutzstatus 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).

## **2.2 Entstehung und Entwicklung des Schutzstatus 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

---

<sup>3</sup> Die Globalpauschale 2 beträgt ab 1.1.2021 schweizweit durchschnittlich CHF 1'473.47 pro Monat.

19984 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 Schutzbedürftigenstatus wurde bis zum Ukraine-Krieg nie aktiviert, was von Seiten der Politik und der Zivilgesellschaft wiederholt zur Forderung führte, den Status 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»<sup>5</sup> in Aussicht, bei einer umfassenden Neuregelung der Vorläufigen Aufnahme eine Abschaffung des Schutzbedürftigen-Status 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 Vorstössen<sup>6</sup> 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 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 Bürgerkriegsflüchtlingen während

<sup>4</sup> vgl. BBl 1996 II 1, hier 78 ff. sowie AS 1999 2262

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> Parlamentarische Initiative. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 25. Oktober 2019. Stellungnahme des Bundesrates

der Jugoslawienkriege aus dem ehemaligen Jugoslawien 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).

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 erst 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. 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 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 Schutzstatus 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 Schutzstatus 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.

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. In der Folge beschloss der Bundesrat zudem, für die Förderung u.a. des Spracherwerbs den Kantonen einen Unterstützungsbeitrag von Fr. 3000.- pro Person 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 Schutzstatus S in der Höhe von 3000 Franken pro Person bis zum 4. März 2024 zu verlängern.

### **3.2 Alternative zur Anrufung Schutzstatus 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 Schutzstatus S verzeichneten die Bundesasylzentren (BAZ) im März täglich bis zu 1400 Eintritte. Alleine 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, ergeben sich keine Schwierigkeiten im Rahmen des Familiennachzugs. So steht es jeder Person frei, 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 kann, dass die Schweiz für die Betroffenen besonders attraktiv und daher zu einer beliebten Destination wird. 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 attraktiv machen können insbesondere für Personen, welche aus asylfremden Motiven ein Asylgesuch stellen.

### **3.3 Stand der Aufnahme Schutzstatus S**

Insgesamt halten sich gemäss UNHCR 6,7 Millionen Geflüchtete aus der Ukraine in den westeuropäischen Ländern auf. Davon haben inzwischen mehr als 4.7 Millionen in den EU- und EFTA-Staaten ein Gesuch für temporären Schutz gestellt. Das SEM hat bis am 27. November 2022 rund 70'000 Personen den Schutzstatus S gewährt. Knapp 6000 Personen haben inzwischen auf den Schutzstatus S verzichtet und die Schweiz selbständig verlassen. Rund 96 % der bisherigen Gesuchstellenden sind ukrainische Staatsangehörige. Die restlichen vier grössten Gruppen der Top-5 der Antragstellenden stammen aus: Russland (575 Anträge, Schutzquote 89 %), der Türkei (269 Anträge, Schutzquote 58 %), Aserbaidshan (148 Anträge, Schutzquote: 65 %), Belarus (150 Anträge, Schutzquote 95 %) und Nigeria (137 Anträge, Schutzquote 25 %). Rund 35'000 Personen sind im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre). Bis Ende September hatten 4206 Personen eine Arbeit in der Schweiz aufgenommen.

## **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). Im BAZ wartet die schutzsuchende Person anschliessend auf den Entscheid zum Schutzstatus S (einige Tage). 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.

Meist verbleiben die Betroffenen im Unterschied zum regulären Asylverfahren, bei welchem sich die Asylsuchenden bis zu 140 Tagen 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.

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 Jahr stark angestiegen, da zu Beginn des Ukraine-Kriegs das Personal mit der Einführung des Schutzstatus 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 bei Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus S sinnvoll wäre.

Unklarheiten bestehen aus Sicht der Evaluationsgruppe bei der Rolle des Rechtsschutzes bei der Registrierung. Der unentgeltliche Rechtsschutz wurde den Asylsuchenden als flankierende Massnahme für die Beschleunigung der Asylverfahren eingeräumt. Es besteht keine Parallelität zwischen dem regulären Asylverfahren und dem Verfahren des Schutzstatus S. Daher sollte aus Sicht der Evaluationsgruppe geprüft werden, ob aus Effizienz- und Ressourcengründen der Einbezug des Rechtsschutzes auf die Fälle reduziert werden kann, bei denen offensichtliche Asylgründe vorliegen und somit ein Asylverfahren durchgeführt wird. Zumindest müsste die Rolle der Rechtsvertretung im Kontext des Status S präzisiert werden.

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.

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. Insgesamt leben rund 60% aller Personen mit Schutzstatus S in einer Privatunterkunft. 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 selbständig 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 in 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.

Die Privatunterkünfte leisten zweifellos einen sehr wichtigen Beitrag zur Bewältigung dieser Krise. Eine Unterbringung der bald 70'000 Personen mit Status S in Strukturen des Bundes und der Kantone, Städte und Gemeinden wäre kaum realistisch gewesen. 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. Für bestimmte Bereiche (Anforderungsprofil von Gastfamilien, Verhältnis zur kollektiven Unterbringung, Auswirkungen auf den Verteilschlüssel und Koordination mit der Registrierung im BAZ etc.) wären gewisse vorgängige Klärungen und ein gemeinsames Verständnis zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden unter anderem auch zur Rolle der Hilfswerke zielführend und effizient. 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 Einhaltung 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 Schutzstatus S wurden Kantone, Gemeinden, Städte, Hilfswerke und das UNHCR konsultiert. Die Einführung des Schutzstatus 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 Städten in künftigen Krisen wäre zu prüfen.

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 wird 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 alleine 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 Stakeholders richtig, dass die Ausgestaltung des Schutzbedürftigenstatus soweit möglich an die Regelung auf EU-Ebene angeglichen

wurde. Jedoch wäre es aus Sicht der Evaluationsgruppe möglich, unter Berücksichtigung der zu erwartenden Pull- und Pushfaktoren im Detail andere Regelungen zu treffen. Die Koordination im Schengenraum bei 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. Eine Anbindung der Schweiz wäre für die Schweiz von Vorteil, da auf diese Weise festgestellt werden könnte, ob eine Person die Schweiz bereits verlassen und sich in einem anderen Land registriert hat. Ausserdem wäre die Registrierungsplattform dereinst bei der Organisation der Rückkehr wichtig für die europaweite Koordination. Allerdings müsste die Schweiz bei einer Anbindung an die Registrierungsplattform möglicherweise das Prinzip der EU übernehmen, wonach der letzte Staat, in dem das Registrierungsgesuch gestellt wurde, für die Erteilung des Schutzstatus zuständig ist. Aktuell hat die Schweiz die Politik, dass Personen, die bereits in einem anderen europäischen Staat registriert sind, den Status S nicht erhalten. Eine Übernahme des Prinzips der EU hätte jedoch aus Sicht des SEM nur geringfügige Auswirkungen, da ohne die Anbindung an die europäische Registrierungsplattform gar keine Möglichkeit besteht, festzustellen, ob eine gesuchstellende Person bereits über einen Schutzstatus in einem anderen Land verfügt, es sei denn, diese macht dies gegenüber den Behörden transparent. Darüber hinaus gibt es auch Personen, die die Schweiz in Richtung eines anderen europäischen Staates verlassen. In diesen Fällen könnte der Status S aufgehoben werden. Heute ist dies nur möglich, wenn die Person sich offiziell abmeldet oder aber wenn die Behörden irgendwann deren Abwesenheit feststellen.

Aufgrund der geografischen Nähe und der starken Einbindung der Schweiz in den Schengen-Raum ist aus Sicht der Evaluationsgruppe eine enge Abstimmung mit den europäischen Staaten zwingend, sowohl in Bezug auf die Aktivierung des Schutzbedürftigenstatus als auch für dessen Aufhebung.

#### **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 Flüchtlinge aus der Ukraine beschlossen. Telekommunikationsunternehmen haben den Personen mit Status S teilweise gratis SIM-Karten zur Verfügung gestellt, Gemeinden haben Gratisentritte 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 Flüchtlinge 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. Hingegen hat das SEM diese Reisefreiheit insofern eingeschränkt, als dass es den Schutzstatus S widerrufen kann, wenn sich die Betroffenen mehr als 15 Tage pro Quartal in der Ukraine aufhalten. Auch die Frage des Familiennachzugs rückte aufgrund der Bewegungsfreiheit der Ukrainerinnen und Ukrainern in den Hintergrund, da die Familienangehörigen ohne Weiteres selbständig und visumsfrei in die Schweiz reisen können.

Schliesslich gibt es rechtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Stati 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.

Weiter besteht eine unterschiedliche gesetzliche Regelung in Bezug auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B. Während bei den vorläufig Aufgenommenen die Umwandlung in eine definitive Aufenthaltsbewilligung B basierend auf der Härtefallregelung nach 5 Jahren geprüft werden kann, besteht bei den Personen mit Status S nach 5 Jahren zwar ein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung B, jedoch nur solange der Status S nicht aufgehoben wird. Nach 10 Jahren ist die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung C möglich.

Auch wenn aus Sicht der Evaluationsgruppe grundsätzlich eine Gleichstellung zwischen den verschiedenen Gruppierungen 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.

Aus Sicht der Evaluationsgruppe kommt der Schutzstatus S von seiner Zweckbestimmung her einer kollektiven vorläufigen Aufnahme gleich. Somit dürfen unter dem Aspekt des verfassungsmässigen Grundsatzes der Rechtsgleichheit Abweichungen in der Rechtsstellung an sich nur erfolgen, wenn dafür ausreichende sachliche Gründe vorliegen.

Dies ist aus Sicht von mehreren Anhörungsteilnehmenden namentlich bei der Ausrichtung der Integrationspauschale nicht gegeben. Die Evaluationsgruppe wird im Hinblick auf ihren Schlussbericht prüfen, welche Differenzierungen sich unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit (gegebenenfalls unter Berücksichtigung bestimmter Rahmenbedingungen) aufrechterhalten lassen.

#### **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 des Spracherwerbs 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 Niederlassung 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, zu gegebener Zeit eine detaillierte Kostenanalyse vorzunehmen als Grundlage für weitere Diskussionen in Bezug auf die Finanzierung der Kosten im Asylbereich.

#### **4.6 Rückkehrorientierung vs. Integration**

Der Schutzbedürftigenstatus wurde vom Gesetzgeber als rückkehrorientierter Status konzipiert. Sobald die allgemeine und schwere Gefährdung vorbei ist, sollen der Schutzstatus 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 CHF 18'000 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 CHF 3'000 für den Spracherwerb beschlossen. 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 Schutzstatus 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 CHF

3'000 für das erste Jahr festgelegt. Am 9. November 2022 hat der Bundesrat entschieden, diese Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S in der Höhe von 3000 Franken pro Person um ein Jahr bis zum 4. März 2024 zu verlängern.

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.

Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Integrationsfähigkeit bei einer europäischen Bevölkerungsgruppe grundsätzlich günstiger erweisen dürfte als bei Personen, die beispielsweise aus dem Mittleren Osten oder Afrika stammen und oft vor erheblich grösseren sprachlichen, sozialen und bildungsmässigen Herausforderungen für einen erfolgreichen Integrationsverlauf in der Schweiz stehen. Dies dürfte sich begünstigend auf die Aufwände der Kantone, Städte und Gemeinden auswirken. Die Evaluationsgruppe fände daher die Schaffung eines spezifischen Ukraine-Integrations-Monitorings sinnvoll, um diesen Aspekt besser beleuchten und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

#### **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.

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 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 des SONAS umgesetzt. Wichtig erscheint der Evaluationsgruppe in diesem Zusammenhang, dass im Interesse der Rechtssicherheit die Fragen in Zusammenhang mit den Ausreisefristen, Härtefallbewilligungen etc. zeitnah geklärt werden. Parallel dazu müsste eine flexible und situationsgerechte Lösung mit allenfalls differenzierten Fristen für die Rückkehr der Schutzbedürftigen aus der Ukraine getroffen werden (Eingeschulte Kinder, Lernende, Arbeitsintegrierte, etc.). 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.

Im Weiteren sind aus Sicht der Evaluationsgruppe die Verfahrensabläufe in Zusammenhang mit den infolge der Aufhebung des Status S anfallenden Asylverfahren zu klären.

Schliesslich gilt es im Hinblick auf den Wiederaufbau vor Ort und die Rückkehrhilfe 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.

## 5 Vorläufige Beurteilung

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, 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 Schutzstatus 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, nicht 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 im Sinne eines Zwischenfazits folgende vorläufigen 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, inkl. Rechtsschutz und Hilfswerke, vorzunehmen und auch das Instrument der Privatunterkünfte in die Notfallplanung aufzunehmen. 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 bei Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus S sinnvoll wäre.
- *Kantonszuteilung:* In Bezug auf die Zuteilung der Schutzsuchenden ist es aus Sicht der Evaluationsgruppe wichtig, dass der ordentliche Verteilschlüssel auch bei 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. Auch in Bezug auf die Frage der für die Kantone, Städte und Gemeinden anfallenden Kosten gibt es noch keine belastbaren Fakten. Die Evaluationsgruppe empfiehlt daher, auch in diesem Bereich eine detaillierte Analyse vorzunehmen, die als Grundlage für die weiteren Diskussionen hierzu dienen könnte. Unbestritten dürfte sein, dass mit einer längeren (und zeitlich nicht absehbaren) Dauer des Schutzstatus S über mehrere Jahre hinweg dem Integrationsaspekt trotz der gesetzlichen Rückkehrorientierung eine zunehmende Bedeutung zukommen würde.
- *Kohärenz des Asylsystems:* Bezüglich der unterschiedlichen Behandlung, Rechte und Pflichten zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Asylbereich hält die Evaluationsgruppe fest, dass unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen für den Schutzstatus S und die vorläufige Aufnahme grundsätzlich anzustreben wäre, soweit sich differenzierte Regelungen nicht mit sachlichen Gründen rechtfertigen lassen. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass sich gewisse Differenzen aus den besonderen Gegebenheiten des konkreten Anwendungsfalls des Schutzstatus S ergeben können, weshalb eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen zu prüfen ist.
- *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.

Im Hinblick auf ihren Schlussbericht wird die Evaluationsgruppe basierend auf den ersten Erkenntnissen insbesondere folgende Fragestellungen weiter vertiefen und unter Berücksichtigung des politischen Handlungsspielraums abschliessende Empfehlungen zuhanden der Departementsvorsteherin EJPD formulieren:

- Bedarf es bezüglich der Gewährung, der Durchführung des Verfahrens sowie des Widerrufs des Status S auf gesetzlicher Ebene aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit Präzisierungen?
- Soll die Notwendigkeit der Koordination der Massnahmen mit der EU im Gesetz verankert werden? Falls ja, auf welche Bereiche bezieht sich diese Koordination, und in welchen Bereichen soll die Schweiz bewusst souverän handeln?

- Brauchen die Kantone verbesserte rechtliche Instrumente zwecks rascher Beschaffung der Notunterbringung? Sollten die Grundsätze der Notfallplanung im Gesetz festgehalten werden (Pflicht zur Notfallplanung der drei Staatsebenen im Asylbereich, Arbeitsteilung Bund – Kantone, Sonderstab etc.)?
- Braucht es zusätzliche rechtliche Grundlagen für den Datenaustausch Bund – Kantone zwecks Bewältigung einer Notfallsituation?
- Sind die rechtlichen Grundlagen für die Abgeltung eines Integrationsbeitrages sowie einer anreizbasierten Rückkehrhilfe ausreichend?
- Besteht Klärungsbedarf hinsichtlich des Rechtsschutzes im Rahmen des Verfahrens, welches zum Status S führt?
- Besteht Klärungsbedarf hinsichtlich verfahrensrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit Asylgesuchen von Schutzsuchenden, sei es im Zeitpunkt der Schutzgewährung, sei es nach Aufhebung des Status S, namentlich auch vor dem Hintergrund der Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention?
- Besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen bei der Gewährung des Status S in Spezialfällen (binationale Ehen, Drittstaatsangehörige)?
- Welche Anpassungen sind beim Status S im Sinne einer Angleichung an die vorläufige Aufnahme oder an den Flüchtlingsstatus vorzunehmen? In welchen Bereichen erweisen sich rechtliche Differenzierungen als sachlich begründet und mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar?
- Inwieweit ist eine differenzierte Praxis betr. Schutzgewährung für später Einreisende rechtlich möglich bzw. sinnvoll? Sind Differenzierungen bezüglich Schutzgewährung/Aufhebung des Status S je nach Herkunftsregionen rechtlich möglich bzw. sinnvoll?

Zur Vertiefung dieser Fragestellungen wird die Evaluationsgruppe die Entwicklungen in der Umsetzung des Status S und die weiterführenden Arbeiten des SONAS (u.a. zum Projekt Aufhebung Schutzstatus S und Rückkehr) eng weiterverfolgen und je nach Bedarf weitere Anhörungen mit betroffenen Akteuren sowie Rechtsexperten durchführen.