Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Projekt Asylstrategie 2027

Konzept

Zukunft Status S

19. August 2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **3**
Zusammenfassung **4**
1 Situationsanalyse **6**
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung 6
1.2 Methodisches Vorgehen 6
2 Rahmenbedingungen und Kontextanalyse **7**
2.1 Rahmenbedingungen 7
2.1.1 Allgemeinverfügung des Bundesrates 7
2.1.2 Aufhebung des Status S 7
2.2 Europäischer Kontext 7
2.3 Zielgruppe 8
3 Szenarien für die Zukunft des Status S und operative Auswirkungen **9**
3.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S 9
3.1.1 Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen 9
3.1.2 Rückkehr 12
3.1.3 Integration 13
3.1.4 Subventionen für die Sozialhilfe 14
3.1.5 Fazit 14
3.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S 15
3.2.1 Ausgestaltung der Aufhebungsphase 15
3.2.2 Rückkehr 17
3.2.3 Wiederaufbau Ukraine 18
3.2.4 Integration 19
3.2.5 Nothilfeleistungen bei Aufhebung Status S 19
3.2.6 Fazit 19
3.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg 20
3.3.1 Schritte der Aufhebung des Schutzstatus 20
3.3.2 Fazit 21
4 Personal und Finanzen **22**
4.1 Bund 22
4.1.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S 23
4.1.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S 23
4.1.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg 24
4.2 Kantone, Städte und Gemeinden 25
4.2.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S 25
4.2.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S 26
4.2.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg 26
5 Kommunikation **27**
5.1 Grundsätze und Ziele der Kommunikation 27
5.2 Zielgruppen 27
6 Schlussfolgerungen **29**

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.2)
ALV	Arbeitslosenversicherung
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (SR 142.311)
AsylV 2	Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312)
BAZ	Bundesasylzentrum
BBl	Bundesblatt
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission EKM
EU	Europäische Union
FTE	Full-Time Equivalent (Vollzeitstelle)
IOM	Internationale Organisation für Migration
IP	Integrationspauschale
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
NGO	Non-Governmental Organization; Nichtregierungsorganisation
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
RDV	Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (SR 143.5)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (SR 142.205)
VK IMR	Verpflichtungskredits für die Internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VZAE	Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)
WBF	Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Zusammenfassung

An der nationalen Asylkonferenz vom 28. November 2025 wurden das Staatssekretariats für Migration (SEM), die Kantone sowie die Städte und Gemeinden beauftragt, eine klare Regelung für die Aufhebung oder Ablösung des Schutzstatus S und den Übergang zum Status B nach fünf Jahren vorzubereiten. Unter Federführung des SEM und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) wurde das vorliegende Konzept in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ausgearbeitet. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), die Eidgenössische Migrationskommission EKM (EKM) und das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) wurden in beratender Funktion in die Arbeiten einbezogen.

Das Konzept zur Zukunft des Status S basiert auf drei Szenarien. Es definiert strategische Leitlinien für den Übergang zu Aufenthaltsbewilligungen wie auch für eine mögliche Aufhebung des Status S, sobald die Lage dies erlaubt. Zudem macht es Aussagen zu den operativen Auswirkungen und dem Ressourcenbedarf, um eine vorausschauende Planung auf allen Staatsebenen zu ermöglichen.

Das erste Szenario sieht die Aufrechterhaltung des Status S im Fall einer Fortsetzung oder Eskalation des Kriegs vor. Die derzeitige Praxis, wonach zwischen Herkunftsregionen unterschieden wird, soll beibehalten werden. Gleichzeitig soll die Möglichkeit bestehen, neue Einschränkungen für neu ankommende Personen einzuführen. Wird der Status S über März 2027 hinaus aufrechterhalten, erhalten Personen mit diesem Status nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung, die auf die Dauer der vorübergehenden Schutzgewährung beschränkt ist. Dadurch verändert sich ihr Aufenthaltsstatus. Darüber hinaus haben anerkannte Schutzbedürftige, welche seit Einreichung ihres Schutzgesuches mindestens fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben, unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch für eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz zu stellen. Im Jahr 2027 werden bis zu 46 000 Personen diese Fünfjahresfrist erreichen. Härtefallgesuche von schutzbedürftigen Personen werden dann gemäss der bisherigen Praxis und den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bearbeitet. Jedes Gesuch wird individuell geprüft. Ausserdem kann weiterhin einer verhältnismässig geringen Anzahl Personen eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten erteilt werden.

Die grösste Herausforderung in diesem Szenario besteht darin, nach fünf Jahren einen reibungslosen Übergang zu den Aufenthaltsbewilligungen sicherzustellen, ohne die Verwaltungsstrukturen des Bundes und der Kantone zu überlasten. Dieser Übergang wirkt sich unter geltendem Recht auch auf die Sozialhilfeleistungen und die Integrationsförderung der Schutzbedürftigen aus. Dieses Szenario sollte grundsätzlich nicht zu einer Überlastung des Asylsystems führen, sofern sich die derzeitige Praxis zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes nicht grundlegend ändert. Bei einer Verschärfung der Praxis in der Europäischen Union (EU) sind analoge Einschränkungen beim Zugang zum Status S zu prüfen. Dies wäre mit zusätzlichem Aufwand bei der Prüfung der Gesuche verbunden.

Das zweite Szenario sieht im Fall eines dauerhaften Waffenstillstands, der eine Rückkehr in die Ukraine erlaubt, die vollständige Aufhebung des Schutzstatus S vor. Bei einer vollständigen Aufhebung des Schutzstatus S sieht das Konzept eine Übergangsfrist von sechs bis zwölf Monaten zwischen dem Bundesratsbeschluss zur Allgemeinverfügung und dessen Inkrafttreten sowie eine einheitliche Ausreisefrist von 30 Tagen vor. Zudem soll die finanzielle Rückkehrunterstützung von derzeit 500 Franken pro Person bis zur effektiven Aufhebung des Status S weiter gewährt werden. Die in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern geleistete Hilfe für den Wiederaufbau der Ukraine wird ein wesentlicher Bestandteil des Programms zur freiwilligen Rückkehr sein.

Eine vollständige Aufhebung des Schutzstatus S stellt für die Behörden von Bund und Kantonen eine grosse Herausforderung dar. Wichtig ist, dass die Schweiz eng mit der EU und den ukrainischen Behörden zusammenarbeitet, um Bedingungen zu schaffen, die eine nachhaltige Wiedereingliederung der zurückgekehrten Personen ermöglichen. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, ist eine Überlastung des Asylsystems unvermeidbar.

Das dritte Szenario sieht einen schrittweisen Ausstieg aus dem Status S vor, wenn längerfristig keine Perspektiven für einen dauerhaften Waffenstillstand bestehen. In diesem Szenario ist eine Rückkehr in die Ukraine für die grosse Mehrheit der Personen mit Status S nicht möglich. Bei einem Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg ist eine schrittweise Aufhebung in mehreren Phasen wichtig, damit die behördlichen Strukturen nicht überlastet werden. In einem ersten Schritt würde neu angekommenen Personen kein Schutzstatus S mehr gewährt. Diese hätten dann die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen. In einem zweiten Schritt könnten im Rahmen einer breiten politischen Konsultation die Modalitäten für den Ausstieg aus dem Schutzstatus S für Personen, die sich bereits in der Schweiz befinden, festgelegt werden. Um eine Überlastung des Asylsystems zu vermeiden, ist es unerlässlich, den Status S für Personen, für die eine Rückkehr nicht in Frage kommt, solange beizubehalten, bis andere Lösungen verfügbar sind.

Eine Aufhebung des Schutzstatus S bei anhaltendem Krieg würde nach heutigem Stand das Asylsystem ohne erkennbare Vorteile überlasten und massive Unsicherheiten bei den Betroffenen mit sich bringen. Eine gestaffelte Aufhebung erscheint erst zu einem Zeitpunkt sinnvoll, in dem die EU entsprechende Massnahmen beschliesst oder die Anzahl neuer Gesuche das Asylsystem nicht mehr zu überlasten droht. Bis zu diesem Zeitpunkt bringt die gestaffelte Aufhebung kaum Vorteile gegenüber der Aufrechterhaltung des Schutzstatus.

Über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung des Status S ab März 2027 entscheidet der Bundesrat im Sommer 2026. Das vorliegende Konzept zur Zukunft des Status S soll die Behörden auf verschiedene mögliche Szenarien vorbereiten und die politische Entscheidungsfindung erleichtern. Darüber hinaus dient es als Vorbereitung für die Schutzbedürftigen selbst sowie für weitere involvierte Stakeholder wie Arbeitgebende, Rechtschutzakteure, Beratungsstellen und private Dienstleister. Es greift in keiner Weise konkreten Entscheiden des Bundesrates vor, die rechtzeitig und unter Berücksichtigung der aktuellen Lage getroffen werden müssen.

1 Situationsanalyse

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Der Schutzstatus S wurde am 11. März 2022 erstmals aktiviert und ermöglicht es, Geflüchteten aus der Ukraine vorübergehend Schutz zu gewähren. Die Schutzgewährung erfolgt in einem effizienten Verfahren, ohne dass die betroffenen Personen einzeln ein Asylverfahren durchlaufen müssen. Der Bundesrat hat sich seither viermal für die Aufrechterhaltung des Schutzstatus S ausgesprochen. Gemäss dem Beschluss vom 8. Oktober 2025 wird der vorübergehende Schutz bis zum 4. März 2027 nicht aufgehoben. Der Bundesrat wird im Sommer 2026 über die Zukunft des Schutzstatus S nach März 2027 entscheiden.

Bei einer Aufrechterhaltung des Status S sieht der geltende Rechtsrahmen[1] für Personen, die seit fünf Jahren den Schutzstatus besitzen, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vor. Diese Aufenthaltsbewilligung bleibt jedoch an den Status S gekoppelt und endet mit dessen Aufhebung. Dieser Übergang, von dem ein Grossteil der Personen mit Status S betroffen sein wird, stellt insbesondere für die kantonalen Behörden eine enorme Herausforderung dar.

Bei einer Aufhebung des Schutzstatus S gilt es, einen geordneten Ausstieg vorzubereiten und dabei der Situation in der Ukraine und in der EU Rechnung zu tragen. Im Jahr 2023 hat das SEM in enger Zusammenarbeit mit kantonalen Partnern ein Konzept zur Aufhebung des Schutzstatus ausgearbeitet. Im Basisszenario dieses Aufhebungskonzepts wurden die neuen Herausforderungen, die mit der Aufrechterhaltung des Status S über fünf Jahre hinaus verbunden sind, nicht berücksichtigt. Das vorliegende Konzept stützt sich auf die Grundsätze des Konzepts von 2023, wobei die rechtlichen und operativen Aspekte erweitert und die Empfehlungen an die neue Situation ab März 2027 angepasst wurden.

Das vorliegende Konzept, das auf drei plausiblen Szenarien basiert, gibt strategische Leitlinien für den Übergang zu Aufenthaltsbewilligungen sowie für eine mögliche Aufhebung des Status S vor, sobald die Lage dies erlaubt. Zudem enthält es Aussagen zu den operativen und ressourcenbezogenen Auswirkungen, was eine vorausschauende Planung auf allen staatlichen Ebenen ermöglicht. Die effektive Umsetzung der drei Szenarien auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene ist nicht Bestandteil des Konzepts.

Die Szenarien können je nach Entwicklung der Lage angepasst werden. Es wurden Eckwerte erstellt unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, die zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Konzepts vorherrschten. Diese sind als Empfehlungen zu verstehen. Die ausgearbeiteten Vorschläge müssen bei ihrer Umsetzung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

1.2 Methodisches Vorgehen

Das vorliegende Konzept wurde unter Federführung des SEM und der VKM in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ausgearbeitet. Die SFH, die EKM und das UNHCR wurden in beratender Funktion in die Arbeiten einbezogen. Das Konzept ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeiten zur Asylstrategie 2027 und unterliegt somit den dafür vorgesehenen Prozessen und Vorgaben. Es wurde zwischen dem 22. Juni 2026 und dem 24. Juli 2026 bei den Kantonen, den Kommunalverbänden und weiteren interessierten Kreisen breit konsultiert.

[1] Art. 74 ab. 2 AsylG

2 Rahmenbedingungen und Kontextanalyse

2.1 Rahmenbedingungen

2.1.1 Allgemeinverfügung des Bundesrates

Infolge des Kriegs gegen die Ukraine und der anschliessenden Massenfluchtbewegung aktivierte der Bundesrat am 11. März 2022 erstmals den Schutzstatus S[2]. Der Schutzstatus S ist zeitlich unbefristet und gilt bis zu seiner Aufhebung durch den Bundesrat. Der Bundesrat beschloss am 9. November 2022, am 1. November 2023, am 4. September 2024 und am 8. Oktober 2025, den Schutzstatus S nicht aufzuheben. Die Weiterführung des Schutzstatus S setzte er jeweils unter den Vorbehalt einer nachhaltigen Stabilisierung der Lage in der Ukraine und einer Koordination mit der EU. Im Rahmen der erwähnten Beschlüsse wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) jeweils auch ermächtigt, die Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine im Bereich der Integration (sog. Programm S) zu verlängern.

In Umsetzung der Motion Friedli 24.3378 «Schutzstatus S auf wirklich Schutzbedürftige beschränken» hat der Bundesrat am 8. Oktober 2025 beschlossen, den Schutzstatus S auf Personen zu beschränken, die ihren letzten Wohnsitz in einer der besetzten oder umkämpften Regionen der Ukraine hatten. Die Allgemeinverfügung vom 11. März 2022 wurde durch eine neue Allgemeinverfügung[3] ersetzt, wonach der Status S nur für Personen gilt, die ihren letzten Wohnsitz in ukrainischen Regionen hatten, in denen sie aufgrund der Situation der allgemeinen Gewalt einer konkreten Gefährdung an Leib oder Leben ausgesetzt sind. Seit Inkrafttreten der neuen Allgemeinverfügung am 1. November 2025 wird bei der Gewährung des vorübergehenden Schutzes zwischen Regionen unterschieden, in die eine Rückkehr als «zumutbar» oder «nicht zumutbar» gilt. Diese neue Regelung ist nicht anwendbar auf Personen, die bereits vor Inkrafttreten der neuen Allgemeinverfügung des Bundesrats über den Status S verfügten. Bei der Behandlung der Motion hat das Parlament eine rückwirkende Anwendung abgelehnt. Zudem bleibt der gesetzliche Anspruch auf Familiennachzug von Personen mit Schutzstatus S grundsätzlich gewährleistet[4]. Das SEM beurteilt regelmässig die Lage in den ukrainischen Regionen und passt die Liste der Regionen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird, bei Bedarf an.

2.1.2 Aufhebung des Status S

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[5]. Vor der Aufhebung des Schutzstatus S konsultiert der Bundesrat die Vertretungen der Kantone, der Hilfswerke und gegebenenfalls weiterer nichtstaatlicher Organisationen, des UNHCR sowie internationaler Organisationen. Nach dieser Konsultation setzt der Bundesrat den Zeitpunkt fest, auf den er den vorübergehenden Schutz für bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen aufhebt. Der Entscheid zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ergeht in einer Allgemeinverfügung des Bundesrates[6], die im Bundesblatt[7] veröffentlicht wird.

2.2 Europäischer Kontext

[2] BBl **2022** 586

[3] BBl 2025 3074

[4] Art. 71 Abs. 1 und 3 AsylG

[5] Vgl. BBl **1996** II 1, S. 86

[6] Art. 76 Abs. 1 AsylG

[7] Art. 47 AsylV 1

Angesichts der grossen Fluchtbewegungen seit Beginn des Kriegs in der Ukraine hat der Rat der EU am 4. März 2022 den vorübergehenden Schutzstatus aktiviert[8]. Dieser Beschluss basiert auf der Richtline für vorübergehenden Schutz bei einem Massenzustrom von Vertriebenen[9]. Er gilt für Geflüchtete aus der Ukraine in der EU, bis der Rat diesen auf Vorschlag der Europäischen Kommission aufhebt oder bis zum Ablauf der Höchstdauer, wenn der Rat ihn nicht verlängert[10]. Dieser EU-Rechtsrahmen bildet die Grundlage für die Umsetzung und Anwendung des Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine in den EU-Mitgliedstaaten. Er hält primär die Regeln für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie Mindeststandards fest, wobei sich der Umfang von Versorgung und Unterbringungsleistungen stets auf nationales Recht stützt, um den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten der EU-Mitgliedstaaten im Asyl- und Migrationsbereich Rechnung zu tragen.

Am 15. Juni 2025 hat der Rat der EU beschlossen, den temporären Schutz bis 4. März 2027 zu verlängern. Im September 2025 hat er zudem eine Empfehlung zur Zukunft dieses Schutzstatus[11] angenommen, die den Übergang zu einem nationalen Aufenthaltsstatus sowie die Förderung der freiwilligen Rückkehr vorsieht. Diese Empfehlung fungiert dabei als Leitplanke für einen zukünftigen graduellen Ausstieg aus dem europäischen vorübergehenden Schutz und für einen nachhaltigen, langfristigen Übergang in nationale Regelungen. Die Schweiz ist nicht an die Richtlinie der EU gebunden, da diese nicht Teil des Schengen-/Dublin-Besitzstands ist.

Der Rat der EU hat am 30. Juli 2026 entschieden, den vorübergehenden Schutz für Menschen, die aus der Ukraine fliehen, um ein weiteres Jahr bis am 4. März 2028 zu verlängern. Zudem wird der vorübergehende Schutz ab dem 31. Juli 2026 nur denjenigen Personen gewährt, welche ihren militärischen Verpflichtungen in der Ukraine nachkommen. Eine enge Abstimmung bei der Weiterführung und Aufhebung des Schutzstatus S mit der EU ist im Interesse der Schweiz, um Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums zu vermeiden.

2.3 Zielgruppe

Das Konzept basiert auf der Annahme, dass sich Anfang 2027 rund 76 000 Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutz (Ausweis S)[12] in der Schweiz aufhalten werden und dass von diesen Personen gut zwei Drittel bereits 2022 in die Schweiz eingereist sind.

In der Schweiz sind von den Schutzsuchenden aus der Ukraine rund 70 Prozent Familien, 30 Prozent Einzelpersonen und davon 27 Prozent Minderjährige. Rund 60 Prozent der Schutzsuchenden sind Frauen und 40 Prozent Männer. Seit der Umsetzung der Motion Friedli am 1. November 2025 stammen durchschnittlich rund 8 Prozent der neu eingereisten Personen aus einer der sieben Regionen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird.

Ende Mai 2026 gingen 37.5 Prozent der Personen mit Status S im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit nach. Bei jenen, die seit mehr als drei Jahren in der Schweiz sind, waren es 47.6 Prozent. Aufgrund des bisherigen Anstiegs der Erwerbstätigenquote geht das SEM in seiner unverbindlichen Prognose davon aus, dass die Quote bei Personen mit Status S, welche länger als drei Jahre in der Schweiz sind, bis Ende 2026 über 50% beträgt.

[8] Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382

[9] Richtlinie 2001/55/EG

[10] Art. 6 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 EU-Richtlinie 2001/55

[11] Empfehlung des Rates vom 16. September 2025 für einen koordinierten Ansatz beim Übergang hin zu neuen Optionen nach dem Ende des vorübergehe den Schutzes für Vertriebene aus der Ukraine

[12] Gestützt auf die Entwicklung des Bestandes an Personen mit Schutzstatus S mit Ausweis ab 2022 bis Ende März basiert das Konzept auf der Annahme einer weiteren Zunahme bis Ende 2026 bis zu einem Bestand von rund 76 000 Personen mit Status S.

3 Szenarien für die Zukunft des Status S und operative Auswirkungen

Die Zukunft des Status S hängt von der Entwicklung der Lage in der Ukraine, den Beschlüssen des Rates der EU über den vorübergehenden Schutz sowie der Entwicklung der politischen Debatte in der Schweiz rund um die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine ab. Anhand dieser Rahmenbedingungen wurden drei mögliche Szenarien entwickelt. Diese decken mehrere mögliche Entwicklungen ab und lassen sich an veränderte Umstände anpassen. Jedes der Szenarien hat Auswirkungen auf das Asylsystem, die Möglichkeiten einer Rückkehr in die Ukraine sowie den Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen. Diese Auswirkungen werden in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben.

3.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S

In diesem Szenario führen die Friedensgespräche kurzfristig zu keinem diplomatischen Ergebnis und der Krieg geht weiter. Dieses Szenario würde auch eine weitere Eskalation des Kriegs abdecken. Um einen einheitlichen Schutz für Geflüchtete aus der Ukraine aufrechtzuerhalten und die Asylsysteme ihrer Mitgliedstaaten zu schützen, beschliesst die EU in diesem Szenario, die Gültigkeit der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz in der EU zu verlängern.

In Szenario 1 wird der Status S für alle Schutzbedürftigen, die sich bereits in der Schweiz befinden, sowie für Neuankommende weiterhin gewährt. Ausgenommen sind Personen aus Regionen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird. Damit wird die seit dem 1. November 2025 geltende Praxis fortgeführt. Das SEM wird die Lage in den ukrainischen Regionen weiterhin regelmässig beurteilen und die Liste der Regionen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird, bei Bedarf anpassen. Jede neue Beschränkung des Zugangs zum Status S würde – selbst wenn sie eine Änderung der Allgemeinverfügung erfordert – im Szenario 1 möglich, sofern sie nur neuankommende Personen betrifft. Dies betrifft auch die Übernahme der Einschränkung der EU vom 30. Juli 2026.

3.1.1 Zugang zu Aufenthaltsbewilligungen

Das Asylgesetz (AsylG) sieht vor, dass schutzbedürftige Personen nach fünf Jahren Anspruch auf eine an den Status S gekoppelte Aufenthaltsbewilligung haben[13]. Die Erteilung einer solchen Aufenthaltsbewilligung wird von Amtes wegen geprüft. Der Ausweis B für Schutzbedürftige ist auf ein Jahr befristet und wird um jeweils höchstens ein Jahr verlängert[14]. Die Fünfjahresfrist gilt individuell. Wurde der Status S mehrmals erteilt, beginnt die Zählung ab der letztmaligen Erteilung. Wird der Schutzstatus S durch den Bundesrat aufgehoben, erlischt die Aufenthaltsbewilligung automatisch im Zeitpunkt der Aufhebung[15].

Der Gesetzgeber hat nach fünf Jahren im Status S eine Verbesserung der Rechtsstellung der Schutzbedürftigen vorgesehen[16]. Mit Erhalt der an den Status S gekoppelten Aufenthaltsbewilligung finden daher grundsätzlich die ausländerrechtlichen Rechtsfolgen von Aufenthaltsbewilligungen Anwendung. So erfolgt der Kantonswechsel ab diesem Zeitpunkt nach den ausländerrechtlichen Bestimmungen[17]. Zehn Jahre nach Gewährung des Status S besteht zudem die Möglichkeit zur Erteilung einer Niederlassungsbewilligung, was einer Erleichterung gegenüber den ordentlichen zeitlichen Voraussetzungen einer Niederlassungsbewilligung gleichkommt[18]. Beim Familiennachzug finden sowohl die Regelungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)[19] als auch die Regelungen für Personen mit Status S

[13] Art. 74 Abs. 2 AsylG

[14] Art. 46 Abs. 1 AsylV 1

[15] Art. 46 Abs. 2 AsylV 1

[16] BBl **1996** II 1, S. 20 und 83

[17] Art. 37 Abs. 2 AIG

[18] Art. 74 Abs. 3 AsylG und Art. 34 Abs. 2 Bst. a AIG

[19] Art. 44 AIG

Anwendung[20], da die Anspruchsberechtigten des Familiennachzugs bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung und mit Status S nicht deckungsgleich sind. In folgenden Fällen sehen die rechtlichen Grundlagen spezifische Regelungen für Schutzbedürftige vor, die auch für schutzbedürftige Personen mit einer an diesen Status gekoppelte Aufenthaltsbewilligung gelten: Reisefreiheit, Integrationspauschale und Meldepflicht der Erwerbstätigkeit[21]. Mit der Beibehaltung des Meldeverfahrens in Bezug auf die Erwerbstätigkeit ist die Ermittlung der Erwerbstätigenquote weiterhin in der bisherigen Form möglich. Die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen für Personen mit Aufenthaltsbewilligung kommen in den genannten Bereichen somit nicht zur Anwendung.

Anerkannte Schutzbedürftige, welche seit Einreichung ihres Gesuchs um Schutzstatus S mindestens fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben, können gestützt auf die Härtefallregelung[22] nach AsylG ein Gesuch um Erteilung einer vom Schutzstatus S unabhängigen Aufenthaltsbewilligung stellen. Dies ergibt sich aus einer gesetzessystematischen und historischen Auslegung. Trotz der an den Status S gekoppelten Aufenthaltsbewilligung besteht ein Rechtsschutzinteresse daran, ein Gesuch um Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung infolge eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls stellen zu können. Der Kanton kann mit Zustimmung des SEM einer ihm nach dem AsylG zugewiesenen Person eine Härtefallbewilligung erteilen, wenn (1) die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuchs bzw. des Gesuchs um vorübergehenden Schutz mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält, (2) der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war, (3) wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt und (4) keine Widerrufsgründe nach AIG[23] vorliegen. Zudem muss (5) die Identität offengelegt sein. Die Ausführungsbestimmungen der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) sind zu beachten[24].

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat sich an ihrer Frühjahrsversammlung 2026 mit der Frage der Behandlung von Härtefallgesuchen von Personen mit Status S auseinandergesetzt. Sie empfiehlt den kantonalen Migrationsbehörden, solche Gesuche nach den gleichen Kriterien wie jene von vorläufig Aufgenommenen zu behandeln. Die Kantone prüfen Härtefallgesuche nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt gemäss geltender Rechtslage und kantonaler Praxis. Die VKM und das SEM gehen von der Regelvermutung aus, dass bei Erwerbstätigen in unbefristetem Arbeitsverhältnis, die seit mindestens einem Jahr sozialhilfeunabhängig sind, bei denen keine relevante Straffälligkeit vorliegt und die die sprachlichen Mindestanforderungen nachweislich erfüllen, grundsätzlich eine fortgeschrittene Integration besteht, die einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen vermag. Die kantonalen Migrationsbehörden können von diesen Regelvermutungen, insbesondere hinsichtlich der Dauer der Sozialhilfeunabhängigkeit, abweichen, wenn im Einzelfall gewichtige Gründe vorliegen. Unabhängig davon erfolgt stets eine Prüfung des konkreten Einzelfalls. Im Rahmen seines regulatorischen Auftrags stellt das SEM sicher, dass bei der Prüfung der Anträge im Rahmen des Zustimmungsverfahrens die Bestimmungen des Bundesrechts eingehalten werden[25]. Das SEM sorgt damit für die Entwicklung einer möglichst harmonisierten Praxis auf schweizerischer Ebene.

Qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten (in der Regel nur Personen mit Fach- oder Hochschulabschluss) aus Nicht-EU/EFTA-Staaten können in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung zur Er-

[20] Art. 71 Abs. 1 und 3 AsylG

[21] Art. 9 Abs. 8 RDV;; Art. 15 Abs. 2bis VintA; Art. 65 VZAE

[22] Art. 14 Abs. 2 AsylG

[23] Art. 62 Abs. 1 AIG

[24] Art. 31 VZAE

[25] Nach Art. 14 Abs. 4 AsylG hat die betroffene Person nur beim Zustimmungsverfahren des SEM Parteistellung

werbstätigkeit erhalten, sofern die Zulassung im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz erfolgt[26]. Die Erteilung entsprechender Aufenthaltsbewilligungen für Personen mit Schutzstatus S setzen einen Verzicht auf den Schutzstatus voraus und können unabhängig der bisherigen Aufenthaltsdauer beantragt werden. Die Zulassung erfolgt nur auf Gesuch eines Arbeitgebers oder einer selbstständig erwerbenden Person hin, unterliegt den orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie dem Inländervorrang und ist kontingentiert. Es handelt sich um ein rasches und bei Arbeitgebenden bekanntes Zulassungsverfahren. Bei einem Stellenverlust können Personen mit einer kontingentierten Aufenthaltsbewilligung Taggelder der Arbeitslosenversicherung (ALV) erhalten[27]. Sie werden durch die regionale Arbeitsvermittlung (RAV) bei der Stellensuche unterstützt. Ein Widerruf der Aufenthaltsbewilligung erfolgt grundsätzlich nur, wenn die Stellensuche erfolglos bleibt und die Ansprüche aus der ALV enden.

Vergleich Schutzstatus S / an Schutzstatus S gekoppelte Aufenthaltsbewilligung B/ Aufenthaltsbewilligung B

Titel	**Schutzstatus S** (erste 5 Jahre)	**An Schutzstatus S gekoppelte Aufenthaltsbewilligung B** (nach 5 Jahren)	**Aufenthaltsbewilligung B** (inkl. Härtefallbewilligung und qualifizierte Spezialist/-innen)
Ausweis	Ausweis S. Jährliche Verlängerung	Ausweis B mit Vermerk S. Jährliche Verlängerung	Ausweis B. Jährliche Verlängerung
Dauer	Auf Dauer des Schutzstatus S befristet	Auf Dauer des Schutzstatus S befristet	Unbefristet
Erwerbstätigkeit	Meldeverfahren	Meldeverfahren	Kein Meldeverfahren
Kantonswechsel	Zuständigkeit Bund; Art. 72 AsylG i.V.m. Art. 44 und 22 AsylV 1	Zuständigkeit Kanton; Art. 37 AIG	Zuständigkeit Kanton; Art. 37 AIG
Familiennachzug	Art. 71 AsylG	Art. 71 AsylG und Art. 44 AIG (Person bestimmt Verfahrenstyp, wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind)	Art. 44 AIG
Sozialhilfe	Reduzierte Sozialhilfeleistungen (Asylsozialhilfe)	Asylsozialhilfe oder ordentliche Sozialhilfe*	Ordentliche Sozialhilfe / keine Sozialhilfe für qualifizierte Spezialist/-innen
Bundessubvention für Sozialhilfe	Globalpauschale 1b während max. 5 Jahren	Keine Bundessubventionen**	Keine Bundessubventionen
Integration	Förderung und Finanzierung über Programm S (Asylbereich)	Förderung und Finanzierung über kantonale Integrationsprogramme. Verbleib in Asylbereich; Restzahlung Integrationspauschale.	Förderung über kantonale Integrationsprogramme. Wechsel in regulären Ausländerbereich; ohne weitere Finanzierung vom Bund.
Rückkehr	Bei Aufhebung des Schutzstatus S, mit Rückkehrunterstützung	Bei Aufhebung des Schutzstatus S, mit Rückkehrunterstützung	Individuell (keine Verpflichtung), ohne Rückkehrunterstützung
Auslandreisen	Ohne Bewilligung. In Heimat- oder Herkunftsland max. 15 Tage pro Halbjahr	Ohne Bewilligung. In Heimat- oder Herkunftsland max. 15 Tage pro Halbjahr	Ohne Bewilligung. Keine Vorgaben für Reisen in Heimat- oder Herkunftsland, solang Lebensmittelpunkt in CH verbleibt

** Nach geplanter Anpassung der AsylV 2 keine direkten Vorgaben zur Höhe der Sozialhilfeleistungen im Bundesrecht*
*** Nach Inkrafttreten Entlastungspaket 27; am 1.1.2027*

[26] Art. 18 AIG ff.

[27] *Eine versicherte Person erhält Taggelder der ALV, wenn sie in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit während mindestens zwölf Monaten ALV-Beiträge bezahlt hat. Die Taggelder selbst können innerhalb von zwei Jahren ab dem ersten Tag, an dem alle Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, bezogen werden. Je nach Beitragsdauer werden höchstens 200, 260, 400 und 520 Taggelder ausbezahlt.*

Operative Auswirkungen

Die operative Umsetzung bei den an den Status S gekoppelten Aufenthaltsbewilligungen liegt vollständig in der Zuständigkeit der kantonalen Migrationsbehörden. Das SEM stellt den Kantonen inhaltliche Unterstützungsleistungen bereit. Die Kantone verantworten damit eine korrekte Anwendung im Vollzug, insbesondere die Prüfung der Anwesenheit, sowie von hängigen Erlöschen- oder Widerrufsverfahren zum Status S. Im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) werden Anpassungen vorgenommen, um sowohl Verfallsanzeigen als auch die Ausstellung und Verwaltung neuer B-Ausweise für Schutzbedürftige korrekt zuzustellen. Zudem werden neue ZEMIS-Codes eingeführt, um eine Unterscheidung des Typs der Aufenthaltsbewilligung für die vollziehenden Behörden und statistische Auswertungen zu ermöglichen.

Für die Behandlung von Härtefällen sind in erster Linie die kantonalen Migrationsbehörden zuständig. Sie wenden die geltenden rechtlichen Bestimmungen an. Im Jahr 2027 werden bis zu 46 000 Personen mit Schutzstatus S die Fünfjahresfrist erreichen; ein Teil von ihnen erfüllt die Voraussetzungen zur Erteilung einer Härtefallbewilligung. Die von den kantonalen Migrationsbehörden positiv beurteilten Gesuche werden dann im Rahmen des Zustimmungsverfahrens an das SEM übermittelt. Die Erteilung von kontingentierten Aufenthaltsbewilligungen für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten erfolgt in der grossen Mehrheit der Fälle in kantonaler Kompetenz. Schätzungsweise maximal 10 Prozent der Erwerbstätigen erfüllen die Voraussetzungen für eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung. Durch eine moderate Kontingenterhöhung in Verbindung mit der Verwendung von bestehenden Kontingenten aus der Vorjahresreserve würden genügend Kontingente zur Verfügung stehen, vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesrates zur Erhöhung der Kontingente.

Die Aufrechterhaltung des Status S hat grundsätzlich keine grösseren operativen Auswirkungen auf die Schutzverfahren. Der Aufwand ist abhängig von der Anzahl der Gesuche. Einschränkungen des Status S haben unter Szenario 1 Auswirkungen auf die Ressourcen. Wenn sich die Kriterien für die Erteilung des Schutzstatus S ändern (z. B. ein weiterer Ausschluss vom Status S für gewisse Personengruppen), hat dies eine Erhöhung des Prüfaufwands bei den Schutzgesuchen zur Folge. Ob dadurch effektiv weniger Personen aus der Ukraine in die Schweiz kommen, hängt von den jeweiligen Umständen ab und muss im konkreten Fall beurteilt werden.

3.1.2 Rückkehr

Solange die Rahmenbedingungen für eine sichere Rückkehr in die Ukraine nicht gegeben sind, sieht das SEM von einer aktiven Förderung der Rückkehr ab. Allerdings haben alle Schutzsuchenden jederzeit das Recht, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Bleibt die Situation in der Ukraine unverändert, wird die Schweiz bei einer freiwilligen Ausreise wie bis anhin 500 Franken pro Person als finanzielle Rückkehrunterstützung (Kinder die Hälfte und max. 2000 Franken pro Familie) gewähren und Personen bei der Ausreiseorganisation unterstützen. Personen, die ihren letzten Wohnsitz in einer als sicher bezeichneten Oblaste hatten, sind von dieser Rückkehrunterstützung ausgeschlossen. Die Rückkehrunterstützung für Schutzbedürftige aus der Ukraine stützt sich auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen[28].

[28] Art. 73 ff. AsylV 2

Operative Auswirkungen

In den bestehenden Strukturen des Bundes und der Kantone können bis zu 1000 Gesuche um Rückkehrunterstützung innert kurzer Frist bearbeitet werden. Bei anhaltendem Krieg ist mit 100–150 Personen pro Monat zu rechnen, die mit finanzieller Rückkehrunterstützung in die Ukraine zurückreisen. Individuelle Beratungsgespräche sind hierbei in erster Linie für komplexe Fallkonstellationen, vor allem vulnerable Personen, vorgesehen.

Um die Bearbeitung von Standardfällen zu vereinfachen und den Rückkehrprozess nach Möglichkeit zu automatisieren, wurde die Applikation «RegisterMe» um eine Anmeldefunktion für die Rückreise in die Ukraine erweitert. Damit wurde die Grundlage geschaffen, um eine selbstständige Registrierung für die Ausreise zu ermöglichen. Um den Ausreiseprozess zu beschleunigen und die Strukturen des Bundes und der Kantone zu entlasten, wird eine Anbindung der Applikation «RegisterMe» an die Systeme des Bundes und der Kantone geprüft.

3.1.3 Integration

Da es für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung keinen gesetzlichen Integrationsauftrag gibt, hat der Bundesrat im April 2022 ein Programm von nationaler Bedeutung lanciert und inzwischen die Integrationsförderung dieser Personengruppe auf Verordnungsstufe[29] präzisiert. Auf Basis dieses Programms zahlt der Bund den Kantonen pro Person pro Monat 250 Franken für die Integrationsförderung aus.[30] Das Unterstützungsprogramm «Programm S» wurde bisher jährlich mit dem Entscheid zur Weiterführung des Status S verlängert. Zielgruppe des Programms sind Personen mit Status S ohne Aufenthaltsbewilligung.

Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung gehören wie vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge zur Zielgruppe der Integrationspauschale[31]. Mit Erhalt der an den Status S gekoppelten Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren wird die Auszahlung der Integrationspauschale (IP) aktiviert. Bei schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung, denen zuvor vorübergehender Schutz ohne Aufenthaltsbewilligung gewährt wurde, wird die Pauschale pro Person um die Beiträge gekürzt, die im Rahmen des Programms S zugunsten dieser Person ausbezahlt wurden. Von den insgesamt 18 000 Franken sind nach fünf Jahren bereits 15 000 Franken ausbezahlt worden, damit verbleiben noch 4058 Franken[32]. Die Restzahlungen der Integrationspauschale werden über die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) abgewickelt. Mit dem Erhalt der an den Status S gekoppelten Aufenthaltsbewilligung sowie der Auslösung der Restzahlung der Integrationspauschale wechselt somit für diese Personen die Zuständigkeit der Integrationsförderung vom Programm S in die KIP. Dies ermöglicht einen natürlichen Abbau des Programms S. Das bedeutet in manchen Kantonen auch ein Wechsel in der Fallführung. Es ist stets darauf zu achten, dass es weder in der Fallführung noch bei bereits gesprochenen oder gestarteten Integrationsmassnahmen zu Unterbrüchen kommt. Wird eine

[29] Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)

[30] Gestützt auf Art. 58 Abs. 3 AIG

[31] Art. 58 Abs. 2 AIG i. V. m. Art. 15 VIntA

[32] Berechnung gemäss jährlichem Landesindex der Konsumentenpreise

Aufenthaltsbewilligung B nach AIG vor Ablauf von fünf Jahren ab Erhalt des Status S erteilt, ist die Auszahlung der IP-Restzahlung hinfällig.

Operative Auswirkungen

Bei den Kantonen bzw. Gemeinden werden neben der Umsetzung des Programms S Aufwände für die Vorbereitung des Übergangs von Personen mit Aufenthaltsbewilligung B in die KIP anfallen (Klärung Zuständigkeiten, Übertragung Dossiers, Vertragsmanagement, Anpassung Finanz- und Reporting-Prozesse, ergänzender Informations- und Beratungsaufwand usw.). Der Bund begleitet und unterstützt die Kantone und Gemeinden auf fachlicher Ebene bei diesen Arbeiten. Dieser Aufwand wird je nach Kanton unterschiedlich ausfallen. Zusätzlich werden aufgrund der vorgesehenen Anforderungen für eine Härtefallbewilligung die Testkapazitäten bei den Anbietern für ein Sprachzertifikat erhöht werden müssen. Das Ausmass dieser Erhöhung kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

3.1.4 Subventionen für die Sozialhilfe

Schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung erhalten analog zu Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen reduzierte Sozialhilfeleistungen, die unter dem Ansatz der einheimischen Bevölkerung liegen[33]. Die Kantone sind für die Ausrichtung und Bemessung der Sozialhilfeleistungen im Einzelfall zuständig. Sie erhalten vom Bund für schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung die Sozialhilfekosten mittels Globalpauschalen während längstens fünf Jahren ab der Schutzgewährung vergütet[34].

Nach aktuell geltendem Recht würden Personen mit einer an den Schutzstatus gekoppelten Aufenthaltsbewilligung die gleichen Sozialhilfeleistungen wie einheimische Personen erhalten. Für diese Personen würde der Bund den Kantonen eine halbe Globalpauschale 2 ausrichten. Mit Inkrafttreten des Entlastungspakets 2027 am 1. Januar 2027 fällt diese Bundessubventionierung der kantonalen Sozialhilfekosten weg. Das führt zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kantone. Damit die Kantone bei der Festlegung der Sozialhilfeleistungen mehr Spielraum erhalten, hat der Bundesrat 12. August 2026 die Vernehmlassung zu einer Anpassung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung)[35] eröffnet. Damit erhalten die Kantone die Möglichkeit, den Unterstützungsstandard in ihrem kantonalen Recht selber festzulegen. Die Verordnungsanpassung sollte per März 2027 in Kraft treten.

3.1.5 Fazit

Bei einer Aufrechterhaltung des Status S nach März 2027 erhält ein Teil der Personen mit vorübergehender Schutzgewährung eine Aufenthaltsbewilligung. Diese erlischt mit der Aufhebung des Status S und ändert nichts an der grundsätzlichen Rückkehrorientierung dieses Aufenthaltstitels. Bei Personen, die wegen fortgeschrittener Integration eine vom Status S unabhängige Aufenthaltsbewilligung (Härtefall) erhalten, hängt der Aufenthalt in der Schweiz nicht mehr von der Entwicklung des Kriegs in der Ukraine ab. Der Übergang vom rückkehrorientierten Schutzstatus zu einem dauerhaften Aufenthalt in

[33] Art. 82 Abs. 3 AsylG und Art. 86 Abs. 1 AIG

[34] 2026: 1 574 Franken pro nicht erwerbstätige Person und Monat

[35] Art. 3 Abs. 1 AsylV 2

der Schweiz liegt darin begründet, dass der Gesetzgeber bei Personen aus dem Asyl- und Schutzverfahren die Möglichkeit vorgesehen hat, bei Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls infolge einer fortgeschrittenen Integration eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Die grösste Herausforderung in diesem Szenario besteht darin, einen effizienten Übergang zu den Aufenthaltsbewilligungen sicherzustellen, ohne die Verwaltungsstrukturen des Bundes und der Kantone zu überlasten. Eine klare und zielgerichtete Kommunikation bezüglich der Kriterien und Prozesse zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung wird dabei unabdingbar sein. Dieses Szenario sollte grundsätzlich nicht zu einer Überlastung des Asylsystems führen, da die derzeitige Praxis zur Prüfung des vorübergehenden Schutzes beibehalten würde. Dies setzt jedoch voraus, dass die europäischen Nachbarstaaten ihre Praxis nicht erheblich verschärfen, was zu einer überproportional hohen Anzahl an Gesuchen in der Schweiz führen könnte. In einem solchen Fall ist im Rahmen dieses Szenarios eine Einschränkung des Zugangs zum Status S für neuankommende Personen zu prüfen.

3.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S

In diesem Szenario tritt ein als stabil und dauerhaft geltender Waffenstillstand ein. Die EU könnte unter diesen Umständen beschliessen, den vorübergehenden Schutz aufzuheben. Der Bundesrat würde nach Konsultation der Kantone, der Hilfswerke, des UNHCR und weiterer Interessengruppen beschliessen, den Schutzstatus S aufzuheben, da die betroffenen Personen in ihrem Herkunftsland nicht mehr gefährdet sind. Um das Asylsystem zu schützen, sollte der Schutzstatus S erst aufgehoben werden, wenn die Rückkehr für die meisten Schutzsuchenden zumutbar ist. Dieser Entscheid muss somit die Sicherheitslage und die grundlegenden Infrastrukturen vor Ort sowie die Existenzgrundlagen für die zahlreichen zurückkehrenden Menschen berücksichtigen.

3.2.1 Ausgestaltung der Aufhebungsphase

Zwischen dem formellen Aufhebungsentscheid des Bundesrates und dessen Inkrafttreten[36] ist eine Übergangsfrist von sechs bis zwölf Monaten vorgesehen. Ab Entscheid des Bundesrates würden keine neuen Schutzgesuche mehr entgegengenommen. Würde das Inkrafttreten der Aufhebung auf die Sommermonate (Ende Schuljahr) gelegt, so würde das die Planung und Organisation der Rückkehr für eine grosse Personengruppe erleichtern. Ausnahmen von dieser Regel für gewisse Personengruppen sind untenstehend aufgeführt. Die Festlegung der genauen Übergangszeit zwischen dem Entscheid und dessen Inkrafttreten ist ein politischer Entscheid, der vom Bundesrat gestützt auf die konkreten Umstände und Gegebenheiten zur gegebenen Zeit getroffen werden muss.

Da die Entscheidung über die Aufhebung des Schutzes den Status der betroffenen Personen betrifft, gewährt ihnen das SEM individuell das rechtliche Gehör[37]. Dabei können sie allfällige Vollzugshindernisse oder Hinweise auf eine Verfolgung geltend machen[38]. Basierend darauf erfolgt ein Wegweisungsentscheid mit Anordnung des Vollzugs oder ein Wegweisungsentscheid mit Aufschub des Vollzugs zugunsten einer vorläufigen Aufnahme oder die Durchführung eines Asylverfahrens[39]. Die Wegweisungsverfügung wird mit einer Ausreisefrist verbunden, nach deren Ablauf die betroffene Person die Schweiz verlassen muss. Für alle Personen gilt eine einheitliche Ausreisefrist von 30 Tagen, die parallel zur Beschwerdefrist läuft. Während der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der Aufhebung des Status S erhalten die betroffenen Personen weiterhin Sozialhilfe (d.h. zwischen dem Aufhebungsentscheid des Bundesrates und dessen Inkrafttreten). Gleiches gilt ab Inkrafttreten der Aufhebung des

[36] Mit «Inkrafttreten» ist im Folgenden nicht die Rechtskraft des Entscheids gemeint, sondern der Zeitpunkt, in dem der Entscheid seine Wirkung entfaltet.

[37] Art. 76 Abs. 2 AsylG

[38] Art. 76 Abs. 3 AsylG

[39] Gemäss Art. 76 Abs. 4 AsylG ist das SEM für den Erlass der Wegweisungsverfügung zuständig (vgl. auch Art. 50 AsylV 1). Diese Verfügungszuständigkeit umfasst sowohl die Wegweisung von bislang schutzbedürftigen Personen, deren Schutzstatus S seit weniger als fünf Jahren besteht, als auch von jenen, die über eine an den Schutzstatus S gekoppelte Aufenthaltsbewilligung verfügen (lex specialis gegenüber Art. 64 Abs. 1 lit. a AIG).

Status S bis zum Vorliegen der individuellen rechtskräftigen Wegweisungsverfügung. Erst für die Zeit danach wird ausschliesslich Nothilfe ausgerichtet, die vom Bund durch eine einmalige Nothilfepauschale abgegolten wird.

Im Falle einer Aufhebung des Status S erfolgt die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für Personen, die sich seit fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, nach den in Szenario 1 festgelegten Grundsätzen. An den Status S gekoppelte Aufenthaltsbewilligungen werden bis zur Aufhebung des Status S erteilt. Sie erlöschen in dem Zeitpunkt, den der Bundesrat für das Inkrafttreten der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes festlegt. Härtefallgesuche und Gesuche um eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten können bis zur tatsächlichen Ausreise aus der Schweiz eingereicht werden. Die Verfahren sollten so ausgestaltet werden, dass Schutzbedürftige, die zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen für eine der vorgenannten Aufenthaltsbewilligungen erfüllen, das Asylverfahren nicht zusätzlich belasten.

Ausnahmen

Damit junge Ukrainerinnen und Ukrainer ihre Berufslehre abschliessen können, hat die damalige Vorsteherin des EJPD am 1. März 2023 eine Ausnahmeregelung für junge Erwachsene, die zum Zeitpunkt der Aufhebung des Status S in der Schweiz eine berufliche Grundbildung absolvieren, beschlossen. Bei diesen Personen sowie ihren Familienangehörigen[40] wird der Schutzstatus erst nach Abschluss der Ausbildung aufgehoben[41]. Über eine mögliche Ausweitung dieser Ausnahmebestimmung auf weitere Bildungsangebote kann der Bundesrat spätestens bei der Aufhebung beschliessen. Am 20. September 2024 hat der Bundesrat beschlossen, dass Erwerbstätigen mit Status S eine Ausreisefrist von zwölf Monaten zwischen der Ankündigung des Bundesrates und der effektiven Aufhebung des Schutzstatus eingeräumt wird[42]. Unter welchen Bedingungen diese Ausnahmeregelung zur Anwendung kommt und welcher Personenkreis darunterfällt, ist noch zu definieren.

Operative Auswirkungen

Bei einer Aufhebung des Status S ist der zeitliche Abstand zwischen der kollektiven Aufhebung und den einzelnen Wegweisungsverfügungen so gering wie möglich zu halten. Daher werden, soweit möglich, die individuellen Wegweisungsverfügungen vor Inkrafttreten der Aufhebung eröffnet. Die entsprechende Wegweisungsverfügung soll ihre Gültigkeit jedoch erst mit dem Inkrafttreten des Entscheids über die Aufhebung entfalten. Die Eröffnung der Entscheide und die Stellungnahmen im Rahmen des rechtlichen Gehörs müssen daher innerhalb kurzer Zeit erfolgen. Dies stellt das SEM vor eine grosse operative Herausforderung. Es wird für die Prüfung und Beantwortung der Anträge qualifiziertes Personal einstellen und schulen sowie umfangreiche administrative Unterstützung leisten müssen.

Bei Personen mit substanziellen Hinweisen auf eine individuell drohende Verfolgung wird ein Asylverfahren eingeleitet und es findet eine Anhörung in einem Bundesasylzentrum (BAZ) statt. Die betreffenden Personen haben Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz. Nach Erstellung des rechtserheblichen Sachverhalts wird im Rahmen eines Asylverfahrens über das Asylgesuch entschieden.

[40] Als Familienangehörige gelten Ehegatten und minderjährige Kinder. Den Ehegatten gleichgestellt sind eingetragene Partnerinnen und Partner sowie in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebende Personen gemäss Art. 1*a* Bst. e AsyV 1. Von dieser Definition kann nur in besonderen Fällen gemäss Art. 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107) abgewichen werden, wenn die Gefahr besteht, dass eine gefestigte Familiengemeinschaft zerbricht, zu der Verwandte oder der Familie sehr nahestehende Personen gehören.

[41] Es werden nur Ausbildungen berücksichtigt, die unter das Berufsbildungsgesetz (BBG) oder das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) fallen. Dabei handelt es sich um Ausbildungen gemäss den Art. 12 und 17 BBG sowie Art. 16 Abs. 2 Bst. a IVG. Als weitere Voraussetzung für die Anwendung der Ausnahmeregelung muss der Lehrvertrag vor dem Bundesratsbeschluss abgeschlossen worden sein (massgebend ist nicht der Zeitpunkt des Inkrafttretens).

[42] news.admin.ch/de/nsb?id=102523#:~:text=Planungssicherheit für Arbeitgebende und Personen. Diese Massnahmen fördern die Arbeitsintegration.

Wird das Asylgesuch abgelehnt, werden die Personen aus der Schweiz weggewiesen und der Vollzug angeordnet, sofern keine Wegweisungsvollzugshindernisse bestehen. Die Verfahrensschritte dieser nationalen Asylverfahren werden in den BAZ durchgeführt und orientieren sich an den bestehenden gesetzlichen Grundlagen. Die praktische Umsetzung der Unterbringung dieser Personen während des Asylverfahrens muss unter Berücksichtigung der Interessen von Bund und Kantonen noch abschliessend geklärt werden.

Es ist davon auszugehen, dass im Fall der Aufhebung des Schutzstatus potenziell mehr Personen eine Notwendigkeit sehen, neben der Geltendmachung von Verfolgungsgründen oder Wegweisungsvollzugshindernissen ein Härtefallgesuch einzureichen. Die Kriterien für die Verfahren sollen transparent kommuniziert werden. Damit soll eine übermässige Belastung der Strukturen durch Verfahren ohne intakte Erfolgsaussichten verhindert werden. Zudem sollte die Bearbeitung der Gesuche für kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen von qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten grösstenteils bereits vor der effektiven Aufhebung des Schutzstatus abgeschlossen sein.

3.2.2 Rückkehr

Die Förderung und Sicherstellung der freiwilligen Ausreise gehört zu den wichtigsten Zielsetzungen bei der Aufhebung des Status S. Ukrainerinnen und Ukrainer, die zurückkehren wollen, sollen rasch und bei Bedarf mit der nötigen Unterstützung zurückkehren können. Die Rückkehr erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und in Abstimmung mit den europäischen Partnern sowie den ukrainischen Behörden. Der Rat der EU empfiehlt, freiwilligen Rückkehrenden in die Ukraine ausser der Deckung der Ausreisekosten keine individuellen Hilfsangebote anzubieten. Um den sozialen Zusammenhalt in der Ukraine nicht zu gefährden, sollen Wiederaufbauprogramme in der Ukraine umgesetzt werden, die allen Personenkategorien (aus dem Ausland Rückkehrende, intern Vertriebene, lokale Bevölkerung usw.) zugutekommen.

Die finanzielle Rückkehrunterstützung von 500 Franken pro Person (Kinder die Hälfte und max. 2000 Franken pro Familie) wird bis zum Zeitpunkt der Aufhebung des Status S weitergewährt. Nach diesem Zeitpunkt werden nur noch die Ausreisekosten übernommen. Zusätzlich wird die Ausreiseorganisation unterstützt. Diese Variante ist mit der aktuellen Position der EU in dieser Frage vereinbar. Sollte sich die Haltung der EU betreffend individueller Rückkehrhilfe grundsätzlich ändern oder sollten sich in den EU-Mitgliedstaaten gegenläufige Programme ergeben, müsste die Höhe der Beträge überprüft werden.

Operative Auswirkungen

Die Erfahrungen der letzten Jahre hat gezeigt, dass rund 70 Prozent der Schutzbedürftigen, die in die Ukraine zurückkehren wollen, dies autonom, das heisst ohne Unterstützung der Rückkehrberatungsstellen, und auf dem Landweg tun. Der Anteil der autonomen Ausreisen wird auch nach einem Friedensschluss hoch bleiben und die Strukturen von Bund und Kantonen stark entlasten. Wie hoch die Anteile der Ausreisen auf dem Land- bzw. dem Luftweg sind, hängt stark vom Zeitpunkt der Ausreise und davon ab, wann Direktflüge zur Verfügung stehen und wie stark die Transportkapazitäten durch die Rückkehr aus anderen Staaten ausgelastet sein werden. Gestützt auf die bisherigen Erfahrungen kann auch von einer hohen Reaktionsgeschwindigkeit sowie Flexibilität seitens privater Anbieter ausgegangen werden.

Es wird eine direkte, elektronische Überweisung (Bund/Kanton – berechtigte Person) der finanziellen Rückkehrunterstützung angestrebt. Sollte dies nicht möglich sein, erfolgt die Auszahlung der finanziellen Rückkehrunterstützung wie bisher bei der Ausreise auf dem Luftweg vor der Abreise durch

swissREPAT. Bei den Ausreisen auf dem Landweg wird die Auszahlung wie bisher durch die kantonalen Rückkehrberatungsstellen getätigt.

Die Gruppe der Personen, die bei einer freiwilligen Rückkehr besondere Unterstützung benötigen, setzen sich aus den unbegleiteten Minderjährigen, den betagten Personen (über 75-jährig) und der Personengruppe mit medizinischen Problemen zusammen. Nicht unter diese Spezialfälle fällt die normalerweise als vulnerabel geltende Gruppe der alleinerziehenden Frauen. Die bisherigen Ausreisen zeigen, dass diese ohne Begleitung in die Heimat zurückkehren.

In einer zweiten Phase soll mit speziellen Massnahmen die Rückkehr der Spezialfälle gezielt gefördert werden. Im Unterschied zur individuellen Rückkehrhilfe ist das Spezialprogramm auf die spezifischen Bedürfnisse 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 (z. B. durch die internationale Organisation für Migration IOM) umgesetzt sowie der Zugang zu bestehenden europäischen und/oder schweizerischen Wiederaufbauprogrammen gefördert werden.

Für Personen, welche die Ausreisefrist verstreichen lassen und sich weigern, die Schweiz zu verlassen, wird eine Rückführung organisiert. Der zwangsweise Vollzug 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. Zwischen der Schweiz und der Ukraine besteht ein Rückübernahmeabkommen, das Ausreisen auf allen Vollzugsstufen ermöglicht.

3.2.3 Wiederaufbau Ukraine

Seit Beginn des Kriegs gegen die Ukraine setzt sich der Bund für die humanitären Bedürfnisse der Bevölkerung, die wirtschaftliche Entwicklung und den längerfristigen Wiederaufbau des Landes ein. Der Bundesrat sieht vor, hierfür bis 2036 insgesamt 5 Milliarden Franken aufzuwenden. Basis und Auftakt des Unterstützungsprozesses bildet das Länderprogramm 2025–2028, das der Bundesrat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2025 verabschiedet hat und unter der Leitung des Delegierten des Bundesrates für die Ukraine zusammen mit den zuständigen Diensten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) umgesetzt wird. Das Länderprogramm 2025–2028 fokussiert auf die drei Bereiche wirtschaftliche Erholung, öffentliche Dienstleistungen sowie Schutz der Zivilbevölkerung und Frieden. Bis 2028 (erste Phase) werden 1,5 Milliarden Franken aus den Krediten der internationalen Zusammenarbeit (IZA) eingesetzt. Für 2029–2036 (zweite Phase) will der Bundesrat auch weitere Finanzierungsquellen prüfen, um die restlichen Mittel zu finanzieren.

Um die Schweizer Expertise wirksam einzubringen, geht der Bund Partnerschaften mit Behörden, dem Privatsektor, der Wissenschaft sowie Nichtregierungsorganisationen – darunter auch Schweizer Hilfswerke – ein bzw. baut diese gezielt aus. Ein Drittel der Mittel (ca. 500 Millionen Franken) sind für Wiederaufbaumassnahmen in Zusammenarbeit mit Schweizer Unternehmen vorgesehen. Das Länderprogramm Ukraine wird im Land breitflächig umgesetzt. Dabei kommen je nach Kontext und Zeitpunkt unterschiedliche Instrumente zum Einsatz: Wiederaufbau- und Reformmassnahmen, Friedensförderung und humanitäre Hilfe. Diese Massnahmen tragen alle auf unterschiedliche Art dazu bei, die Lebensbedingungen für die Lokalbevölkerung und intern Vertriebene zu verbessern; dies kommt auch Personen zugute, die in die Ukraine zurückkehren. Komplementär zum Länderprogramm und in Absprache mit dem Delegierten des Bundesrates für die Ukraine sowie EDA und WBF stärkt das SEM in der Ukraine zudem sein Engagement in der Migrationszusammenarbeit (z.B. Kapazitätsaufbau im Migrationsbereich).

3.2.4 Integration

Bei Aufhebung des Status S endet das Programm S und auch die Integrationsförderung von Schutzbedürftigen. Ab dem entsprechenden Bundesratsentscheid dürfen die Kantone finanzielle Mittel aus dem Programm S nur noch für den geordneten Abbau des Programms verwenden, der so schnell wie möglich erfolgen soll. Der Abbau und somit das Programm S enden spätestens bei Inkrafttreten der Aufhebung. Übrig gebliebene, bereits ausbezahlte Gelder ab dem Zeitpunkt des Aufhebungsentscheids des Bundesrates sind zurückzuerstatten. Davon ausgenommen sind Abbaukosten wie etwa vertraglich gebundene Ausgaben (z. B. Raummieten, Personalkosten, Leistungsverträge mit Dritten). Integrationsmassnahmen und Massnahmen zum Erhalt der Rückkehrfähigkeit, die zum Zeitpunkt des Entscheids bereits finanziert und gestartet wurden, können bis zum Inkrafttreten der Aufhebung bzw. bis Ablauf der Ausreisefrist weitergeführt bzw. abgeschlossen werden. Ebenfalls umgesetzt werden können Massnahmen, die aufgrund laufender Abbaumassnahmen ohne Zusatzkosten realisiert werden können. Eine Ausnahme bilden Personen, die länger in der Schweiz bleiben können (z. B. Lernende sowie ihre Familienangehörigen bzw. enge Bezugspersonen). Deren Integrationsförderung läuft bis zur individuellen Aufhebung ihres Schutzstatus innerhalb der KIP weiter. Nach einem allfälligen Bundesratsentscheid zur Aufhebung des Schutzstatus S werden unter Einbezug der Kantone die Modalitäten für den Abbau des Programms S und die Möglichkeiten zur Integrationsförderung weiter präzisiert.

3.2.5 Nothilfeleistungen bei Aufhebung Status S

Mit Aufhebung des Status S haben schutzbedürftige Personen (mit und ohne Aufenthaltsbewilligung) nur noch Anspruch auf Nothilfe, sobald der individuelle Wegweisungsentscheid in Rechtskraft erwachsen ist[43]. Zwischen dem Datum der Allgemeinverfügung und deren Inkrafttreten erhalten die Kantone die Sozialhilfekosten für Personen, die noch nicht fünf Jahre in der Schweiz sind, mittels der Globalpauschalen vergütet. Gleiches gilt für die Dauer zwischen dem Inkrafttreten der Allgemeinverfügung und dem Eintritt der Rechtskraft des individuellen Wegweisungsentscheides. Der Bund vergütet den Kantonen in der Folge ab dem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid – und somit in der Regel nach Ablauf der Ausreisefrist – eine einmalige Nothilfepauschale als Entschädigung für allfällige Nothilfeleistungen. Die Höhe der Nothilfepauschale ist insbesondere unter Berücksichtigung der Ausreisefrist und auch aufgrund der Dauer des Gesamtaufenthalts in der Schweiz, die das Ausreiseverhalten beeinflussen können, vom Bundesrat auf Verordnungsstufe (AsylV 2) festzulegen. Aufgrund der langen Vorbereitungsphase und der vorgesehenen kurzen Ausreisefrist sowie basierend auf den Erfahrungswerten aus dem Monitoring Sozialhilfestopp für ähnliche Personengruppen ist eine Pauschale in der Höhe zwischen 1 000 und 1 500 Franken angemessen. Die Pauschale wird für das Vernehmlassungsverfahren zur Anpassung der AsylV 2 auf 1 300 Franken festgesetzt.

3.2.6 Fazit

Eine kollektive Aufhebung des Status S stellt in erster Linie für die Bundesbehörden eine grosse Herausforderung dar. Namentlich werden insbesondere die Stellungnahmen beim rechtlichen Gehör sowie Asylverfahren, die sich möglicherweise daraus ergeben, sehr aufwändig. Für die kantonalen Behörden bestehen die Herausforderungen hauptsächlich in der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und im zwangsweisen Wegweisungsvollzug. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass nicht rückkehrwillige Personen auch bei den kantonalen Behörden Verfahren anstrengen, um den Wegweisungsvollzug zu verhindern oder zu verzögern. Damit die Auswirkungen auf das Asylsystem des Bundes und die kantonalen Strukturen möglichst gering bleiben, muss die kollektive Aufhebung des Schutzstatus in einem Kontext erfolgen, in dem eine sichere und würdevolle Rückkehr möglich ist. Wichtig ist, dass die Schweiz eng mit der EU und den ukrainischen Behörden zusammenarbeitet, um Bedingungen zu schaffen, die eine nachhaltige Wiedereingliederung der zurückgekehrten Personen

[43] Art. 82 Abs. 1 AsylG

ermöglichen. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, ist eine Überlastung des Asylsystems nicht zu vermeiden.

3.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg

In diesem Szenario scheitern die Bemühungen zur Beendigung des Kriegs, und die Kampfhandlungen dauern an, sodass eine Rückkehr in weite Teile des ukrainischen Staatsgebiets weiterhin unzumutbar ist. Ohne konkrete Friedensperspektive dürfte sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene der Druck erhöhen, für Personen mit Status S strukturell tragfähige und langfristige Lösungen zu schaffen. In diesem Fall käme ein schrittweiser Ausstieg aus dem Status S in Betracht, der mit dem Vorgehen der EU abgestimmt werden müsste. In diesem Szenario kommen für verschiedene Personengruppen die in Szenario 1 und 2 definierten Massnahmen und Grundsätze zum Tragen. Es wird dazu auf die jeweiligen Ausführungen in den Kapiteln 3.1. (Szenario 1) und 3.2 (Szenario 2) verwiesen. Die genauen Bedingungen und Voraussetzungen für einen möglichen schrittweisen Ausstieg bei anhaltendem Krieg müssen unter Berücksichtigung und in Abstimmung mit dem Vorgehen der EU definiert werden.

3.3.1 Schritte der Aufhebung des Schutzstatus

In einem ersten Schritt könnte der Bundesrat beschliessen, neu angekommenen Personen keinen Schutzstatus S mehr zu gewähren. Diese Sofortmassnahme würde bei einer Aufhebung des vorübergehenden Schutzes in den EU-Mitgliedstaaten einer überproportional hohen Anzahl an Gesuchen in der Schweiz entgegenwirken. Jedoch hätten neu ankommende Personen die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen, was je nach Anzahl der Ankünfte zum Zeitpunkt der Aufhebung zu einer erheblichen Belastung des Asylsystems führen würde.

In einem zweiten Schritt könnten im Rahmen einer breiten politischen Konsultation die Modalitäten für den Ausstieg aus dem Status S für Personen, die sich bereits in der Schweiz befinden, festgelegt werden. Abhängig von der Lage in der Ukraine könnte der Status S beispielsweise für Personen aufgehoben werden, die aus Regionen stammen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird. Dies wäre denkbar, wenn sich der Krieg auf bestimmte Regionen beschränkt. Für diese Personengruppen würden, die in Szenario 2 vorgeschlagene Ausreisefrist und die Massnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr gelten.

Für alle Personen, für die eine Rückkehr aufgrund der Lage in der Ukraine oder ihrer individuellen Umstände nicht in Frage kommt, müssten mittel- und langfristige Lösungen entwickelt werden. In Frage kommen dabei die Regelung des Aufenthalts in der Schweiz mittels Härtefallbewilligung oder vorläufiger Aufnahme. Soll für Personen, für die eine Rückkehr in die Ukraine zwar zumutbar wäre und die die Voraussetzungen für einen Härtefall nicht erfüllen, aus humanitären oder politischen Erwägungen ein dauerhafter Verbleib in der Schweiz ermöglicht werden, wäre eine Gesetzesanpassung zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist die Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen anderer Staaten zu berücksichtigen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden. Um eine Überlastung des Asylsystems zu vermeiden, ist es unerlässlich, den Status S für Personen, für die eine Rückkehr nicht in Frage kommt, solange beizubehalten, bis andere Lösungen verfügbar sind. Um die Integrationsbemühungen für Personen, die sich bereits in der Schweiz befinden, fortzusetzen, würde das Programm S so lange beibehalten, bis alle Personen mit Status S eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben respektive ihr Schutzstatus S aufgehoben wurde.

Operative Auswirkungen

Die Verfahren bei den einzelnen Schritten zur Aufhebung des Status S entsprechen denjenigen bei der vollständigen Aufhebung des Status S im Szenario 2. Sie beschränken sich mengenmässig auf die betroffenen Personengruppen. Der Umfang der zu bearbeitenden Fälle hängt entsprechend vom weiteren Kriegsverlauf ab.

Neue Schutzgesuche werden im Asylverfahren behandelt. Es handelt sich dabei um reguläre Asylverfahren. Sie unterscheiden sich nicht von Asylverfahren für Staatsangehörige anderer Nationen. Hinsichtlich allfälliger Asylgesuche kann auf die Ausführungen zu Szenario 2 verwiesen werden. Auch dabei hängt die Anzahl der zu erwartende Gesuche vom weiteren Kriegsverlauf ab. Mit den aktuellen Gesuchszahlen hätte dies eine Überlastung der bestehenden Asylstrukturen zur Folge.

Es ist davon auszugehen, dass im Fall der Aufhebung des Schutzstatus potenziell mehr Personen eine Notwendigkeit sehen, neben der Geltendmachung von Verfolgungsgründen oder Wegweisungsvollzugshindernissen ein Härtefallgesuch einzureichen. Die Kriterien für die Verfahren sollen transparent kommuniziert werden. Damit soll eine übermässige Belastung der Strukturen durch Verfahren ohne intakte Erfolgsaussichten verhindert werden. Zudem sollte die Bearbeitung der Gesuche für kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen von qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten grösstenteils bereits vor der effektiven Aufhebung des Schutzstatus abgeschlossen sein. Bei einer Teilaufhebung des Schutzstatus werden die Rückkehrhilfemassnahmen gemäss Szenario 2 mit einer entsprechend kleineren Zielgruppe umgesetzt.

3.3.2 Fazit

Eine Aufhebung des Status S bei anhaltendem Krieg ohne Staffelung würde nach heutigem Stand das Asylsystem ohne erkennbare Vorteile überlasten und massive Unsicherheiten bei den Betroffenen mit sich bringen. Bei einem Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg wäre daher eine schrittweise Aufhebung in mehreren Phasen wichtig, damit die behördlichen Strukturen nicht überlastet werden. Eine gestaffelte Aufhebung erscheint jedoch erst zu einem Zeitpunkt sinnvoll, in dem die EU entsprechende Massnahmen beschliesst oder die Anzahl neuer Gesuche das Asylsystem nicht zu überlasten droht. Bis zu diesem Zeitpunkt bringt die gestaffelte Aufhebung kaum Vorteile gegenüber der Aufrechterhaltung des Schutzstatus S (Szenario 1). Solange der Krieg andauert, sind die Rückkehr sowie auch eine Wegweisung der meisten Schutzbedürftigen aus der Ukraine nicht möglich. Den Aufenthalt dieser Personen müsste stattdessen mit aufwändigen Verfahren individuell geregelt werden. Ein solches Vorgehen würde zudem dem bisherigen koordinierten Ansatz mit der EU widersprechen.

4 Personal und Finanzen

Die Ausführungen in diesem Kapitel sollen in erster Linie aufzeigen, in welchen Bereichen mit zusätzlichen Aufgaben und Aufwänden gerechnet werden muss, und von welchen Annahmen das Konzept ausgeht. Sie beziehen sich auf Annahmen zu den personellen und finanziellen Auswirkungen auf das Jahr 2027. Auswirkungen auf Folgejahre sind nicht Teil der Berechnungen.

4.1 Bund

Die nachfolgenden Ausführungen und Berechnungen basieren auf Annahmen zur Anzahl Personen pro Szenario, die für die einzelnen Verfahrensschritte massgebend sind. Als Ausgangspunkt dienen dabei die Ausführungen gemäss Kapitel 2.3.

Die Schätzungen der personellen Auswirkungen pro Szenario basieren auf folgenden Grundsätzen und Vorgehensweisen, die sich in der Vergangenheit bewährt haben:

- Berechnungsschlüssel für zusätzliche Asylgesuche: Für 1000 Asylgesuche sind 15 Vollzeitstellen (FTE) nötig.

- Berechnungsschlüssel für die Bearbeitung von Schutzgesuchen: Für 15 000 Gesuche sind 63 FTE nötig (inkl. Umsetzung der Motion Friedli 24.3378)[44]. Dies entspricht einem Berechnungsschlüssel von 4,2 FTE für 1 000 Schutzstatusgesuche[45].

- Erfahrungswerte in Bezug auf die reine Bearbeitung von Härtefällen im Aufenthaltsbereich: Für 1400 Gesuche wird beim SEM (in Abgrenzung zu den Kantonen mit erster Zuständigkeit) 1 FTE benötigt.

- Supportfunktionen (inkl. Kommunikation) und Koordination im internationalen Bereich: Berechnungsgrundlagen gemäss Umsetzungskonzept Aufhebung Schutzstatus S Verfahren und Rückkehr von 2023.

- Der Zeitaufwand pro Arbeitsschritt wurde geschätzt und in FTE hochgerechnet. In den nächsten Kapiteln wird zusammengefasst gezeigt, welche personellen Auswirkungen sich aus den detaillierten Berechnungen ergeben. Diese Berechnungen basieren auf den zuvor erwähnten Prinzipien oder Annahmen.

Die Schätzungen wurden für eine Zeitdauer von zwölf Monaten ausgelegt, wobei der Aufwand für die Bearbeitung von Gesuchen um Erteilung von Härtefallbewilligungen und kontingentierten Aufenthaltsbewilligungen für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten sowie für die weitere Umsetzung des Programms S und der KIP bzw. die damit einhergehenden Veränderungen auf Stufe Bund ab März 2027 geschätzt werden. In den geschätzten Werten sind die benötigten zusätzlichen Ressourcen in FTE für die asyl- und ausländerrechtlichen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht berücksichtigt. Eine Anhebung der Obergrenze für richterliches Personal sowie die Anzahl der benötigten weiteren Stellen wird anhand der Aufstockung bei den Bundesbehörden zu berechnen sein.

[44] Gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. Juni 2024

[45] Bei den im BRA vom 14. Juni 2024 aufgeführten Angaben (62 FTE für 15’000 Schutzgesuche) handelt es sich um Schätzungen der für die Umsetzung der Motion Friedli benötigten Personalressourcen, die im Vorfeld der Einführung der neuen Prozesse erstellt wurden. Die ersten Erfahrungen nach der Einführung dieser Prozesse zeigen jedoch, dass für die Bearbeitung der nun komplexeren Fallkonstellationen pro 1'000 Gesuche 4,5 FTE erforderlich sind. Diese höhere Anzahl von 4.5 FTE für 1000 Gesuche wurden in den Schätzungen der personellen Auswirkungen pro Szenario nicht berücksichtigt.

4.1.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S

Die Berechnungen zum Szenario 1 basieren auf der Annahme, dass sich Anfang 2027 rund 76 000 Personen mit vorübergehendem Schutz mit Ausweis S in der Schweiz aufhalten werden. Von diesen werden bis zu 46 000 Personen im Laufe des Jahres 2027 eine Aufenthaltsdauer von fünf Jahren erreichen und somit eine Härtefallbewilligung beantragen können. Weiter wird angenommen, dass von diesen Personen bis Ende 2027 rund 11 000 Personen eine Härtefallbewilligung erhalten könnten. Zudem wird davon ausgegangen, dass rund 2000 Personen eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten erhalten werden. Des Weiteren basiert dieses Szenario auf einem Prognosewert von 12 000 (+/–3 000) neuen Schutzgesuchen im Jahr 2027 sowie 6 000 Fällen (+/–3 000), bei welchen der Schutzstatus im Laufe des Jahres 2027 erlischt oder widerrufen wird.

Für Szenario 1 ergeben sich Gesamtausgaben von rund 1,2 Milliarden Franken für das Jahr 2027. Darunter fallen Transferausgaben in den Bereichen Sozialhilfe (ca. 790 Mio.) und Integrationsförderung (ca. 340 Mio.) sowie weitere Kosten insbesondere im Zusammenhang mit den neuen Schutzgesuchen (ca. 90 Mio.). Der Personalbedarf für Szenario 1 wird für 2027 auf 78 FTE geschätzt. Dies umfasst die Bearbeitung der neuen Gesuche um vorübergehende Schutzgewährung, der Härtefallgesuche und der Gesuche für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten sowie die Fortführung der kantonalen Integrationsprogramme.

Sollten Einschränkungen des Schutzstatus für gewisse Personengruppen zu einem Anstieg von Asylgesuchen von Personen aus der Ukraine führen, ist mit einem zusätzlichen Personalbedarf und zusätzlichen Verfahrens- und Unterbringungskosten zu rechnen.

4.1.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S

Die Berechnungen zum Szenario 2 basieren auf der Annahme, dass sich zum Zeitpunkt des formellen Aufhebungsentscheids des Bunderates rund 76 000 Personen mit vorübergehendem Schutz mit Ausweis in der Schweiz aufhalten werden. Unter Berücksichtigung der Übergangsfrist wird ein Inkrafttreten der Aufhebung per 1. Juli 2027 angenommen. Von diesen Personen können bis zu 36 000 Personen bis zum Inkrafttreten der Aufhebung eine Aufenthaltsdauer von mindestens fünf Jahren erreichen und somit eine Härtefallbewilligung beantragen. Weiter wird angenommen, dass von diesen Personen bis Ende 2027 rund 11 000 Personen eine Härtefallbewilligung sowie rund 2000 Personen eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten erhalten könnten. Zudem wird angenommen, dass bei rund 5000 Personen aufgrund einer laufenden Ausbildung eines oder mehrerer Familienangehöriger eine längere Übergangsfrist bis zur Aufhebung des Schutzstatus gilt. Weiter wird angenommen, dass rund 46 000 Personen freiwillig aus der Schweiz ausreisen werden, wovon 13 000 Personen bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Aufhebung. Das Verhältnis zwischen kontrollierten und unkontrollierten Ausreisen basiert auf einer Annahme von einem Drittel zu zwei Dritteln. Auch wird angenommen, dass bei rund 8000 Personen gestützt auf das rechtliche Gehör ein Asylverfahren eröffnet wird und in der Folge rund 75 Prozent dieser Personen den Flüchtlingsstatus erhalten oder vorläufig aufgenommen werden.

Für Szenario 2 ergeben sich Gesamtausgaben von rund 0,8 Milliarden Franken für das Jahr 2027. Darunter fallen Transferausgaben in den Bereichen Sozial- und Nothilfe (ca. 600 Mio.) und Integrationsförderung (ca. 70 Mio.) sowie weitere Kosten im Zusammenhang mit dem Verfahren für die Aufhebung des Schutzstatus S (ca. 90 Mio.). Darüber hinaus würde das SEM zusätzlich zum Wiederauf-

bauengagement von EDA/WBF und aus Mitteln des Verpflichtungskredits für die Internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr (VK IMR) verstärkt Projekte umsetzen[46]. Dazu würde das SEM einen Migrationsdialog mit der Ukraine etablieren, bzw. diesen intensivieren.

Für Szenario 2 wird der Personalbedarf auf rund 285 FTE geschätzt. Dies umfasst die Bearbeitung der Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, die Verfahren zur Aufhebung des Status S und zur Rückkehr sowie die Bearbeitung der hohen Anzahl an Asylgesuchen, die sich daraus ergeben würden. Im Falle von Szenario 2 stellen sich weitreichende Auswirkungen auf den personellen Bedarf ein, die sich nicht nur auf zusätzlich benötigte Mittel, sondern insbesondere auf die Rekrutierung und Einarbeitung von Zusatzpersonal in sehr kurzer Zeit beziehen. Auch wenn verschiedene Beschaffungswege zur Anwendung kommen sollten (Temporärpersonal, Prüfung eines Einsatzes von Personalpools innerhalb des SEM oder der Bundesverwaltung) wird die Rekrutierung und Einarbeitung von Zusatzpersonal grosse Aufwände und einen längeren Zeitraum benötigen, bis das benötigte Personal zur Verfügung steht und seine volle Produktivität erreicht haben wird. Dies wird Auswirkungen auf die Pendenzen haben, weshalb mit einem Anstieg zu rechnen ist. Wenn der Beschluss zur vollständigen Aufhebung gefällt wird, wird der konkrete Bedarf hergeleitet.

Die Kosten sowie der Personalbedarf für neue Asylgesuche von Personen aus der Ukraine sind in diesen Angaben nicht enthalten. Das SEM rechnet mit einem Mehrbedarf von 15 FTE pro 1000 Asylgesuche.

4.1.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg

Die Berechnungen zum Szenario 3 basieren auf der Annahme, dass sich Anfang 2027 rund 76 000 Personen mit vorübergehendem Schutz mit Ausweis in der Schweiz aufhalten werden. Von diesen werden bis zu 46 000 Personen im Laufe des Jahres 2027 eine Aufenthaltsdauer von mindestens fünf Jahren erreichen und somit eine Härtefallbewilligung beantragen können. Weiter wird angenommen, dass von diesen Personen bis Ende 2027 rund 11 000 Personen eine Härtefallbewilligung erhalten könnten. Zudem wird davon ausgegangen, dass rund 2000 Personen eine kontingentierte Aufenthaltsbewilligung für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten erhalten werden. In diesem Szenario werden zwei Massnahmen berücksichtigt:

Massnahme 1: Der Bundesrat beschliesst, neu angekommenen Personen keinen Status S mehr zu gewähren. Jedoch hätten neu ankommende Personen die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen. Bei unveränderter Kriegssituation wird in den nachfolgenden Ausführungen von einer Schutzquote von 87 Prozent ausgegangen, das heisst pro 1000 Asylgesuche aus der Ukraine werden voraussichtlich 870 Personen als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden.

Massnahme 2: Der Status S wird für Personen aufgehoben, die aus Regionen stammen, in die eine Rückkehr als zumutbar erachtet wird.

Bei Szenario 3 handelt es sich um eine Mischform von Aufrechterhaltung (Szenario 1) und Aufhebung (Szenario 2) des Schutzstatus S mit unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten und Zeitpunkten der Inkraftsetzung. Aufgrund dieser Ausgangslage wird hier aufgezeigt, welcher generelle Ressourcenbedarf pro 1000 Gesuche aller Kategorien auf Stufe Bund anfallen können.

Für Szenario 3 ergeben sich Gesamtausgaben von rund 1,1 Milliarden Franken für das Jahr 2027. Darunter fallen Transferausgaben in den Bereichen Sozialhilfe (ca. 790 Mio.) und Integrationsförderung (ca. 340 Mio.). Dazu ist pro 1000 Asylgesuche mit zusätzlichen Ausgaben von rund 40 Millionen zu rechnen (Massnahme 1). Demgegenüber stehen Einsparungen von bis zu 6 Millionen Franken pro

[46] Gesamtvolumen VK IMR im 2027: CHF 13.8 Mio.

1000 Aufhebungen des Status S für Personen aus sicheren Oblasten (Massnahme 2), sofern deren Aufenthaltsdauer die fünf Jahre noch nicht erreicht hat.

Für Szenario 3 ist von einem personellen Sockelbedarf von ca. 53 FTE auf Stufe Bund auszugehen, die für die Bearbeitung der Härtefallbewilligungen, für Grundlagen- und Koordinationsaufgaben, für Unterbringung und Sicherheit sowie für Kommunikation (inkl. Helpline) und andere Querschnittsfunktionen benötigt werden. Dazu kommen 15 FTE pro 1000 neue Asylgesuche von Personen aus der Ukraine (Massnahme 1) sowie 4 FTE pro 1000 Aufhebungen des Status S für Personen aus sicheren Regionen (Massnahme 2).

4.2 Kantone, Städte und Gemeinden

Die Auswirkungen auf Personalressourcen und Finanzen unterscheiden sich kantonal erheblich. Im Rahmen des vorliegenden Konzepts können deshalb lediglich grundsätzliche Aussagen getroffen werden.

4.2.1 Szenario 1: Aufrechterhaltung des Status S

Der Übergang zu Aufenthaltsbewilligungen führt bei den Kantonen zu zusätzlichem personellem Aufwand. Dieser betrifft insbesondere den Übergang zu an den Schutzstatus S gekoppelten Aufenthaltsbewilligungen, die Behandlung von Härtefallgesuchen sowie die Zulassung qualifizierter Spezialistinnen und Spezialisten.

Der grösste Mehraufwand wird bei den kantonalen Migrationsbehörden im Zusammenhang mit Härtefallgesuchen anfallen. Der Personalbedarf hängt insbesondere von der Anzahl eingereichter Gesuche und der jeweiligen Ablehnungsquote ab. Zusätzlicher Aufwand entsteht zudem bei der Ausstellung von Ausweisen, bei der Prüfung und Erteilung der an den Schutzstatus S gekoppelten Aufenthaltsbewilligungen sowie bei Entscheiden über Kantonswechsel.

Weitere personelle Mehrbelastungen betreffen die Arbeitsmarkt- oder Migrationsbehörden bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten, die für das Asylwesen zuständigen Sozialämter bei Sozialberichten, Bescheinigungen sowie Informations- und Beratungsleistungen im Zusammenhang mit Härtefallgesuchen sowie die kantonalen Fachstellen Integration. Letztere sind insbesondere bei der Ausstellung anerkannter Sprachzertifikate, ergänzenden Beratungsleistungen, Anpassungen von Finanz- und Controllinganwendungen sowie Dossierübergaben bei Wechsel der Fallführung betroffen. Im Rückkehrbereich wird gegenüber der heutigen Situation nicht mit wesentlichen Mehrbelastungen gerechnet. Je nach Organisation in den verschiedenen Kantonen fallen Mehraufwände bei kantonalen oder kommunalen Behörden an.

Eine schweizweite Berechnung der Mehrkosten in den Kantonen, Städten und Gemeinden ist nicht möglich. Mehrkosten sind nicht nur im Jahr 2027, sondern auch in den Folgejahren zu erwarten, da die Zahl der Schutzsuchenden mit einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren in der Schweiz kontinuierlich zunehmen wird. Noch zu klären ist insbesondere die Höhe der Sozialhilfeansätze für Personen mit einer an den Schutzstatus S gekoppelten Aufenthaltsbewilligung. Je nach kantonaler Rechtsgrundlage und politischer Stossrichtung können daraus zusätzlicher gesetzgeberischer Aufwand sowie erhebliche finanzielle Mehrbelastungen entstehen, namentlich wenn die Ansätze der einheimischen Bevölkerung zur Anwendung gelangen. Massgeblich für die Mehrkosten sind die Sozialhilfeansätze im Vergleich zur bisherigen Asylsozialhilfe, die Zahl der sozialhilfeabhängigen Schutzbedürftigen sowie der Wegfall von Bundessubventionen.

4.2.2 Szenario 2: Vollständige Aufhebung des Status S

Die Aufhebung des Schutzstatus S dürfte in den Kantonen sowie auch in den Städten und Gemeinden zu erheblichem organisatorischem, personellem und finanziellem Mehraufwand führen. Zu erwarten sind insbesondere zusätzliche Belastungen bei den Migrationsbehörden im Zusammenhang mit Härtefallgesuchen, der Organisation freiwilliger Rückkehr, dem Vollzug von Wegweisungen sowie allfälligen Verfahren zur Verhinderung oder Verzögerung des Vollzugs. Auch die kantonalen Rückkehrberatungsstellen wären stärker gefordert, namentlich bei der Unterstützung vulnerabler oder älterer Personen.

Nach rechtskräftigen Wegweisungsverfügungen hätten die betroffenen Personen Anspruch auf Nothilfe. Je nach Ausgestaltung in den Asylregionen respektive in den Kantonen wäre deshalb mit einem Ausbau der Kapazitäten in Rückkehrzentren oder mit zusätzlichen Unterkünften zu rechnen. Im Bereich des zwangsweisen Vollzugs könnten zudem zusätzliche Aufenthalts- und Hafttage, medizinische Abklärungen sowie ein erhöhter Bedarf an Begleitpersonen anfallen.

Weitere Mehrbelastungen betreffen die Polizeibehörden beim Vollzug von Wegweisungen, die Arbeitsmarkt- oder Migrationsbehörden bei möglichen Gesuchen um Aufenthaltsbewilligungen für qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten, die Sozialämter beziehungsweise Ämter für Flüchtlingswesen bei Sozialberichten und der Ausreiseorganisation sowie die kantonalen Fachstellen Integration im Zusammenhang mit Sprachzertifikaten, Informations- und Beratungsleistungen, Vertragsmanagement und Rückbauarbeiten. Bei Personen, die nach Aufhebung des Status S ein Asylgesuch stellen, entstünde zudem zusätzlicher Aufwand in den Bereichen Unterbringung und Sozialhilfe. Je nach Organisation fallen Mehraufwände bei kantonalen oder kommunalen Behörden an.

Mehrkosten ergeben sich insbesondere aus der Organisation der Ausreise und der Anpassung der Unterbringungsstrukturen. Bis zur Ausreise bleiben die Kantone respektive die Städte und Gemeinden für Unterstützungsleistungen zuständig (Sozialhilfe und Nothilfe) und tragen jene Kosten, die nicht vom Bund abgegolten werden.

Offen ist schliesslich, wie mit Personen verfahren wird, die nach Aufhebung des Status S ein Asylgesuch einreichen, insbesondere hinsichtlich eines allfälligen Wechsels in ein BAZ und einer neuen Kantonszuteilung. Während eines nachgelagerten Asylverfahrens können erneut Globalpauschalen ausgerichtet werden, sofern sich die Personen in kantonaler Zuständigkeit befinden. Diese Pauschalen sind jedoch nicht kumulierbar. Bei einer späteren vorläufigen Aufnahme wird die bisherige Dauer der Schutzgewährung vollständig an die maximale Abgeltungsdauer angerechnet.

4.2.3 Szenario 3: Ausstieg aus dem Status S bei anhaltendem Krieg

Der Übergang von den bisherigen Schutzverfahren zu ordentlichen Asylverfahren hätte für die Kantone, Städte und Gemeinden keine unmittelbaren Auswirkungen. Die Aufhebung des Schutzstatus für bestimmte Personengruppen hätte jedoch dieselben Folgen und denselben Mehraufwand wie im Szenario 2. Im Szenario 3 sind zudem die Auswirkungen der Umsetzung der Motion Friedli 24.3378 weiterhin zu beobachten. Die Aufhebung der Möglichkeit, für neu einreisende Personen ein Schutzgesuch einzureichen, dürfte für alle föderalen Staatsebenen vergleichbare Auswirkungen haben.

5 Kommunikation

Der Beschluss des Bundesrates über die Zukunft des Status S muss mit einer klaren und zielgerichteten Kommunikation einhergehen. Dies gewährleistet, dass die Entscheide von den betroffenen Akteuren verstanden und rasch und effizient umgesetzt werden können. Im Hinblick auf den Bundesratsbeschluss im Sommer 2026 wird ein Kommunikationskonzept erstellt, das die Zielgruppen, die Kernbotschaften und die einzuhaltenden Prozesse festlegt. Zentral sind die frühzeitige interne Kommunikation und die Abstimmung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden sowie internationalen und nichtstaatlichen Partnern. Ein gemeinsames Verständnis und einheitliche Sprachregelungen ermöglichen eine glaubwürdige externe Kommunikation.

Ein besonderer Fokus liegt auf der Kommunikation mit Personen mit Status S. Diese bewegen sich stark in sozialen Medien, wo Gerüchte und Falschinformationen die behördliche Kommunikation erschweren können. Das Konzept sieht deshalb eine aktive, mehrsprachige und zeitnahe Präsenz der Behörden auf relevanten Plattformen vor, ergänzt durch klare Referenzinformationen, um Orientierung zu geben und Fehlinformationen zu korrigieren. Am Tag des Bundesratsentscheides müssen alle Zielgruppen gleichzeitig über alle für sie relevanten Informationen verfügen. Das Konzept definiert dafür eine klare Kommunikationsabfolge, abgestimmte Botschaften und vorzubereitende Produkte.

5.1 Grundsätze und Ziele der Kommunikation

Die Kommunikation ist als integraler Bestandteil der politischen und operativen Steuerung zu verstehen, und nicht als nachgelagerter Schritt nach einem Entscheid. Ungeachtet der föderalen Zuständigkeiten sind eine einheitliche Terminologie, ein gemeinsamer Zeitplan sowie abgestimmte Botschaften zwischen den beteiligten Akteuren sicherzustellen. Die Kommunikation hat zudem der hohen Unsicherheit im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine transparent und realistisch Rechnung zu tragen, um falsche Signale oder unbegründete Erwartungen zu vermeiden. Sie stellt die Situation und die Bedürfnisse der betroffenen Personen in den Mittelpunkt.

Es ist eine klare Rollenteilung aller beteiligten Stellen sicherzustellen. Der Bund, namentlich das SEM in federführender Funktion, verantwortet die strategische Gesamtkommunikation. Zudem ist der Bund für die Koordination mit der EU, den internationalen Partnern und der ukrainischen Botschaft zuständig. Die Kantone sind für den Vollzug sowie für die individuelle Information der betroffenen Personen dazu verantwortlich. Sie gewährleisten die regionale Kommunikation auf der Grundlage der gemeinsam festgelegten Botschaften und Sprachregelungen. Ziel ist es, auf allen staatlichen Ebenen sowie bei sämtlichen Partnern ein gemeinsames Verständnis sicherzustellen. Gleichzeitig gilt es, Fehlinformationen, Gerüchte und widersprüchliche Aussagen konsequent zu vermeiden. Durch die rechtzeitige Information aller beteiligten Akteure ist ferner sicherzustellen, dass die getroffenen Entscheide operativ wirksam umgesetzt werden können.

5.2 Zielgruppen

Die Kommunikation richtet sich in erster Linie an Personen mit Status S, namentlich an Personen mit Aussicht auf einen Übergang in eine Aufenthaltsbewilligung, an Personen mit einem potenziellen Härtefallgesuch, an Arbeitgebende, an Personen mit möglicher Rückkehrperspektive sowie – je nach Szenario – an neu ankommende Personen. Ebenso umfasst sie staatliche und institutionelle Partner, insbesondere Kantone, Städte und Gemeinden, Rechtsberatungsstellen sowie weitere NGO, die zuständigen Bundesstellen, EU-Institutionen, ausländische Partnerbehörden sowie internationale Organisationen. Darüber hinaus sind auch die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und die Öffentlichkeit in den sozialen Medien einzubeziehen.

Zu den zentralen Produkten zählen insbesondere die Webseite «Zukunft Status S», Sprachregelungen und Kernbotschaften, vom Szenario abhängige Merkblätter für Personen mit Status S sowie standardisierte Schreiben und Vorlagen. Den sozialen Medien kommt dabei besondere Bedeutung zu, da sie für viele Personen mit Schutzstatus S zentrale Informations- und Austauschkanäle darstellen, zugleich aber ein erhöhtes Risiko von Gerüchten, Fehlinformationen und gezielter Desinformation bergen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer aktiven, klaren und zeitnahen behördlichen Präsenz. Schliesslich sind auch die Medien sowie die politischen Akteure auf nationaler und regionaler Ebene angemessen zu adressieren.

6 Schlussfolgerungen

Die Zukunft des Status S hängt von der Entwicklung der Lage in der Ukraine, den Entscheidungen auf europäischer Ebene in Bezug auf den Schutz von Ukrainerinnen und Ukrainern sowie den politischen Debatten in der Schweiz rund um die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine ab. Diese drei Parameter werden den Entscheid des Bundesrates im Sommer 2026 beeinflussen. Das Konzept zur Zukunft des Status S ermöglicht es, auf der Grundlage dieser Parameter die möglichen Szenarien zu ermitteln und strategische Leitlinien für deren Umsetzung festzulegen. Zudem beschreibt es die operativen und ressourcenbezogenen Auswirkungen auf Bund und Kantone und dient als Grundlage für den Bundesratsentscheid im Sommer 2026.

Das wichtigste Ziel des Bundesrates bei der Aktivierung des Status S war, das Asylsystem funktionsfähig zu halten und gleichzeitig den aus der Ukraine geflüchteten Menschen einen raschen und wirksamen Schutz zu bieten. Diese Grundsätze sind für die Zukunft des Status S von zentraler Bedeutung. Die im Rahmen dieses Konzepts erarbeiteten Massnahmen dienen auch dazu, die Auswirkungen auf das Asylsystem und allgemein auf die Verwaltungsstrukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden möglichst gering zu halten. Das Ziel ist, Personen mit Status S raschen Schutz zu bieten und sie transparent über ihre Perspektiven zu informieren.

Somit sollte eine vollständige Aufhebung oder ein schrittweiser Ausstieg aus dem Status S nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Zahl der Einreisen von Geflüchteten aus der Ukraine stark abnimmt und eine Rückkehr für die Mehrheit der Personen mit Status S als zumutbar gilt. Solange diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, würde die Aufhebung des Schutzstatus im Rahmen des geltenden Rechts unweigerlich eine Überlastung des Asylsystems und eine schwierige Situation für schutzbedürftige Personen mit sich bringen.

Bei einer Aufrechterhaltung des Status S nach März 2027 könnten Personen, die gut in den Arbeitsmarkt integriert sind, auch eine von diesem Status unabhängige Aufenthaltsbewilligung erhalten. Damit werden diese Personen einen Aufenthaltsstatus erhalten, der nicht mehr in erster Linie rückkehrorientiert ist. Dieser Statuswechsel wird integrationsfördernd wirken und neue Chancen für die betroffenen Personen wie auch für den Schweizer Arbeitsmarkt eröffnen. Dank der in der Schweiz erworbenen Qualifikationen können diese Personen im Falle einer Rückkehr einen wichtigen Beitrag in ihrem Heimatland zum Wiederaufbau beitragen.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Secrétariat d'État aux migrations SEM
Stratégie en matière d'asile 2027

Plan

Avenir du statut S

19 août 2026

Table des matières

Liste des abréviations **3**
Synthèse **4**
1 Analyse de la situation **6**
1.1 Contexte et objectifs 6
1.2 Méthodologie 6
2 Cadre général et analyse du contexte **7**
2.1 Cadre juridique 7
2.1.1 Décision de portée générale du Conseil fédéral 7
2.1.2 Levée du statut S 7
2.2 Contexte européen 8
2.3 Groupe cible 8
3 Scénarios pour l'avenir du statut S et conséquences opérationnelles **9**
3.1 Scénario 1 : maintien du statut S 9
3.1.1 Accès à une autorisation de séjour 9
3.1.2 Retour 13
3.1.3 Intégration 13
3.1.4 Subvention pour l'aide sociale 14
3.1.5 Conclusions 14
3.2 Scénario 2 : levée complète du statut S 15
3.2.1 Modalités de levée du statut S 15
3.2.2 Retour 17
3.2.3 Reconstruction de l'Ukraine 18
3.2.4 Intégration 18
3.2.5 Prestations d'aide d'urgence en cas de levée du statut S 19
3.2.6 Conclusions 19
3.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure 19
3.3.1 Étapes de la levée du statut S 20
3.3.2 Conclusions 21
4 Personnel et finances **22**
4.1 Confédération 22
4.1.1 Scénario 1 : maintien du statut S 23
4.1.2 Scénario 2 : levée complète du statut S 23
4.1.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure 24
4.2 Cantons, villes et communes 25
4.2.1 Scénario 1 : maintien du statut S 25
4.2.2 Scénario 2 : levée compète du statut S 25
4.2.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure 26
5 Communication **27**
5.1 Principes et but de la communication 27
5.2 Groupes cibles 27
6 Conclusions **29**

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
ASM	Association des services cantonaux de migration
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police
CFM	Commission fédérale des migrations CFM
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile
CVR	Services-conseils en vue du retour
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPT	Équivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAsi	Loi sur l'asile (RS 142.31)
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10)
OA 1	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (RS 142.311)
OA 2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (RS 142.312)
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers (RS 142.205)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PIC	Programmes d'intégration cantonaux
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne

Synthèse

Dans le cadre de la Conférence nationale sur l'asile du 28 novembre 2025, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), les cantons, les villes et les communes ont reçu le mandat de préparer une règlementation claire concernant la levée ou le remplacement du statut S et l'octroi des autorisations de séjour après 5 ans. Sous la direction du SEM et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), le plan pour l'avenir du statut S a été élaboré en étroite collaboration avec les services compétents de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), la Commission fédérale des migrations CFM (CFM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont également participé aux travaux à titre consultatif.

Fondé sur trois scénarios, le plan relatif à l'avenir du statut S propose des orientations stratégiques pour la transition vers les permis de séjour, ainsi que pour une éventuelle levée du statut S lorsque les circonstances le permettront. Il identifie en outre les conséquences opérationnelles et les besoins en ressources afin de permettre une planification anticipée à tous les niveaux de l'État.

Le premier scénario prévoit le maintien du statut S en cas de poursuite ou d'escalade de la guerre. Il prévoit de conserver la pratique actuelle relative à la distinction entre les régions géographiques de provenance, tout en laissant la possibilité d'introduire de nouvelles restrictions pour les personnes nouvellement arrivées. Si le statut S est maintenu au-delà de mars 2027, une partie des personnes bénéficiant de ce statut obtiendra, après cinq ans de séjour en Suisse, une autorisation de séjour limitée à la durée du statut S. Cette évolution représente une amélioration de leur statut de séjour. Les titulaires de statut S depuis 5 ans auront en outre, sous certaines conditions, la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur en vue d'un séjour durable en Suisse. En 2027, jusqu'à 46 000 personnes atteindront le délai de cinq ans. Les demandes pour cas de rigueur déposées par des personnes titulaires du statut S seront traitées conformément à la pratique actuelle et au cadre juridique en vigueur. Chaque demande sera examinée individuellement. Par ailleurs, les spécialistes qualifiés pourront continuer à obtenir une autorisation de séjour contingentée.

Le principal défi de ce scénario consiste à garantir, après cinq ans, une transition fluide vers les autorisations de séjour, sans surcharger les structures administratives aux niveaux fédéral et cantonal. Cette transition aura également des effets sur les prestations d'aide sociale ainsi que sur l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger. En principe, ce scénario ne devrait pas entraîner de surcharge du système de l'asile, pour autant qu'il n'y ait pas de changement substantiel à la pratique actuelle en matière d'octroi de la protection temporaire. En cas de durcissement de la pratique européenne, des restrictions à l'accès au statut S devraient être examinées. Cela entraînerait une charge de travail supplémentaire lors de l'examen des demandes.

Le deuxième scénario prévoit une levée complète du statut S en cas de cessez-le-feu durable permettant un retour en Ukraine. En cas de levée complète du statut, le plan prévoit un délai transitoire de six à douze mois entre la décision de portée générale du Conseil fédéral et son entrée en vigueur, puis un délai de départ uniforme de 30 jours. Il prévoit en outre que l'aide financière au retour actuellement fixée à 500 francs par personne soit maintenue jusqu'à la levée effective du statut S. En étroite coordination avec les partenaires européens, l'aide à la reconstruction de l'Ukraine fera partie intégrante du programme de retour volontaire.

Une levée complète du statut S représentera un défi considérable pour les autorités fédérales et cantonales. Il sera essentiel que la Suisse collabore étroitement avec l'Union européenne et les autorités

ukrainiennes afin de créer les conditions nécessaires à une réintégration durable des personnes retournant en Ukraine. Si ces conditions ne sont pas réunies, une surcharge du système de l'asile sera inévitable.

Le troisième scénario prévoit une sortie graduelle du statut S en l'absence de perspective de cessez-le-feu durable. Dans ce scénario, un retour en Ukraine ne serait pas envisageable pour une large majorité des personnes titulaires du statut S. En cas de sortie du statut S alors que la guerre se poursuit, il serait donc important de procéder à une levée progressive, en plusieurs phases, afin de ne pas surcharger les structures administratives. Dans un premier temps, le statut S ne serait plus accordé aux personnes nouvellement arrivées, qui auraient alors la possibilité de déposer une demande d'asile. Dans un deuxième temps, les modalités de sortie du statut S pour les personnes se trouvant déjà en Suisse pourraient être définies dans le cadre d'une large consultation politique. Afin d'éviter une surcharge du système de l'asile, il est indispensable de maintenir le statut S pour les personnes dont le retour n'est pas envisageable, jusqu'à ce que d'autres solutions soient disponibles.

Selon l'état actuel de la situation, une levée du statut S alors que la guerre se poursuit surchargerait le système de l'asile sans présenter d'avantages identifiables, et entraînerait d'importantes incertitudes pour les personnes à protéger. Une levée échelonnée ne paraît pertinente qu'à partir du moment où l'Union européenne adoptera des mesures correspondantes ou lorsque le nombre de nouvelles demandes ne menacera plus de surcharger le système de l'asile. Jusqu'à ce moment-là, une levée échelonnée ne présente guère d'avantages par rapport au maintien du statut S.

La décision relative au maintien ou à la levée du statut S à partir de mars 2027 appartient au Conseil fédéral, qui devrait se prononcer durant l'été 2026 sur cette question. Le présent plan relatif à l'avenir du statut S vise à préparer les autorités aux différents scénarios possibles et à faciliter la prise de décision politique. De plus, il sert de préparation tant pour les personnes à protéger que pour les autres parties prenantes concernées, telles que les employeurs, les acteurs du secteur juridique, les centres de conseil et les prestataires de services privés. Il ne préjuge en rien des décisions concrètes que prendra le Conseil fédéral, lesquelles devront être arrêtées en temps utile, en tenant compte de la situation du moment.

1 Analyse de la situation

1.1 Contexte et objectifs

Activé pour la première fois le 11 mars 2022, le statut S permet d'accorder une protection provisoire aux personnes fuyant la guerre en Ukraine. Cette protection est octroyée au terme d'une procédure rapide, sans avoir à passer par une procédure d'asile. Le Conseil fédéral s'est prononcé pour un maintien du statut S à quatre reprises depuis sont activation. La dernière décision du 8 octobre 2025 prévoit un maintien de la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2027. Une décision du Conseil fédéral sur l'avenir du statut S au-delà de mars 2027 est prévue pour l'été 2026.

En cas de maintien du statut S, le cadre légal actuellement en vigueur[1] prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour pour les personnes titulaires d'un statut S depuis 5 ans. Cette autorisation de séjour restera toutefois liée au statut S et prendra fin avec sa levée. Cette transition, qui concernera une part importante des titulaires de statut S, représentera un défi important en particulier pour les autorités cantonales.

En cas de levée du statut S, une sortie ordonnée devra être préparée en prenant en compte les circonstances en Ukraine et dans l'UE. En 2023, un plan de levée du statut S avait été élaboré par le SEM en étroite collaboration avec les partenaires cantonaux concernés. Le scénario de base de ce plan de levée ne comprend pas les nouveaux défis liés au maintien du statut S au-delà de cinq ans. Le présent plan s'appuie sur les principes du plan de 2023 tout en élargissant les considérations juridiques et opérationnelles et en adaptant les recommandations aux nouvelles circonstances dès mars 2027.

Basé sur trois scénarios, ce plan propose des orientations stratégiques pour la transition vers les permis de séjour ainsi qu'une éventuelle levée du statut S lorsque les circonstances le permettront. Il identifie en outre les conséquences opérationnelles et en matière de ressources permettant une planification anticipée à tous les niveaux étatiques. Un plan de mise en œuvre opérationnel des scénarios au niveau fédéral, cantonal et communal ne fait pas partie de ce document.

Ce plan est basé sur trois scénarios qui pourront être adaptés en fonction de l'évolution des circonstances. Les valeurs de référence ont été élaborées en tenant compte des conditions-cadres en vigueur au moment de son élaboration et doivent être considérées comme des recommandations d'un point de vue opérationnel. Les propositions élaborées doivent être réexaminées et le cas échéant adaptées au moment de leur mise en œuvre.

1.2 Méthodologie

Ce plan a été élaboré sous la direction du SEM et de l'ASM et en étroite collaboration avec les services compétents de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. L'OSAR, la CFM et le HCR ont également pris part aux travaux à titre consultatif. Il fait partie intégrante des travaux menés dans le cadre de la stratégie asile 2027 et est ainsi soumis aux processus mis en place à cet effet. Il a fait l'objet d'une vaste consultation du 22 juin au 24 juillet 2026 auprès des cantons, des associations de communes et d'autres milieux intéressés.

[1] Art. 74 al.2 LAsi

2 Cadre général et analyse du contexte

2.1 Cadre juridique

2.1.1 Décision de portée générale du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a activé le statut S le 11 mars 2022[2] face à l'exode provoqué par la guerre déclenchée contre l'Ukraine. Ce statut est illimité dans le temps ; il restera donc en vigueur jusqu'à ce que le Conseil fédéral décide de le lever. Le Conseil fédéral a déjà décidé à quatre reprises de le maintenir – le 9 novembre 2022, le 1er novembre 2023, le 4 septembre 2024 et le 8 octobre 2025 –, sous réserve d'une stabilisation durable de la situation en Ukraine et d'une démarche coordonnée avec l'UE. À chaque fois, il a par la même occasion autorisé le Département fédéral de justice et police (DFJP) à prolonger les mesures de soutien aux bénéficiaires du statut S (« Programme S »).

En application de la motion 24.3378 «Limiter le statut S aux personnes qui ont réellement besoin de protection», déposée par la conseillère aux États Esther Friedli, le Conseil fédéral a décidé le 8 octobre 2025 de limiter l'octroi du statut S aux personnes dont le dernier lieu de résidence se trouvait dans une des régions ukrainiennes occupées par les troupes russes ou dans lesquelles des combats se déroulent. Afin de mettre en œuvre cette motion, la décision de portée générale du 11 mars 2022 a été remplacée par une nouvelle décision de portée générale[3] stipulant que le statut S ne s'applique qu'aux personnes qui, avant de quitter l'Ukraine, avaient leur dernier domicile dans des régions ukrainiennes où elles sont exposées à un danger concret pour leur intégrité physique ou leur vie en raison de la situation de violence généralisée. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle décision de portée générale, soit le 1er novembre 2025, l'obtention du statut S dépend donc de la région de provenance des personnes concernées et du caractère raisonnablement exigible ou non d'un renvoi dans cette région. Cette nouvelle réglementation ne s'applique pas aux personnes qui bénéficiaient déjà d'une protection temporaire avant l'entrée en vigueur de la nouvelle décision de portée générale. Une application rétroactive a été rejetée par le Parlement lors de l'examen de la motion. Le regroupement familial prévu par la loi pour les personnes titulaires du statut S[4] reste en outre en principe garanti. Le SEM évalue régulièrement la situation dans les régions ukrainiennes et adapte au besoin la liste des régions vers lesquelles un retour est considéré comme raisonnable.

2.1.2 Levée du statut S

La protection provisoire est levée lorsque les personnes concernées n'encourent plus de risque déraisonnable en rentrant dans leur pays d'origine ou de provenance. Cela implique que la situation dans ledit pays se soit radicalement et durablement modifiée et qu'un retour soit possible dans les faits[5]. Avant de lever le statut S, le Conseil fédéral consulte les représentants des cantons, des œuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, du HCR et des organisations internationales. Au terme de cette consultation, le Conseil fédéral fixe la date à partir de laquelle la protection provisoire sera levée pour certains groupes de personnes à protéger. La décision de lever le statut S sera émise avec une décision de portée générale[6] publiée dans la feuille fédérale[7].

[2] FF 2022 586

[3] FF 2025 3074

[4] Art. 71, al. 1 et 3, LAsi

[5] cf. BBl 1996 II 1, p. 84

[6] Art. 76, al. 1, LAsi

[7] Art. 47 OA 1

2.2 Contexte européen

Compte tenu de l'exode provoqué par la guerre contre l'Ukraine, le Conseil de l'UE a activé, le 4 mars 2022, la protection temporaire[8] prévue par la directive relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées[9]. Cette protection s'appliquera aux personnes ayant fui l'Ukraine jusqu'à ce que le Conseil de l'UE y mette fin sur proposition de la Commission européenne ou jusqu'à son expiration, si le Conseil de l'UE ne la prolonge pas[10]. Ce cadre légal constitue la base de la mise en œuvre et de l'application de la protection des réfugiés ukrainiens dans les États membres de l'UE. Il fixe principalement les règles de la coopération interétatique et des normes minimales, l'ampleur de la prise en charge et des prestations d'hébergement étant toujours fondée sur le droit national afin de tenir compte des particularités de chaque État membre en matière d'asile et de migrations.

Le 15 juin 2025, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2027. Il a en outre adopté en septembre de la même année une recommandation[11] pour l'avenir de la protection temporaire basée sur la transition vers les permis de séjours nationaux ainsi que l'encouragement au retour volontaire. Cette recommandation se veut un fil d'Ariane pour la sortie progressive du régime de protection temporaire doublée d'une transition durable vers des régimes nationaux. La directive de l'UE n'engage pas la Suisse car elle ne relève pas des accords d'association à Schengen et à Dublin.

Le 30 juillet 2026, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger d'un an, soit jusqu'au 4 mars 2028, la protection temporaire accordée aux personnes fuyant l'Ukraine. En outre, depuis le 31 juillet 2026, la protection temporaire n'est accordée qu'aux personnes en situation régulière au regard de leurs obligations militaires. Afin de réduire la migration secondaire au sein de l'espace Schengen, la Suisse a intérêt à se concerter avec l'UE au sujet du maintien et de la levée du statut S.

2.3 Groupe cible

Le présent plan suppose que début 2027, la Suisse comptera quelque 76 000 bénéficiaires de la protection provisoire (titulaires du statut S)[12] en provenance d'Ukraine, dont les deux tiers au moins sont arrivés dès 2022.

Les titulaires de statut S en Suisse sont des familles (70 %), des personnes seules (30 %) et des mineurs (27 %). Environ 60 % sont des femmes et 40 % des hommes. Depuis la mise en œuvre de la motion Friedli le 1er novembre 2025, une moyenne d'environ 8% des nouveaux arrivants proviennent d'une des sept régions vers lesquelles un retour est considéré comme exigible.

A la fin du mois de mai 2026, 37.5% des bénéficiaires de statut S en âge de travailler exerçaient une activité professionnelle. Ce pourcentage s'élevait à 47.6% pour les personnes qui sont en Suisse depuis plus de trois ans. Compte tenu de la hausse enregistrée du taux d'activité, le SEM estime, dans ses prévisions non contraignantes, que le taux d'activité des personnes titulaires d'un statut S résidant en Suisse depuis plus de trois ans dépassera les 50 % d'ici la fin 2026.

[8] Décision d'exécution (UE) 2022/382

[9] Directive 2001/55/CE

[10] Art. 6 al. 1 et Art. 4 al. 2 Directive 2001/55/CE

[11] Recommandation du Conseil du 16 septembre 2025 relative à une approche coordonnée de la sortie progressive du régime de protection temporaire dont bénéficient les personnes déplacées en provenance d'Ukraine

[12] Extrapolation fondée sur l'évolution du nombre de titulaires du statut S de 2022 à la fin mars 2026.

3 Scénarios pour l'avenir du statut S et conséquences opérationnelles

L'avenir du statut S dépendra de l'évolution de la situation en Ukraine, des décisions prises par le Conseil de l'UE concernant la protection temporaire ainsi que de l'évolution du débat politique en Suisse autour de l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine. Sur la base de ces paramètres, trois scénarios ont été identifiés. Ils permettront de couvrir plusieurs situations possibles et de s'adapter aux circonstances changeantes. Chacun de ces scénarios entraînera des conséquences sur le système d'asile, les possibilités d'un retour en Ukraine ainsi que l'accès aux autorisations de séjour. Ces conséquences sont analysées dans les chapitres ci-dessous.

3.1 Scénario 1 : maintien du statut S

Dans ce scénario, les pourparlers de paix ne mènent à aucune issue diplomatique à court terme et la guerre se poursuit. Ce scénario pourrait également couvrir une escalade de la guerre. Afin de maintenir une protection uniforme pour les personnes fuyant l'Ukraine et de préserver les systèmes d'asile de ses États membres, l'UE décide de prolonger la validité de sa directive relative à la protection temporaire.

Dans ce cas de figure, le statut S continue d'être accordé à toute personne se trouvant déjà en Suisse de même qu'aux nouveaux arrivants, à l'exception des personnes en provenance de régions vers lesquelles un retour est considéré comme exigible. La pratique en vigueur depuis le 1er novembre 2025 est donc maintenue. Le SEM continue à évaluer régulièrement la situation dans les régions ukrainiennes et adapte au besoin la liste des régions vers lesquelles un retour est considéré comme exigible. Le scénario 1 recouvre toutes les nouvelles limitations de l'accès au statut S, dont celle adoptée par l'UE le 30 juillet 2026, pour autant qu'elles ne concernent que les nouveaux arrivants.

3.1.1 Accès à une autorisation de séjour

La loi sur l'asile (LAsi)[13] prévoit que les personnes à protéger ont droit, après cinq ans, à une autorisation de séjour liée au statut S. L'octroi de cette autorisation est automatique. Le permis B lié au statut S est valable un an. Sa validité peut être prolongée pour une durée maximale d'un an à chaque fois[14]. Le délai de cinq ans s'applique individuellement. Si le statut S a été octroyé plusieurs fois, le délai commence à courir à partir de la date d'octroi la plus récente. Si le Conseil fédéral décide de lever la protection provisoire, l'autorisation de séjour prend fin à la date fixée dans sa décision[15].

Le législateur a prévu qu'au bout de cinq ans de protection, le statut juridique des bénéficiaires doit s'améliorer[16]. L'obtention d'une autorisation de séjour liée au statut S entraîne donc en principe les conséquences juridiques prévues par le droit des étrangers en matière d'autorisations de séjour. Le changement de canton, par exemple, est régi par le droit des étrangers[17]. Au bout de dix ans après l'octroi du statut S, le bénéficiaire peut obtenir une autorisation d'établissement, ce qui implique un assouplissement par rapport aux conditions de durée habituelles requises pour l'octroi d'un permis d'établissement[18]. En matière de regroupement familial, les dispositions qui s'appliquent sont celles de

[13] Art. 74, al 2 LAsi

[14] Art. 46, al. 1 OA 1

[15] Art. 46, al. 2 OA 1

[16] FF 1996 II 1, pp. 20 et 82

[17] Art. 37, al. 2 LEI

[18] Art. 74 al. 3 LAsi et Art. 34, al. 2, let. a, LEI

la LEI[19] et celles de la LAsi[20], car les droits ne sont pas les mêmes pour les titulaires d'une autorisation de séjour et les titulaires du permis S. Les bases légales prévoient pour les personnes à protéger, sur les points suivants, un régime spécifique qui s'applique aussi aux titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S : la liberté de voyager, les forfaits d'intégration et l'obligation de déclarer son activité lucrative[21]. Le maintien de cette obligation permet de continuer de calculer le taux d'emploi selon la méthode utilisée jusqu'ici. Les dispositions générales du droit des étrangers applicables aux titulaires d'une autorisation de séjour ne s'appliquent donc pas dans les cas de figure mentionnés.

Les titulaires d'un statut S qui ont vécu en Suisse sans interruption pendant au moins 5 ans depuis le dépôt de leur demande de protection peuvent exciper de la disposition de la LAsi relative aux cas de rigueur[22] pour demander une autorisation de séjour indépendante du statut S. Cette possibilité, découlant d'une interprétation systématique et historique de la loi, se justifie par un intérêt à agir. Sous réserve de l'approbation du SEM, le canton peut octroyer une autorisation de séjour pour cas de rigueur à toute personne qui lui a été attribuée conformément à la LAsi, aux conditions suivantes : (1) la personne concernée séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans à compter du dépôt de sa demande d'asile ou de protection temporaire, (2) le lieu de séjour de la personne concernée a toujours été connu des autorités, (3) il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée, et (4) il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'art. 62, al. 1, LEI. En outre, (5) la personne doit justifier de son identité. La procédure doit respecter les dispositions d'exécution de l'art. 31 OASA.

Lors de son assemblée de printemps 2026, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) s'est penchée sur la question du traitement des demandes pour cas de rigueur déposées par des bénéficiaires du statut S. Elle recommande aux services cantonaux de migration de traiter ces demandes selon les mêmes critères que ceux qu'ils appliquent aux demandes des personnes admises à titre provisoire. Les cantons examinent les demandes pour cas de rigueur déposées au terme de plus de cinq ans de séjour selon l'état du droit et leur propre pratique. L'ASM et le SEM partent du principe que les personnes exerçant une activité lucrative dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée, qui ne dépendent plus de l'aide sociale depuis au moins un an, qui n'ont pas d'antécédents judiciaires pertinents et qui justifient qu'elles satisfont aux exigences linguistiques minimales, présentent en principe un degré d'intégration avancé susceptible de constituer un cas de rigueur. Les autorités cantonales peuvent déroger à ces présomptions générales, notamment en ce qui concerne la durée de l'indépendance à l'aide sociale, s'il existe des motifs justifiant une telle dérogation. Indépendamment de cela, chaque cas concret fait toujours l'objet d'un examen individuel. Dans le cadre de sa mission réglementaire, le SEM veille à ce que les dispositions du droit fédéral soient respectées lors de l'examen des demandes dans le cadre de la procédure d'approbation[23]. Le SEM s'engage ainsi à la mise en œuvre d'une pratique aussi harmonisée que possible au niveau suisse.

Les travailleurs qualifiés (en règle générale, uniquement les titulaires d'un diplôme universitaire ou professionnel supérieur) provenant de pays membres ni de l'UE ni de l'AELE peuvent obtenir une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative, pour autant que leur admission

[19] Art. 44 LEI

[20] Art. 71, al. 1 et 3, LAsi

[21] Art. 9, al. 8, de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers ; art. 24, al. 3, de l'OA 2 ; art. 15, al. 2bis, OIE ; art. 65 OASA

[22] Art. 14, al. 2, LAsi

[23] Conformément à l'art. 14, al. 4, LAsi, la personne concernée n'a la qualité de partie que dans le cadre de la procédure d'approbation menée par le SEM.

serve les intérêts économiques de la Suisse[24]. Ces autorisations peuvent être demandées indépendamment de la durée de séjour. L'octroi des autorisations de séjour correspondantes aux personnes titulaires du statut S suppose qu'elles renoncent à ce statut. L'admission n'est accordée que sur demande d'un employeur ou d'une personne exerçant une activité indépendante. Elle suppose le respect de la priorité aux travailleurs en Suisse et des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche. Les autorisations de séjour correspondantes sont contingentées. Il s'agit d'une procédure d'admission rapide et bien connue des employeurs. Lorsqu'une personne titulaire d'une autorisation de séjour contingentée perd son emploi, elle a droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage (AC)[25] et au soutien de l'office régional de placement pour la recherche d'un nouveau poste. L'autorisation n'est révoquée que si cette recherche est infructueuse et que le droit aux prestations de l'AC prend fin.

Comparaison entre statut S / autorisation de séjour B lié au statut S / autorisation de séjour B			
Titre:	**Statut S** (premiers 5 ans)	**Autorisation de séjour B liée au statut S** (après 5 ans)	**Autorisation de séjour B** (inclus cas de rigueur et spécialistes qualifiés)
Permis	Permis S. Prolongation annuelle	Permis B avec mention S. Prolongation annuelle	Permis B. Prolongation annuelle
Durée	Limité à la durée du statut S	Limitée à la durée du statut S	Illimitée
Activité lucrative	Procédure d'annonce	Procédure d'annonce	Pas de procédure d'annonce
Changement de canton	Responsabilité de la Confédération; Art. 72 LAsi en rapport avec Art. 44 und 22 OA 1	Responsabilité des cantons; Art. 37 LEI	Responsabilité des cantons; Art. 37 LEI
Réunification familiale	Art. 71 LAsi	Art. 71 LAsi et Art. 44 LEI (La personne détermine le type de procédure lorsque les deux conditions sont remplies)	Art. 44 LEI
Aide sociale	Aide sociale réduite (Aide sociale aux demandeurs d'asile)	Aide sociale aux demandeurs d'asile ou aide sociale ordinaire*	Aide sociale ordinaire / pas d'aide sociale pour les spécialistes qualifiés
Subvention fédérale pour l'aide sociale	Forfaits globaux 1b pendant max. 5 ans	Pas de subventions fédérales**	Pas de subventions fédérales**
Intégration	Promotion et financement dans le cadre du Programme S (domaine de l'asile)	Promotion et financement dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Reste dans le domaine de l'asile ; versement du solde de l'aide forfaitaire à l'intégration.	Promotion et financement dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Transfert vers le domaine des étrangers ; plus de financement de la part de la Confédération.
Retour	En cas de levée du statut S, avec aide au retour	En cas de levée du statut S, avec aide au retour	À titre individuel (sans obligation), sans aide au retour

[24] Art. 18 ss LEI

[25] Une personne assurée perçoit des indemnités journalières de l'AC si elle a cotisé pendant au moins 12 mois au cours des 2 années précédant la période de chômage. Les indemnités journalières peuvent être perçues dans un délai de deux ans à compter du premier jour où toutes les conditions d'octroi sont remplies. En fonction de la durée de cotisation, 200, 260, 400 ou 520 indemnités journalières au maximum sont versées.

Voyages à l'étranger	Sans autorisation. Dans le pays d'origine ou de provenance, 15 jours maximum par semestre.	Sans autorisation. Dans le pays d'origine ou de provenance, 15 jours maximum par semestre.	Sans autorisation. Aucune restriction pour les voyages dans le pays d'origine ou de provenance, tant que le centre de vie reste en Suisse.
** Une fois l'OA 2 modifiée, le droit fédéral ne contiendra plus de dispositions directes relatives au montant des prestations d'aide sociale.* *** Après l'entrée en vigueur du programme d'allègement budgétaire le 1er janvier 2027*			

Conséquences opérationnelles

La mise en œuvre opérationnelle des autorisations de séjour liées au statut S est du ressort exclusif des services cantonaux de migration. Le SEM fournit un soutien sur le fond aux cantons, qui sont, en la matière, garants de la bonne exécution, en particulier pour ce qui est de la vérification de la présence et des procédures pendantes d'extinction ou de révocation du statut S. Des modifications seront apportées dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) afin de garantir la conformité, d'une part, de la communication des avis de fin de validité et, d'autre part, de la délivrance et de la gestion des nouveaux permis B pour personnes à protéger. De nouveaux codes SYMIC seront par ailleurs créés pour permettre aux autorités chargées de l'exécution de distinguer les différents types d'autorisation de séjour, et à des fins statistiques.

Le traitement des cas de rigueur relèvera en premier lieu de la compétence des autorités cantonales responsables en matière de migration. Elles appliqueront les dispositions légales. En 2027, un grand nombre de titulaires du statut S (jusqu'à 46 000) atteindront le délai de cinq ans. Une partie d'entre elles rempliront les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur. Les dossiers évalués positivement par les autorités migratoires cantonales seront ensuite transmis au SEM dans le cadre de la procédure d'approbation.

L'octroi des autorisations de séjour contingentées pour travailleurs qualifiés relève, dans la grande majorité des cas, de la compétence des cantons. La proportion de travailleurs qui remplissent les conditions requises est estimée à un maximum de 10%. Sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, une augmentation modérée du contingent par la récupération d'autorisations non utilisées des années précédentes pourrait être envisagée afin de satisfaire la demande.

Le maintien du statut S n'a pas de conséquences opérationnelles majeures sur les procédures de protection. La charge de travail générée dépend en fin de compte du nombre de demandes. Dans le scénario 1, l'apport de nouvelles restrictions au statut S affecteront les ressources. Toute modification des critères d'octroi, notamment l'exclusion de groupes de personnes supplémentaires, alourdira le travail de vérification des demandes. L'impact de telles mesures sur les arrivées en Suisse dépendra des circonstances et devra être examinée au cas par cas.

3.1.2 Retour

Tant que les conditions nécessaires à un retour en toute sécurité en Ukraine ne sont pas réunies, le SEM s'abstient de promouvoir activement le retour. Toutefois, toute personne bénéficiant d'une protection a le droit, à tout moment, de retourner dans son pays d'origine. Si la situation en Ukraine ne change pas, la Suisse continuera à verser 500 francs par personne à titre d'aide financière au retour volontaire (la moitié pour un enfant et 2000 francs au maximum par famille) et à aider les intéressés à organiser leur départ. Les personnes dont le dernier domicile se trouvait dans une région (Oblast) considérée comme sûre sont exclues de cette aide au retour. L'aide au retour destinée aux personnes à protéger en provenance d'Ukraine repose sur les bases légales existantes[26].

Conséquences opérationnelles

Les structures existantes de la Confédération et des cantons permettent de traiter à bref délai jusqu'à 1000 demandes d'aide au retour. Si la guerre perdure, il est probable que de 100 à 150 personnes rentreront chaque mois en Ukraine en bénéficiant de cette aide. Des entretiens conseil individuels ciblant en priorité les situations complexes et les personnes vulnérables sont prévus.

Afin de simplifier le traitement des cas ordinaires et d'automatiser autant que possible le processus de retour, l'application « RegisterMe » a été enrichie d'une fonction de déclaration du retour en Ukraine. Le but est de permettre aux personnes concernées de déclarer elles-mêmes leur départ. Un rattachement de l'application aux systèmes de la Confédération et des cantons est à l'étude pour accélérer le processus de départ et décharger les structures de la Confédération et des cantons.

3.1.3 Intégration

Faute de mandat légal concernant l'intégration des personnes à protéger dépourvues d'autorisation de séjour, le Conseil fédéral a lancé en avril 2022 le « Programme S », d'importance nationale, et précisé depuis lors les modalités d'intégration de ce groupe de personnes par voie d'ordonnance (dans l'OIE). En vertu de ce programme[27], il verse aux cantons 250 francs par personne et par mois au titre de l'encouragement de l'intégration. Le « Programme S » a jusqu'ici été prolongé chaque année, parallèlement à la décision de maintenir le statut S.

Les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour font partie, tout comme les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus, du groupe cible du forfait d'intégration[28]. Ce forfait est versé dès l'obtention de l'autorisation de séjour liée au statut S, au bout de cinq ans de présence en Suisse. Il est diminué du total des montants que la personne a reçus dans le cadre du « Programme S », le cas échéant. Sur un total de 18 000 francs, 15 000 francs ont déjà été versés au bout de cinq ans, il reste donc 4058 francs[29]. Le solde du forfait d'intégration est versé dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC). L'obtention de l'autorisation de séjour liée au statut S et le déblocage du solde du forfait d'intégration font donc passer ces personnes du « Programme S » aux PIC. Le « Programme S » se résorbera ainsi naturellement. Dans certains cantons, il pourra en résulter une modification de la gestion au cas par cas. Il faut toujours veiller à éviter toute interruption, tant dans la gestion au cas par cas que dans les mesures d'intégration prononcées ou lancées. Si un

[26] Art. 73 et suivants OA 2

[27] Et de l'art. 58, al. 3, LEI

[28] Art. 58, al. 2, LEI en relation avec l'art. 15 OIE

[29] Montant ajusté selon l'indice suisse annuel des prix à la consommation

permis B au sens de la LEI est octroyé dans les cinq ans qui suivent l'obtention du statut S, le solde du forfait d'intégration n'a plus à être versé.

Conséquences opérationnelles

Dans les cantons et les communes, outre la mise en œuvre du « Programme S », les préparatifs du transfert des titulaires d'un permis B vers les PIC entraîneront un surcroît de travail (vérification des compétences, transfert de dossiers, gestion de contrats, modification des processus financiers et des processus d'établissement de rapports, charges complémentaires d'information et de conseil, etc.). Ils bénéficieront pour ces travaux du soutien technique de la Confédération, mais tous ne seront pas également affectés. Il faudra en outre accroître les capacités en matière de tests des fournisseurs de certificats linguistiques, compte tenu des exigences prévues pour les autorisations pour cas de rigueur. Il n'est pas possible pour le moment de chiffrer l'ampleur de cet accroissement.

3.1.4 Subvention pour l'aide sociale

Les titulaires de statut S dépourvues d'autorisation de séjour perçoivent, comme les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, une aide sociale dont le montant est inférieur à celle accordée aux personnes résidant en Suisse[30]. Le calcul et le versement de cette aide incombent aux cantons. La Confédération la leur rembourse sous forme de forfaits globaux pendant une durée maximale de cinq ans à compter de l'octroi du statut S[31].

Selon le droit en vigueur, les titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S touchent les mêmes prestations d'aide sociale que les personnes résidant en Suisse. Pour cette catégorie d'étrangers, la Confédération verse aux cantons un forfait global 2 réduit de moitié. Cette subvention disparaîtra après l'entrée en vigueur du programme d'allégement budgétaire le 1er janvier 2027. Cela entraîne une charge financière supplémentaire pour les cantons. Afin de donner aux cantons une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des prestations d'aide sociale, le Conseil fédéral a lancé le 12 août 2026 la procédure de consultation sur une adaptation de l'OA 2[32]. Les cantons auront ainsi la possibilité de fixer eux-mêmes le niveau d'aide dans leur législation cantonale. La modification de l'ordonnance devrait entrer en vigueur en mars 2027.

3.1.5 Conclusions

Avec le maintien du statut S au-delà de mars 2027, une partie des personnes titulaires d'une protection temporaire obtiendront une autorisation de séjour. Cette autorisation de séjour prendra fin au moment d'une levée du statut S et ne modifie en rien l'orientation vers le retour du statut S. Pour les personnes qui obtiendront une autorisation de séjour indépendante du permis S en raison d'une intégration avancée (cas de rigueur), leur séjour en Suisse ne dépendra plus de l'évolution de la guerre contre l'Ukraine. Le passage pour ces personnes d'un statut de protection orienté vers le retour à un séjour de longue durée en Suisse, s'explique par le fait que le législateur a prévu, pour les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile ou de protection, la possibilité d'octroyer une autorisation de séjour à durée indéterminée dans des cas de rigueur résultant d'une intégration avancée.

[30] Art. 82, al. 3, LAsi, et 86, al. 1, LEI

[31] 2026 : 1574 francs par personne sans activité lucrative et par mois

[32] Art. 3, al.1 OA 2 (égalité de traitement avec la population indigène)

Le défi principal de ce scénario sera d'assurer une transition efficace vers les permis de séjour sans surcharger les structures administratives fédérales et cantonales. Pour ce faire, une communication claire et ciblée concernant les critères et processus pour obtenir une autorisation de séjour sera essentielle. En principe, ce scénario ne devrait pas générer de surcharge du système d'asile dans la mesure où la pratique actuelle relative à l'examen de la protection temporaire serait maintenue. Ceci présuppose toutefois que les pays européens voisins ne durcissent pas de manière significative leur pratique, ce qui pourrait générer une augmentation des demandes en Suisse. Si ceci devait être le cas, des restrictions d'accès au statut S pour les nouveaux arrivants sont à examiner dans le cadre de ce scénario.

3.2 Scénario 2 : levée complète du statut S

Dans ce scénario, un cessez-le-feu considéré comme stable et durable entre en vigueur. L'UE décide dans ces circonstances de lever la protection temporaire. Après consultation des cantons, des œuvres d'entraide, du HCR et d'autres groupes d'intérêt, le Conseil fédéral décide de lever le statut S, car les personnes concernées ne courent plus de risque dans leur pays d'origine. Pour préserver le système d'asile, il faudrait ne lever le statut S que lorsque le retour sera exigible pour la plupart de ses bénéficiaires. Cette décision devra donc tenir compte de la situation sécuritaire et de l'état des infrastructures essentielles sur place, ainsi que des conditions de subsistance des nombreuses personnes qui retourneront en Ukraine.

3.2.1 Modalités de levée du statut S

Une période de transition de six à douze mois est prévue entre la décision formelle du Conseil fédéral de lever le statut S et son entrée en vigueur. Dès que la décision de levée aura été prise, aucune nouvelle demande de protection ne sera plus acceptée. Une entrée en vigueur de la levée durant les mois d'été, soit à la fin de l'année scolaire, faciliterait la planification et l'organisation du retour pour un grand groupe de personnes. Les groupes de personnes bénéficiant d'une dérogation sont indiqués plus bas. La durée exacte de la période transitoire est une décision politique que le Conseil fédéral prendra en fonction des circonstances concrètes du moment.

Comme la décision de lever la protection touche au statut des personnes concernées, le SEM leur accorde individuellement le droit d'être entendues[33]. Cela leur permet de faire valoir d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi ou des indices de persécution[34]. Cette procédure débouche, suivant le cas, sur une décision de renvoi assortie d'un ordre d'exécution, sur une décision de renvoi avec report de l'exécution au profit d'une admission provisoire ou sur une procédure d'asile. La décision de renvoi comporte un délai de départ au terme duquel la personne concernée devra quitter la Suisse. Ce délai, qui court parallèlement au délai de recours, est de 30 jours pour tous. Pendant la période transitoire qui précède la levée du statut S, c'est-à-dire entre la décision du Conseil fédéral de lever le statut S et son entrée en vigueur, les personnes concernées continuent de percevoir l'aide sociale. L'aide sociale continuerait aussi d'être versée entre le moment où le statut S est levé et l'entrée en force d'une décision individuelle de renvoi. Ce n'est qu'ensuite que seule l'aide d'urgence serait versée, subventionnée par la Confédération sous la forme d'un forfait unique d'aide d'urgence.

En cas de levée du statut S, l'octroi des autorisations de séjour pour les personnes résidant en Suisse depuis cinq ans se déroulera selon les principes fixés dans le scénario 1. Les autorisations de séjour liées au statut S seront octroyées jusqu'à la levée dudit statut. Elles prendront fin à la date fixée par le Conseil fédéral pour la levée de la protection provisoire. Les demandes pour cas de rigueur et les

[33] Art. 76, al. 2, LAsi

[34] Art. 76, al. 3, LAsi

demandes d'autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié pourront être déposées jusqu'au départ effectif de Suisse. Les procédures devront être conçues de manière que les personnes à protéger qui rempliront à ce moment-là les conditions requises n'alourdissent pas davantage le système d'asile.

Exceptions

Afin de permettre aux jeunes ukrainiennes et ukrainiens de mener à terme leur apprentissage, l'ancienne cheffe du DFJP Elisabeth Baume-Schneider a décidé le 1er mars 2023 de mettre en place un régime d'exception applicable aux jeunes adultes qui suivent une formation professionnelle initiale en Suisse au moment de la levée du statut S. Pour ces personnes ainsi que leur famille[35], le statut S ne sera levé qu'à l'issue de leur formation[36]. Le Conseil fédéral pourra décider, au plus tard au moment de la levée du statut S, d'un éventuel élargissement de cette disposition dérogatoire à d'autres types de formation. Le 20 septembre 2024, le Conseil fédéral a décidé que les personnes professionnellement actives bénéficiant du statut de protection S disposeront d'un délai de 12 mois entre l'annonce du Conseil fédéral et la levée effective de leur statut. Les conditions ainsi que le cercle des bénéficiaires de cette mesure d'exception devront encore être définies.

Conséquences opérationnelles

En cas de levée du statut S, il s'agira dans la mesure du possible de limiter le décalage temporel entre la levée collective du statut S et les décisions de renvoi individuelles. Ainsi, dans la mesure du possible, les décisions individuelles de renvoi seront notifiées avant l'entrée en vigueur de cette décision, mais ne produiront leur effet qu'à partir de l'entrée en vigueur de cette dernière. La notification et le traitement des réponses au droit d'être entendu devront ainsi être réalisés dans un délai court et représenteront un défi opérationnel important pour le SEM. Ils nécessiteront le recrutement et la formation de personnel qualifié chargé d'examiner les dossiers et de traiter les réponses ainsi qu'un soutien administratif important.

Lorsqu'une personne présente un risque avéré de persécution individuelle, une procédure d'asile est engagée et la personne est entendue dans un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA). La personne concernée a droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits[1]. Une fois les faits constatés, une décision sur la demande d'asile est prononcée. Si la demande est rejetée, la personne est renvoyée de Suisse, sauf obstacle à l'exécution du renvoi. Cette procédure d'asile nationale se déroule dans un CFA conformément à la législation. La question de l'hébergement de ces personnes pendant la procédure d'asile doit encore être clarifiée, en tenant compte des intérêts de la Confédération et des cantons.

Il faut s'attendre à ce qu'en cas de levée du statut S, un nombre accru de personnes estiment nécessaire de déposer une demande pour cas de rigueur, en plus de faire valoir des motifs de persécution ou des obstacles à l'exécution du renvoi. Les critères régissant les procédures devront être communiqués en toute transparence. Le but est d'éviter de surcharger les structures avec des pro-

[35] La famille comprend le conjoint et les enfants mineurs. Sont assimilés aux conjoints les partenaires enregistrés ainsi que les personnes vivant en concubinage durable, conformément à l'art. 1a, let. e, OA1. Il n'est possible de déroger à cette définition que dans des cas particuliers et conformément à l'art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107), lorsqu'il existe un risque d'éclatement d'une communauté familiale solide impliquant des personnes apparentées ou très proches de la famille, et uniquement sur recommandation des autorités cantonales.

[36] Dans ce cadre, seules les formations relevant de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) ou de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) sont prises en compte. Il s'agit des formations prévues aux art. 12 et 17 LFPr ainsi qu'à l'art. 16, al. 2, let. a LAI. A cela s'ajoute la condition selon laquelle le contrat d'apprentissage doit avoir été conclu avant la décision du Conseil fédéral (et non son entrée en vigueur) pour être pris en compte dans ce régime d'exception.

cédures dont l'issue positive n'est pas certaine. Par ailleurs, le traitement des demandes d'autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié devrait être achevé en grande partie avant la levée effective du statut S.

3.2.2 Retour

L'un des principaux objectifs de la levée du statut S est d'encourager les départs volontaires et de s'assurer qu'ils ont bien lieu. Les Ukrainiennes et les Ukrainiens qui souhaitent rentrer chez eux doivent pouvoir le faire rapidement et, si nécessaire, bénéficier du soutien requis. Le retour s'effectue en étroite collaboration avec les cantons et en concertation avec les partenaires européens et les autorités ukrainiennes. Le Conseil de l'UE recommande de ne pas offrir d'aide individuelle aux personnes qui rentrent volontairement en Ukraine, à l'exception de la prise en charge des frais de départ. Afin de ne pas compromettre la cohésion sociale en Ukraine, il y a lieu de mettre en œuvre dans le pays des programmes de reconstruction qui profitent à toutes les catégories de population (émigrants rentrés au pays, déplacés internes, population locale, etc.).

L'aide financière au retour de 500 francs par personne (la moitié pour un enfant et 2000 francs au maximum par famille) sera accordée jusqu'à la levée du statut S. Ensuite, seuls les frais de départ seront pris en charge. Une aide est en outre accordée pour l'organisation du départ. Cette approche est compatible avec la position actuelle de l'UE sur le sujet. Si cette position venait à changer radicalement ou si des programmes qui s'en écartent étaient mis en place dans les États membres de l'UE, il faudrait réexaminer le montant des aides.

Conséquences opérationnelles

L'expérience de ces dernières années a montré qu'environ 70 % des personnes à protéger qui souhaitent retourner en Ukraine, repartent sans l'aide des services-conseils en vue du retour (CVR), et par la voie terrestre. La proportion de ces retours autonomes devrait rester élevée une fois la paix conclue, ce qui allégerait d'autant les structures de la Confédération et des cantons. La répartition des retours entre voie terrestre et voie aérienne dépend fortement du moment du départ, de la disponibilité de vols directs et de la sollicitation des capacités de transport par des personnes rentrant d'autres États. L'expérience montre que les prestataires privés font preuve en la matière d'une grande réactivité et d'une grande souplesse.

Les autorités privilégient autant que possible le versement direct de l'aide au retour de la Confédération ou du canton à l'ayant droit par voie électronique. À défaut, le versement du soutien financier au retour continue d'être effectué par swissREPAT avant le décollage pour les retours par voie aérienne, et par les CVR cantonaux pour les retours par voie terrestre.

Le groupe des candidats au retour volontaire qui ont besoin d'une aide spécifique se compose des mineurs non accompagnés, des plus de 75 ans et des personnes ayant des problèmes médicaux. Il ne comprend pas le groupe généralement jugé comme vulnérable des femmes élevant seules leurs enfants. L'expérience montre que ces femmes rentrent au pays sans aide.

Dans un deuxième temps, des mesures spécifiques viseront à encourager le retour des cas particuliers. Contrairement à l'aide au retour individuelle, le programme spécial est axé sur les besoins spécifiques et vise à résoudre tous les problèmes susceptibles d'empêcher le retour. Outre une aide financière, il est notamment prévu de mettre en œuvre des aides à des projets avec le soutien d'un

partenaire sur place (Organisation internationale pour les migrations (OIM), p. ex.) et de favoriser l'accès aux programmes de reconstruction européens ou suisses existants.

Les personnes qui ont laissé passer le délai imparti pour quitter la Suisse et qui refusent de partir seront rapatriées. Le renvoi sous contrainte est l'ultime mesure prévue par la politique suisse en matière de retours, lorsque les efforts visant à encourager le retour volontaire ont échoué. Il est généralement effectué par voie aérienne. La Suisse et l'Ukraine ont conclu un accord de réadmission qui permet le départ à tous les niveaux d'exécution[1].

3.2.3 Reconstruction de l'Ukraine

Depuis le début de la guerre en Ukraine, la Confédération se mobilise pour répondre aux besoins humanitaires de la population et contribuer au développement économique et à la reconstruction du pays à long terme. Le Conseil fédéral prévoit de débloquer à cette fin un montant total de 5 milliards de francs d'ici à 2036. La base et le point de départ du processus de soutien résident dans le programme pour l'Ukraine 2025-2028 que le Conseil fédéral a adopté lors de sa séance du 12 février 2025 et qui est mis en œuvre avec les services compétents du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) sous la direction du délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine. Le programme pour l'Ukraine se focalise sur trois axes : la reprise économique, les services publics et la protection de la population civile et la paix. Dans une première phase allant jusqu'en 2028, la Suisse engagera un montant de 1,5 milliard de francs issu des crédits de la coopération internationale. Pour la deuxième phase (2029-2036), le Conseil fédéral entend étudier également d'autres moyens de financement.

Pour exploiter au mieux le savoir-faire suisse, la Confédération noue ou développe des partenariats avec divers acteurs (autorités, secteur privé, milieux scientifiques et Organisations non-gouvernementales (ONG), y compris des organismes d'entraide suisses). Un tiers des fonds (environ 500 millions de francs) sont destinés à des mesures de reconstruction en collaboration avec des entreprises suisses. Le programme pour l'Ukraine est mis en œuvre à grande échelle au moyen d'instruments qui changent selon le contexte et le moment : mesures de reconstruction et de réforme, promotion de la paix et aide humanitaire. Ces mesures contribuent toutes à leur manière à améliorer les conditions de vie de la population locale et des déplacés internes ainsi que des personnes qui rentrent en Ukraine. En plus du programme pour l'Ukraine, et en concertation avec le délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine, le DFAE et le DEFR, le SEM renforce en Ukraine son engagement dans la coopération en matière de migration (p.ex. renforcement des capacités dans le domaine de la migration).

3.2.4 Intégration

La levée du statut S marquera la fin du « Programme S » et de l'encouragement de l'intégration des personnes à protéger. À compter de la décision du Conseil fédéral, les cantons ne pourront plus utiliser les moyens financiers que pour le démantèlement en bon ordre du programme, qui devrait se faire le plus rapidement possible. Le démantèlement du « Programme S » et, partant, le programme lui-même prendront donc fin au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la levée. Les fonds restants déjà versés au moment de la décision du Conseil fédéral de lever le statut S devront être remboursés. Cette obligation ne concerne pas les coûts de démantèlement des structures tels que les dépenses contractuelles (p. ex. location de locaux, frais de personnel, contrats de prestations avec des tiers). Les mesures visant à favoriser l'intégration, aussi bien en Suisse qu'en Ukraine, déjà financées et lancées pourront être menées à bien jusqu'à l'entrée en vigueur de la levée ou l'expiration du délai de départ. Les mesures qui peuvent être mises en œuvre sans frais supplémentaires dans le cadre des mesures

de démantèlement en cours pourront également être réalisées. Les personnes qui peuvent rester plus longtemps en Suisse (p. ex. les apprentis et les membres de leur famille ou leurs proches) bénéficient d'un régime d'exception. La promotion de leur intégration sera maintenue jusqu'à la levée individuelle de leur statut S dans le cadre des PIC. En cas de décision de levée du statut S par le Conseil fédéral, les modalités de démantèlement du programme S et les possibilités de promotion de l'intégration seront précisées en concertation avec les cantons.

3.2.5 Prestations d'aide d'urgence en cas de levée du statut S

Avec la levée du statut S, les personnes à protéger (avec ou sans autorisation de séjour) n'ont plus droit qu'à l'aide d'urgence dès que la décision de renvoi individuelle est entrée en force[37]. Entre la décision de portée générale et son entrée en force, les frais de l'aide sociale pour les personnes résidant en Suisse depuis moins de cinq ans sont remboursés aux cantons via les forfaits globaux. Il en va de même pour la période comprise entre l'entrée en force de la décision de portée générale et l'entrée en force de la décision de renvoi. La Confédération verse ensuite aux cantons, à compter du moment où la décision de renvoi est exécutoire (et donc en général à l'expiration du délai de départ) un forfait unique couvrant d'éventuelles prestations d'aide d'urgence. Le Conseil fédéral doit fixer par voie d'ordonnance (OA 2) le montant du forfait d'aide d'urgence en tenant compte notamment du délai de départ et de la durée totale du séjour en Suisse, qui peuvent influencer le comportement en matière de départ. Compte tenu non seulement de la longueur de la phase de préparation et de la brièveté du délai de départ prévu, mais aussi des valeurs empiriques du suivi de la suppression de l'aide sociale pour des groupes de personnes comparables, un forfait compris entre 1000 et 1500 francs paraît approprié. Le forfait est par conséquent fixé à 1300 francs dans le projet de modification de l'OA 2 mis en consultation.

3.2.6 Conclusions

Une levée collective du statut S représentera un défi majeur en premier lieu pour les autorités fédérales en raison notamment du traitement du droit d'être entendu et des éventuelles procédures d'asile qui en découleront. Pour les autorités cantonales, le soutien au retour volontaire ainsi que l'exécution des renvois forcés représenteront également un défi important. Il faut en outre s'attendre à ce que les personnes refusant de rentrer dans leur pays engagent également des procédures auprès des autorités cantonales afin d'empêcher l'exécution de la décision ou de la retarder. Afin de minimiser l'impact sur le système d'asile fédéral et sur les structures cantonales, la levée collective devra impérativement intervenir dans un contexte où un retour en sécurité et dignité est possible. Il sera essentiel que la Suisse coopère étroitement avec l'UE et les autorités ukrainiennes afin de mettre en place des conditions permettant une réintégration durable des personnes retournées. Si ces conditions ne sont pas réunies, une surcharge du système d'asile sera inévitable.

3.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure

Dans ce scénario, les efforts visant à mettre fin aux hostilités échouent et la guerre se poursuit, de sorte qu'un retour reste inexigible vers une grande partie du territoire ukrainien. En l'absence de pers-

[37] Art. 82, al. 1, LAsi

pectives concrètes de paix, la pression devrait s'intensifier, tant au niveau européen qu'au niveau national, pour trouver des solutions structurellement viables et durables pour les bénéficiaires du statut S. Il faudrait alors envisager une sortie graduelle du statut S, en concertation avec l'UE. Dans cette hypothèse, les mesures et les principes définis dans les scénarios 1 et 2 s'appliqueraient pour différents groupes de personnes. Nous renvoyons donc aux explications données aux chapitres 3.1 (scénario 1) et 3.2 (scénario 2). Les conditions et modalités précises d'une sortie graduelle du statut S devront être définies en tenant compte de l'approche de l'UE et en concertation avec celle-ci.

3.3.1 Étapes de la levée du statut S

Dans un premier temps, le Conseil fédéral pourrait décider de ne plus octroyer le statut S aux nouveaux arrivants. Cette mesure immédiate permettrait de prévenir une augmentation des demandes de statut S en Suisse en cas de levée de la protection temporaire dans les États membres de l'UE. Les nouveaux arrivants auraient cependant la possibilité de déposer une demande d'asile, ce qui, selon leur nombre à ce moment-là, pourrait faire peser une charge importante sur le système d'asile.

Dans un deuxième temps, il faudrait, dans le cadre d'une large consultation politique, définir les modalités de sortie du statut S pour les personnes qui se trouvent déjà en Suisse. En fonction de la situation en Ukraine, le statut S pourrait par exemple être levé pour les personnes provenant de régions vers lesquelles un retour est exigible. Cette approche serait envisageable si la guerre ne touche plus que certaines régions. Pour ces personnes, le délai de départ et les mesures d'encouragement du retour volontaire proposés dans le scénario 2 s'appliqueraient.

Il faudrait par ailleurs développer, pour toutes les personnes dont le retour n'est pas envisageable en raison de la situation en Ukraine ou de leur situation individuelle, des solutions à moyen et long termes fondées sur la réglementation du séjour en Suisse en vertu d'une autorisation pour cas de rigueur ou d'une admission provisoire. Si l'on veut, pour des raisons humanitaires ou politiques, permettre à des personnes dont le retour en Ukraine serait exigible et qui ne remplissent pas les conditions d'un cas de rigueur de rester durablement en Suisse, il faudrait envisager une modification législative. Il s'agira dans ce cadre de considérer l'égalité de traitement avec des ressortissants d'autres Etats se trouvant dans une situation similaire. Pour éviter de submerger le système d'asile, il faut impérativement maintenir le statut S pour les personnes dont le retour n'est pas envisageable, tant qu'il n'existera pas d'autre solution. Afin de poursuivre les efforts d'intégration des personnes qui se trouvent déjà en Suisse, le « Programme S » serait maintenu jusqu'à ce que tous les bénéficiaires du statut S aient obtenu une autorisation de séjour ou vu lever leur statut S.

Conséquences opérationnelles

Les procédures de levée graduelle du statut S correspondent à celles de la levée complète prévues par le scénario 2. Elles se limitent aux groupes de personnes concernés. Le volume des cas à traiter dépendra de l'évolution de la guerre.

Les nouvelles demandes de protection seront traitées selon la procédure d'asile ordinaire. Elles ne se distingueront en rien des procédures d'asile pour les ressortissants d'autres nations. S'agissant des demandes d'asile déposées, nous renvoyons au commentaire du scénario 2. Là aussi, le nombre de demandes dépendra de l'évolution de la guerre. Au regard du volume actuel des nouvelles demandes de statut S, un passage vers la procédure d'asile pour tous les nouveaux arrivants entraînerait une surcharge des structures d'asile existantes.

En cas de levée du statut S, il faut s'attendre à ce que davantage de personnes estiment nécessaire de déposer une demande pour cas de rigueur, en plus de faire valoir des motifs de persécution ou des obstacles à l'exécution du renvoi. Les critères régissant les procédures devront être communiqués en toute transparence. Le but est d'éviter de surcharger les structures avec des procédures dont l'issue positive n'est pas certaine. Par ailleurs, le traitement des demandes d'autorisation de séjour contingentées pour travailleurs qualifiés devrait être achevé en grande partie avant la levée effective du statut S. En cas de levée partielle du statut S, les mesures d'aide au retour prévues par le scénario 2 seront mises en œuvre avec un groupe cible réduit.

3.3.2 Conclusions

Dans les circonstances actuelles, une levée non graduelle du statut S alors que la guerre perdure surchargerait le système de l'asile sans bénéfice visible, et créerait une grande incertitude chez les personnes concernées. Cette levée devrait donc se faire graduellement et ne serait du reste judicieuse que si l'UE prend des mesures analogues, ou si le nombre des nouvelles demandes ne risque pas de paralyser le système. Tant qu'une de ces deux conditions n'est pas remplie, la levée graduelle ne présente pas d'avantage par rapport au maintien du statut (scénario 1). Un retour ne sera pas exigible pour une majorité des personnes originaires d'Ukraine tant que la guerre se poursuit. Le séjour de ces personnes devrait alors être réglé au cas par cas, au moyen de procédures individuelles. Une telle approche serait en outre contraire à la démarche coordonnée adoptée jusqu'ici avec l'UE.

4 Personnel et finances

Les explications qui suivent visent avant tout à exposer les domaines dans lesquels il faut s'attendre à des tâches et des charges supplémentaires, et les hypothèses sur lesquelles le plan se fonde. Ces hypothèses portent sur les conséquences en matière de ressources humaines et financières supposées pour 2027, mais pas au-delà.

4.1 Confédération

Les explications et les calculs qui suivent se fondent sur des hypothèses quant à l'effectif nécessaire, dans chaque scénario, pour les différentes étapes de la procédure. Leur point de départ réside dans les explications données au chapitre 2.5 « Groupe cible ».

L'évaluation des conséquences s'appuie sur les principes et les procédés ci-après, qui ont fait leurs preuves et qui reposent sur des valeurs empiriques liées au budget de la Confédération :

- barème applicable aux demandes d'asile supplémentaires : pour 1000 demandes d'asile, 15 équivalents plein temps (EPT) ;

- barème applicable au traitement des demandes de protection : pour 15 000 demandes, 63 EPT (y compris mise en œuvre de la motion Friedli)[38], soit 4,2 EPT pour 1000 demandes de protection [39].

- valeurs empiriques liées au simple traitement des cas de rigueur dans le domaine du séjour : pour 1400 demandes, le SEM (par opposition aux cantons, compétents au premier chef) a besoin de 1 EPT ;

- fonctions d'assistance (communication comprise) et de coordination dans le domaine international : bases de calcul fournies par le plan de mise en œuvre de la levée du statut S (procédure et retour) de 2023 ;

Les chapitres qui suivent présentent sommairement les conséquences estimées en matière de personnel découlant de l'extrapolation effectuée selon les principes mentionnés, en supposant que les collaborateurs sont pleinement opérationnels. Portant sur une période de 12 mois débutant en mars 2027, les estimations concernent le traitement des demandes d'autorisation de séjour pour cas de rigueur et des demandes d'autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié, le maintien du programme S et des PIC et les modifications engendrées à l'échelon de la Confédération. Les estimations ne tiennent pas compte des ressources supplémentaires nécessaires, exprimées en EPT, pour les sections chargées du droit d'asile et du droit des étrangers au sein du Tribunal administratif fédéral. Le relèvement du plafond fixé pour le personnel judiciaire ainsi que le nombre de postes supplémentaires nécessaires devront être calculés sur la base de l'augmentation des effectifs de la confédération.

[38] Conformément à la décision du Conseil fédéral du 14 juin 2024

[39] Les chiffres indiqués dans le rapport d'évaluation du 14 juin 2024 (62 EPT pour 15 000 demandes de protection) constituent des estimations des ressources en personnel nécessaires à la mise en œuvre de la motion Friedli, qui ont été établies avant l'introduction des nouveaux processus. Les premières expériences faites après l'introduction de ces processus montrent toutefois que le traitement des cas désormais plus complexes nécessite 4,5 EPT pour 1 000 demandes. Ce nombre plus élevé de 4,5 EPT pour 1 000 demandes n'a pas été pris en compte dans les estimations des répercussions en termes de personnel par scénario.

4.1.1 Scénario 1 : maintien du statut S

Le scénario 1 suppose que, début 2027, la Suisse comptera près de 76 000 titulaires du permis S. Jusqu'à 46 000 d'entre eux pourraient atteindre une durée de séjour de cinq ans dans le courant de l'année 2027 et, partant, déposer une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur. Ce scénario table également sur près de 11 000 personnes susceptibles de recevoir une telle autorisation d'ici la fin de l'année 2027. Par ailleurs, près de 2000 personnes pourraient obtenir une autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié. Enfin, le scénario se fonde sur des valeurs prévisionnelles de 12 000 (+/–3 000) nouvelles demandes de protection en 2027 et 6000 cas (+/–3 000) d'extinction ou de révocation du statut de protection au cours de l'année 2027.

Le scénario 1 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 1,2 milliard de francs pour 2027. Ce montant englobe des dépenses de transfert dans les domaines de l'aide sociale (environ 790 millions) et de l'encouragement de l'intégration (environ 340 millions) ainsi que d'autres coûts liés en particulier aux nouvelles demandes de protection (environ 90 millions). L'effectif nécessaire à la mise en œuvre du scénario 1 est estimé à 78 EPT pour 2027. Ce chiffre devrait permettre de traiter les nouvelles demandes d'octroi d'une protection provisoire, les demandes pour cas de rigueur et les demandes d'autorisation de séjour pour travailleurs qualifiés ainsi que de maintenir les programmes d'intégration cantonaux.

Si la limitation du statut S à certains groupes de personnes entraîne une augmentation du nombre de demandes d'asile émanant d'Ukrainiennes ou d'Ukrainiens, il faudra prévoir un surcroît de ressources humaines et des frais de procédure et d'hébergement supplémentaires.

4.1.2 Scénario 2 : levée complète du statut S

Le scénario 2 suppose qu'au moment où le Conseil fédéral prendra la décision formelle de lever le statut S, la Suisse comptera environ 76 000 titulaires du permis S. Compte tenu du délai de transition, il est supposé que la levée prendrait effet le 1er juillet 2027. Jusqu'à 36 000 de ces personnes pourraient atteindre une durée de séjour de cinq ans dans le courant de l'année 2027 et, partant, déposer une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur. Ce scénario table également sur près de 11 000 personnes susceptibles de recevoir une telle autorisation et sur près de 2000 personnes pouvant obtenir une autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié d'ici la fin de l'année 2027. En outre, environ 5000 personnes sont susceptibles de bénéficier d'un délai transitoire allongé avant la levée de leur statut S, en raison de la formation en cours d'un ou de plusieurs membres de leur famille. On suppose par ailleurs que quelque 46 000 personnes quitteront la Suisse volontairement, dont 13 000 avant même l'entrée en vigueur de la levée. Le rapport entre les départs contrôlés et les départs non contrôlés devrait s'établir à un tiers / deux tiers. Par ailleurs, le scénario suppose qu'une procédure d'asile sera ouverte pour 8000 personnes en vertu du droit d'être entendu, et que 75 % d'entre elles obtiendront le statut de réfugié ou une admission provisoire.

Le scénario 2 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 0,8 milliard de francs pour 2027. Ce montant englobe des dépenses de transfert dans les domaines de l'aide sociale (environ 600 millions) et de l'encouragement de l'intégration (environ 70 millions) ainsi que d'autres coûts liés à la procédure de levée du statut S (environ 90 millions). Par ailleurs, davantage de projets seraient financés par le SEM en Ukraine, en complément à l'engagement du DFAE et du DEFR, par le biais du crédit d'engagement alloué à la coopération internationale en matière de migration et de retour (Crédit IMR)40. Qui plus est, le SEM établirait puis intensifierait un dialogue migratoire avec l'Ukraine.

[40] Volume total du Crédit IMR en 2027 : 13,8 millions de francs

L'effectif nécessaire à la mise en œuvre du scénario 2 est estimé à environ 285 EPT pour 2027. Ce chiffre devrait permettre de traiter les demandes d'octroi d'une autorisation de séjour, les procédures de levée du statut S et de retour ainsi que le traitement des demandes d'asile qui pourraient en résulter. Dans le cas du scénario 2, les répercussions sur les besoins en personnel sont considérables ; elles ne concernent pas seulement les moyens supplémentaires nécessaires, mais surtout le recrutement et la formation de personnel supplémentaire dans des délais très courts. Même si différents modes de recrutement devaient être mis en œuvre (personnel temporaire, examen de la possibilité de recourir à des viviers de personnel au sein du SEM ou de l'administration fédérale), le recrutement et la formation de ce personnel supplémentaire nécessiteront des efforts considérables et prendront un certain temps avant que le personnel requis ne soit disponible et n'atteigne sa pleine productivité. Cela aura des répercussions sur les dossiers en attente, dont le nombre risque d'augmenter. Les besoins concrets seront établis lorsque la décision de levée du statut S sera prise par le Conseil fédéral.

Ces données ne tiennent pas compte des coûts liés au traitement des nouvelles demandes d'asile déposées par des personnes d'Ukraine et des effectifs nécessaires pour les traiter. Le SEM prévoit de manière générale des besoins supplémentaires de 15 EPT pour 1000 demandes d'asile.

4.1.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure

Le scénario 3 suppose que, début 2027, la Suisse comptera 76 000 titulaires du permis S. Jusqu'à 46 000 d'entre eux pourraient atteindre une durée de séjour de cinq ans dans le courant de l'année 2027 et, partant, déposer une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur. Ce scénario table également sur près de 11 000 personnes susceptibles de recevoir une telle autorisation et sur près de 2000 personnes pouvant obtenir une autorisation de séjour contingentée pour travailleur qualifié d'ici la fin de l'année 2027. Ce scénario prend en compte deux mesures :

Mesure 1 : le Conseil fédéral décide de ne plus octroyer le statut S aux nouveaux arrivants, lesquels ont toutefois la possibilité de déposer une demande d'asile. Les explications qui suivent partent du principe d'un statu quo sur le front et d'un taux de protection de 87 %, c'est-à-dire que sur 1000 demandes d'asile déposées par des Ukrainiennes ou Ukrainiens, 870 aboutiront à la reconnaissance du statut de réfugié ou à une admission à titre provisoire.

Mesure 2 : le statut S est levé pour les personnes provenant de régions vers lesquelles un retour est exigible.

Le scénario 3 prévoit une solution intermédiaire entre maintien (scénario 1) et levée (scénario 2) du statut S, selon plusieurs combinaisons et plusieurs moments d'entrée en vigueur. Compte tenu de ces éléments, il est possible d'estimer globalement l'effectif nécessaire à l'échelon de la Confédération pour 1000 demandes d'asile, toutes catégories confondues.

Le scénario 3 prévoit des dépenses totales de l'ordre de 1,1 milliard de francs pour 2027. Ce montant englobe des dépenses de transfert dans les domaines de l'aide sociale (environ 790 millions) et de l'encouragement de l'intégration (environ 340 millions). Le scénario prévoit des dépenses supplémentaires d'environ 40 millions de francs pour 1000 demandes d'asile (mesure 1). Ces coûts seront compensés par des économies pouvant aller jusqu'à 6 millions de francs pour 1000 levées du statut S de personnes qui proviennent d'oblasts sûrs (mesure 2) et dont la durée de séjour en Suisse est inférieure à cinq ans.

Le scénario 3 table sur un effectif de base d'environ 53 EPT au niveau fédéral pour traiter les demandes pour cas de rigueur, pour les tâches de fond et de coordination, pour l'hébergement et la

sécurité ainsi que pour la communication (y compris l'assistance téléphonique) et les autres tâches transversales. À cela s'ajoutent 15 EPT pour 1000 nouvelles demandes d'asile émanant de personnes d'Ukraine (mesure 1) et 4 EPT pour 1000 levées du statut S de personnes originaires de régions sûres (mesure 2).

4.2 Cantons, villes et communes

Les conséquences en matière de finances et de personnel étant très différentes d'un canton à l'autre, seules des observations générales sont possibles.

4.2.1 Scénario 1 : maintien du statut S

Si les bénéficiaires du statut S peuvent obtenir une autorisation de séjour, les cantons devront se doter de personnel supplémentaire, en particulier pour la délivrance des autorisations en question, pour le traitement des demandes pour cas de rigueur et pour l'admission de travailleurs qualifiés.

La charge supplémentaire à laquelle les services cantonaux de migration devront faire face sera principalement liée aux demandes pour cas de rigueur. Les besoins en personnel dépendent en particulier du nombre de demandes déposées et du taux de refus. L'établissement des permis, l'examen et l'octroi des autorisations de séjour liées au statut S et les décisions relatives aux changements de cantons impliqueront aussi du travail supplémentaire.

Les autorités de migration ou du marché du travail auront besoin de davantage de personnel pour établir les autorisations de séjour pour les travailleurs qualifiés ; il en ira de même pour les services sociaux compétents en matière d'asile pour établir les rapports d'évaluation sociale et les attestations de même que pour fournir les prestations d'information et de conseil liées aux demandes pour cas de rigueur. Même chose pour les services cantonaux chargés de l'intégration, qui devront notamment établir des certificats de langue reconnus, fournir des prestations de conseil complémentaires, modifier les applications utilisées dans les domaines des finances et du contrôle de gestion et transmettre les dossiers lors de changement au niveau de la gestion des cas. Dans le domaine du retour, on ne prévoit pas d'accroissement significatif de la charge de travail par rapport à la situation actuelle. En fonction de la répartition des tâches au niveau cantonal, ce scénario pourrait entraîner une charge plus importante pour les autorités cantonales ou communales.

Il n'est pas possible d'estimer les coûts supplémentaires au niveau de tous les cantons, villes et communes. Les coûts en question ne devraient pas intervenir qu'en 2027, mais également les années suivantes, puisque le nombre de personnes à protéger séjournant depuis cinq ans en Suisse continuera à augmenter. Reste encore à déterminer notamment le montant de l'aide sociale versée aux titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S. En fonction des bases légales dont ils disposent et de leur orientation politique, les cantons pourraient devoir légiférer et assumer d'importantes charges financières supplémentaires, notamment si les bénéficiaires devaient recevoir les mêmes prestations que les personnes résidant en Suisse. Seront déterminants le montant de ces prestations par rapport à l'aide sociale en matière d'asile versée jusqu'ici, le nombre de personnes en quête de protection dépendantes de l'aide sociale et la suppression des subventions fédérales.

4.2.2 Scénario 2 : levée compète du statut S

En cas de levée du statut S, les cantons, villes et communes devraient faire face à une surcharge considérable en matière d'organisation, de personnel et de finances. Les services cantonaux de migration seraient particulièrement concernés, puisqu'ils devraient traiter les demandes pour cas de rigueur, organiser les retours volontaires, exécuter les renvois et traiter d'éventuelles procédures visant

à empêcher ou retarder l'exécution des renvois. Les services-conseils en vue du retour seraient également davantage sollicités, notamment pour le soutien aux personnes vulnérables ou aux personnes âgées.

Une fois les décisions de renvoi entrées en force, les personnes concernées auraient droit à l'aide d'urgence. Ainsi, en fonction de la situation dans les régions d'asile et dans les cantons, il faudrait développer les capacités des centres de retour ou prévoir des structures d'hébergement supplémentaires. De plus, le domaine des renvois sous contrainte pourrait être confronté à une hausse des besoins au niveau des jours de séjour, des jours d'arrêt, des examens médicaux et des accompagnants.

Les autorités de police devront faire face à des surcharges dans l'exécution des renvois. Le traitement d'éventuelles demandes d'autorisation de séjour pour les travailleurs qualifiés donnera plus de travail aux autorités de migration ou du marché du travail. Quant aux services sociaux et aux offices de l'asile, ils seront davantage sollicités par l'établissement des rapports d'évaluation sociale et par l'organisation des retours. Quant aux services cantonaux chargés de l'intégration, ils devront supporter un surcroît de travail lié aux certificats de langue, aux prestations d'information et de conseil, à la gestion des contrats et aux travaux de remise en état des locaux. En outre, l'hébergement des personnes qui déposeraient une demande d'asile après la levée du statut S et l'aide sociale qui leur serait versée entraînerait des charges supplémentaires. En fonction de la répartition des tâches au niveau cantonal, ce scénario pourrait entraîner une charge plus importante pour les autorités cantonales ou communales. L'organisation des départs et l'adaptation des structures d'hébergement sont d'importants facteurs de surcoûts. Jusqu'au départ des personnes concernées, les cantons, respectivement les villes et communes, demeurent responsables des prestations de soutien (aide sociale et aide d'urgence) et supportent les coûts qui ne sont pas indemnisés par la Confédération.

Reste enfin à savoir quelle sera la procédure suivie avec les personnes qui déposent une demande d'asile après la levée du statut S, en particulier pour ce qui est d'un éventuel transfert vers un CFA ou d'une nouvelle attribution à un canton. Pendant une procédure d'asile ultérieure, les forfaits globaux peuvent à nouveau être octroyés dans la mesure où les personnes concernées relèvent de la responsabilité des cantons. Ces forfaits ne sont toutefois pas cumulables : en cas d'admission provisoire ultérieure, la durée pendant laquelle la protection provisoire leur a été accordée est prise en compte dans la durée maximale d'indemnisation.

4.2.3 Scénario 3 : sortie du statut S alors que la guerre perdure

Le passage de la procédure de protection à la procédure d'asile ordinaire n'aurait pas d'implications immédiates pour les cantons, villes et communes. Toutefois, la levée du statut de protection pour certains groupes de personnes aurait les mêmes répercussions – notamment en termes de charges supplémentaires – que le scénario 2. De plus, il faut toujours prendre en considération les conséquences de la mise en œuvre de la motion Friedli. La suppression de la possibilité pour les nouveaux arrivants de déposer une demande de protection devrait avoir des conséquences comparables pour les trois niveaux de l'Etat.

5 Communication

La décision du Conseil fédéral concernant l'avenir du statut S devra s'accompagner d'une communication claire et ciblée. Cela permettra de garantir que les décisions prises soient comprises par les acteurs concernés et qu'elles puissent être mises en œuvre rapidement et efficacement. Un plan de communication établissant les groupes cibles, les principaux messages à communiquer ainsi que les processus à respecter sera ainsi élaboré en vue de la décision du Conseil fédéral en été 2026. Il est essentiel d'assurer bien en amont la communication interne et la concertation entre la Confédération, les cantons, les communes et les partenaires internationaux et non gouvernementaux. La communication externe sera d'autant plus crédible qu'elle reposera sur une compréhension commune et sur des éléments de langage homogènes.

La communication avec les titulaires du statut S mérite une attention particulière. Ces personnes sont très actives sur les réseaux sociaux, où des rumeurs et des fausses informations peuvent entraver la communication des autorités. Aussi le plan prévoit-il une présence active, plurilingue et assidue des autorités sur les plateformes pertinentes, complétée par des informations de référence claires, afin de couper court aux rumeurs et de rectifier les informations fausses. Le jour où le Conseil fédéral prendra sa décision, il faudra que tous les groupes cibles disposent simultanément de toutes les informations pertinentes pour eux. Le plan définit à cet effet un plan de communication clair, des messages harmonisés et des produits à préparer.

5.1 Principes et but de la communication

La communication fait partie intégrante du pilotage politique et opérationnel ; il ne s'agit pas d'une étape postérieure à une décision. Quelles que soient les compétences fédérales en la matière, il faut garantir une terminologie homogène, un calendrier commun et des messages harmonisés entre les acteurs concernés. La communication doit en outre tenir compte d'une manière transparente et réaliste de la forte incertitude liée à la situation en Ukraine, afin d'éviter les signaux trompeurs et les attentes infondées. Elle est focalisée sur la situation et sur les besoins des personnes concernées.

Il faut veiller à répartir clairement les rôles entre tous les services impliqués. La communication globale stratégique est du ressort de la Confédération, et plus particulièrement du SEM en tant qu'unité responsable. C'est aussi à la Confédération qu'incombe la coordination avec l'UE, les partenaires internationaux et l'ambassade d'Ukraine. Les cantons quant à eux sont responsables de l'exécution et de l'information individuelle des personnes concernées. Ils garantissent la communication à l'échelle régionale sur la base des messages et des éléments de langage définis en commun. Le but est de parvenir à une compréhension commune à tous les échelons de l'État et parmi tous les partenaires, tout en évitant les informations trompeuses, les rumeurs et les déclarations contradictoires. Il s'agit en outre informer tous les acteurs concernés en temps et en heure pour permettre la mise en œuvre efficace des décisions prises.

5.2 Groupes cibles

La communication s'adresse en premier lieu aux titulaires du statut S, notamment aux personnes susceptibles d'obtenir une autorisation de séjour, aux personnes susceptibles de déposer une demande pour cas de rigueur, aux employeurs, aux personnes dont le retour est envisageable et, selon le scénario, aux nouveaux arrivants. Elle vise également les partenaires étatiques et institutionnels, notamment les cantons, les villes et les communes, les bureaux de conseil juridique et autres ONG, les services fédéraux compétents, les institutions de l'UE, les autorités partenaires étrangères et les organisations internationales. Elle s'étend en outre à la société civile, aux milieux économiques et au grand public par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

Elle produit notamment le site Internet « Avenir du statut S », des éléments de langage et des messages clés, des aide-mémoires pour les titulaires du statut S concernant les différents scénarios, des lettres standard et des modèles de document. Les réseaux sociaux revêtent à cet égard une importance décisive car nombre de bénéficiaires du statut S s'en servent comme canaux d'information et d'échanges alors qu'ils présentent un risque élevé quant à la diffusion de rumeurs, d'informations trompeuses et de désinformation ciblée. D'où la nécessité d'une présence active, permanente et claire des autorités. La communication doit par ailleurs s'adresser d'une manière appropriée aux médias et aux acteurs politiques nationaux et régionaux.

6 Conclusions

L'avenir du statut S dépendra de l'évolution de la guerre en Ukraine, des discussions au niveau européen concernant la protection des Ukrainiennes et des Ukrainiens ainsi que des débats politiques en Suisse autour de l'accueil des personnes fuyant la guerre. Ces trois paramètres influenceront la décision du Conseil fédéral en été 2026. Le plan sur l'avenir du statut S permet d'identifier les principaux scénarios possibles sur la base de ces paramètres et de définir des orientations stratégiques pour leur mise en œuvre. Il identifie en outre les conséquences opérationnelles ainsi que sur les ressources de la Confédération et des cantons. Il permettra d'informer la décision du Conseil fédéral qui devrait être prise en été 2026.

Préserver le système d'asile tout en offrant une protection rapide et efficace pour les personnes fuyant l'Ukraine était l'objectif principal du Conseil fédéral lors de l'activation du statut S. Ces principes resteront centraux pour l'avenir du statut S. Ainsi, les mesures élaborées dans le cadre de ce plan visent avant tout à limiter l'impact sur le système d'asile et plus généralement sur les structures administratives aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Ceci dans le but d'offrir une protection rapide ainsi qu'une information transparente concernant les perspectives pour les titulaires de statut S.

Ainsi, une levée complète ou partielle du statut S ne devrait être envisagée que si les arrivées de personnes fuyant l'Ukraine diminuent fortement et qu'un retour est considéré raisonnable pour une majorité de personnes avec statut S. Dans le cadre légal actuel, une levée partielle ou complète du statut S alors que ces conditions ne seraient pas réunies engendrerait inévitablement une surcharge du système d'asile et une précarité pour les personnes en besoin de protection.

Le maintien du statut S au-delà de mars 2027 permettra aux personnes bien intégrées sur le marché du travail d'obtenir une autorisation de séjour indépendamment du statut S. Pour ces personnes, leur statut ne relèvera plus d'une logique orientée vers le retour. Ce changement de statut agira comme moteur d'intégration ouvrant des opportunités nouvelles pour les personnes concernées ainsi que pour le marché du travail suisse. Grâce aux qualifications acquises en Suisse, elles pourront, en cas de retour, apporter leur contribution à la reconstruction de l'Ukraine.