

28. Juni 2023

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S

Verfahren und Rückkehr

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	4
1. Management Summary	7
2. Grundlagen.....	12
2.1 Ausgangslage.....	12
2.2 Projekt Aufhebung Schutzstatus S und Rückkehr.....	12
2.3 Europäische Koordination	12
2.4 Basisszenario	13
2.5 Profil und Zielgruppe	13
3. Umsetzungskonzept Verfahren	15
3.1 Aufhebung des vorübergehenden Schutzes	15
3.1.1 Voraussetzungen	15
3.1.2 Allgemeinverfügung des Bundesrates	15
3.1.3 Gewährung des rechtlichen Gehörs.....	15
3.1.4 Rechtsstellung nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzstatus S bis Ablauf der Ausreisefrist	16
3.2 Verfahren im Bereich der Rückkehr	17
3.2.1 Betroffene Personenkategorien	17
3.2.2 Massnahmen im Zusammenhang mit einem Wegweisungsentscheid	18
3.2.3 Ausreisefristen	22
3.3 Verfahren im Bereich des Ausländerrechts (AIG) und des Asylrechts (AsylG).....	27
3.3.1 Ohne Erwerbstätigkeit (AIG)	27
3.3.2 Mit Erwerbstätigkeit (AIG)	27
3.3.3 Personen, die ins Asylverfahren eintreten (AsylG)	28
4. Umsetzungskonzept Rückkehr.....	29
4.1 Zielsetzung und Leitlinien.....	29
4.2 Rückkehr	29
4.2.1 Registrierung.....	30
4.2.2 Freiwillige Rückkehr.....	30
4.2.3 Zwangsweise Rückkehr	30
4.2.4 Spezialfälle.....	31
4.3 Rückkehrhilfe.....	32
4.3.1 Individuelle Rückkehrhilfe	32
4.3.2 Länderprogramm.....	32
4.3.3 Spezialprogramm.....	35
4.3.4 Strukturhilfe	35
4.3.5 Rückkehrhilfe im europäischen Kontext.....	35
4.4 Ausreiseorganisation.....	36

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

4.4.1	Ausreisen auf dem Luftweg.....	36
4.4.2	Ausreise mit Charterbus.....	37
4.4.3	Zugreisen	38
4.5	Informationsfluss und Kommunikation	38
4.5.1	Kommunikation SEM – Kantone	38
4.5.2	Kommunikation mit Zielgruppe.....	39
4.5.3	Kommunikation mit Partnern.....	39
4.6	Status quo und Umsetzung.....	39
5.	Personal und Finanzen.....	41
5.1	Bund.....	41
5.1.1	Personal	41
5.1.2	Finanzen	44
5.1.2.1	Rückkehrhilfe	44
5.1.2.2	Vollzugskosten.....	45
5.1.2.3	Erweiterung der Applikation «RegisterMe».....	46
5.1.2.4	Bundessubventionen für kantonale Nothilfekosten	46
5.2	Kantone	47
5.2.1	Personal	47
5.2.2	Finanzen	47
6.	Schlusswort.....	49
7.	Anhänge	50

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer und Integrationsgesetz), SR 142.20
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999, SR 142.311
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999, SR 142.312
BAZ	Bundesasylzentrum
BBI	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
DEPA	Deportee Accompanied (begleitete Rückführung)
DEPU	Deportee Unaccompanied (unbegleitete Rückführung)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
FACTS	Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik des SEM
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FTE	Full Time Equivalent (Vollzeitstelle)
HR	Human Resources (Personalabteilung)
i.V.m.	in Verbindung mit
IMZ	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit
IOM	Internationale Organisation für Migration
JRS	Joint Reintegration Services (Frontex)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOM	Europäische Kommission
NGO	Nichtregierungsorganisation
RAS	Reintegration Assistance Switzerland
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012, SR 143.5

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

RIAT	Reintegration Assistance Tool
RKB	Rückkehrberatungsstelle
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation des WBF
SIM	swissREPAT-IOM-Movements
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Systematische Rechtssammlung
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SRR	Sektion Rückkehrgrundlagen und Rückkehrhilfe des SEM
TPD	Temporary Protection Directive der EG
UAG	Unterarbeitsgruppe
UMA	unbegleitete Minderjährige
UNHCR	Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Das vorliegende Umsetzungskonzept basiert auf einem fiktiven Szenario (s. Ziff. 2.4.). Die durch das Konzept vorgeschlagenen Eckwerte wurden unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung vorherrschenden Rahmenbedingungen erstellt und sind als Empfehlungen aus operationeller Sicht zu verstehen. Die erarbeiteten Grundlagen können zum konkreten Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus S in Erwägung zukünftiger Rahmenbedingungen erneut auf ihre Umsetzbarkeit hin untersucht und bei Bedarf angepasst werden. Die entsprechenden Folgearbeiten sollen nicht Gegenstand des vorliegenden Konzepts bilden.

1. Management Summary

Auftrag und Projektorganisation

Nach dem militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat der Bundesrat am 11. März 2022 den Schutzstatus S für Menschen aus der Ukraine aktiviert. Auch wenn nicht abschätzbar ist, wie lange der Krieg andauern wird, hat die ehemalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Karin Keller-Sutter, das SEM im Sommer 2022 beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen im Hinblick auf die Aufhebung des Schutzstatus S ein Konzept zu erarbeiten, das die rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen darlegen und soweit wie möglich klären soll. Das Konzept soll Empfehlungen aus operationeller Perspektive formulieren und somit die Grundlagen für die künftigen politischen Entscheidungen bilden.

Das vorliegende Konzept beschreibt die Umsetzung der verschiedenen Verfahren, die im Zusammenhang mit der Aufhebung des Schutzstatus S anwendbar sind, sowie der Rückkehr. Es wurde von allen Direktions- und Stabsbereichen des SEM sowie den Kantonen (Vertretungen der KKJPD, SODK, VKM, VSAA, KdK) ausgearbeitet; die EDK, das SBFI sowie die Sozialpartner und Organisationen der Arbeitswelt wurden einbezogen. Ein Kommunikationskonzept sowie ein Entwurf der Allgemeinverfügung des Bundesrates für die Aufhebung des Schutzstatus S werden im Nachgang zum vorliegenden Konzept separat erarbeitet.

Europäische Koordination

Auf europäischer Ebene wurden noch keine Vorbereitungsarbeiten für eine allfällige Aufhebung des Schutzstatus S eingeleitet. Die Schweiz wird sich, sobald sich eine Aufhebung abzeichnet, eng mit der EU abstimmen. Es ist davon auszugehen, dass gewisse Aspekte europaweit gleich gehandhabt werden (z. B. Zeitpunkt der Aufhebung, Festlegung sicherer Gebiete). In anderen Bereichen (z. B. Ansetzung Ausreisefristen, unterschiedliche Regelungen für verschiedene Personenkategorien) ist denkbar, dass auch nationale Ansätze zur Anwendung kommen werden. Es ist deshalb sinnvoll, dass die Schweiz ein eigenes nationales Konzept entwickelt, das zum Zeitpunkt der Aufhebung ggf. mit einem europäischen Ansatz abgestimmt wird.

Basisszenario

Das Konzept stützt sich auf ein Basisszenario, bei welchem der Schutzstatus S zwei bis drei Jahre nach Kriegsbeginn aufgehoben wird, also im Zeitraum 2024/2025. Gemäss dem Szenario wären 70'000 in der Schweiz anwesende Personen mit Schutzstatus S aus sicheren Gebieten ausreisepflichtig. Weiter wird angenommen, dass 80% (56'000 Personen) freiwillig ausreisen, während 20% (14'000 Personen) die Ausreisefrist ungenutzt verstreichen lassen. Das Verhältnis zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Ausreisen wird von verschiedenen Faktoren wie der Dauer des Krieges oder dem Zerstörungsgrad in der Ukraine abhängen. Da das Basisszenario weitgehend skalierbar ist, wurde auf die Entwicklung und Berechnung von Alternativszenarien verzichtet.

In der Schweiz sind von den ukrainischen Schutzsuchenden rund 56% Familien, etwas mehr als die Hälfte (53%) davon alleinerziehende Frauen mit Kindern, respektive getrennte Familien. Viele von ihnen werden zu den in der Ukraine verbliebenen Familienvätern zurückkehren wollen. Die ukrainischen Staatsangehörigen verfügen zudem in der Regel über biometrische Reisepässe und brauchen daher für eine Rückreise kein Visum bzw. für die Einreise in die Ukraine kein Ersatzreisedokument (Laissez-Passer). Bezüglich des Profils und der Reisedokumente sind die Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr daher grundsätzlich sehr gut.

Sollte der Schutzstatus S erst später als zwei bis drei Jahre nach Kriegsbeginn aufgehoben werden, würde sich die Ausgangslage voraussichtlich stark verändern. Zum einen dürfte die

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

freiwillige Ausreisebereitschaft mit zunehmender Aufenthaltsdauer in der Schweiz abnehmen, zum anderen wären die Integrationsprozesse weiter fortgeschritten. Im Übrigen würde eine Person mit Schutzstatus S nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) erhalten, welche bis zur Aufhebung des Schutzstatus S gültig wäre. Solche Szenarien sind *nicht* Gegenstand dieses Konzepts.

Verfahren

Vor der Aufhebung des Schutzstatus S werden, neben der EU, die Vertretungen der Kantone, der Hilfswerke sowie weiterer nichtstaatlicher Organisationen und Interessengruppen, das UNHCR sowie weitere internationale Organisationen konsultiert. Der Bundesrat setzt anschliessend den Zeitpunkt fest, ab dem der vorübergehende Schutz für alle Personen oder nur für bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen aufgehoben wird. Der Entscheid, den Schutzstatus S aufzuheben, ergeht in einer Allgemeinverfügung des Bundesrats (Art. 76 Abs. 1 AsylG i.V.m. Art. 47 AsylV 1).

Für den Vollzug der Wegweisung gelten sinngemäss dieselben Bestimmungen wie für Asylsuchende (Art. 76 Abs. 4 AsylG). Mit der Wegweisungsverfügung wird den betroffenen Personen eine Frist gewährt, bis zu welcher sie die Schweiz und den Schengen-Raum zu verlassen haben. Diese Frist wird durch das SEM festgelegt (Art. 50 AsylV 1). Grundsätzlich beträgt diese zwischen 7 und 30 Tage. Liegen jedoch besondere Umstände vor, wie dies vorliegend der Fall ist, kann das SEM eine längere Ausreisefrist ansetzen (Art. 76 Abs. 4 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 und 2^{bis} AsylG). Für den Vollzug der Wegweisung ist der Zuweisungskanton zuständig (Art. 46 AsylG).

Da der Aufhebungsentscheid in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreift, gewährt das SEM diesen das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 76 Abs. 2 AsylG und Art. 48 AsylV 1). Das SEM prüft, ob das rechtliche Gehör in elektronischer Form ausgestaltet werden kann, um die spätere Auswertung der Rückmeldungen zu erleichtern. Angestrebt wird, dass die Personen mit Schutzstatus S nach einer schriftlichen Aufforderung über ein Online-Tool selber gewisse Daten mittels genormter Auswahlfelder angeben. Gestützt auf diese Daten kann das SEM die Korrespondenz mit der betroffenen Person weiterführen und wichtige Informationen in das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) bzw. eGov transferieren.

Die Fälle derjenigen Personen, die keine Stellungnahme abgeben, sollen automatisiert weiterbearbeitet werden. Es soll eine standardisierte Wegweisungsverfügung inkl. standardisierter Ausführungen zur Zumutbarkeit, Zulässigkeit und Möglichkeit des Wegweisungsvollzugs erlassen werden. In den übrigen Fällen muss sich das SEM individuell mit den vorgebrachten Asylgründen oder Wegweisungsvollzugshindernissen auseinandersetzen.

Durch möglichst breite und klare Information und Kommunikation soll vermieden werden, dass zahlreiche aussichtslose Asylgesuche gestellt werden. Im Vorfeld der Aufhebung muss darum verständlich über die Folgen der Aufhebung des Schutzstatus S informiert werden: Rückkehrhilfe, Folgen bei Nichtbeachtung der Ausreisefrist, Aussichten beim Stellen eines Asylgesuchs. Die Aufhebung des Schutzstatus S soll somit möglichst gezielt kommuniziert werden. Zu diesem Zweck wird ein separates Kommunikationskonzept erstellt.

In Bezug auf die Ausreisefristen wurden zwei Varianten geprüft: Unterschiedliche Ausreisefristen für verschiedene Personenkategorien, bzw. eine einheitliche Ausreisefrist für alle.

Bei der ersten Variante würde bestimmten Personenkategorien (Erwerbstätige, Studierende, Lehrlinge, eingeschulte Kinder und ihre Familien, Vulnerable) längere Ausreisefristen zugestanden. Für jeden Fall müsste dabei analysiert werden, welcher Kategorie eine Person angehört. Zudem wären unter Umständen Arbeits-, Lehr-, Miet- oder Pachtverträge etc. zu prüfen, um das Datum der individuellen Ausreisefrist zu bestimmen.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

In der zweiten Variante wäre die Ausreisefrist für alle Personenkategorien gleich. Hier könnte mit einer degressiven finanziellen Rückkehrhilfe ein Anreiz gesetzt werden, nicht erst am Ende der Ausreisefrist zurückzukehren.

Differenzierte Ausreisefristen nach Personenkategorien oder einheitliche Ausreisefrist?

Die erste Variante wäre weitaus aufwändiger und in der Umsetzung komplizierter. Im Hinblick auf die Praktikabilität und aus Ressourcengründen wird daher **eine einheitliche Ausreisefrist** empfohlen. Dabei können für folgende Personenkategorien **Ausnahmen gewährt werden:**

- **Berufslernende (EBA-/EFZ-Lehre)** sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Lehre in der Schweiz abzuschliessen.
- **Schüler/-innen und ihre Familien** sollen ihren Aufenthalt in der Schweiz unbürokratisch bis Ende des Schuljahres verlängern können, falls das Ende des Schuljahres nicht innerhalb der Ausreisefrist liegt.
- **Studierende** sollen ihr Studienjahr beenden können, falls das Ende des Studienjahres nicht innerhalb der Ausreisefrist liegt.

Aus operationeller Sicht ist klar: Eine kurze Ausreisefrist von drei Monaten für 70'000 Personen ist in der Praxis nicht umsetzbar. Die Ausreisefrist muss deshalb so bemessen werden, dass das SEM und die Kantone die Ausreisen logistisch vorbereiten und die Betroffenen ihre Rückkehr in die Heimat planen können. Ausserdem ist die Ausreisefrist auch im Interesse der Arbeitgeber so anzusetzen, dass Arbeitsverhältnisse geordnet beendet werden können. Die Ausreisefrist soll aber auch nicht zu lang ausfallen: Es sollen keine Anreize gesetzt werden, die Rückkehr in die Heimat möglichst lange hinauszuschieben.

Dauer der Ausreisefrist

Die Ausreisefrist soll aus den genannten Gründen **weder allzu kurz noch zu lang** sein. Als **Richtgrösse** wird aus operationeller Sicht eine Ausreisefrist von **6 bis 9 Monaten** empfohlen. Ausnahmen können für Schüler/-innen und Studierende bis Ende des Schul- bzw. Studienjahres sowie für Lernende (bis Ende der Lehre) gewährt werden.

Die Situation von besonders vulnerablen Personen, etwa Schwerkranken, deren Behandlung in der Ukraine nicht sichergestellt werden kann, wird im Einzelfall geprüft.

Rückkehr

Die Förderung und Sicherstellung der freiwilligen Ausreise gehört zu den wichtigsten Zielsetzungen im Rahmen der Aufhebung des Schutzstatus S. Der Anteil der Personen, die *freiwillig* zurückkehren, soll möglichst hoch sein. Ukrainerinnen und Ukrainer, die zurückkehren wollen, sollen rasch und bei Bedarf mit der nötigen Unterstützung zurückkehren können. Die Rückkehr soll in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und in Abstimmung mit den europäischen Partnern, den Partnern in der Bundesverwaltung (insbesondere EDA und DEZA) sowie den ukrainischen Behörden erfolgen.

Bei der Aufhebung des Schutzstatus S dürften viele Ukrainerinnen und Ukrainer autonom – d.h. ohne Unterstützung der Rückkehrberatungsstellen (RKB) – und auf dem Landweg ausreisen. Bei Personen, die die Ausreisefrist verstreichen lassen und sich weigern, die Schweiz zu verlassen, wird eine Rückführung organisiert. Der zwangsweise Vollzug (DEPU, DEPA) erfolgt gemäss der schweizerischen Rückkehrpolitik als letztmögliche Massnahme, wenn die Bemühungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr nicht zur Ausreise geführt haben. Diese findet in der Regel auf dem Luftweg statt. Die Schweiz hat mit der Ukraine ein Rückübernahmeabkommen, das Ausreisen auf allen Vollzugsstufen vorsieht.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Die *Spezialfälle*, die bei einer freiwilligen Rückkehr besondere Unterstützung benötigen, setzen sich aus der Gruppe der rund 1000 unbegleiteten Minderjährigen (UMA), den rund 1'600 betagten Personen (über 75-jährig) und der nicht zu beziffernden Personengruppe mit schweren medizinischen Problemen zusammen. Die Rückkehr von Spezialfällen hat in der ersten Phase nach der Aufhebung des Schutzstatus S keine Priorität.

Als Begleitmassnahme zur Aufhebung des Schutzstatus S soll das SEM ein *Länderprogramm Ukraine* lancieren, bei dem die finanzielle Rückkehrhilfe im Vordergrund steht. Diese kann durch die Abgabe einer Materialhilfe vor Ort ergänzt werden. Möglicherweise werden diese Leistungen auf europäischer Ebene abgestimmt.

Finanzielle Ausgestaltung der Rückkehrhilfe

Die Kriegsdauer hat einen wichtigen Einfluss auf die Rückkehrbereitschaft. Deshalb ist auch die Höhe der Rückkehrhilfe darauf abzustimmen. Denkbar sind Beträge von **CHF 2'000, 3'000 oder 4'000 pro Person in einer ersten Phase** und von **CHF 1'000, 1'500 oder 2'000 pro Person in einer zweiten Phase**. Die konkreten Beträge werden zum Zeitpunkt der Aufhebung definiert werden müssen; auch hier wird eine Abstimmung mit Europa zu prüfen sein.

Das Länderprogramm kann degressiv ausgerichtet sein oder nur einen fixen, an eine Ausreisefrist gebundenen Betrag beinhalten. Eine degressive Ausgestaltung bietet den Vorteil, eine Staffelung der Ausreisen zu fördern.

Einheitliche oder degressive Rückkehrhilfe?

Das vorliegende Umsetzungskonzept empfiehlt ein **degressives Modell**, das wie folgt ausgestaltet sein könnte: Bei einer fristgemässen Ausreise werden **innerhalb der ersten Hälfte der Ausreisefrist die Höchstbeträge** ausbezahlt. In der **zweiten Phase**, maximal bis zum Ende der Ausreisefrist, erhalten die Rückkehrenden **noch die Hälfte des Betrags**. Danach folgt der zwangsweise Vollzug, bei welchem es allenfalls noch materielle Hilfen gibt.

Die für die Ausreiseorganisation relevanten Informationen erfordern angesichts der voraussichtlich hohen Anzahl rückkehrbereiter Personen eine effiziente Bearbeitungs- und Erfassungsweise. Individuelle Ausreisegespräche z.B. auf einer kantonalen Rückkehrberatungsstelle werden mit den aktuellen personellen Ressourcen nicht zu bewältigen sein.

Für die Ausreiseart rechnet das SEM zum Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus S mit zwei Drittel Ausreisen per Landweg (Zug / Bus / Auto) und einem Drittel per Luftweg. Es darf davon ausgegangen werden, dass mehr Personen autonom (z.B. mit dem eigenen Auto) ausreisen, je früher der Schutzstatus S aufgehoben wird. Wie die Aufteilung effektiv ausfällt, hängt stark vom Zeitpunkt der Aufhebung, der Verfügbarkeit von Direktflügen sowie der Auslastung der Transportkapazitäten durch die Rückkehr aus anderen Staaten ab.

Als Vorbereitung auf die effektive Ausreise soll in die bestehende Applikation «RegisterMe» eine Anmeldefunktion für die Rückreise in die Ukraine integriert werden. Damit soll eine selbständige Registrierung für die Ausreise auf dem Luftweg mit Auszahlung einer finanziellen Rückkehrhilfe durch die Ausreiseorganisation des Bundes, swissREPAT bzw. bei Ausreisen auf dem Landweg mit Auszahlung durch die Botschaft in Kiew, ermöglicht werden. Dadurch kann der Ausreiseprozess beschleunigt und die kantonalen Stellen entlastet werden.

Die Umsetzung des vorliegenden Konzepts wird sowohl beim Bund – in erster Linie beim SEM – als auch bei den Kantonen zu erheblichem Mehraufwand führen. Der Mehrbedarf an personellen Ressourcen hängt von diversen externen Faktoren ab. Dabei ist beispielsweise zentral, wie viele Personen effektiv freiwillig ausreisen werden, inwiefern sich gewisse Prozessschritte automatisieren lassen, aber auch, ob die ukrainischen Behörden Vorgaben betreffend die Rückkehrmodalitäten machen werden (Kontingente, Fristen für die Einreise, etc.).

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Das vorliegende Umsetzungskonzept enthält eine Schätzung der benötigten personellen und auch finanziellen Ressourcen (vgl. Ziff. 5.). Eine genauere Einschätzung ist aber erst möglich, wenn sich die Aufhebung des Schutzstatus S abzeichnet und die konkreten Rahmenbedingungen genauer bekannt sind.

2. Grundlagen

2.1 Ausgangslage

Am 24. Februar 2022 hat der russische militärische Angriff auf die Ukraine begonnen. Am 11. März 2022 hat der Bundesrat den Schutzstatus S für Menschen aus der Ukraine aktiviert. Eine baldige Stabilisierung der Lage zeichnet sich derzeit nicht ab. Der Bundesrat hat deshalb, wie zuvor die Europäische Union, am 9. November 2022 beschlossen, den Schutzstatus S nicht vor März 2024 aufzuheben, sofern sich die Lage bis dahin nicht grundlegend ändert.

2.2 Projekt Aufhebung Schutzstatus S und Rückkehr

Im Auftrag von Bundesrätin Karin Keller-Sutter hat das SEM im Sommer 2022 das Projekt «Aufhebung Schutzstatus S und Rückkehr» lanciert. Die Geschäftsleitung des SEM fungiert als *Projektausschuss*. *Projektleiter* ist der Chef des Direktionsbereichs Internationales SEM.

Im *Kernteam* sind alle Direktions- und Stabsbereiche des SEM sowie die Kantone (Vertretungen der KKJPD, SODK, VKM, VSAA, KdK) vertreten. Die EDK, das SBFI sowie die Sozialpartner und Organisationen der Arbeitswelt wurden in die Arbeiten einbezogen. Aufgrund der grossen fachlichen Breite der erwarteten Projektergebnisse hat das Kernteam vier *Unterarbeitsgruppen (UAG)* gebildet, welche die entsprechenden Konzepte erarbeiten: UAG Verfahren, UAG Rückkehr, UAG Allgemeinverfügung, UAG Kommunikation.

Das Projekt soll die rechtlichen, organisatorischen und verfahrenstechnischen Fragen bei einer Aufhebung des Schutzstatus S klären. Hierzu sollen u.a. ein Umsetzungskonzept betreffend die Verfahren in den Bereichen Asyl und Aufenthalt, ein Umsetzungskonzept im Bereich Rückkehr sowie ein Kommunikationskonzept erarbeitet werden. Die Konzepte sollen die operativen Grundlagen und Massnahmen zur Durchführung der notwendigen Verfahren darlegen, damit die Aufhebung des Schutzstatus S sowie die anschliessende Rückkehr umgesetzt werden können. Dabei werden unter anderem auch die Erfahrungen aus den Balkankriegen¹ berücksichtigt.

Die Umsetzungskonzepte beziehen sich auf ein Basisszenario, bei welchem der Schutzstatus S zwei bis drei Jahre nach Kriegsbeginn aufgehoben wird. Sollte die Aufhebung erst später erfolgen, würde sich die Ausgangslage voraussichtlich stark verändern. Zum einen wären die Integrationsprozesse weiter fortgeschritten, zum anderen dürfte die Ausreisebereitschaft mit zunehmender Aufenthaltsdauer abnehmen. Des Weiteren würde man sich bei einer Aufhebung nach 2025/2026 (unter Berücksichtigung einer angemessenen Ausreisefrist) der 5-Jahre-Frist nähern, nach welcher die Betroffenen bis zur Aufhebung des Schutzstatus S eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Solche Szenarien sind deshalb *nicht* Gegenstand dieses Projekts.

2.3 Europäische Koordination

Mit Beschluss des EU-Rats vom 4. März 2022 wurde in der EU auf Basis der Richtlinie 2001/55/EG der vorübergehende Schutz für Personen aus der Ukraine angerufen. Analog dazu führte die Schweiz den Schutzstatus S für Geflüchtete aus der Ukraine ein. Auch hinsichtlich der Aufhebung des Schutzstatus S und der Rückkehr der Geflüchteten wird eine Koordination mit der EU essentiell sein.

Die Schweiz ist bereits in mehreren entsprechenden EU-Gremien eingebunden², sie verfügt somit für die Abstimmung mit der EU laufend über alle nötigen Informationen.

¹ Vgl. Ziff. 3.2.2.2 sowie Anhang 1.

² Blueprint Network, Ukraine Solidarity Platform-Sitzungen und IPCR (EU Integrated Political Crisis Response).

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Es ist davon auszugehen, dass der Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus europaweit einheitlich angesetzt wird, ebenso die Festlegung der sicheren Rückkehrgebiete (ganze Ukraine oder Teilgebiete). Hingegen ist zumindest nicht auszuschliessen, dass es auch unter den Mitgliedstaaten der EU zu unterschiedlichen nationalen Regelungen hinsichtlich Fragen wie Ausreisefristen, Ausgestaltung der Rückkehrhilfe sowie Kategorisierung von Personengruppen kommt. Es ist etwa denkbar, dass gewisse Staaten mit Blick auf ihren Fachkräftemangel für arbeitstätige Ukrainer/-innen ein Bleiberecht gewähren.

Ausserdem wird auch die direkte Koordination mit der Ukraine wichtig sein, zumal bei einer europaweiten Aufhebung des Schutzstatus in vergleichsweise kurzer Zeit hunderttausende respektive Millionen von Staatsbürger/-innen zurückkehren werden.

2.4 Basisszenario

Das Projektbüro hat in Zusammenarbeit mit der Sektion Analysen des SEM ein denkbare Szenario als Grundlage für das Umsetzungskonzept erarbeitet. Alle Erläuterungen im Konzept beziehen sich deshalb auf folgendes Basisszenario:

Die Intensität der Kämpfe hat abgenommen. Die Fronten haben sich verfestigt. Russland hat die Angriffe auf ukrainische Städte eingestellt. Einzig an der unmittelbaren Frontlinie kommt es noch sporadisch zu Gefechten. Der Konflikt hat sich in einen Stellungskrieg mit kaum nennenswerten Gebietsgewinnen verwandelt. Russland kontrolliert den Oblast Luhansk weitestgehend, sowie Teile der Oblaste Donezk, Saporischschja und Cherson. In den kriegsversehrten Gebieten unter ukrainischer Regierungskontrolle sind die Aufräumarbeiten im Gang. Erste intern Vertriebene kehren dorthin zurück. Das neue Schuljahr beginnt landesweit am 1. September.

90'000 Personen leben mit Schutzstatus S in der Schweiz. Davon stammen 70'000 Personen (also rund 3/4) aus Regionen, die als sicher eingestuft werden.

Der Bundesrat plant die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine per Frühjahr 2024/25.

Bei etwa 80% (oder 56'000) der genannten 70'000 Personen aus den sicheren Gebieten ist von einer freiwilligen Ausreise zu rechnen; rund 20% (oder 14'000) der Personen würden trotz Rückkehrhilfeangebote in der Schweiz bleiben wollen. Es ist damit zu rechnen, dass zumindest ein Teil der Personen, die eine Rückkehr verweigern, in der Folge ein Asylgesuch – oder zu einem noch späteren Zeitpunkt ein Härtefallgesuch³ – stellt. Es wird mit ungefähr 10'000 (+/- 5'000) Asylgesuchen gerechnet.

2.5 Profil und Zielgruppe

In der Schweiz sind von den ukrainischen Schutzsuchenden rund 56% Familien, etwas mehr als die Hälfte (53%) davon alleinerziehende Frauen mit ihren Kindern respektive getrennte Familien. In der gesamten Population beträgt der Frauenanteil 64% und rund ein Fünftel (22%) der Schutzsuchenden sind Kinder im schulpflichtigen Alter.⁴

Im Unterschied etwa zum Kosovo sind kaum ethnische Minderheiten unter den ausreisepflichtigen Personen. Zudem verfügen die ukrainischen Staatsangehörigen in der Regel über biometrische Reisepässe und brauchen daher für eine Rückreise kein Visum bzw. für die Einreise in die Ukraine kein Laissez-Passer.

³ Die Voraussetzungen für eine Härtefallregelung nach Art. 14 Abs. 2 AsylG sind im Basisszenario nicht gegeben, da die Personen die Mindestaufenthaltsdauer von 5 Jahren nicht erreicht haben. Entsprechend haben die Kantone auf solche Gesuche nicht einzutreten. Allerdings können Betroffene nicht an einer Gesuchseinreichung gehindert werden, weswegen den Kantonen trotzdem ein gewisser Aufwand entstehen kann.

⁴ Stand ZEMIS 30.4.2023.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Bezüglich des Profils und der Reisedokumente sind deshalb die Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr grundsätzlich sehr gut, klammert man den wichtigen Faktor der Dauer des Krieges aus.

Neben dem primären Wunsch wieder mit den Familienvätern zusammenzuleben, werden nicht messbare psychologische Faktoren die Rückkehrbereitschaft in der Nachkriegszeit vermutlich zusätzlich fördern (Wiederaufbau als patriotische Pflicht, grosse Unterstützung der Rückkehr durch ukrainische Regierung, kriegsbedingt gesteigener Nationalstolz, etc.). Dies beispielsweise im Gegensatz zur Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina, wo die Rückkehr in einen innerethnisch getrennten, bis heute fragilen Staat erfolgte.

3. Umsetzungskonzept Verfahren

3.1 Aufhebung des vorübergehenden Schutzes

3.1.1 Voraussetzungen

Die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes erfolgt, wenn den betroffenen Personen bei ihrer Rückkehr kein unzumutbares Risiko mehr droht. Dies setzt voraus, dass sich die Lage im Herkunfts- oder Heimatstaat grundlegend und dauerhaft verändert hat und eine Rückkehr faktisch möglich ist (vgl. BBI 1996 II 1, S. 85).

Durch möglichst breite und klare Information und Kommunikation soll vermieden werden, dass zahlreiche aussichtslose Asylgesuche gestellt werden. Im Vorfeld der Aufhebung muss darum verständlich über die Folgen der Aufhebung des Schutzstatus S informiert werden: Rückkehrhilfe, Folgen bei Nichtbeachtung der Ausreisefrist, Aussichten beim Stellen eines Asylgesuchs. Zu diesem Zweck wird ein separates Kommunikationskonzept erstellt.

Vor der Aufhebung des Schutzstatus S werden, neben der EU, die Vertretungen der Kantone, der Hilfswerke sowie weiterer nichtstaatlicher Organisationen und Interessengruppen, des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR) sowie weiterer internationaler Organisationen konsultiert.

3.1.2 Allgemeinverfügung des Bundesrates

Der Bundesrat setzt nach den erwähnten Konsultationen (vgl. Ziff. 3.1.1) den Zeitpunkt fest, auf den der vorübergehende Schutz für bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen aufgehoben wird. Der Entscheid, den Schutzstatus S aufzuheben, ergeht in einer Allgemeinverfügung (Art. 76 Abs. 1 AsylG), welche im Bundesblatt veröffentlicht wird (Art. 47 AsylV 1).

Nach dem Zeitpunkt der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes besteht keine Möglichkeit mehr, gestützt auf die Allgemeinverfügung des Bundesrates vom 11. März 2022 ein Gesuch um vorübergehenden Schutz einzureichen. Beschliesst der Bundesrat hingegen den vorübergehenden Schutz nur für Personen aus bestimmten Gebieten der Ukraine aufzuheben, können die übrigen Personen aus der Ukraine weiterhin ein Gesuch um vorübergehenden Schutz einreichen. Eine solch teilweise Aufhebung des vorübergehenden Schutzes setzt jedoch voraus, dass sich die Lage in den betroffenen Gebieten grundlegend und dauerhaft verändert hat.

3.1.3 Gewährung des rechtlichen Gehörs

Durch die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes erlischt nach Ablauf der gewährten Ausreisefrist das Anwesenheitsrecht der betroffenen Personen. Sie sind grundsätzlich verpflichtet, die Schweiz zu verlassen.

Da der Aufhebungsentscheid in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreift, gewährt das SEM diesen das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 76 Abs. 2 AsylG). Die Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgt in der Regel schriftlich (Art. 48 AsylV 1); es bestehen keine weiteren Formerfordernisse. Es ist sicherzustellen, dass jede betroffene Person tatsächlich Kenntnis von der Möglichkeit des rechtlichen Gehörs erhält. Auch für die Stellungnahme zum rechtlichen Gehör bestehen keine besonderen Formvorschriften.

Das SEM prüft, ob das rechtliche Gehör in elektronischer Form, z.B. als «Formular», ausgestaltet werden kann, um die spätere Auswertung der Rückmeldungen zu erleichtern (bspw. hinsichtlich der Geltendmachung von Verfolgungsgründen). Angestrebt wird, dass nach einer schriftlichen Aufforderung die Personen mit Schutzstatus S über ein Tool (analog zu «RegisterMe») eigenständig gewisse Daten mittels genormter Auswahlfelder angeben (z.B. ob und wann sie die Schweiz verlassen oder ob sie Gründe haben, weshalb sie die Schweiz nicht

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

verlassen können). Gestützt auf diese Daten kann das SEM die Korrespondenz mit der betroffenen Person weiterführen und wichtige Informationen via Schnittstelle ins ZEMIS bzw. eGov transferieren. Für Personen, die das rechtliche Gehör nicht online geltend machen können, z.B. aufgrund ihres Alters oder einer Sehschwäche, wird es eine Alternative geben.

Die betroffenen Personen können sich bei entscheidungsrelevanten Verfahrensschritten an eine Rechtsberatungsstelle im zugewiesenen Kanton wenden (Art. 76 Abs. 5 AsylG i.V.m. Art. 102/AsylG).

3.1.3.1 Keine Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs

Gibt eine Person im Rahmen des gewährten rechtlichen Gehörs keine Stellungnahme ab, so wird eine Wegweisung durch das SEM verfügt (Art. 76 Abs. 4 AsylG i.V.m. Art. 50 AsylV 1). Gleichzeitig wird ein sistiertes Asylverfahren durch Abschreibung beendet (Art. 49 AsylV 1; vgl. Art. 69 Abs. 3 AsylG).

Für den Vollzug der Wegweisung gelten sinngemäss dieselben Bestimmungen wie für Asylsuchende (Art. 76 Abs. 4 AsylG). Mit der Wegweisungsverfügung wird den betroffenen Personen eine Frist gewährt, bis zu welcher sie die Schweiz und den Schengen-Raum zu verlassen haben. Diese Frist wird durch das SEM festgelegt (Art. 50 AsylV 1). Grundsätzlich beträgt diese zwischen 7 und 30 Tagen. Liegen jedoch besondere Umstände vor, wie dies im Fall der Ukraine-Krise gegeben ist, kann das SEM eine längere Ausreisefrist ansetzen (Art. 76 Abs. 4 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 und 2^{bis} AsylG).

3.1.3.2 Mit Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs

Ergeben sich aufgrund der Stellungnahme im Rahmen des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung, so wird ein Asylverfahren eingeleitet und die betroffene Person wird zu ihren Asylgründen angehört (Art. 76 Abs. 3 AsylG). Ein vor der Gewährung des vorübergehenden Schutzes eingereichtes und sistiertes Asylgesuch (Art. 69 Abs. 3 AsylG) wird wiederaufgenommen. Die entsprechenden Fälle werden an die Verfahrensabteilungen des SEM weitergeleitet, die für die Prüfung dieser Elemente zuständig sind.

Erfüllt eine betroffene Person die Flüchtlingseigenschaft nicht, ist zu prüfen, ob die Wegweisung aus der Schweiz vollzogen werden kann. Diese Aufgabe fällt den Verfahrensabteilungen des SEM zu, die für den Entscheid über den Vollzug der Wegweisung bei der Ablehnung eines Asylgesuchs zuständig sind. Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, prüft das SEM die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme (Art. 50 AsylV 1 i.V.m. Art. 45 AsylG und Art. 83 AIG). Dasselbe gilt, wenn sich aus der Stellungnahme zwar keine Asylgründe, jedoch Hinweise darauf ergeben, dass die Wegweisung nicht vollziehbar ist.

Erfolgt aufgrund des rechtlichen Gehörs keine Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme, so verfügt das SEM die Wegweisung (Art. 50 AsylV 1 i.V.m. Art. 45 AsylG).

3.1.4 Rechtsstellung nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzstatus S bis Ablauf der Ausreisefrist

Der Aufenthalt in der Schweiz nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ist bis zum Ablauf einer allfälligen Ausreisefrist rechtmässig.

Analog zur Regelung bei weggewiesenen Asylsuchenden ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bis zum Ablauf der Ausreisefrist möglich (analog Art. 43 Abs. 2 AsylG). Ein Stellenwechsel ist ebenfalls möglich (analog Art. 64 Abs. 1 VZAE i.V.m. Art. 43 Abs. 2 AsylG). Verlängert das

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

SEM die Ausreisefrist im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens, so kann weiterhin eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden (Art. 43 Abs. 2 AsylG).

Bereits ab Rechtskraft der Wegweisungsverfügung und nicht erst nach Ablauf der Ausreisefrist werden bedürftige Personen, deren Schutzstatus S aufgehoben worden ist, nur noch mit Nothilfe und nicht mit Sozialhilfe unterstützt (Art. 82 Abs. 1 2. Satz AsylG). Diese Rückstufung im Unterstützungsstandard ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zwingend, d.h. den Zuweisungskantonen ist es untersagt, diesen Personen weiterhin Sozialhilfe auszurichten.

Soweit die heutigen gesetzlichen Grundlagen. Inwiefern den betroffenen Personen bis zu ihrer effektiven Ausreise Sozialhilfe ausgerichtet werden soll, wie dies die Kantone anregen, wird zu gegebener Zeit politisch zu entscheiden sein. Sollte dies der politische Wille sein, müssten die entsprechenden Grundlagen dafür noch geschaffen werden (beispielsweise durch eine dringliche Gesetzesänderung). Diese Arbeiten könnten zeitkritisch sein und zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Personen, die die Schweiz verlassen müssen, führen.

Bis zu ihrer Ausreise bleiben diese Personen der Krankenversicherungspflicht unterstellt. Ihr entsprechendes Versicherungsverhältnis endet also erst, wenn sie die Schweiz (definitiv) verlassen haben.

Eine Ausnahme bilden junge Erwachsene, die sich zum Zeitpunkt der Aufhebung in einer beruflichen Grundausbildung (Lehre) befinden. Diese sollen die Möglichkeit erhalten die angefangene Lehre in der Schweiz abzuschliessen (vgl. Kapitel 3.2.2.3.3). Für sie soll die Aufhebung des Schutzstatus S zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten und sie erhalten dadurch, falls notwendig, bis zum Ende der Ausbildung weiterhin Sozialhilfe.

Bei Personen, deren vorübergehender Schutz aufgehoben wurde und die weder Asylsuchende noch vorläufig in der Schweiz aufgenommen sind, ist Artikel 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (SR 143.5; RDV), welcher die Reisegründe regelt, nicht mehr anwendbar (Art. 9 Abs. 7 RDV). Dies gilt auch für die bisherige Regelung, wonach schutzbedürftige Personen zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und in die Schweiz zurückkehren können (Art. 9 Abs. 8 RDV).⁵ Wird nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ein Asylverfahren durchgeführt oder die betroffenen Personen vorläufig in der Schweiz aufgenommen, findet Artikel 9 Absätze 1-6 RDV weiterhin Anwendung. Ukrainische Staatsangehörige können sich mit einem biometrischen Pass der Ukraine jedoch nach wie vor während 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen ohne Visum im Schengen-Raum aufhalten.

3.2 Verfahren im Bereich der Rückkehr

3.2.1 Betroffene Personenkategorien

Die folgenden Personen sind vom Rückkehrverfahren betroffen:

- Die Person hat das Land nach dem Entscheid über die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und vor der Gewährung des rechtlichen Gehörs verlassen.
- Die Person bringt im Rahmen des rechtlichen Gehörs weder Hindernisse für den Wegweisungsvollzug noch Asylgründe vor.
- Die Person nimmt im Rahmen des rechtlichen Gehörs keine Stellung.
- Die Person bringt im Rahmen des rechtlichen Gehörs nur Hindernisse für den Wegweisungsvollzug vor.

⁵ Gemäss der Allgemeinverfügung des Bundesrates vom 11. März 2022.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Die Weiterbearbeitung von Fällen derjenigen Personen, die im Rahmen des rechtlichen Gehörs keine Stellungnahme abgeben (Art. 76 Abs. 4 AsylG), soll möglichst in elektronischer Form erfolgen. Es soll eine standardisierte Wegweisungsverfügung inkl. standardisierter Ausführungen zur Zumutbarkeit, Zulässigkeit und Möglichkeit des Wegweisungsvollzugs erlassen werden. In den übrigen Fällen muss sich das SEM mit den vorgebrachten Asylgründen oder den vorgebrachten Hindernissen für den Wegweisungsvollzug individuell auseinandersetzen.

Hier ist eine weitere, eigenständige Kategorie zu erwähnen:

Die Gewährung des vorübergehenden Schutzes setzt unter anderem voraus, dass die gesuchstellende Person am 24. Februar 2022 tatsächlich in der Ukraine gelebt hat. Nun gibt es aber ukrainische Staatsangehörige, die in der Schweiz den Schutzstatus S beantragt, aber am 24. Februar 2022 nicht in der Ukraine gelebt hatten. Diese Personen erfüllten somit die Voraussetzungen für den vorübergehenden Schutz nicht, weshalb ihr Gesuch abgewiesen wurde. Da ihre Wegweisung in die Ukraine aber nicht möglich war, wurden sie in der Schweiz vorläufig aufgenommen (vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs).

Für diese Personen gilt daher die Allgemeinverfügung des Bundesrates nicht, wenn der Schutzstatus S aufgehoben wird. Da es sich hier aber ebenfalls um Ukrainerinnen und Ukrainer handelt, muss das SEM in diesen Fällen gestützt auf Artikel 84 Absatz 1 AIG gleichzeitig die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme prüfen.

3.2.2 Massnahmen im Zusammenhang mit einem Wegweisungsentscheid

3.2.2.1 Verfügbare Rechtsgrundlagen

Gemäss Artikel 50 AsylV 1 richtet sich der Inhalt der Wegweisungsverfügung nach der Beendigung des vorübergehenden Schutzes nach Artikel 45 AsylG. Dies bedeutet, dass das SEM auch im Rahmen des Erlasses einer Wegweisungsverfügung nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes eine individuelle Ausreisefrist festzusetzen hat.

Da sich die meisten Personen zum Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus S bereits seit längerer Zeit in der Schweiz aufgehalten haben, dürfte eine Ausreisefrist von 30 Tagen kaum umsetzbar sein.

Es ist somit davon auszugehen, dass eine längere (> 30 Tage) Ausreisefrist gemäss Artikel 45 Absatz 2^{bis} AsylG in dieser Situation angemessen ist. Dies ergibt sich einerseits aus der langen Aufenthaltsdauer der meisten Personen mit Schutzstatus S. Andererseits ist davon auszugehen, dass sich das SEM bei einer zu kurzen Ausreisefrist mit einer hohen Anzahl an Fristerstreckungsgesuchen gestützt auf Artikel 45 Absatz 2^{bis} AsylG befassen müsste.

3.2.2.2 Verfahren und Ausreisefristen im Rahmen der Rückkehr in die Balkan-Länder 1996-2002⁶

Für die Erarbeitung einer Strategie zur Förderung der freiwilligen Ausreise nach Aufhebung des Schutzstatus S erscheint es sinnvoll, sich an dem zu orientieren, was im Rahmen der Rückkehr in die Balkanstaaten (Bosnien und Kosovo) zwischen 1996 und 2002 umgesetzt wurde. Die Rückkehr dieser Bevölkerungsgruppen ist insofern als Erfolg zu werten, als damals zahlreiche Personen freiwillig in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind. Nachfolgend wird zunächst kurz die Abwicklung der Rückkehr nach Bosnien und in den Kosovo erläutert.⁷ Danach

⁶ Grundlage für diesen Abschnitt bilden folgende Dokumente, die im Anhang aufgeführt sind: «*Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr: Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration»*»; «*Fact Sheet zu den Rückkehrhilfeprogrammen nach den Balkankriegen*», Thomas Lory, SEM (29. August 2022).

⁷ Für weitergehende Informationen vgl. Anhang 1.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

werden einige Elemente aus dem Bericht des Bundesrates «*Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr: Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration»*» wiedergegeben, um die Herausforderungen besser zu erfassen.

Bosnien

Der Bosnien-Krieg dauerte von 1992 bis 1995. Nach der Unterzeichnung des Dayton-Friedensabkommens im November 1995 wurde die vorläufige Aufnahme von rund 18 000 Personen im April 1996 aufgehoben. Die Ausreisefrist wurde je nach Familienkonstellation differenziert gesetzt:

- für alleinstehende Personen und Ehepaare ohne Kinder bis Ende August 1996 (4 Monate);
- für Familien mit Kindern bis Ende August 1997 (ein Jahr und vier Monate).

Die Fristen wurden dann entsprechend der Lage vor Ort noch verlängert.

Das Rückkehrhilfeprogramm war in folgende Phasen gegliedert:

- ab April 1996: Informationskampagne für die Zielgruppe;
- Juli 1996 bis März 1997: Phase der freiwilligen Rückkehr;
- April 1997 bis August 1998: pflichtgemässe Ausreisen (gemäss Ausreisefristen).

Von den 18 000 Personen kehrten rund 10 000 im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms freiwillig in ihre Heimat zurück. Die restlichen Personen reisten später ohne Programm mehrheitlich selbstständig aus oder ihr Aufenthalt in der Schweiz wurde individuell geregelt (Asyl, vorläufige Aufnahme aus individuellen Gründen, ausländerrechtliche Regelung).

Kosovo

Der Kosovokrieg dauerte von März 1998 bis zum Frühsommer 1999. Der Bundesrat hob die kollektive vorläufige Aufnahme der Kriegsvertriebenen im August 1999 auf und setzte für die Ausreise eine Frist von neun Monaten bis Ende Mai 2000 an. Die kantonalen Behörden waren über die laufenden Vorbereitungen informiert, und ab Juli 1999 wurde in Zusammenarbeit mit der DEZA und der IOM ein Rückkehrhilfeprogramm lanciert.

Um die obigen Informationen einzuordnen, ist die von der Universität Neuenburg im Juli 2019 erstellte Studie «*Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr: Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration»*»⁸ zu erwähnen. Diese Analyse zeigt, dass verschiedene Faktoren die Bereitschaft zur Rückkehr beeinflussen. Die wichtigsten Faktoren scheinen die (grosszügigen) Rückkehrhilfeprogramme der Schweiz zu sein, aber auch die Dauer des Aufenthalts im Aufnahmeland und die Art der Migration.

Fazit für die Festlegung der Ausreisefristen

Im Fall der Ukraine handelt es sich um eine Art der erzwungenen Migration (Kriegssituation). Die Bereitschaft, in das Herkunftsland zurückzukehren, dürfte also gross sein. Weitere Faktoren wie die sozialen Bindungen und die Rechtsstellung der betreffenden Person sowie ökonomische Faktoren sind ebenfalls stark bestimmend für die Motivation zur Rückkehr. Ebenfalls nicht zu unterschätzende Faktoren sind gemäss dieser Analyse die politische und wirtschaftliche Stabilität sowie die Sicherheit und die Perspektiven im Herkunftsland. So wird denn auch

⁸ Vgl. Anhang 2.

festgehalten, dass eine unfreiwillige oder überstürzte Rückkehr oft nicht erfolgreich ist. Die betroffenen Personen benötigen Zeit, um ihre Rückkehr vorzubereiten, sich im Herkunftsland wieder zurechtzufinden und Kontakte vor Ort wiederherzustellen.

Wenn die gleiche Strategie wie nach dem Ende des Balkankriegs angewendet werden soll, scheint eine Ausreisefrist von drei Monaten das Minimum zu sein; neun Monate (wie im Fall des Kosovo) dürften realistischer bzw. für Familien das Minimum sein. Damit hätten Bund und Kantone genügend Zeit für die Vorbereitung der gestaffelten Ausreisen und die betroffenen Personen könnten ihre Rückkehr in den Herkunftsstaat besser planen (vgl. Ziff. 3.2.3 und 4).

3.2.2.3 Herausforderungen

3.2.2.3.1 Situation in der Ukraine

Der für den Wiederaufbau benötigten Zeit ist unbedingt Rechnung zu tragen. Das Land wird eine gewisse Zeit brauchen, um die wichtigsten Infrastrukturen in den Städten und den im Krieg zerstörten Wohnraum wiederaufzubauen. Artikel 67 Absatz 2 AsylG sieht ausserdem vor, dass der Bund mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat der schutzsuchenden Personen, mit anderen Aufnahmestaaten und mit internationalen Organisationen zusammenarbeitet, um die Voraussetzungen für eine sichere Rückkehr zu schaffen. Es ist zudem möglich, dass die Ukraine besondere Bedingungen für die Rückkehr ihrer Bürgerinnen und Bürger festlegt. So könnte sie beispielsweise bestimmen, dass zuerst Personen zurückkehren, die für den Wiederaufbau des Landes benötigt werden (Ingenieur/innen, Informatiker/innen, Lehrpersonen usw.).

3.2.2.3.2 Situation in der Schweiz

Die Schweiz wird ihrerseits ebenfalls mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert sein, insbesondere in Bezug auf den Umfang der Arbeiten und die Anzahl der betroffenen Personen.

Sollte der Bundesrat den Schutzstatus S am selben Datum für alle Personen aufheben, die in eine nunmehr sichere Region der Ukraine zurückkehren können, dürften mehrere zehntausend Personen gleichzeitig von diesem Beschluss betroffen sein. Aus heutiger Sicht werden die aktuellen Strukturen möglicherweise nicht ausreichen, um die damit verbundenen Arbeiten bewältigen zu können.

Neben dem Aufwand für die Verfahren bei der Aufhebung, beim rechtlichen Gehör und bei allfälligen Asylgesuchen ist auch mit einem hohen Informationsbedürfnis seitens der Betroffenen sowie auch der Öffentlichkeit zu rechnen. Es ist wahrscheinlich, dass Gastfamilien, Arbeitgeber/-innen, NGOs und andere Interessensgruppen sich für den (längeren) Verbleib insbesondere von integrierten Schutzsuchenden einsetzen werden. Folglich ist mit einem hohen Anstieg an Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern zu rechnen. Nebst einer entsprechenden Informationskampagne kann wieder/weiterhin eine Taskforce zur Beantwortung der Anfragen notwendig sein, welche mit entsprechenden Ressourcen auszustatten wäre. Damit die Aufhebung des Schutzstatus S möglichst ressourcenschonend erfolgt, sollen daher möglichst viele Schritte über eine technische Lösung automatisiert erfolgen (vgl. Ziff. 3.1.3).⁹

Eine Konsultation externer Partner¹⁰ hat ausserdem ergeben, dass alle Beteiligten möglichst früh über die Aufhebung des Schutzstatus S zu informieren sind, damit organisatorische und verfahrenstechnische Vorgaben geklärt werden können. Die Partner machen sich nicht nur Gedanken über die Personen, die in die Ukraine zurückkehren müssen, sondern denken auch

⁹ Für weitergehende Informationen: vgl. Anhang 3.

¹⁰ Konsultation vom 22. September 2022 der Partner VKM, Arbeitgeberverband, KKJPD, Gastrosuisse, EDK, KDK, SGB, SBFI, Travail.Suisse, SGV, VSAA und SODK.

an die Unternehmen, die betroffene Personen beschäftigen (und denen dieses Personal fehlt, wenn der Schutzstatus S aufgehoben wird).

Verschiedene Kantone äusserten zudem ebenfalls Bedenken bezüglich der Ressourcen, die für die Bewältigung der Arbeitslast bei Aufhebung des Schutzstatus S benötigt werden. So darf der Aufwand für Kantone, die letztlich für den Vollzug der Wegweisung und die Ausreiseorganisation zuständig sind, nicht unterschätzt werden.

3.2.2.3.3 Ausbildung und Erwerbstätigkeit

In der Botschaft zur Einführung des Schutzstatus S hat der Bundesrat festgehalten, dass die Schutzbedürftigen bei ihrer Aufnahme weitgehend wie Asylsuchende behandelt werden (vgl. BBl 1996 II 1, S. 19). Weder das AsylG noch die AsylV 1 enthalten Regelungen zur Weiterführung einer Erwerbstätigkeit bzw. einem Stellenwechsel nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes bis zum Ablauf der Ausreisefrist der betroffenen Personen. Folglich besteht hier eine Gesetzeslücke. Aus diesem Grund sowie aus Gründen der Gleichbehandlung sollen die Regelungen für abgewiesene Asylsuchende grundsätzlich auch für Personen, deren vorübergehender Schutz aufgehoben wurde, analog Anwendung finden.

Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, können bis zum Ablauf der festgesetzten Ausreisefrist einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Art. 43 Abs. 2 AsylG). Analog zu dieser Regelung sollen auch die von der Aufhebung des Schutzstatus S betroffenen Personen bis zum Ablauf der Ausreisefrist eine Erwerbstätigkeit ausüben können. Zudem kann ihnen auch ein Stellenwechsel bewilligt werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (analog Art. 64 Abs. 1 VZAE i.V.m. Art. 43 Abs. 2 AsylG).

Die Ausbildung junger Erwachsener mit Schutzstatus S in der Schweiz stellt generell ebenfalls eine Herausforderung dar. Per 18. Juni 2023 hielten sich rund 11'000 Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren in der Schweiz auf. Etwa 6'000 sind 14 bis 17 Jahre alt. Ein grosser Teil dieser Jugendlichen und jungen Erwachsenen nimmt gemäss Erhebungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) an Sprach- und Integrationskursen im Rahmen des Integrationsförderungsangebots der KIP (Programm S) oder in so genannten «Integrationsklassen» oder Brückenangeboten der kantonalen (Berufs-)Bildungsangebote teil, welche sie auf eine Ausbildung auf Stufe Sek II vorbereiten. Mehr als tausend Personen befinden sich in Angeboten der Hochschulen als Hörer/innen oder in einer regulären Tertiärausbildung.

Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen stehen vor wichtigen Richtungsentscheiden zu ihrer beruflichen Zukunft. Der Zugang zu schulischen Ausbildungen auf Stufe Sek II (Gymnasium, Fachmittelschulen) und Tertiär (Höhere Berufsbildung, Fachhochschulen, Universität) ist aufgrund der hohen Zulassungsbedingungen in der Schweiz schwierig. Etliche verfolgen zurzeit noch zwei Curricula, die Vorbereitung (Sprach-/und Integrationskurse, Integrationsklassen) in der Schweiz und ukrainische Bildungsangebote online. Die Doppelbelastung ist längerfristig nicht bewältigbar und mit grossen Nachteilen und Belastungen verbunden.

Der am ehesten zugängliche Ausbildungsweg für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist die berufliche Grundbildung (Lehre). Er ist relativ leicht zugänglich, nutzt das Potenzial der Jugendlichen und entspricht einem Bedürfnis der Schweizer Wirtschaft nach Arbeits- und Fachkräften. Bei den Betrieben stehen in vielen Wirtschaftsbranchen Lehrstellen frei; es besteht ein echter Mangel an Arbeitskräften.

Bisher haben nur einzelne junge Ukrainer/-innen tatsächlich eine Lehre in der Schweiz begonnen. Dies, weil zu Beginn des Lehrjahrs im Sommer 2022 noch wenige Jugendliche und junge Erwachsene über die notwendigen Sprachkompetenzen verfügten und die Lehrstellenvergabe weitgehend erfolgt war.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Damit die ukrainischen Jugendlichen eine Lehre antreten und absolvieren können, sind zwei Herausforderungen zu meistern: Einerseits benötigen sie eine Beratung und Information zu diesem spezifischen, dualen Bildungsweg in der Schweiz. Andererseits benötigen die Lehrbetriebe, die bereit sind, eine Lehrstelle zu vergeben, die Planungssicherheit, dass die Jugendlichen die Lehre im Betrieb abschliessen können.

Aus diesen Gründen hat die Vorsteherin EJPD Anfang 2023 beschlossen, eine Ausnahmeregelung für Jugendliche und junge Erwachsene zu schaffen, die sich zum Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus S in einer beruflichen Grundbildung in der Schweiz befinden. Sie sollen die Möglichkeit erhalten ihre Ausbildung in der Schweiz abschliessen zu können. Die Ausnahmeregelung wird mitgetragen durch die EDK, das SBFI, das Generalsekretariat der KdK sowie allen involvierten Vertreterinnen und Vertreter von Sozialpartnern und Organisationen der Arbeitswelt, welche im Rahmen des vorliegenden Projekts mitgewirkt.

Um Planungssicherheit für Lernende und Lehrbetriebe zu schaffen, hat das EJPD den Entscheid über die Ausnahmeregelung für Lernende vorgezogen und bereits am 1. März 2023 kommuniziert.¹¹

Damit die jungen Erwachsenen ihre berufliche Grundausbildung in der Schweiz abschliessen können, soll für sie die Aufhebung des Schutzstatus S später in Kraft treten. Bis dahin erhalten sie weiterhin Sozialhilfe. Um die Einheit der Familie zu wahren ist vorgesehen, dass bei Minderjährigen auch Familienangehörige (inkl. enge Bezugspersonen) bis zum Lehrabschluss in der Schweiz bleiben können. Wer effektiv zum Kreis der «Familienangehörigen» zählt, soll im Rahmen der konkreten Umsetzungsarbeiten noch geprüft werden. Ebenfalls sollen die Abläufe für die Umsetzung der Ausnahmeregelung festgelegt werden (Einzelgesuche oder Gesamtlösung für alle Betroffenen).

3.2.3 Ausreisefristen

Obwohl nicht auszuschliessen ist, dass sich die Schweiz einer allfälligen gemeinsamen europäischen Praxis anschliessen würde, erscheint es bei der **Festlegung der Ausreisefristen** sinnvoll, mehrere Optionen in Betracht zu ziehen. Im Folgenden werden zwei Varianten dargestellt, welche auch die Rückmeldungen der Kantone berücksichtigen, die letztlich für den Vollzug der Wegweisungen zuständig sind (vgl. Ziff. 3.2.3.1, 3.2.3.2 und 3.2.3.3):

- **Variante I: unterschiedliche Ausreisefristen für verschiedene Personenkategorien**
- **Variante II: eine einheitliche Ausreisefrist für alle Personen**

Auch betreffend die **Dauer der Ausreisefrist** ist eine Angleichung an eine europäische Regelung denkbar. Im Rahmen des Projekts wurden Ausreisefristen **zwischen 3 und 18 Monaten** vorgeschlagen, die nachfolgend erläutert und bewertet werden (vgl. Ziff. 3.2.3.4).

3.2.3.1 Variante I: Festlegung von unterschiedlichen Ausreisefristen für verschiedene Personenkategorien

In dieser Variante würden für verschiedene Personenkategorien unterschiedliche Ausreisefristen angesetzt werden.

Personenkategorie	Anforderungen
Erwerbstätige	Beendigung Arbeitsverhältnis innerhalb der maximalen Ausreisefrist, Kündigungsfristen, Vorbereitungsfrist

¹¹ Medienkonferenz und Medienmitteilung «[Jugendliche aus der Ukraine sollen Lehre in der Schweiz abschliessen können \(admin.ch\)](#)» vom 01.03.2023.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Nichterwerbstätige	Grundsätzlich raschere Ausreise möglich, da keine arbeitsrechtlichen Fristen abgewartet werden müssen.
Studierende (Gymnasium nach der obligatorischen Schulzeit, Universität, Hochschulen)	Beendigung des Schuljahres, Frist bis zur Validierung von erworbenen Kompetenzen/Abschlüssen/Zwischenabschlüssen in Sprach- und Qualifikationskursen etc.
Lernende (duale berufliche Grundbildung EBA/EFZ)	Beendigung der Lehre (mögliche Ausnahmeregelung auf begründetes Gesuch hin). ¹²
Eingeschulte Kinder und ihre Kernfamilien	Entweder wie «Studierende» oder keine Spezialregelung, weil sie die grösste Personengruppe darstellen.
Alleinstehende	Grundsätzlich raschere Ausreise möglich, da keine familiär bedingten Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.
Vulnerable (Medizinalfälle, Betagte, Personen mit Behinderungen, unbegleitete Minderjährige etc.)	Prüfung im Einzelfall (teilweise vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, teilweise Wegweisungsvollzug)

Grundsätzlich gilt, dass aus Gründen der Gleichbehandlung die Regelungen für abgewiesene Asylsuchende wie auch für Personen, deren vorübergehender Schutz aufgehoben wurde, analog Anwendung finden. Die Variante I würde von diesem Grundsatz abweichen. Zudem wäre es möglich, dass Mitglieder der gleichen Familie unterschiedliche Ausreisefristen hätten. In solchen Fällen würde die längste Ausreisefrist für die gesamte Familie berücksichtigt.

Vorteile

Mit dieser Variante könnten die Ausreisen gestaffelt erfolgen. Gestaffelte Ausreisen würden es erlauben, die Verhältnismässigkeit zu wahren und in Einzelfällen eine gewisse Flexibilität zu zeigen. So könnte auch den unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Bedürfnissen betroffener Personengruppen Rechnung getragen werden.

Die Sozialhilfekosten könnten bei dieser Variante allenfalls ein wenig tiefer ausfallen, da sich die Staffelung enger planen liesse und Sozialhilfebezügler/-innen möglicherweise früher ausreisen würden. Allerdings ist auch denkbar, dass letztere dann vermehrt Asylgesuche stellen würden, was wiederum Zusatzkosten generieren würde.

Schliesslich würden die Arbeitgeber Planungssicherheit in Bezug auf Lehr- und Arbeitsverträge erhalten (in Verbindung mit der empfohlenen Dauer der Ausreisefrist).

Nachteile

Diese Variante ist für die zuständigen Behörden mit einem deutlich höheren Aufwand verbunden: Jede Person müsste einer Personenkategorie zugeordnet werden, und allenfalls vorhandene Arbeits-, Lehr- und Mietverträge usw. müssten geprüft werden, um die Ausreisefrist zu bestimmen. Zudem kann es bei einer kürzeren Ausreisefrist vorkommen, dass die Kantone wegen der vielen Ausreisen überlastet sind und die betroffenen Personen daher nicht fristgemäss ausreisen können.

¹² Der Bericht in Beantwortung der Motion 20.3322 (Markwalder), «Keine Lehrabbrüche von Asylsuchenden, die bereits in den schweizerischen Arbeitsmarkt integriert sind.», liefert aufschlussreiche Erkenntnisse über die Umsetzbarkeit einer solchen Ausnahmebestimmung.

3.2.3.2 Variante II: Festlegung einer einheitlichen Ausreisefrist für alle Personen

Analog der für Personen aus dem Kosovo umgesetzten Lösung (vgl. Ziff. 3.2.2.2) wäre es auch denkbar, für alle Rückkehrpflichtigen eine einheitliche Ausreisefrist festzulegen, ohne nach Personenkategorien zu unterscheiden. So könnten sie zu jenem Zeitpunkt innerhalb der gesetzten Frist ausreisen, der ihnen angesichts der verschiedenen Verpflichtungen in der Schweiz (Arbeit, Ausbildung, Mietvertrag) am geeignetsten erscheint.

Wie damals im Fall der Balkanstaaten, könnte die Rückkehrhilfe auch hier an das Rückkehrdatum gekoppelt werden. Die Leistungen würden degressiv ausgestaltet, d.h. je früher die rückkehrpflichtigen Personen ausreisen, desto grosszügiger fallen die Unterstützungsleistungen aus (vgl. Ziff. 4.3.2.1).

Sollte zudem das Ende des Schul- bzw. Studienjahres nicht innerhalb der Ausreisefrist liegen, könnte der Aufenthalt von Schüler/-innen und ihren Familienangehörigen sowie von Studierenden unbürokratisch bis zum Ende des Schul- bzw. Studienjahres verlängert werden.

Eine Ausnahme bilden junge Erwachsene, die sich zum Zeitpunkt der Aufhebung in einer beruflichen Grundausbildung befinden. Sie sollen die Möglichkeit erhalten ihre Lehre in der Schweiz abzuschliessen zu können (s. dazu Kapitel 3.2.2.3.3). Inwiefern diese Ausnahmeregelung auf weitere Personenkategorien wie z.B. vulnerable Personen, Studierende, etc. ausgedehnt werden soll – wie dies gewisse Kantone wünschen – wird auf politischer Ebene zu entscheiden sein.

Vorteile

Für diese Variante spricht, dass sie nicht zwischen Personenkategorien unterscheidet – was bedeutend zeit- und ressourcenschonender ist. Allen Ukrainerinnen und Ukrainern könnte ein einziger standardisierter Entscheid mit derselben Ausreisefrist eröffnet werden. Mit dieser Variante hätten die betroffenen Personen auch viel Freiraum bei der Ausreiseorganisation, vor allem wenn sich zum Beispiel mit Variante I in einer Familie unterschiedliche Ausreisefristen ergeben würden.

Zudem kann damit allenfalls verhindert werden, dass eine hohe Zahl von in der Regel aussichtslosen Asylgesuchen gestellt werden, um die Rückkehr hinauszuzögern. Vorauszusetzen ist, dass die Rückkehrbereitschaft entsprechend hoch ist. Diese kann durch ein degressiv ausgestaltetes finanzielles Anreizsystem zusätzlich erhöht werden.

Auch bei dieser Variante wird dem Anliegen der Arbeitgeber/-innen nach hinreichender Planungssicherheit in Bezug auf die Lehr- und Arbeitsverträge Rechnung getragen (in Verbindung mit der empfohlenen Dauer der Ausreisefrist).

Schliesslich würde Variante II «natürliche» gestaffelte Abgänge schaffen und somit den Kantonen ermöglichen, die Arbeitsbelastung besser zu bewältigen.

Nachteile

Bei dieser Variante könnte es sein, dass ein Teil der Personen erst zum letztmöglichen Zeitpunkt ausreist, was zu höheren Sozialhilfekosten führen könnte. Insgesamt dürfte diese Variante aber weniger personelle und finanzielle Ressourcen erfordern, da sie für die Behörden mit deutlich weniger Aufwand umgesetzt werden kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass gemäss Basisszenario von einer hohen Rückkehrbereitschaft auszugehen ist. Zudem kann durch degressive Rückkehrhilfe ein Anreiz zur rascheren Rückkehr gesetzt werden.

3.2.3.3 Bewertung der Varianten für die Ausreisefrist

Variante I – mit Kategorien	
Vorteile	Nachteile
Berücksichtigung unterschiedlicher, manchmal divergierender Bedürfnisse.	Erhöhter Arbeitsaufwand: <ul style="list-style-type: none"> - Für jeden Fall analysieren, welcher Kategorie die jeweilige Person angehört; - Prüfung von Arbeits- oder Lehrverträgen, Mietverträgen usw., um das Datum der Ausreisefrist zu bestimmen.
Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Flexibilität im Einzelfall.	
Gestaffelter Ablauf der Ausreisen.	
Evtl. tiefere Sozialhilfekosten, da engere Staffelung möglich.	
Planungssicherheit für Arbeitgeber/-innen.	
Variante II – ohne Kategorien	
Vorteile	Nachteile
Keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien = Einsparung von Zeit und Ressourcen bei der Analyse.	Mögliche Verzögerungen der Ausreise durch Ausreisen der Ausreisefrist.
Eine einzige Standardverfügung mit der gleichen Ausreisefrist.	
Grosse Freiheit für die Betroffenen, sich zu organisieren.	
Eigenverantwortung und Flexibilität der Personen könnten zur Rückkehr motivieren.	Potentiell höhere Sozialhilfekosten, da Personen evtl. später ausreisen.
Minimierung von aussichtslosen Asylgesuchen, um die Rückkehr hinauszuzögern.	
Planungssicherheit für Arbeitgeber/-innen.	
«Natürliche» gestaffelte Ausreisen: würde eine bessere Bewältigung der Arbeitsbelastung ermöglichen.	

Empfehlung Projekt

Angesichts der genannten Vorteile und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den Balkan-Kriegen empfiehlt das Projekt die Ansetzung einer **einheitlichen Ausreisefrist für alle Personen (Variante II)** mit einer **Ausnahme für Berufslernende**, die ihre Lehre in der Schweiz abschliessen können.

Sollte das Ende des Schul-/Studienjahrs – anders als empfohlen (vgl. dazu auch Ziff. 3.2.3.4) – nicht innerhalb der Ausreisefrist liegen, empfiehlt das Projekt zudem, dass der Aufenthalt von **Schüler/-innen und ihren Familienangehörigen sowie für Studierende** unbürokratisch bis zum Ende des Schul-/Studienjahrs verlängert werden kann.

3.2.3.4 Bewertung der möglichen Dauer der Ausreisefrist

Angesichts der grossen Bandbreite an Ausreisefristen, die von den konsultierten Akteuren gewünscht wurden, soll die untenstehende Übersicht besseren Aufschluss über Vor- und Nachteile von kurzen, mittleren und langen Fristen geben. Während sich einige Kantonsvertreter/-innen eher für kurze Fristen aussprechen, um die Ausreisen speditiv zu organisieren und die Sozialhilfekosten zu reduzieren, tendieren andere Kantonsvertreter/-innen, Arbeitgeber/-innen,

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

die KdK, die EDK sowie die Sozialpartner zu etwas längeren Fristen, um die Ausreisen gestaffelt organisieren zu können sowie eine verfrühte Beendigung von Arbeitsverhältnissen, Berufslehren oder anderen Ausbildungen zu vermeiden.

Kurze Frist: 3 Monate	
Vorteile	Nachteile
Kurze Fristen führen zu rascheren Ausreisen.	Möglichkeit, dass die Kantone aufgrund der grossen Anzahl von Betroffenen und der kurzfristigen Abreisen überlastet werden.
	Möglichkeit, dass die Personen nicht innerhalb der gewährten Frist ausreisen können; ungeordneten Verhältnisse; Eindruck, dass die Behörden die Situation nicht im Griff haben.
Tiefere Sozialhilfekosten aufgrund frühzeitiger Abreise.	Aufgrund von Zeitdruck evtl. viele Fristverlängerungs- und/oder Asylgesuche und entsprechende Mehrkosten.
	Hohe Wahrscheinlichkeit frühzeitiger Beendigung von Arbeitsverhältnissen / Ausbildungen.
Frühe Entspannung von Unterbringungs-kapazitäten.	«Flaschenhals-Effekt»: Eine derart hohe Anzahl Ausreisen kann nicht innert Frist organisiert werden.
Mittlere Frist: 6-9 Monate	
Vorteile	Nachteile
Je nach Anzahl Betroffener speditive und gestaffelte Ausreisen.	Möglichkeit, dass die Kantone aufgrund der grossen Anzahl von Personen, die von einer Ausreise innerhalb der gewährten Frist betroffen sind, überlastet werden.
Tiefere Sozialhilfekosten als bei langen Fristen.	
In der Regel genügend Zeit für Betroffene und Behörden, um Ausreisen zu planen.	
Hinreichende Planungssicherheit für Arbeitgeber/-innen	
Höhere gesellschaftliche Akzeptanz als sehr kurze oder sehr lange Ausreisefristen.	Je nach Situation und Zeitpunkt sind viele Fristverlängerungs- und/oder Asylgesuche möglich.
Lange Frist: 12-18 Monate	
Vorteile	Nachteile
Erhöhte Planungssicherheit für Arbeitgeber/-innen.	Nichtausreisewillige könnten lange Frist ausreisen, um ihren Aufenthalt zu verlängern.
Ausbildungen können beendet werden.	Höhere Sozialhilfekosten aufgrund späterer Ausreise.
Kompetenzstärkung von Personen, da länger im Schweizer Bildungs- und/oder Arbeitssystem.	Längerer Betreuungs- und Unterbringungsbedarf.
Tiefere Wahrscheinlichkeit aussichtsloser Asylgesuche oder Fristverlängerungsgesuche.	

Empfehlung Projekt

In Bezug auf die Ausreisefrist werden die Entscheidungen und Beschlüsse auf europäischer Ebene einen grossen Einfluss auf die Entscheidungen in der Schweiz haben, so dass eine Harmonisierung erforderlich sein wird.

Angesichts der vorgenannten Vorteile empfiehlt das Projekt eine **mittlere Ausreisefrist**, die im Rahmen von etwa 6-9 Monaten anzusetzen wäre. Die genaue Frist soll vom Zeitpunkt der Aufhebung abhängig gemacht werden und zudem wenn möglich so angesetzt werden, dass das **Ende des Schul- bzw. Studienjahrs innerhalb dieser Frist** zu liegen kommt.

3.3 Verfahren im Bereich des Ausländerrechts (AIG) und des Asylrechts (AsylG)

3.3.1 Ohne Erwerbstätigkeit (AIG)

Artikel 14 Absatz 1 AsylG sieht vor, dass eine Person ab Einreichung des Asylgesuchs bis zur Ausreise nach einer rechtskräftig angeordneten Wegweisung oder nach einem Rückzug des Asylgesuches oder Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug nur dann ein aufenthaltsrechtliches Verfahren einleiten kann, wenn sie einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung hat (z.B. Heirat mit einer Schweizer Bürgerin oder einem Schweizer Bürger). Diese Regelung findet auch für Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, sinngemäss Anwendung (Art. 72 AsylG). Beim Schutzstatus S handelt es sich gemäss Botschaft des Bundesrats um ein eigenständiges Aufenthaltsrecht und nicht um eine Ersatzmassnahme.

Die Erteilung einer Härtefallbewilligung gemäss Artikel 14 Absatz 2 AsylG nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ist nur unter bestimmten Bedingungen möglich, insbesondere wenn sich die betroffene Person seit der Einreichung des Gesuchs um vorübergehenden Schutz mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufgehalten hat.

Die betroffene Person hat nur beim Zustimmungsverfahren beim SEM Parteistellung (Unterbreitung der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung durch den Kanton an das SEM). Der Gesetzgeber wollte mit der Einschränkung der Parteistellung verhindern, dass durch die Einreichung unbegründeter Gesuche und die Ausschöpfung des Rechtsmittelweges auf kantonaler Ebene der im Rahmen des Asylverfahrens verfügte Vollzug von Wegweisungen ungebührlich in die Länge gezogen werden kann. Daher steht den kantonalen Behörden die Möglichkeit offen, auf Gesuche nicht einzutreten, wenn die Härtefallvoraussetzungen von vornherein nicht erfüllt sind. Der Rechtsweg steht grundsätzlich nicht offen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass eine grosse Menge an Härtefallgesuchen für die Kantone und das SEM (Zustimmungsverfahren) eine spürbare Mehrbelastung darstellen kann.

3.3.2 Mit Erwerbstätigkeit (AIG)

Für erwerbstätige Personen gelten die obenstehenden Ausführungen zu Artikel 14 Absatz 1 AsylG analog. Folglich kann grundsätzlich bis zur Ausreise kein ausländerrechtliches Verfahren für die Zulassung von Personen mit Schutzstatus S für einen Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit erfolgen, da darauf kein Anspruch besteht.

Aktuell richtet sich die arbeitsmarktliche Zulassung von Personen mit Schutzstatus S nach Artikel 75 Absatz 1 und 2 AsylG i.V.m. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe I AIG und Artikel 53 VZAE. Demnach kann eine vorübergehende unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn das Gesuch eines Arbeitgebers vorliegt und die Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Auch Selbstständigkeit ist gestützt auf Artikel 53 VZAE möglich. Der Stellenwechsel kann bewilligt werden, wenn die Voraussetzung nach Artikel 53 VZAE erfüllt sind (Art. 64 Abs. 2 VZAE).

Nach der Aufhebung des Schutzstatus S und dem Ablauf der Ausreisefrist kommen für die Zulassung zum Arbeitsmarkt die Bestimmungen von Artikel 18 ff. AIG zur Anwendung. Dabei unterliegt eine Zulassung insbesondere auch den jährlich durch den Bundesrat festgelegten Höchstzahlen für Drittstaatsangehörige (Art. 19 und 20 VZAE). Mit Aufhebung des Schutzstatus S gelten die Personen auch nicht mehr als inländische Arbeitskräfte, weswegen bei einer Neuzulassung der Inländervorrang (Art. 21 AIG) und somit erfolglose Rekrutierungsbemühungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und in Europa aufgezeigt werden müssen. Der überwiegende Teil der heute erwerbstätigen Personen mit Schutzstatus S erfüllen ausserdem die Voraussetzungen an die Qualifikation (Art. 23 AIG) nicht, da nur Führungskräfte und qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten zugelassen werden können. Dies bedingt in der Regel einen Hochschulabschluss oder besondere berufliche Kenntnisse.

Folglich ist festzuhalten, dass voraussichtlich nur ein kleiner Teil der Personen mit Schutzstatus S nach der Aufhebung des Schutzstatus eine arbeitsmarktliche Zulassung erhalten kann. Im Rahmen der Ermessensausübung kann der besonderen Situation im Einzelfall Rechnung getragen werden, sofern die obigen Voraussetzungen grundsätzlich erfüllt sind.

3.3.3 Personen, die ins Asylverfahren eintreten (AsylG)

Reicht eine Person nach Aufhebung des Schutzstatus S ein Asylgesuch ein und ergeben sich aufgrund des rechtlichen Gehörs Hinweise auf eine Verfolgung, so findet eine Anhörung nach Artikel 29 AsylG statt (Art. 76 Abs. 3 AsylG). Ein spezifisches, verkürztes Asylverfahren für Personen mit Schutzstatus S ist gesetzlich nicht vorgesehen. Mit der Durchführung eines ordentlichen Asylverfahrens erfolgt eine Statusänderung (von S zu N), die u.a. im ZEMIS sowie mittels Ausweiswechsels nachvollzogen wird. Gibt es keine Hinweise auf eine Verfolgung, so ist auf das Asylgesuch nicht einzutreten (Art. 31a Abs. 3 AsylG). Ein vor der Gewährung des vorübergehenden Schutzes eingereichtes und sistiertes Asylgesuch (Art. 69 Abs. 3 AsylG) wird wiederaufgenommen.

Wird während des Asylverfahrens festgestellt, dass eine betroffene Person die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, ist zu prüfen, ob die Wegweisung aus der Schweiz vollzogen werden kann. Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, prüft das SEM die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme (Art. 50 AsylV 1 i.V.m. Art. 45 AsylG und Art. 83 AIG). Erfolgt keine Asylgewährung und keine vorläufige Aufnahme, so verfügt das SEM die Wegweisung (Art. 45 AsylG).

Asylsuchende dürfen während dem Aufenthalt in den Zentren des Bundes keine Erwerbstätigkeit ausüben (Art. 43 Abs. 1 AsylG). Dies ist wichtig, damit sich Asylsuchende in dieser Zeit dem SEM zur Verfügung halten. Nur so können Asylverfahren effektiv rasch durchgeführt werden. Nach einer Zuweisung an die Kantone unterstehen die Betroffenen keinem Arbeitsverbot mehr. Reicht eine Person nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ein Asylgesuch ein, bzw. wird ihr sistiertes Asylgesuch wiederaufgenommen, sollen für diese Personen grundsätzlich dieselben Regelungen gelten wie für alle anderen Asylsuchenden.

4. Umsetzungskonzept Rückkehr

4.1 Zielsetzung und Leitlinien

Die wichtigsten Zielsetzungen im Bereich der Rückkehr im Rahmen der Aufhebung des Schutzstatus S lauten wie folgt:

- Die Förderung und Sicherstellung der freiwilligen Ausreise gemäss den Vorgaben des Bundesrates (Allgemeinverfügung).
- Ukrainerinnen und Ukrainer, die zurückkehren wollen, sollen möglichst rasch und bei Bedarf mit der nötigen Unterstützung zurückkehren können.
- Die Rückkehr soll in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen umgesetzt und in Abstimmung mit den europäischen Partnern, den Partnern in der Bundesverwaltung (insbesondere EDA und DEZA) und den ukrainischen Behörden erfolgen.
- Die Schweiz reagiert gut vorbereitet und rasch auf die Aufhebung des Schutzstatus S. Entsprechende Massnahmen können unmittelbar nach dem Entscheid des Bundesrats eingeleitet werden.

Um die formulierten Ziele zu erreichen, sind die folgenden strategischen Leitlinien festgelegt worden:

- Die Schweiz bereitet sich frühzeitig vor und erarbeitet ein Umsetzungskonzept für den Fall einer Aufhebung des Schutzstatus S.
- Die Schweiz erarbeitet ein finanzielles Rückkehrhilfeprogramm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Ukraine.
- Die Schweiz bereitet zudem ein spezifisches Rückkehrhilfeprogramm für Personen, die durch den Krieg Hab und Gut verloren haben und auf eine zusätzliche materielle Unterstützung angewiesen sind, vor.
- Das SEM bezieht auf nationaler Ebene in den Vorbereitungs- und späteren Umsetzungsgremien die Kantone, weitere Bundestellen wie die DEZA sowie Partnerorganisationen und Hilfswerke mit ein.
- Die Schweiz verfolgt eng die Entscheidungen auf europäischer Ebene und prüft deren Auswirkungen auf die nationale Rückkehrpolitik der Schweiz.

4.2 Rückkehr

Nach Aufhebung des Schutzstatus S wird es eine Rückkehrbewegung geben, die zahlenmässig weit über bisherige Rückkehraktionen (z.B. im Nachgang der Jugoslawien-Kriege) hinausgehen dürfte. Wie das Verhältnis zwischen den freiwilligen und unfreiwilligen Ausreisen sein wird, hängt von verschiedenen Faktoren wie z.B. der Dauer des Krieges oder dem Zerstörungsgrad in der Ukraine ab. Entsprechend beruhen nachfolgende Ausführungen auf der Annahme im Basisszenario (vgl. Ziff. 2.4).

Die Unterstützung jener, die freiwillig zurückkehren wollen, ist deshalb in einer ersten Phase prioritär und erfordert klare Abläufe und Zuständigkeiten. Zudem müssen die Prozesse möglichst pragmatisch und ressourcenschonend sein.

4.2.1 Registrierung

Die für die Ausreiseorganisation relevanten Informationen erfordern angesichts der voraussichtlich hohen Anzahl rückkehrbereiter Personen eine effiziente Bearbeitungs- und Erfassungsweise. Individuelle Gespräche z.B. auf einer kantonalen Rückkehrberatungsstelle werden mit den aktuellen personellen Ressourcen nicht zu bewältigen sein.

Als Vorbereitung auf die effektive Ausreise soll in die bestehende Applikation «RegisterMe» eine Anmeldefunktion für die Rückreise in die Ukraine integriert werden. Damit soll eine selbständige Registrierung für die Ausreise auf dem Luftweg mit Auszahlung einer finanziellen Rückkehrhilfe durch die Ausreiseorganisation des Bundes, swissREPAT¹³, und auf dem Landweg mit Auszahlung durch die Botschaft in Kiew ermöglicht werden. Dadurch könnte der Ausreiseprozess beschleunigt und die kantonalen Stellen entlastet werden.

4.2.2 Freiwillige Rückkehr

Bereits im 2022 und auch im 2023 reisten sehr viele Ukrainerinnen und Ukrainer trotz des Krieges freiwillig aus: Im 2022 haben 9'201 Personen die Schweiz wieder verlassen (gemäss ZEMIS 6'658 kontrollierte und 2'543 unkontrollierte Ausreisen), im 2023 waren es bis Ende Mai 6'324 Personen. Davon haben im 2022 2'594 Personen und im 2023 bis Ende Mai 2'308 Personen auf den Rückkehrberatungsstellen (RKB) formell auf den Schutzstatus S verzichtet und sind mit einer Unterstützung (finanziell und/oder Ausreiseorganisation) in die Ukraine zurückgekehrt.¹⁴ Alle bisher mit Unterstützung abgewickelten Ausreisen wurden in den Regelstrukturen von Bund und Kanton organisiert.

Auch bei einer Aufhebung des Schutzstatus S dürften viele der Ausreisen weiterhin autonom – d.h. ohne Unterstützung der RKB – und auf dem Landweg erfolgen (Bus, Zug, Privatauto). Dabei handelt es sich nicht um kontrollierte Ausreisen in die Ukraine¹⁵, da nicht überprüft werden kann, ob die Personen effektiv in die Ukraine zurückgereist sind. Bei einer von der Visumpflicht befreiten Personengruppe ist dieser Nachweis jedoch zweitrangig, da diese Personen frei reisen und jederzeit wieder legal in die Schweiz einreisen können.

Die freiwillige Rückkehr soll nach der Aufhebung des Schutzstatus S unter Berücksichtigung der Massnahmen auf europäischer Ebene gefördert werden. Wie bei der letzten vergleichbaren Situation (Ende des Krieges im Kosovo 1999) soll ein Länderprogramm Ukraine lanciert werden. Die Höhe der gewährten finanziellen Rückkehrhilfe hängt unter anderem wesentlich von der Dauer des Krieges ab (z.B. ein erhöhter Anreiz bei einer aufgrund des langen Aufenthalts gesunkenen Rückkehrbereitschaft). In einer ersten Phase wird ein Massenprogramm mit einer rein finanziellen Hilfe im Vordergrund stehen, allenfalls ergänzt durch den Zugang zu Abgabestellen für Materialhilfen (Baumaterialien und/oder Hilfspakete mit fehlenden oder schwer erhältlichen Artikeln). Die möglichen Massnahmen zur freiwilligen Rückkehr werden in Ziff. 4.3 detaillierter skizziert.

4.2.3 Zwangsweise Rückkehr

Der zwangsweise Vollzug (DEPU, DEPA) erfolgt gemäss der schweizerischen Rückkehrpolitik als letztmögliche Massnahme, wenn die Bemühungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr nicht zur Ausreise geführt haben. Dies gilt auch für die Rückkehr in die Ukraine. Deshalb hat

¹³ Die Sektion swissREPAT ist im Rahmen der Rückkehrunterstützung des SEM zugunsten der Kantone zuständig für das Ausreisemanagement auf dem Luftweg.

¹⁴ Zahlen gemäss ZEMIS sowie der Datenbank IndiRück bezüglich RKB-Ausreisen.

¹⁵ Bei Rückreisen auf dem Landweg könnte die an der Grenze abgegebene Ausreisemeldekarte nur die Ausreise aus der Schweiz bestätigen, jedoch nicht die Einreise in die Ukraine.

der zwangsweise Vollzug in der ersten Phase nach Aufhebung des Schutzstatus S nicht erste Priorität.

Erst wenn eine Person die Ausreisefrist hat verstreichen lassen und sich weigert die Schweiz freiwillig zu verlassen, wird eine Rückführung organisiert. Diese findet in der Regel auf dem Luftweg statt. Die Schweiz hat mit der Ukraine ein Rückübernahmeabkommen, das Ausreisen auf allen Vollzugsstufen vorsieht. Zu bedenken gilt es aber, dass Personen mit Schutzstatus S mehrheitlich Frauen und Kindern sind. Rückführungen dieser Personenkategorien sind für die Vollzugsbehörden organisatorisch anspruchsvoll und werden von der Öffentlichkeit kritischer beobachtet. Auch deshalb sind die Bemühungen darauf auszurichten, dass der Anteil der freiwilligen Ausreisen möglichst hoch ist.

4.2.4 Spezialfälle

Die Spezialfälle, die bei einer freiwilligen Rückkehr besondere Unterstützung benötigen, setzen sich aus der Gruppe der rund 1000 UMA, den rund 1600 betagten Personen (über 75-jährig) und der nicht zu beziffernden Personengruppe mit medizinischen Problemen zusammen.¹⁶

Nicht unter die Spezialfälle fällt die normalerweise als vulnerabel geltende Gruppe der allein-erziehenden Frauen. Die bisherigen Ausreisen zeigen, dass diese ohne Begleitung in die Heimat zurückkehren.

Aufgrund der aktuellen Datenlage (vgl. Ziff. 4.2.1) nicht abzuschätzen ist die Zahl der Personen, die Hab und Gut verloren haben. Bei dieser Personengruppe können mit bestehenden Angeboten punktuell Lösungen gefunden werden (z.B. Mietzahlungen). Um aber nachhaltig Hilfe zu leisten, werden in der Regel grösser angelegte Initiativen im Rahmen des internationalen Wiederaufbaus nach Kriegsende notwendig sein (vgl. Ziff. 4.3.4). Die Rückkehrhilfe kann Rückkehrende temporär unterstützen, ist jedoch längerfristig nicht das geeignete Instrument für den allgemeinen Wiederaufbau.

Die Rückkehr von Spezialfällen hat in der ersten Phase nach der Aufhebung des Schutzstatus S keine Priorität. Erst in einer zweiten Phase soll mit speziellen Massnahmen die Rückkehr der Spezialfälle gezielt gefördert werden (vgl. Ziff. 4.3.3). Einige Betroffene werden erfahrungsgemäss aus persönlichen Gründen dennoch den Wunsch nach einer Rückkehr äussern, diese ohne Unterstützung jedoch nicht realisieren können. Mit dem zwischen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem SEM vertraglich geregelten Programmen SIM (swiss-REPAT-IOM-Movements) und RAS (Reintegration Assistance Switzerland) stehen dafür bereits zwei bewährte, zurzeit aufgrund des Krieges eingestellte Umsetzungsinstrumente zur Verfügung. Sobald es die Lage vor Ort zulässt, werden die Programme wiederaufgenommen, um die begleitete Ausreiseorganisation von Spezialfällen und deren Betreuung bei der Reintegration vor Ort sicherzustellen.

Ein besonderes Augenmerk muss zudem auf die Weisenkinder gelegt werden, welche die Schweiz aufgenommen hat. Ihre Rückkehr muss zu gegebener Zeit sehr sorgfältig und in enger Koordination mit den ukrainischen Behörden geplant werden.

Für die Spezialfälle kann die maximale individuelle Rückkehrhilfe von bis zu CHF 6'000 gewährt werden (vgl. Ziff. 4.3.1). Im Fall der RAS kann die erhöhte Fallzahl in dieser Personenkategorie jederzeit über das bestehende System des Flatfundings¹⁷ abgedeckt werden.

¹⁶ Gemäss ZEMIS, Stand 31.5.2023.

¹⁷ Das SEM bestimmt halbjährlich oder jährlich Fokussländer, bei welchen es eine Sockelfinanzierung der Büros der IOM vor Ort vornimmt, um die Betreuung der Rückkehrenden aus der Schweiz sicherzustellen.

4.3 Rückkehrhilfe

4.3.1 Individuelle Rückkehrhilfe

Personen aus Ländern, die wie die Ukraine von der Visumpflicht befreit sind, erhalten in der Regel keine Rückkehrhilfe. Artikel 76a Absatz 2 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) sieht jedoch eine Härtefallklausel vor. Gestützt darauf entschied die Direktion des SEM im Mai 2022, Ukrainerinnen und Ukrainern, die freiwillig ausreisen wollen und auf den Schutzstatus S verzichten, organisatorisch bei der Ausreise und/oder finanziell mit CHF 500 für Erwachsene und CHF 250 für Kinder (maximal CHF 2'000 pro Familie) zu unterstützen. Seither können sich hilfsbedürftige Personen diesbezüglich an die RKB des Aufenthaltskantons wenden. Diese übernehmen dann die Koordination mit dem SEM.

Wie die anderen europäischen Staaten verzichtet die Schweiz derzeit darauf, mit finanziellen Rückkehrhilfemassnahmen einen Anreiz zu einer womöglich verfrühten und gefährlichen Rückkehr in ein Kriegsgebiet zu setzen. Zudem gibt es auch mit dem jetzigen Angebot zahlreiche Ausreisen. Eine höhere Unterstützung steht deshalb nicht zur Diskussion. Dies auch, weil bisher kein Land in Europa eine vergleichbare Hilfe für Rückkehrende in die Ukraine gewährt. Das SEM beobachtet deshalb die Ausreisen ab BAZ genau. Durch die Schweizer «Rückkehrunterstützung» soll keinesfalls ein Drehtüreffekt entstehen.

Sofern der politische Willen gegeben ist, können die Beträge nach Aufhebung des Schutzstatus S erhöht werden und klassische Rückkehrhilfe ausbezahlt werden. Die Höhe der Hilfe kann bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen für eine erwachsene Person bis zum Betrag von CHF 4'000 bar ausbezahlt werden. Würde der Betrag aus länderspezifischen Gründen bis auf CHF 6'000 erhöht¹⁸, müsste die Barauszahlung der erhöhten Projekthilfe vorgängig mittels Weisungsanpassung reguliert werden.¹⁹ Von einer Barauszahlung in dieser Höhe ist jedoch auch nach Aufhebung des Schutzstatus S nicht auszugehen.

4.3.2 Länderprogramm

4.3.2.1 Degressiv ausgerichtetes Länderprogramm

Als Begleitmassnahme zur Aufhebung des Schutzstatus S soll das SEM ein *Länderprogramm Ukraine* lancieren, bei dem die finanzielle Rückkehrhilfe im Vordergrund steht. Diese kann durch die Abgabe einer Materialhilfe vor Ort ergänzt werden. Möglicherweise werden diese Leistungen auf europäischer Ebene abgestimmt (vgl. Ziff. 4.3.5). Nachfolgend soll skizziert werden, wie dieses ausgestaltet sein könnte.

Bei den grossen Balkanprogrammen hat sich die Höhe des ausbezahlten Programmbetrages an den jährlichen Lebensunterhaltskosten sowie der Dauer und Intensität des Krieges orientiert und war vergleichsweise grosszügig (CHF 2'000 als Höchstbetrag für eine erwachsene Person bei Kosovo, das doppelte bei Bosnien und Herzegowina)²⁰.

Das Länderprogramm kann wie beim Kosovo-Programm²¹ degressiv ausgerichtet sein oder wie im Fall von Bosnien nur einen fixen, an eine Ausreisefrist gebundenen Betrag beinhalten. Eine degressive Ausgestaltung bietet jedoch den Vorteil, dass damit eine Staffelung der Ausreisen gefördert werden kann. Eine erste Programmphase orientiert sich an den angesetzten

¹⁸ Weisung Asyl III 4.2.5.6. Der Betrag setzt sich aus der Pauschale von CHF 1'000 und einer von CHF 3'000 auf CHF 5'000 erhöhten Zusatzhilfe zusammen.

¹⁹ Gemäss Weisung Asyl III 4.2.9.3 erfolgt die Auszahlung der Projekthilfen *in der Regel* vor Ort, nur bei einer erhöhten Zusatzhilfe *muss* die Auszahlung vor Ort geschehen.

²⁰ Vgl. Anhang 1. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen (hohe Rückkehrbereitschaft trotz Krieg) wird die Höhe des Betrages bei der Ukraine wohl keine entscheidende Rolle spielen.

²¹ Vgl. Anhang 1.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Ausreisefristen. Die Frist bei der Aufhebung des Schutzstatus S sollte aus Rückkehrsicht idealerweise das Ende des Schuljahres berücksichtigen, da rund 16'700 der Schutzsuchenden Kinder im schulpflichtigen Alter sind.²²

Ein degressives Modell könnte wie folgt aufgebaut sein: Bei einer fristgemässen Ausreise werden innerhalb der ersten Hälfte der Ausreisefrist die Höchstbeträge ausbezahlt. In der zweiten Phase, maximal bis zum Ende der Ausreisefrist, erhalten die Rückkehrenden noch die Hälfte des Betrages.²³ Danach folgt der zwangsweise Vollzug (Phase 3), bei welchem es allenfalls noch materielle Hilfe gibt und in einzelnen Härtefällen medizinische Rückkehrhilfe gemäss den gesetzlichen Bestimmungen.

In der folgenden Übersicht werden die Vor- und Nachteile von unterschiedlich hohen Geldanreizen als Programmvarianten dargestellt. Aufgeführt sind die Erwachsenenbeträge in CHF, Kinder erhalten grundsätzlich die Hälfte, maximal aber CHF 1'000. Der in Klammern aufgeführte Betrag entspricht dem Maximalbetrag für eine Familie. Zur *Familie* im Sinne Rückkehrhilfe zählen nur Eltern und minderjährige Kinder.

	Phase 1 (erste Hälfte Ausreisefrist)	Phase 2 (bis Ende Ausreisefrist)	Vorteile	Nachteile
Basis	2'000 (max. 5'000 pro Familie)	1'000 (max. 3'000 pro Familie)	- Ansatz analog Kosovo (breite Akzeptanz) - Barauszahlung möglich	- Womöglich in gewissen Fällen ein zu kleiner Anreiz
BasisPlus	3'000 (max. 7'000 pro Familie)	1'500 (max. 5'000 pro Familie)	- Starker Anreiz - Grössere Rückkehrbereitschaft (?)	- Barzahlung schwierig - Rückkehrhilfe nicht Massnahme für Wiederaufbau (Zerstörungsgrad vor Ort nicht relevant)
Maximum	4'000 (max. 9'000 pro Familie)	2'000 (max. 7'000 pro Familie)	- Sehr grosser finanzieller Anreiz (Maximalbeträge) - Grösste Rückkehrbereitschaft (?)	- Aussenwirkung: erneut bevorteilte Ukrainer - für Rückkehrbereitschaft Kriegsdauer entscheidend, nicht Höhe des Betrags - Barauszahlung schwierig
EU	<i>Rückkehr noch kein Thema</i>		<i>Idealfall: gemeinsames europäisches Vorgehen unter Mitwirkung der Schweiz</i>	

Die Kriegsdauer ist entscheidend für die Rückkehrbereitschaft: Diese wird tendenziell abnehmen, je länger der Krieg dauert. Um dem entgegenzuwirken, sollte die finanzielle Rückkehrhilfe höher ausfallen, je später der Schutzstatus S aufgehoben wird.

Wichtig: Um einen Pull-Effekt zu vermeiden, muss ein Stichdatum für die Programmanmeldung festgelegt werden, welches als Kriterium für die Aufnahme im Rückkehrhilfeprogramm gilt (z.B. analog Kosovo: Einreise vor dem Versand des Rundschreibens zum Programm).

Über das endgültige Rückkehrhilfeangebot werden die kantonalen Migrations-, Sozialhilfebehörden und RKB mittels Rundschreiben informiert (vgl. Ziff. 4.5.1), wenn sich die Aufhebung des Schutzstatus S abzeichnet. Erst dann wird definitiv festgelegt, ob die Rückkehrhilfe degressiv ausgerichtet wird oder die Betroffenen unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Ausreise einen

²² Altersgruppe 5 – 14-Jährige gemäss ZEMIS, 18.06.2023. Zudem haben viele Ukrainerinnen und Ukrainer inzwischen laufende Mietverträge, die ordentlich gekündigt werden müssen.

²³ Aus administrativen Gründen sollten die festgelegten Programmbeträge auch das Reisegeld beinhalten, damit nur ein Zahlungsauftrag notwendig ist und es SEM-intern keine doppelten Verbuchungen gibt.

fixen Pauschalbetrag erhalten. Auch die effektive Höhe der Beträge, welche vorliegend in Anlehnung an das Kosovoprogramm skizziert wurden, werden erst im Rundschreiben definitiv festgelegt, dies in enger Abstimmung mit den europäischen Bestrebungen (Harmonisierung) und unter Berücksichtigung der innenpolitischen Befindlichkeiten (Rückmeldungen Konsultation Rundschreiben).

Darüber hinaus werden im Rundschreiben auch allfällige Leistungen an die in diesem Papier nicht thematisierten Personen aus Drittstaaten mit ukrainischen Aufenthaltsbewilligungen sowie Ausnahmekonstellationen festgelegt.

4.3.2.2 Auszahlungsmodalitäten

Die Auszahlung der Rückkehrhilfe erfolgt bei der Ausreise auf dem Luftweg wie üblich durch swissREPAT vor der Abreise. Bei den Ausreisen auf dem Landweg wird die Auszahlung im Idealfall wie bisher bei der «Rückkehrunterstützung» durch die kantonalen RKB gemacht. Dabei müssten diese jedoch sehr hohe Bargeldbeträge verwalten. Ein Beispiel soll dies illustrieren: Der Kanton Aargau verzeichnete im September 2022 knapp 80 Ausreisen in die Ukraine, was bei durchschnittlich CHF 400 «Rückkehrunterstützung» einen Betrag von monatlich CHF 32'000 bedeutete.²⁴ Angenommen die Programmhilfe beträgt viermal mehr, würde der Betrag bei weit über 100'000 liegen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Flugreisen zum Zeitpunkt des Programmstarts klar überhandnehmen werden und die Anzahl Landausreisen trotz der steigenden Ausreisezahlen abnehmen wird. Dies insbesondere deshalb, weil Flugverbindungen die Voraussetzung für den Start eines Programmstarts sind. Der monatlich notwendige Bargeldbetrag wird deshalb beim Beispiel Aargau nicht extrem ansteigen und ziemlich sicher unter CHF 100'000 bleiben.

Die Kantone haben bei den Auszahlungen der «Rückkehrunterstützung» bisher ausgezeichnete Arbeit geleistet, dennoch werden aufgrund der grossen Bargeldsummen derzeit alternative Auszahlungsoptionen und Massnahmen zur Entlastung geprüft.

4.3.2.3 Outsourcing

Die hohen Bargeldsummen wären ein wichtiges Argument für ein Outsourcing des Länderprogramms, z.B. an IOM. Aus zwei Gründen ist dies zurzeit kein Thema: Erstens hat das SEM im Unterschied zu den Balkanprogrammen inzwischen eine funktionierende Einheit für die Ausreiseorganisation und die Auszahlung der Rückkehrhilfe an den Flughäfen. Zweitens – und dieser Punkt ist entscheidend – sollte ein (teures) Outsourcing nicht unabhängig von den diesbezüglichen Bemühungen auf europäischer Ebene, d.h. von Frontex geplanten Offertanfragen oder allenfalls bereits abgeschlossenen Verträgen, in Auftrag gegeben werden.

4.3.2.4 Individualisierte Hilfe für Spezialfälle

Während der Laufzeit des Länderprogramms erhalten Spezialfälle wie oben beschrieben ein individualisiertes Rückkehrhilfeangebot und werden nach der Rückkehr durch die IOM betreut. Der Zugang zu diesem Angebot ist beschränkt auf Personen, die aus persönlichen Gründen zurückkehren müssen, zwingend eine Begleitung benötigen und eindeutige Vulnerabilitätskriterien erfüllen (in erster Linie unbegleitete Minderjährige / betagte Personen / Personen mit schweren medizinischen Problemen).

²⁴ Durchschnittswerte als Mischbetrag aus erwachsenen und minderjährigen Personen, vgl. dazu Ziff. 5.1.2.1. Die (aufgerundeten) Ausreisezahlen stammen aus der Datenbank IndiRück (Abruf 30.09.2022). Der Kanton AG verzeichnete unter Berücksichtigung des Verteilschlüssels am meisten Ausreisen in die Ukraine.

Die finanziellen Hilfen werden durch swissREPAT ausbezahlt. Die materiellen Projekthilfen erst vor Ort und somit nach der Rückkehr durch eine Partnerorganisation des SEM.

4.3.3 Spezialprogramm

Zu einem späteren, noch zu bestimmenden Zeitpunkt nach Beendigung des Länderprogramms soll zusätzlich ein individualisiertes Spezialprogramm für eine breitere Personengruppe angeboten werden. Zielgruppe sind Personen aus besetzten oder zerstörten Gebieten, die ihr Hab und Gut verloren haben und Personen, welche nach der Aufhebung des Schutzstatus S Asylgesuche eingereicht haben, die noch hängig sind oder zu einer vorläufigen Aufnahme aus individuellen Gründen geführt haben. Aufgrund der heutigen Datenlage kann nicht beziffert werden, wie viele Personen diese Zielgruppe umfassen wird.

Im Unterschied zum Länderprogramm ist das Spezialprogramm nach den individuellen Bedürfnissen ausgerichtet und versucht alle sich stellenden, die Rückkehr verhindernden Probleme zu lösen. Neben einer finanziellen Hilfe sollen insbesondere Projekthilfen mit Unterstützung eines Partners vor Ort umgesetzt werden (z.B. IOM, welche mit Ausnahme der Krim in allen Regionen der Ukraine tätig ist oder war) sowie der Zugang zu bestehenden europäischen und/oder schweizerischen Aufbauprogrammen gefördert werden.

4.3.4 Strukturhilfe

Bereits im Rahmen der grossen Balkanprogramme in den 1990er Jahren waren die Rückkehrhilfeprogramme von Strukturhilfemassnahmen begleitet. Diese wurden teilweise vom SEM finanziert. Dabei wurde nach Möglichkeit versucht, bei den Projekten Rückkehrenden aus der Schweiz den Zugang zu gewähren (z.B. in finanzierte Gesundheitsstrukturen oder Housing-Programme). An dieser Strategie sollte das SEM auch bei zukünftigen Projektfinanzierungen in der Ukraine festhalten.

Die Bemühungen der DEZA gilt es in geeigneten Strukturen mit den Bedürfnissen des SEM sowohl national (z.B. innerhalb der bestehenden IMZ-Struktur) als auch international (Wiederaufbauunterstützung der internationalen Staatengemeinschaft) zu koordinieren. So ist z.B. denkbar, dass im Unterschied zum Kosovo die Schweizer Strukturhilfe womöglich auch als Beitrag an ein EU-finanziertes Wiederaufbauprogramm geschehen kann.

(Ob analog dem Kosovoprogramm Baumaterialien und/oder Hilfspakete abgegeben werden, gilt es noch zu klären. Dabei kann auch die Expertise und Unterstützung der IOM hilfreich sein.)

4.3.5 Rückkehrhilfe im europäischen Kontext

Momentan umfassen die Diskussionen auf EU-Ebene die Frage der Unterbringungsstrukturen, die finanzielle Unterstützung für Vertriebene aus der Ukraine, die Aufnahme und Integration von (unbegleiteten) Minderjährigen und den Umgang mit speziell vulnerablen Geflüchteten oder mit Personen, die temporär in die Ukraine zurückkehren («frozen status» gemäss TPD).

Die europäische Rückkehrhilfe wird seit Juli 2022 durch Frontex im Rahmen des Programmes «Joint Reintegration Services» (JRS) umgesetzt. Für die Umsetzung in der Ukraine ist *Caritas International Belgium* vorgesehen. Der vor Kriegsbeginn angedachte JRS-Betrag lag für freiwilligen Ausreisen in die Ukraine bei 2'615 Franken für eine Einzelperson und 7'460 Franken für eine vierköpfige Familie.

Das SEM testet seit Oktober 2022 die Abläufe der JRS im Rahmen eines Pilotprojektes für Rückkehrende in die Türkei. Bei der operationellen Umsetzung ist neben der Fallerfassung in

die Schweizer Anwendungen eine parallele Eingabe in die europäische Datenbank «Reintegration Assistance Tool» (RIAT) notwendig.

Sollten die Schweiz und die EU gleichzeitig die Rückkehr lancieren, ist eine Teilnahme der Schweiz an einem europäischen Programm möglich. Ob die Kosten wie bisher übernommen würden, ist nicht klar. Ebenfalls unklar ist, ob das bisher mit 200-300 Teilnehmenden operierende JRS-Programm Zehntausende an Rückkehrenden abwickeln könnte.²⁵ Die Auszahlungen werden gemäss den heutigen Abläufen durch die JRS-Partnerorganisation nach der Rückkehr vorgenommen. Die Ausreiseorganisation geschieht durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

Ob JRS eine Alternative zu einem Schweizer Rückkehrhilfeprogramm darstellt, kann zurzeit nicht beurteilt werden.

4.4 Ausreiseorganisation

Das SEM geht, wie eingangs geschildert, von einer hohen Rückkehrbereitschaft aus. Insgesamt rechnet das Basisszenario, inkl. der rund 14'000 unfreiwillig Rückkehrenden, mit 70'000 Ausreisen (vgl. Ziff. 2.4). Für die Ausreiseart rechnet das SEM zum Zeitpunkt der Aufhebung mit zwei Dritteln Ausreisen per Landweg (Zug / Bus / Auto) und einem Drittel per Luftweg. Es darf davon ausgegangen werden, dass mehr Personen autonom (z.B. mit dem eigenen Auto; wie sie gekommen sind) ausreisen, je früher der Schutzstatus S aufgehoben wird. Wie die Aufteilung effektiv ausfällt, hängt stark vom Zeitpunkt der Aufhebung und davon ab, wann Direktflüge zur Verfügung stehen und wie stark die Transportkapazitäten durch die Rückkehr aus anderen Staaten ausgelastet sein werden.

Das SEM wird deshalb frühzeitig in Koordination mit den Kantonen erste Gespräche mit den Transportunternehmen (Landweg) aufnehmen.

Busunternehmen werden ihr Angebot auf die Nachfrage ausrichten. Gestützt auf die Erfahrungen im Zusammenhang mit Resettlement-Einreisen kann von einer hohen Reaktionsgeschwindigkeit sowie Flexibilität seitens Busunternehmen ausgegangen werden.

Im Bereich der Ausreisen auf dem Luftweg verfügt das SEM über die grösste Erfahrung. Die Prozesse mit den Kantonen sind eingespielt. Zudem verfügt das SEM über Kontakte zu zahlreichen Fluggesellschaften, die insbesondere im Rahmen von Charterflügen hilfreich sein werden. Allerdings ist anzunehmen, dass die Rückkehrbewegung in die Ukraine viele europäische Länder zur selben Zeit gleichermassen betreffen wird. Sollten diese Staaten ebenfalls regelmässig Charterflüge organisieren, würde dies zu knappen Verfügbarkeiten von Fluggeräten über einen gewissen Zeitraum führen.

Ausgehend davon, dass es in einer ersten Phase wahrscheinlich noch kein oder nur ein beschränktes Angebot an Direktflügen in die Ukraine geben wird, kommt unmittelbar nach der Aufhebung des Schutzstatus S der kombinierten Rückkehr hohe Bedeutung zu: Flug in ein Nachbarland und Weitertransport per Bus oder Zug (vgl. Ziff. 4.4.1.2).

Unabhängig von der Ausreiseart legen Bund und Kantone den Schwerpunkt auf eine rasche Ausreise insbesondere von Personen, die freiwillig zurückkehren wollen.

4.4.1 Ausreisen auf dem Luftweg

4.4.1.1 Linienflüge/Charterflüge

Das SEM geht derzeit davon aus, dass mindestens ein Drittel der 70'000 Ausreisen auf dem Luftweg stattfinden wird (Total 23'333 Ausreisen).

²⁵ An der IMEX-Sitzung war von bisher 213 unterstützten Personen die Rede.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Ausreisen auf dem Luftweg sind auch dann möglich, wenn die Flughäfen in der Ukraine noch nicht angeflogen werden können. Bereits heute verlassen ukrainische Staatsangehörige die Schweiz per Flugzeug in Richtung der Nachbarländer, um dann auf dem Landweg in die Ukraine weiterzureisen. Diese kombinierte Rückkehrart wird insb. zu Beginn relevant sein.

Fluganmeldungen sind von den Kantonen via die Applikation eRetour bei der Sektion swissREPAT einzureichen. swissREPAT wird zwecks Bewältigung von hohen Anmeldevolumina und insbesondere im Falle von vulnerablen Personen mit speziellem Unterstützungsbedarf während der Rückkehr inkl. Weiterreise auf dem Landweg mit der IOM zusammenarbeiten müssen (vgl. auch Ziff. 4.2.4).

Auch die Zusammenarbeit mit Frontex dürfte ein wichtiger Faktor sein. Bereits jetzt bietet Frontex Rückkehroperationen auf dem Luftweg in diverse Staaten an. Inwieweit das auch für die Ukraine gelten wird und unter welchen Rahmenbedingungen, wird sich zeigen (aktuell werden Reisekosten von Frontex übernommen).

Für die Ausreise per Linienflug kommen grundsätzlich die Flughäfen Zürich, Genf und Basel in Frage. Abgangsort von Charterflügen sind die Flughäfen Zürich und Genf.

Kontrollierte Ausreisen²⁶ können grundsätzlich nur auf dem Luftweg sichergestellt werden. Der Landweg stellt keine Garantie dar, dass die betroffenen Personen die Schweiz tatsächlich verlassen oder die vorgesehene Zieldestination zum geplanten Zeitpunkt erreichen. Die zwangsweise Rückkehr findet deshalb grundsätzlich nur auf dem Luftweg statt (vgl. Ziff. 4.2.3). Auf dem Landweg sind die rechtlichen und organisatorischen Hürden zu gross.

Im Bereich der Linienflüge kann das SEM das Angebot von Flugverbindungen und Transportkapazitäten nur sehr beschränkt beeinflussen. Bei Charterflügen hingegen ist das Angebot relativ gut steuerbar, abhängig von der Situation in der Luftfahrtbranche (Verfügbarkeit von geeigneten Fluggeräten wie in Ziff. 4.4 einleitend erwähnt).

Potentielles Mengengerüst:

	Personen / Flug	Flüge / Woche	Wochen / Jahr ²⁷	Total Ausreisen / Jahr
Linienflug	20	5	50	5'000
Charterflug	200	2-3	50	20'000 - 30'000

4.4.1.2 Kombinierte Flug-/Busrouten

Eine Ausweitung des Programms SIM (SIM+) mit kombinierten Flug-/Busrouten würde bei der Aufhebung des Schutzstatus S parallel zum Standardangebot der swissREPAT eine zusätzliche und flexiblere Ausreiseorganisation ermöglichen. Damit wären kontrollierte Ausreisen auch dann möglich, wenn die Flughäfen in der Ukraine noch nicht wieder in Betrieb sind (z.B. Flug nach Warschau / Bus in die Westukraine).

Die Partnerorganisation IOM ist diesbezüglich frühzeitig einzubeziehen. Sie hat eine grosse Erfahrung in diesem Bereich (u.a. Spezialtransporte Ukraine, Resettlement).

4.4.2 Ausreise mit Charterbus

Das SEM geht davon aus, dass ein Drittel der 70'000 Ausreisen per Bus stattfinden wird (Total 23'333 Ausreisen).

²⁶ Eine kontrollierte Ausreise setzt voraus, dass die ausreisepflichtige Person den Schengen-Raum nachweislich verlassen hat. Bei Ausreisen auf dem Landweg kann nur sichergestellt werden, dass die Person die Schweiz verlassen hat, nicht aber, dass sie in die Ukraine gereist ist.

²⁷ Abzüglich Feiertage.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Bund und Kantone können das Angebot von Verbindungen, die Transportkapazitäten sowie den Abfahrtsort voraussichtlich selber beeinflussen. Dazu bedarf es einer guten Koordination zwischen SEM und Kantonen. Zudem beabsichtigt das SEM frühzeitig mit möglichen Anbietern in Kontakt zu treten, da es mit Ausreisen per Bus nur wenig Erfahrung hat.

Potentielles Mengengerüst:

	Personen / Bus	Busse / Woche	Wochen / Jahr	Total Ausreisen / Jahr
Busunternehmen	In Abklärung	In Abklärung	50	In Abklärung

4.4.3 Zugreisen

Das SEM geht davon aus, dass ein weiterer Drittel der 70'000 Ausreisen per Bahn stattfinden wird (Total 23'333 Ausreisen).

Im Bereich der Extrazüge kann das SEM das Angebot von Verbindungen und Transportkapazitäten grösstenteils selber beeinflussen. Für die Organisation muss allerdings mit einer gewissen Vorbereitungszeit gerechnet werden, da der Bahnnetzverkehr international koordiniert werden muss (inkl. Umsteigen an Grenzübergängen zur Ukraine aufgrund der unterschiedlichen Spurweiten). Dies erfordert eine Planungssicherheit, die kaum Flexibilität erlaubt.

Offen ist, ob es in der EU und der Schweiz Bestrebungen geben wird, analog der Fluchtphase die öffentlichen Verkehrsmittel auch in der Rückkehrphase gratis anzubieten, um eine rasche Rückkehr zu erleichtern.

Potentielles Mengengerüst:

	Personen / Zug	Züge / Woche	Wochen / Jahr	Total Ausreisen / Jahr
SBB	In Abklärung	In Abklärung	50	In Abklärung

4.5 Informationsfluss und Kommunikation

4.5.1 Kommunikation SEM – Kantone

Bei der Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen und externen Partnerorganisationen werden grundsätzlich die bestehenden Gremien und Arbeitsinstrumente genutzt. Wichtig ist, dass die Kantone die Informationen frühzeitig an die Städte und Gemeinden weitergeben.

Im Hinblick auf die Rückkehrhilfeangebote werden die Migrations-, Sozialhilfebehörden und RKB der Kantone primär mittels Rundschreiben informiert. Im Rundschreiben werden unter anderem auch allfällige Leistungen an die in diesem Papier nicht thematisierten Personen aus Drittstaaten mit ukrainischen Aufenthaltsbewilligungen festgelegt.

Das Rundschreiben geht auch an die RKB in den BAZ, obschon aufgrund des Stichtages nur wenige Personen aus den BAZ werden teilnehmen können. Gerade die städtischen BAZ könnten jedoch Anlaufstelle für teilnahmeberechtigten Personen sein und können diese im Sinne einer Entlastung direkt behandeln und die Ausreisen vorbereiten. Die RKB in den BAZ können den kantonalen RKB in Zeiten einer (zu) grossen Auslastung als Puffer dienen, sofern Kapazitäten vorhanden sind.

Wenn die Schweiz das europäische Angebot im Rahmen der JRS wahrnimmt (vgl. Ziff. 4.3.5), erfolgt die Programmanmeldung über die entsprechende Plattform RIAT. Das SEM stellt nach Abschluss des Pilotprojektes die Online-Ausbildung der RKB zur direkten Anwendung des europäischen Erfassungssystems RIAT sicher.

4.5.2 Kommunikation mit Zielgruppe

Die allgemeine Kommunikation im Hinblick auf die Aufhebung des Schutzstatus S und der damit verbundenen Rückkehr wird im Kommunikationskonzept des Projektes «Aufhebung Schutzstatus S und Rückkehr» thematisiert. Deshalb beschränken sich nachfolgende Ausführungen auf die Rückkehrhilfe.

In der Regel sind die Betroffenen sehr gut über die Angebote des SEM im Bilde. Bei der Information der Zielgruppe gilt es dennoch alle Kanäle auszuschöpfen. Die Hauptaussage bei der Kommunikation muss sein, dass die freiwillige Rückkehr angestrebt und unter anderem durch finanzielle Unterstützung gefördert wird. Zudem muss klar sein, dass es nur zwei Rückkehrvarianten gibt: eine freiwillige respektive pflichtgemässe (gemäss angesetzten Fristen) Ausreise mit Rückkehrhilfe oder der zwangsweise Vollzug.

Zusätzlich zur finanziellen Rückkehrhilfe unterstützen die RKB Rückkehrende bei der Kapitalisierung allenfalls einbezahlter Sozialversicherungsbeiträge. Das SEM hat das bewährte Hilfsmittel «Broschüre Sozialversicherungen: Aufenthalt in der Schweiz und Ausreise» auf Ukrainisch übersetzt. Auf Russisch hat die Broschüre bereits vor dem Krieg existiert.²⁸

4.5.3 Kommunikation mit Partnern

Die Zusammenarbeit mit den ukrainischen Behörden erfolgt hauptsächlich über die Botschaft in Bern. Sie wird das SEM auch beim Zugang zu Diasporaorganisationen unterstützen können, die als Multiplikatoren bei der Lancierung des Länderprogramms eine wichtige Rolle spielen können.²⁹

Der gegenwärtig wichtigste Partner bei der Umsetzung der Rückkehrhilfe, die IOM, wird nach Verabschiedung des Umsetzungskonzepts in die Diskussionen miteinbezogen werden. Insbesondere bei der Organisation der Ausreisen kann sie mit ihrer Erfahrung neben der Hilfe bei der Rückkehr von Spezialfällen (vgl. Ziff. 4.2.4) eine grosse Hilfe bei kombinierten Flug-/Busausreisen (vgl. Ziff. 4.4.1.2) sein. Zudem könnte IOM in Zusammenarbeit mit der DEZA bei der allfälligen Abgabe von Baumaterialien und/oder Hilfspaketen (vgl. Ziff. 4.3.4) unterstützen.

4.6 Status quo und Umsetzung

Die Unterstützung der gemäss Basisszenario zirka 56`000 Menschen, die nach der Aufhebung des Schutzstatus S freiwillig in die Ukraine zurückkehren wollen, ist in den ersten ein bis zwei Jahren nach der Aufhebung prioritär.

Auf europäischer Ebene wird die Rückkehr von Vertriebenen aus der Ukraine bisher nicht thematisiert, weshalb kein darauf abgestimmtes Umsetzungskonzept erstellt werden kann. Bei einem nationalen Vorgehen kann das SEM auf eingespielte Abläufe und Zuständigkeiten zurückgreifen. Die betroffenen Stellen in Bund und Kanton müssen entsprechend den Fallzahlen aufgestockt werden. Zusätzlich plant das SEM begleitende Massnahmen (u.a. selbständige Registrierung, Einbezug der Botschaft in Kiew), um alle betroffenen Einheiten zu entlasten und ist dabei bestrebt, die Prozesse möglichst pragmatisch und ressourcenschonend zu gestalten. Das SEM kann dadurch innert relativ kurzer Frist ein Länderprogramm Ukraine mit rein finanziellen Rückkehrhilfen umsetzen. Für Spezialfälle kann mit Hilfe der bewährten Partnerorganisation IOM parallel ein individualisiertes Rückkehrhilfeangebot mit Unterstützung vor, während und nach der Ausreise umgesetzt werden.

²⁸ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/publikationen.html#-1762373123>

²⁹ Sofern sie nicht wegen ihrer Russophilie ausser Betracht fallen.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Der Zugang zu diesem zusätzlichen Angebot ist beschränkt auf Personen, die zwingend eine Begleitung benötigen und eindeutige Vulnerabilitätskriterien erfüllen (in erster Linie unbegleitete Minderjährige, betagte Personen, Personen mit schweren medizinischen Problemen).

Selbstverständlich müssen die Interessen der ukrainischen Behörden bei der Umsetzung des Länderprogramms berücksichtigt werden. Der bestehende Kontakt mit der Botschaft in Bern soll ab sofort und insbesondere im Vorfeld der Lancierung intensiv gepflegt werden und daneben auch ein regelmässiger Austausch mit Behördenvertretenden sowie Vertretern der Diaspora stattfinden.

5. Personal und Finanzen

Der Bedarf an temporären personellen sowie an finanziellen Ressourcen zur Umsetzung des vorliegenden Konzepts hängt von diversen externen Faktoren ab.

Es ist zum heutigen Zeitpunkt deshalb nicht möglich, abschliessende Kalkulationen zu erstellen. Dafür – oder auch nur für eine fundierte Schätzung – müsste bekannt sein, wie viele Personen effektiv freiwillig ausreisen, wie viele Asylgesuche gestellt werden, inwiefern sich gewisse Prozessschritte automatisieren lassen, oder ob die ukrainischen Behörden Vorgaben betreffend die Rückkehrmodalitäten machen werden (Kontingente, Fristen etc.).

Aus diesem Grund folgt an dieser Stelle eine **provisorische Erstschtzung des Personal- und Finanzbedarfs** im Hinblick auf die Aufhebung des Schutzstatus S. Eine genauere Einschätzung ist erst möglich, wenn sich die Aufhebung abzeichnet und die Rahmenbedingungen dafür besser bekannt sind.

Die folgenden Ausführungen sollen in erster Linie aufzeigen, in welchen Bereichen mit zusätzlichen Aufgaben und Aufwänden gerechnet werden muss und von welchen Annahmen das Projekt zurzeit ausgeht. Dies nicht zuletzt auch um aufzuzeigen, dass die Aufhebung voraussichtlich arbeits- und ressourcenintensiver ist als die Erteilung des Schutzstatus S.

5.1 Bund

5.1.1 Personal

Zu diesem Zeitpunkt kann lediglich eine provisorische Abschätzung des Personalzusatzbedarfs angestellt werden, die von folgenden Annahmen aus dem Basisszenario (vgl. Ziff. 2.4) ausgeht:

- 70'000 Personen sind ausreisepflichtig. Dies entspricht aufgrund der Familienkonstellationen 42'000 Dossiers.
- Darunter reisen 56'000 Personen freiwillig und 14'000 Personen nicht freiwillig aus.
- Von den 14'000 nicht freiwillig Ausreisenden stellen 10'000 Personen zunächst ein Asylgesuch. Aktuell wird davon ausgegangen, dass die Bearbeitung dieser Gesuche weniger aufwändig sein wird als «normale» Asylgesuche. Wie zeitaufwändig die Gesuche effektiv sind, hängt vom Hintergrund der Gesuchsteller (Alter, Gesundheitszustand) ab.
- Ein Drittel aller Ausreisen erfolgt auf dem Luftweg.
- Die Arbeitsmenge (Mengengerüst) bleibt unabhängig von der Ausreisefrist (6, 9 oder 12 Monate) gleich gross. Sie muss entweder in einer kürzeren oder längeren Zeitspanne erledigt werden. Demzufolge erhöht sich der mögliche Personalbedarf pro Monat tendenziell, je kürzer die Ausreisefrist angesetzt wird.

Auf der Basis der vorgenannten Annahmen wurde aufgrund SEM-interner Erfahrungswerte geschätzt, für welche Arbeitsschritte welcher Zeitbedarf anfällt. Für jeden Arbeitsschritt wurde der entsprechende Arbeitsaufwand in Vollzeitstellen umgerechnet. Arbeiten dürften in folgenden Bereichen anfallen:

- **Rückkehr und Internationales:** Dabei fällt insb. die Bearbeitung der Rückkehrunterstützungsgesuche, Koordination mit den Kantonen und dem Ausland sowie die Ausreiseorganisation ins Gewicht.

Diese Aufwände entwickeln sich linear zur Anzahl der unterstützten Personen: Je mehr Personen mit Unterstützung des SEM ihre Heimreise antreten, desto höher wird der Personalaufwand ausfallen. Dieser sinkt, je mehr Personen autonom abreisen. Zusätzlich ist

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

ein Grundbedarf für die Koordination mit den Kantonen und auf europäischer Ebene sowie die Zusammenarbeit mit der Ukraine nötig.

- **Asylverfahren:** Auf diesen Bereich fällt der Grossteil des gesamten geschätzten Personalaufwands ab. Inhaltlich handelt es sich in erster Linie um Arbeiten zur Aufhebung des Schutzstatus S und um die Bearbeitung der erwarteten Asylgesuche.

Zur Aufhebung des Schutzstatus S gehört nebst der Gewährung des rechtlichen Gehörs auch die Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen, Triage betreffend weiteres Vorgehen und die Verfügung von Wegweisungen. Der Aufwand für die Bearbeitung der Asylgesuche bewegt sich parallel zu den effektiven Gesucheingängen: Je mehr Asylgesuche, desto höher der Personalaufwand (und umgekehrt).

- **Zuwanderung und Integration:** Dies betrifft insb. die Bearbeitung von Aufenthaltsgesuchen, sowie Projekte im Bereich der beruflichen und gesellschaftlichen Integration.

Wie im Asylbereich entwickelt sich der Personalaufwand für die Bearbeitung der Aufenthaltsgesuche parallel zu den effektiven Gesucheingängen: Je mehr Aufenthaltsgesuche, desto höher der damit verbundene Personalaufwand (und umgekehrt). Bei der Arbeitsmarktintegration fallen die konzeptionellen und kommunikativen Arbeiten weitgehend unabhängig von der Anzahl Betroffener an (Grundaufwand). Zudem bleibt ein Grundbedarf für den Rückbau der aktuellen Prozesse, welcher aber verhältnismässig klein ausfallen sollte.

- **Querschnitts- und Supportaufgaben:** u. a. die Kommunikation mit allen Anspruchsgruppen (Bürgerinnen und Bürger, Kantone und Gemeinden, NGOs, betroffene Personen mit Schutzstatus S etc.), Betrieb HelpLine, die Informatik, sowie das HR.
- Diese Aufwände können weitgehend als Grundlast betrachtet werden, die unabhängig von der effektiven Personenzahl anfallen wird.

Es wurden drei Grobschätzungen für die Abwicklung aller 70'000 Ausreisen innerhalb einer Ausreisefrist von 6, 9 oder 12 Monaten angestellt. Die Grobschätzung wird in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

Grobschätzung des monatlichen Personalbedarfs nach Ausreisefrist				
Arbeitsgebiete		Ausreisefrist		
		6 Monate	9 Monate	12 Monate
Rückkehr und Internationales	Bearbeitung Rückkehrunterstützungsgesuche und Ausreisekosten, Dokumentenmanagement	54 FTE	37 FTE	28 FTE
	Ausreiseorganisation	9 FTE	6 FTE	5 FTE
	Koordination auf europäischer Ebene	2 FTE	2 FTE	2 FTE
	Zusammenarbeit mit der Ukraine und Betreuung von Projekten vor Ort	2 FTE	2 FTE	2 FTE
Asylverfahren	Bearbeitung Asylgesuche, Dokumentenmanagement, Auswertung 10F	204 FTE	136 FTE	102 FTE
	Bearbeitung Aufhebung Schutzstatus S, Dokumentenmanagement	20 FTE	13 FTE	10 FTE
Zuwanderung und Integration	Aufenthaltsgeschäfte: Härtefallbewilligungen, Zustimmungsverfahren, Weisungsanpassungen, Bürger- und Kantonsauskünfte	6 FTE	6 FTE	6 FTE
	Gesellschaftliche / berufliche Integration	5 FTE	5 FTE	5 FTE
Querschnitts- und Supportaufgaben	Eröffnung und Schliessung Unterkünfte (inkl. Sicherheit)	6 FTE	6 FTE	6 FTE
	Querschnittsfunktionen HR und IT	8 FTE	8 FTE	8 FTE
	Betrieb HelpLine und Kommunikation	13 FTE	13 FTE	13 FTE
Total <u>pro Monat</u> , nur für die Dauer der jeweiligen Ausreisefrist (z. B. 9 Monate à 235 FTE)		331 FTE	235 FTE	187 FTE
Hochgerechneter <u>Jahresschnitt</u> für das Jahr 2024 (Annahme: Beginn der Ausreisefrist im April 2024)		248 FTE	176 FTE	141 FTE

Hinweis: Das SEM hat im Zusammenhang mit der Erteilung des Schutzstatus S Zusatzressourcen im Umfang von 97.7 FTE (BRB vom 17.06.2022) erhalten. Obschon die Aufhebung arbeitsintensiver und komplexer wird (Ausreise, Asylverfahren, etc.) geht das SEM davon aus, dass ein Teil der bereits vorhandenen Zusatzressourcen für diese Arbeiten eingesetzt werden kann, wodurch der effektive neue Mehrbedarf tiefer ausfallen dürfte. Zudem sollte der temporäre Personalbedarf für die Aufhebung des Schutzstatus S stets in Relation zu den erheblich kostenintensiveren Sozialhilfe- und Integrationskosten gesetzt werden, die bei einem Verblieb der Betroffenen Personen in der Schweiz anfallen würden.

Im Hinblick auf die Personalbeschaffung und die Einarbeitung sind folgende Punkte wichtig:

- Neues Personal muss mit genügend Vorlaufzeit (2-3 Monate) und auf einen konkreten Zeitpunkt hin verfügbar und produktiv sein. Für die Beantragung und Rekrutierung dieser zusätzlichen Ressourcen wird das SEM auf die bereits bekannten und bewährten Prozesse zurückgreifen.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

- Für die zusätzlich zu beschaffenden Personalressourcen müssen auch Arbeitsplätze und die übliche Infrastruktur bereitgestellt werden. Aus heutiger Sicht wird es kaum möglich sein, für eine grössere Anzahl zusätzlicher Mitarbeitenden Arbeitsplätze und Infrastruktur in den bestehenden SEM-Bürogebäuden zur Verfügung zu stellen.
- Das SEM wird frühzeitig ein separates Konzept für die Personalbeschaffung und die Einarbeitung erstellen.

5.1.2 Finanzen

Auch die anfallenden Kosten im Zusammenhang mit der Aufhebung des Schutzstatus S sind abhängig vom effektiven Mengengerüst und der Anwesenheitsdauer der betroffenen Personen. Nachfolgend werden deshalb die wichtigsten Kostenpunkte erläutert, welche den grössten Teil der Kosten ausmachen werden.

Für die Schätzung der Kosten hat das SEM das Mengengerüst aus dem Basisszenario (vgl. Ziff. 2.4) übernommen. Die Beträge sind in Form von Pauschalen gesetzlich vorgegeben.

Die Schätzung für die Weiterentwicklung von «RegisterMe» wurde von den zuständigen IT-Experten vorgenommen.

5.1.2.1 Rückkehrhilfe

Die Finanzierung der Rückkehrhilfeleistungen kann über den bestehenden Kredit des SEM für die individuelle Rückkehrhilfe (Kredit «A231.0156 Vollzugskosten und Rückkehrhilfe allgemein») finanziert werden. Die entsprechenden Mittel müssen in den Voranschlägen und Finanzplänen der betroffenen Jahre eingestellt werden. In der Vergangenheit sind länderspezifische Programme wie beim Kosovo jedoch über einen durch das SEM verwalteten Verpflichtungskredit für die internationale Migrationszusammenarbeit abgedeckt worden, da gleichzeitig auch Strukturhilfemassnahmen der DEZA mitfinanziert wurden. Bei Bedarf müsste der Bundesrat die finanziellen Mittel für ein länderspezifisches Programm in der Ukraine beim Parlament beantragen.

Das gewählte Rückkehrhilfeangebot entscheidet über die Höhe der Kosten. Wenn in einer ersten Phase angenommen CHF 2'000 und in einer zweiten CHF 1'000 pro Person als Rückkehrhilfe festgelegt werden (→ Basisvariante, vgl. Ziff. 4.3.2.1), entspricht dies im Schnitt CHF 1'600 in der ersten und CHF 800 in der zweiten Phase.³⁰ Kehren von den angenommenen 56'000 Freiwilligen (vgl. Ziff. 2.4) eine Hälfte in Phase 1 und die andere in Phase 2 zurück, bedeutet dies total CHF 67 Mio. Kosten nur für die finanzielle Rückkehrhilfe. Dazu kommen die auf Verordnungsstufe festgeschriebenen Leistungspauschalen von CHF 1'000 pro freiwillig ausreisende Person (insgesamt CHF 56 Mio.), die das SEM an die kantonalen RKB auszahlt (vgl. Ziff. 5.2.2).³¹ Damit ergibt sich ein Gesamttotal von CHF 123 Mio. für diese Variante. Zum Vergleich: Das Rückkehrhilfebudget 2022 beträgt CHF 7.25 Mio.

Die errechneten Gesamtkosten für Rückkehrhilfe und -beratung entsprechen bei den angenommenen Programmleistungen und Freiwilligen einem Maximalwert, da sie den vermutlich hohen Anteil der autonomen Ausreisen ohne RKB nicht berücksichtigen, der zurzeit bei rund zwei Dritteln aller erfolgten Ausreisen aus der Schweiz liegt (vgl. Ziff. 4.2.2). Es ist zwar davon auszugehen, dass bei der Lancierung eines Länderprogramms der Anteil der durch die RKB betreuten Ausreisen steigen wird, aber im Vergleich zu früheren Programmen dürften weiter

³⁰ Die CHF 1'600 respektive CHF 800 entsprechen dem hochgerechneten Wert basierend auf dem Durchschnittswert von CHF 400 bei der bisherigen Rückkehrunterstützung von CHF 500 für Erwachsene und CHF 250 für Minderjährige.

³¹ Für die Rückkehrberatungsmandate in den vergütet das SEM den kantonalen RKB heute hochgerechnet durchschnittlich rund CHF 150'000 für eine Vollzeitstelle. Der Subventionsbetrag genügt somit für über 370 Stellen.

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

überdurchschnittlich viele Personen autonom oder allenfalls mit Hilfe von Privatpersonen zurückkehren. Die effektiven Gesamtkosten dürften deshalb tiefer liegen.

Übersicht maximale Kosten nach den in Ziff. 4.3.2.1 skizzierten Rückkehrhilfevarianten bei je 28'000 Freiwilligen pro Phase mit gerundeten Beträgen:

	Phase 1 in Mio. CHF	Phase 2 in Mio. CHF	Total in Mio. CHF	Subvention an Kantone in Mio. CHF	Gesamttotal in Mio. CHF
Basis	45	22	67	56	123
BasisPlus	67	34	101	56	157
Maximum	90	45	135	56	191

5.1.2.2 Vollzugskosten

Im Grundsatz gilt: Der Bund übernimmt gestützt auf Artikel 92 Absatz 2 AsylG die Kosten der Ausreise von Personen, die nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes weggewiesen werden, sofern diese mittellos sind.

Im Kontext Ukraine steht die Heimreise mit Linien- oder Charterflügen oder mit Reisebussen im Vordergrund. Einige Personen dürften unkontrolliert abreisen (ohne Kostenfolge für den Bund), andere im Rahmen einer behördlich organisierten und kontrollierten Reise. Für das vorliegende Umsetzungskonzept wird von geschätzten Kosten von durchschnittlich CHF 400 pro Person ausgegangen (Mischrechnung). Multipliziert mit den angenommenen 70'000 Ausreisepflichtigen entspricht dies Ticketkosten von CHF 28 Mio.

Weiter bezahlt der Bund den ausreisepflichtigen Personen aus der Ukraine gestützt auf Artikel 59a AsylV 2 ein Reisegeld zur Deckung der Grundbedürfnisse während der Reise. Aufgrund der Visumbefreiung der Ukraine wird dieses Reisegeld reduziert und beträgt CHF 50 pro Person (max. CHF 250 pro Familie). Bei 70'000 Ausreisepflichtigen und dem Ausblenden von Grossfamilien entstehen dem Bund dadurch Reisegeldkosten von CHF 3.5 Mio. Falls bei den angenommenen 56'000 Freiwilligen zur administrativen Vereinfachung die Rückkehrhilfe inkl. Reisegeld ausbezahlt würde (vgl. Ziff. 4.3.2.1), reduzierte sich dieser Betrag auf CHF 0.7 Mio.

20% der Ausreisepflichtigen (d.h. 14'000 Personen) dürften dieser Verpflichtung gem. Bassiszenario nicht freiwillig nachkommen. Die Organisation und Betreuung der unfreiwilligen Ausreisen würden in diesem Fall weitere Vollzugskosten im Rahmen von ungefähr CHF 16 Mio. generieren.

Da die Kosten im unfreiwilligen Bereich von zahlreichen, heute noch nicht abschätzbaren Faktoren abhängen (z.B. der zu erwartende Grad an Renitenz, Anordnung von Zwangsmassnahmen), sind die genannten Kosten nur Schätzwerte.

Gemäss den vorangehenden Erläuterungen würde sich das **Gesamttotal der Vollzugskosten** auf **CHF 48 Mio.** belaufen. Sämtliche beim Bund anfallenden Vollzugskosten werden über den Kredit «A231.0156 Vollzugskosten und Rückkehrhilfe allgemein» des SEM finanziert. Die entsprechenden Mittel müssen in den Voranschlägen und Finanzplänen der betroffenen Jahre eingestellt werden.

Aufwand		in Mio. CHF
Grundkosten für Ausreisepflichtige	Tickets	28
	Reisegeld	4
	<i>Total</i>	32
Zusatzkosten für Nicht-Freiwillige	<i>Total</i>	16
Gesamttotal Vollzugskosten		48

5.1.2.3 Erweiterung der Applikation «RegisterMe»

Die Arbeiten für die Weiterentwicklung der bestehenden Applikation «RegisterMe», welche das SEM zusammen mit dem IT-Dienstleister «DV Bern» erstellt hat, werden gemäss einer ersten Schätzung des IT-Verantwortlichen des SEM im Rückkehrbereich («ReturnUKR») ungefähr einen Monat dauern und rund CHF 250'000 kosten.³²

Im Verfahrensbereich (Aufhebung S) wird der Aufbau eines neuen Formulars analog dem heutigen Gesuch vermutlich relativ einfach sein. Falls wie vorgesehen zusätzlich Daten aus ZEMIS in die Applikation «RegisterMe» migriert werden können, fallen geschätzte Kosten von ca. 50'000-150'000 CHF an.³³

Die Gesamtkosten werden somit nach heutigem Stand bei maximal CHF 400'000 liegen.

5.1.2.4 Bundessubventionen für kantonale Nothilfekosten

Gemäss Artikel 88 Absatz 4 AsylG hat der Bund den Kantonen auch ihre Nothilfekosten für rechtskräftig weggewiesene Personen, deren Schutzstatus S davor aufgehoben worden ist, mittels Pauschalen zu subventionieren. Mangels expliziter Regelung einer entsprechenden Pauschale in der AsylV 2 sind diesfalls die Regeln über die Nothilfepauschale nach einer rechtskräftigen Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme analog anzuwenden (Art. 28 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. c sowie Art. 29 Abs. 3 AsylV 2): Somit erhält der Zuweisungskanton für jede ehemalige S-Person, die rechtskräftig weggewiesen und der eine Ausreisfrist angesetzt worden ist, eine *einmalige* Pauschale in der Höhe von CHF 9'432 (ab 01.01.2024), unabhängig davon, ob diese Person jemals Nothilfe bezieht oder nicht. Diese Pauschale beruht per 2023 auf folgenden Parametern: Nothilfekosten pro Tag in der Höhe von CHF 50, Bezugsquote von 72% und Bezugsdauer von 262 Tagen.

Junge Erwachsene sollen ihre angefangene berufliche Grundausbildung unabhängig vom Zeitpunkt der Aufhebung des Schutzstatus S in der Schweiz beenden können. Für diese Personenkategorie sowie für ihre Familienangehörigen soll die Aufhebung des Schutzstatus S später in Kraft treten (s. Kapitel 3.2.2.3.3). Dies würde bedeuten, dass sie in dieser Zeit weiterhin Sozialhilfe erhalten. Aktuell befinden sich nur einzelne junge Erwachsene in einer Lehre. Aktuellere Zahlen, die eine erste Schätzung der Kosten zulassen, werden vermutlich im Herbst 2023 vorliegen.

³² Die Berechnungen unter Berücksichtigung der konkreten, in Ausarbeitung begriffenen Anwendungsbedürfnisse im Rückkehrbereich sind noch nicht erfolgt.

³³ Für die Migration der ZEMIS-Daten sind noch Abklärungen bezüglich des Datenschutzes notwendig.

5.2 Kantone

5.2.1 Personal

Die Kantone sind zusammen mit dem Bund für die Ausreise und den Vollzug von Wegweisungen zuständig und werden, in Zusammenarbeit mit dem SEM, die Organisation der geplanten 70'000 Ausreisen (davon 56'000 freiwillig und 14'000 nicht freiwillig) hauptsächlich durch die Erfüllung folgender Aufgaben sicherstellen:

- **Kantonale Rückkehrberatungsstellen:** Informationsveranstaltungen (in Anlehnung an die Vorgehensweise im Kosovo und in Bosnien und Herzegowina); Einzelgespräche; Vorbereitung der freiwilligen Ausreise und Begleitung der Betroffenen.
- **Kantonale Migrationsbehörden:** Vorbereitung der Ausreisen; Überprüfung einer möglichen beruflichen Tätigkeit und Follow-up; Ausreisegespräche; Verbindungen zu kantonalen Rückkehrberatungsstellen; Einholung von medizinischen Berichten; Buchung von Flügen, Bussen oder Bahnen; Begleitung bestimmter Personen bis zum Flughafen; Definition der Zugehörigkeit zu bestimmten Personenkategorien (bei unterschiedlichen Ausreisefristen nach Personenkategorie); Registrierung der Ausreise in der kantonalen Datenbank; Aufträge an die Polizei zum Vollzug der Wegweisung (wenn die Person nicht bereit ist, die Schweiz freiwillig zu verlassen); Verwaltung der Administrativhaft; Zusammenarbeit mit den kantonalen Fürsorgebehörden, wenn die Person in einer Gruppenunterkunft oder einer von diesen zur Verfügung gestellten Unterkunft untergebracht ist; Abklärungen am Wohnort.
- **Kantonale Polizeibehörden:** Als letztes Mittel für Personen, die sich weigern, die Schweiz zu verlassen: Vollstreckung der Anordnungen der kantonalen Migrationsbehörden; Anwendung von Zwangsmassnahmen; Bodenorganisationen an den Flughäfen; polizeiliche Begleitung auf Linienflügen oder auf Sonderflügen.

Die zusätzlichen Aktivitäten, die sich aus der Aufhebung des Schutzstatus S ergeben, werden für die Kantone bei der Vorbereitung der Ausreise erhebliche zusätzliche Ressourcen erfordern, abhängig von der Organisation der einzelnen Kantone und dem bereits vorhandenen Personal.

Letztendlich wird der Umfang und die Intensität dieser Ressourcen stark von Faktoren abhängen, die heute noch nicht bekannt sind, wie das Datum der Aufhebung des Schutzstatus S, dem Entscheid, den vorübergehenden Schutz teilweise oder vollständig aufzuheben, der Dauer der festgelegten Ausreisefrist(en), der möglichen Staffelung der Rückführungen nach Kategorien, der Aktualität der in der Schweiz angegebenen Adressen und dem diesbezüglichen Kontrollverfahren, dem Anteil der nicht freiwilligen Rückführungen und der möglichen Anwendung von Zwangsmassnahmen.

5.2.2 Finanzen

Die Kantone müssen grundsätzlich keine weiteren Kostenfolgen einplanen als jene, die mit dem Einsatz der zusätzlichen Ressourcen verbunden sind, und jene, die sich auf die Übernahme der Differenz zwischen den vom Bund gewährten Pauschalen und den tatsächlichen Kosten für die Leistungen beziehen.

Somit müssen die Kantone die folgenden Kosten tragen:

- Der Teil an den Kosten der **Administrativhaft**, der nicht vom Bund übernommen wird (d. h. die Ergänzung zur Pauschale von CHF 200/Tag) – bei einer Schätzung von 10% unfreiwilliger Rückkehr und einem durchschnittlichen Aufenthalt von 20 Tagen;
- Allfällige **medizinische Kosten** aufgrund von Einsätzen der Firma OSEARA AG, die von den Kantonen im Rahmen von zwangsweisen Rückführungen angefordert wurden;
- Der Teil der Kosten für die **Bodenorganisation** an den Flughäfen, der nicht vom Bund übernommen wird;

Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr

- Der Teil der Kosten für die **polizeiliche Begleitung** von rückzuführenden Personen, der nicht vom Bund übernommen wird.

In dem beschriebenen Kontext hängen die Kosten offensichtlich von den unterschiedlichen kantonalen Behandlungsmassstäben und der kantonsspezifischen Organisation in dem betreffenden Bereich ab (z.B. die Art der Verbindung zwischen den kantonalen Rückkehrberatungsstellen und den kantonalen Migrationsbehörden).

In dieser Hinsicht zeigen die ersten Daten der Kantone, die in der *Unterarbeitsgruppe Rückkehr* vertreten sind, dass diese Kosten sehr unterschiedlich sind. Es ist deshalb nicht möglich, für alle Kantone gültige Schlussfolgerungen zu ziehen und realistische und repräsentative Gesamtbeträge abzuleiten. Allerdings müssen die Subventionen und anderen Beiträge, die den Kantonen vom Bund ausgezahlt werden (vgl. Ziff. 5.1.2), von den gesamten kantonalen Kosten abgezogen werden.

All diese ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben müssen in den kantonalen Budgets 2024 vorgesehen sein oder sogar Gegenstand von Anträgen auf zusätzliche Mittel in den Budgets 2023 sein. Dies, für alle vorbereitenden Massnahmen, die eingeleitet werden müssen, und für die Strukturen, die frühzeitig aufgebaut werden müssen.

Den Kantonen entstehen zudem Kosten für die Gewährung der Nothilfe an ehemalige S-Personen mit rechtskräftiger Wegweisung. Diese Kosten werden vom Bund mit Nothilfepauschalen subventioniert (vgl. Ziff. 5.1.2.4 hiervor). Die Entwicklung der Nothilfekosten wird im Rahmen des Monitorings «Sozialhilfestopp» gemeinsam von SEM und Kantonen überprüft (Art. 30 AsylV 2). Entsprechend der Ergebnisse aus diesem Monitoring werden die Pauschalen allenfalls gemäss dem Anpassungsmechanismus nach Artikel 30a AsylV 2 der Kostenentwicklung angepasst.

6. Schlusswort

Wie zu Beginn erläutert, basiert das vorliegende Konzept auf einem fiktiven Szenario. Entsprechend formuliert es operationelle Empfehlungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt seiner Erstellung. Bei einer konkreten Aufhebung des Schutzstatus S müssen diese überprüft und allenfalls an die dann geltenden Umstände angepasst werden. Aus diesem Grund können gewisse Punkte wie z.B. die Ausgestaltung der Rückkehrhilfe oder allfällige weitere Ausnahmen bei der Ausreisefrist noch nicht abschliessend geklärt werden. Zumal einige der Aspekte wie beispielsweise der Übergang von Sozialhilfe auf Nothilfe auf politischer Ebene entschieden werden müssen. Das Konzept beinhaltet eine Auslegeordnung und soll als Entscheid-Hilfe dafür dienen.

Da die Mehrheit der aktuell offenen Umsetzungsfragen primär in der Zuständigkeit des SEM liegen, werden diese SEM-intern weiterbearbeitet. Die entsprechenden Folgearbeiten sind jedoch nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Konzepts.

Im Herbst/Winter 2023 wird der Bundesrat voraussichtlich über die Weiterführung des Schutzstatus S nach März 2024 entscheiden. Vorab sollen die Eckwerte des vorliegenden Konzeptes bis Ende September dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

7. Anhänge

Anhang 1:

Factsheet zu den Rückkehrhilfeprogrammen nach den Balkankriegen (d)

Anhang 2:

Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» (d)

Anhang 3:

Anforderungen an eine technische Unterstützung zur Aufhebung S-Status (d)