

Geflüchtete aus der Ukraine in der Schweiz – Situation und Handlungsbedarf aus Sicht der Städte

1. Ausgangslage

Per Ende Mai 2022 haben 54'341 Geflüchtete aus der Ukraine in der Schweiz den Status S beantragt. Das SEM rechnet im Moment damit, dass diese Zahl auf 80'000 bis 120'000 steigen könnte bis im Herbst 2022. Sollte diese Prognose eintreffen, wird das Asylsystem und alle darin tätigen Akteure stark gefordert und im Falle der oberen Bandbreite der Prognose an seine Grenzen gelangen.

Die Situation ist neu und stellt das System vor besondere Herausforderungen. Neu ist insbesondere:

- hohe Zahl von Schutzsuchenden in kurzer Zeit
- erstmalige Anwendung des Schutzstatus S
- keine Visums- oder Meldepflicht während 90 Tagen, daher keine Übersicht über die Anzahl und den Aufenthaltsort der Menschen aus der Ukraine.
- Hohe Mobilität, Ukrainerinnen und Ukrainer können sich im Schengenraum frei bewegen
- Geflüchtete sind sehr kurz oder gar nicht in den Bundesasylzentren
- Ukrainer/innen organisieren sich oft selber eine (provisorische) Unterkunft
- Bund weist erstmals Geflüchtete direkt in Gemeinden zu (Berücksichtigung selbst gewählter Unterkünfte bei der Zuweisung durch das SEM, Privatplatzierungen durch SFH)
- Die vielen Privatunterbringungen sind oft nur Übergangslösungen (ca. 3 Monate).
- Keine Kollektiv-Krankenkasse durch den Bund. Jede Person muss einzeln gemäss KVG versichert werden (durch zuständigen Sozialdienst/Kanton oder eigenständig, wenn sie keine Asylfürsorge erhält).
- Integrationspauschale ist niedriger als bei allen anderen Geflüchteten

Einige der obengenannten Faktoren sind der besonderen Situation der Geflüchteten aus der Ukraine geschuldet, aber nicht alle. Aus Sicht der Akteure war nicht immer nachvollziehbar, weswegen die geltenden Abläufe und Zuständigkeiten des schweizerischen Asylsystems durch den Bund nicht mehr eingehalten wurden. Die Faktoren erschweren jedenfalls die Planung und Steuerung – auch auf Ebene der Städte – enorm. Aufgaben, die im normalen Asylprozess beim Bund anfallen und von diesem übernommen werden, müssen aktuell die Kantone und – je nach kantonaler Aufgabenteilung im Asylwesen – vor allem auch die Gemeinden übernehmen. Dadurch werden in der aktuell sehr volatilen Situation die Risiken bezüglich Planung, personeller Ressourcen und Finanzierung vom Bund auf die unteren Staatsebenen verschoben. Dies betrifft insbesondere die Unterbringung, die Krankenversicherung, Abklärungen bezüglich Vulnerabilität und notwendiger medizinischer Versorgung, erste Orientierung im Aufnahmeland etc.

Zudem sind gerade die grossen Städte Erstankunftsort und Wunschdestination vieler Personen, weshalb Unterbringung sowie finanzielle und persönliche Unterstützung eine grosse Herausforderung für die Städte sind. Auch sind die Städte vermehrt mit Gastfamilien konfrontiert, die ihr Engagement beenden wollen und rasche Anschlusslösungen erwarten. Bei dieser Entwicklung ist eine Akzentuierung in Hinblick auf die Sommerferien zu erwarten.

Damit das Asylsystem die Herausforderungen der nächsten Monate bewältigen kann, muss die Zusammenarbeit aller drei Staatsebenen besser werden. Aus Sicht der Städte sind alle Staatsebenen gefordert, gemeinsam Antworten zu finden auf diese Grundfragen:

- Wie kann das Asylsystem trotz der aktuell hohen Anzahl Geflüchteter wieder besser gesteuert werden?
- Wie gelangt das Asylsystem wieder in eine Phase der gemeinsamen Planung?
- Wer muss welche Aufgabe übernehmen, damit die Herausforderungen gemeinsam bewältigt werden können?

Dass der Bund die Städte und Gemeinden bzw. den SSV und den SGV zu den Sitzungen des Sonderstabs Asyl (SONAS) einlädt, ist erfreulich. **Die Städte fordern jedoch einen vertieften tripartiten Austausch der Verantwortlichen des Asylwesens auf operativer und politischer Ebene (z.B. im Rahmen eines runden Tisches). Die Anliegen der Städte sollen angehört und ernst genommen werden, die Zusammenarbeit ist wieder auf eine funktionierende Basis zu stellen und es sind gemeinsam Lösungen für die anspruchsvolle Situation zu finden.**

2. Anliegen der Städte

Die Städte sehen in den folgenden Bereichen konkreten Handlungsbedarf.

2.1. Strategischer Einbezug der Städte und Informationsflüsse

Einbezug und Informationsfluss: Die Städte als wesentliche Akteure des Asylsystems sind in allen relevanten Gremien des Bundes vertreten und werden durch Bund und Kantone bei konzeptionellen Fragen frühzeitig je nach Situation auch direkt (bilateral oder in tripartiter Konstellation) einbezogen. Das SEM und die Kantone nehmen die Anliegen der Städte ernst und berücksichtigen deren Situation und Erfahrungen und stellen sicher, dass sie die relevanten Informationen und Prognosen frühzeitig erhalten.

Asylsystem als Verbundaufgabe: Zwischen den Staatsebenen ist eine Aufgaben- und Risikoverteilung vorzunehmen, um die Lasten funktional, fair und im Sinne der «Verbundaufgabe Asyl» zu verteilen. Aktuell übernehmen Kantone und Gemeinden zahlreiche Aufgaben und Risiken, für die im Asylsystem sinnvollerweise der Bund verstärkt in der Verantwortung ist (siehe oben).

Kommunikation: Bund und Kantone berücksichtigen in ihrer Kommunikation das Gesamtsystem und damit auch die Situation der Städte und Gemeinden. Die Herausforderungen der aktuellen Situation sind als solche zu benennen. Der Bund äussert sich aktuell immer wieder zur privaten Unterbringung und weckt damit Erwartungen und Ansprüche, mit welchen im Alltag nicht der Bund, sondern die Städte und Gemeinden konfrontiert sind. Wenn sich der Bund zu Aufgaben äussert, welche andere Stufen wahrnehmen, soll er diese zuerst einbeziehen.

2.2. Unterbringung

Verteilung: Bund und Kantone achten darauf, dass bei der Verteilung auf Kantone und Gemeinden die interkantonalen und innerkantonalen Proportionalitäten eingehalten werden können, damit einzelne Gemeinden nicht übermässig belastet werden.

Erstunterbringung: Bei der Erstunterbringung übernehmen alle Staatsebenen ihre Verantwortung und suchen gemeinsam nach Lösungen in dieser aussergewöhnlichen Situation. Die Städte erwarten, dass sich der Bund in der Unterbringung stärker engagiert. Damit erhöht sich die Planbarkeit der Unterbringung für Kantone und Städte.

Der Bund erhöhte seine Kapazitäten bisher nur bescheiden, es stehen 9'000 Betten zur Verfügung. Zum Vergleich: Kantone und Gemeinden bringen aktuell über 50'000 Personen unter. Auch übernahmen einige grosse Städte insbesondere in den ersten beiden Kriegsmonaten wesentliche Aufgaben der damals überlasteten Bundesstrukturen. Dies darf bei einem erneuten Anstieg der Zahlen nicht noch einmal passieren.

Änderungen der Zuweisungspraxis: Konzepte für Direktunterbringungen (und für Änderungen der Zuweisungspraxis generell) sind mit den Städten und Gemeinden zusammen zu erstellen. Das Projekt der Direktunterbringung in Gastfamilien durch die Schweizerische Flüchtlingshilfe war weder konzeptionell noch in der operativen Umsetzung mit den Städten abgesprochen.

Private Unterbringungen: Bund, Kantone und Gemeinden klären gemeinsam, wie diese in den regulären Prozess integriert werden können. Private Unterbringungen sind eine Realität und an vielen Orten eine Entlastung, aber sie generieren auch Risiken, Unsicherheiten und Aufwand (unklare Anzahl Personen, unklare Dauer, hoher Beratungsaufwand, Sicherheitsrisiken, etc.). Städte erbringen im Moment teilweise beträchtliche Vorhalteleistungen für den Fall des Verlusts von privaten Unterbringungen. Diese Probleme sind mit geeigneten Massnahmen zu minimieren und gemeinsam zu kommunizieren.

2.3. Vulnerable Personen und medizinische Versorgung

Medizinische Abklärung und Erstversorgung: Die medizinische Abklärung und Erstversorgung von behandlungsbedürftigen und vulnerablen Personen ist durch den Bund sicher zu stellen bzw. zu unterstützen.

Vulnerable Personen: Der Bund muss Lösungen für vulnerable Personen bereitstellen, um ihnen eine auf ihren Schutz-, Betreuungs-, oder Behandlungsbedarf zugeschnittene Unterbringung und Behandlung zu gewährleisten. In den Städten kommen zum Teil geflüchtete Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen an, was ein Risiko für diese Personen und ein grosser, kaum zu leistender Aufwand für die städtischen Behörden darstellt.

Krankenversicherung: Das Vorgehen bezüglich Krankenversicherung ist unter Einbezug der Städte und Kantone zu prüfen. Im Gegensatz zum Asylwesen mit Kollektivversicherung sind Personen mit Status S einzeln gemäss KVG zu versichern. Es ist zu prüfen, wie der damit verbundene hohe administrative Aufwand bei den Städten, Gemeinden und Kantonen vermindert werden kann.

2.4. Finanzierung / Ressourcen

Finanzielle Auswirkungen: Die finanziellen Auswirkungen sind mittelfristig im Gesamtsystem und unter Einbezug der Städte zu betrachten. Aktuell unterstützen die Städte rasch und unbürokratisch. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Globalpauschale und die Integrationszulage die Aufwendungen nicht decken. Zudem tragen die Städte einen wesentlichen Teil der Planungsunsicherheit und der damit verbundenen Investitionen und der finanziellen Risiken (Unterkünfte, Personal etc.).

Asylsozialhilfe: Die finanzielle Unterstützung von Personen mit Status S (Asylsozialhilfe) liegt unter dem Existenzminimum, was Armut fördert, statt sie zu verhindern. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden suchen gemeinsam nach Lösungen, um die Asylsozialhilfe dem Existenzminimum anzunähern und die bestehende Rechtsungleichheit (unterschiedliche Leistungen je nach Aufenthaltsort) zu vermindern.

2.5. Weiterführung bzw. Ablösung Schutzstatus S

Die Zukunft des Status S, der vorerst nur für ein Jahr Gültigkeit hat, muss frühzeitig geklärt werden, damit auch die Städte rechtzeitig planen können. Die Städte sind einzubeziehen. Die Anschlusslösung orientiert sich an folgenden Eckpunkten:

- Personen mit Status S erhalten für mehrere Jahre einen sicheren Status
- Die Integrationsagenda Schweiz kommt zur Anwendung. Personen mit Status S sollen dieselben Massnahmen zu denselben Bedingungen offenstehen, wie allen anderen Personen, die in der Schweiz Schutz erhalten.
- Beibehaltung des einfachen Zugangs zum Arbeitsmarkt
- ausreichende finanzielle Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhalts

Die Erfahrung der Städte zeigt, dass frühzeitige Integrationsmassnahmen und Sicherheit bezüglich des Aufenthaltsrechts die wirtschaftliche Selbstständigkeit von geflüchteten Personen fördern.