

Frau Seraina Nufer
Co-Abteilungsleiterin Protection
Rechtliche Grundlagen und Rückberatung
031 370 75 75
seraina.nufer@fluechtlingshilfe.ch

Herr Mark Engler
Staatssekretariat für Migration
mark.engler@sem.admin.ch

Bern, 9. März 2022

Konsultation zur Anwendung des Schutzstatus S (Ukraine): Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Sehr geehrter Herr Engler

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zur Anwendung des Schutzstatus S, zu den einzelnen Vorschlägen der Konsultationsvorlage sowie zu weiteren aus unserer Sicht wichtigen Punkten.

Die SFH begrüsst die rasche Reaktion des Bundesrates auf die Ukraine-Krise und **unterstützt, dass der Schutzstatus S angewandt werden soll, dass die Schweiz sich bei dessen Ausgestaltung an der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz orientiert, und dass sie sich am Solidaritätsmechanismus der EU beteiligen möchte**. Dies ermöglicht es, den aus der Ukraine Geflüchteten in Europa und in der Schweiz rasch und unkompliziert Schutz und Aufnahme zu bieten. Vor dem Hintergrund der Konflikte der letzten Jahre (z.B. Syrien, Afghanistan) stand die SFH dem Status S kritisch gegenüber, insbesondere, weil gemäss ihrer Einschätzung die Fluchtgründe in diesen Kontexten komplex sind und zahlreiche Betroffene die Flüchtlingseigenschaft erfüllen können, weshalb es eine individuelle Prüfung der Fluchtgründe braucht. Die aktuelle Ausgangslage in der Ukraine ist aber anders: Die grosse Mehrheit der schutzsuchenden Personen verlässt die Ukraine aufgrund des Kriegsausbruchs. In dieser Konstellation ist es aus Sicht der SFH sinnvoll, den Schutzstatus S anzuwenden.

Da der Status S noch nie angewandt wurde, kann nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Die rechtliche Regelung wurde entsprechend seit ihrer Schaffung nicht eigenständig weiterentwickelt, sondern lediglich fortlaufend auf dem Papier weitergeführt, während sich das asyl- und ausländerrechtliche System in vielerlei Hinsicht weiterentwickelt hat. Die Regelung kann deshalb nicht einfach «auf Knopfdruck» aktiviert werden, sondern es müssen zuerst einige grundlegende Fragen bezüglich der Statusrechte, deren Umsetzung und die längerfristige Perspektive für die Betroffenen geklärt werden. Diese zentralen Aspekte müssen bereits von Anfang an mitgedacht werden, damit der Status zeitgemäss ausgestaltet werden kann. Da die Dauer des Konflikts zurzeit nicht absehbar ist und da der Status im Sinne europäischer

Kohärenz **nicht unter die Mindeststandards der EU-Richtlinie zurückfallen darf**, muss der Status S **entsprechend der aktuellen Situation ausgestaltet werden**. Der Spielraum des Bundesrates und des SEM bei der Umsetzung des Status S ist entsprechend auszuschöpfen.

1. Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S

Die SFH befürwortet die Anwendung des Schutzstatus S für **sämtliche der vorgeschlagenen Personengruppen a)-d)**.

Die SFH anerkennt, dass der Schutzstatus S als vorübergehende Regelung konzipiert ist, die in erster Linie Betroffenen rasch Schutz bieten und gleichzeitig auch das Asylsystem entlasten soll. Auch gehen wir aktuell davon aus, dass die meisten der seit Kriegsausbruch Geflüchteten grundsätzlich vor dem Krieg fliehen (und individuelle Verfolgungsgründe bzw. Personen, die diese explizit in einem Asylverfahren geltend machen möchten, zumindest zurzeit eher die Ausnahme bilden dürften). Dennoch muss das grundlegende, auf übergeordnetem Völkerrecht (Art. 14 AEMR) basierende **Recht, ein Asylgesuch zu stellen, gewährleistet bleiben** und darf nicht durch die Regelung des Status S ausgehebelt werden. Dies ist wichtig für Fälle, deren Flüchtlingseigenschaft in der Kurzbefragung nach der Registrierung nicht als «offensichtlich» gemäss Art. 69 Abs. 2 AsylG eingestuft wurde. Es muss möglich sein, dass Personen, die bereits einen Schutzstatus S erhalten haben, **zu einem späteren Zeitpunkt** ein Asylgesuch stellen können. Dies ist wesentlich, wenn sich erst nachträglich (z.B. infolge einer Beratung bei einer Rechtsberatungsstelle im Kanton) herausstellt, dass individuelle Fluchtgründe vorliegen, oder wenn die Flüchtlingseigenschaft erst zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt ist aufgrund neuer Entwicklungen des Konflikts. Da aktuell davon ausgegangen wird, dass die Geltendmachung individueller Verfolgungsgründe nur eine kleine Anzahl Personen betrifft, würde dadurch auch keine Überlastung des Asylsystems drohen. Im Gegenteil könnte dies dazu beitragen, eine spätere Überlastung des Asylsystems zu vermeiden, damit bei Aufhebung des Schutzstatus S nicht sämtliche Asylgesuche gleichzeitig überprüft werden müssen (denn das grundsätzliche Risiko einer zeitlichen Verschiebung der Überlastung besteht in der Konzeption des Schutzstatus S). Sämtliche Personen des genannten Personenkreises, der unter den Schutzstatus S fallen soll, müssen also **auch bei Gewährung des Schutzstatus S jederzeit die Möglichkeit haben, ein Asylgesuch zu stellen**, um eine individuelle Prüfung der Asylgründe für Personen zu ermöglichen, welche die Flüchtlingseigenschaft potentiell erfüllen. Dies wäre auch kohärent mit den Vorgaben der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, welche den Zugang zum Asylverfahren explizit vorsieht: «Es ist zu gewährleisten, dass Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen, jederzeit einen Asylantrag stellen können.» (Art. 17 Abs. 1 RL 2001/55/EG). Auch die Botschaft zum Asylgesetz bei Einführung des Schutzstatus S hielt fest: «Grundsätzlich kann die Gewährung vorübergehenden Schutzes das Recht eines Flüchtlings, seine Anerkennung als Konventionsflüchtling zu verlangen, nicht beschränken.»¹

In Bezug auf **Drittstaatsangehörige** (Ziff. c) und d)) muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob sie in ihren Heimatstaat zurückkehren können. Drittstaatsangehörige, die nicht unter den Personenkreis des Schutzstatus S fallen, müssen Zugang zum Asylverfahren haben. Personen, die sicher in ihren Heimatstaat zurückkehren können, muss in der Schweiz ein kurzfristiger legaler Aufenthalt ermöglicht werden zwecks Organisation der Heimreise; sie sollten dabei unterstützt werden, die notwendigen Schritte zu tätigen und bei Bedarf Zugang zu ihren

¹ Botschaft zum Asylgesetz, BBl 1996 II 1, S. 19.

Auslandsvertretungen zu haben. Drittstaatsangehörigen, die aus der Ukraine fliehen, muss eine barrierefreie Einreise an der Grenze ermöglicht werden. Verschiedene aktuelle Berichte zeigen, dass nicht-ukrainische Staatsangehörige auf der Flucht verschiedentlich auf zusätzliche Hürden stossen, indem ihnen der Zugang zu Zügen verwehrt wird oder sie an den Grenzen abgewiesen werden. Dies ist unhaltbar: Drittstaatsangehörige, die aufgrund des Kriegs aus der Ukraine fliehen, benötigen gleichermassen unmittelbaren Schutz und dazu Zugang zu einem sicheren Gebiet. Daher ist diesen Personen ebenfalls (wie es zurzeit für ukrainische Staatsangehörige gehandhabt wird) **unbürokratisch die Einreise an den Grenzen zu ermöglichen und es ist aus humanitären Gründen von den üblichen Einreisevoraussetzungen und -formalitäten abzusehen**. Dies entspricht auch den Guidelines der EU-Kommission zur Handhabung der Situation an den Grenzen EU-Ukraine vom 2. März 2022.² Auch muss in Bezug auf sämtliche aus der Ukraine geflüchtete Personen sowohl bei der Einreise als auch allen Formen der Unterbringung (privat oder kollektiv) ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, die Geflüchteten (darunter viele Mütter mit Kindern sowie unbegleitete Kinder) vor Menschenhandel, Ausbeutung und Übergriffen zu schützen.

Zeitpunkt der Ausreise: Gemäss EU-Ratsbeschluss ist die Anwendung des vorübergehenden Schutzes für Personen vorgesehen, die seit dem 24. Februar 2022 im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine vertrieben wurden. Die Mitgliedstaaten können jedoch eigenständig entscheiden, den Schutz darüber hinaus auszuweiten, also auch auf Personen, die bereits vor dem 24. Februar 2022 in die EU gekommen sind (Erwägungsgrund 13 des Ratsbeschlusses). An dieser grosszügigeren Auslegung sollte sich auch die Schweiz orientieren und folgende Personen (ukrainische Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige mit legalem Aufenthalt in der Ukraine) ebenfalls in den Schutzstatus S aufnehmen und zusätzlich den Zugang zum Asylverfahren gewährleisten:

- **Personen, die aufgrund des sich abzeichnenden Konflikts bereits vor dem 24. Februar 2022 die Ukraine verlassen haben.**
- **Personen, die sich bereits vor Ausbruch des Konflikts ausserhalb der Ukraine aufgehalten haben, zwecks Arbeit oder aus anderen Gründen.**
- **Personen, die bereits vor Ausbruch des Konflikts in der Schweiz einen Wegweisungsentscheid erhalten haben.**

Schliesslich weist die SFH darauf hin, dass die Beschränkung des Beschwerderechts auf den Grundsatz der Einheit der Familie gemäss Art. 68 Abs. 2 AsylG problematisch ist mit Blick auf das Recht auf eine effektive Beschwerde. Auch die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sieht einen Rechtsbehelf vor sowohl bei Ausschluss vom vorübergehenden Schutz als auch von der Familienzusammenführung (Art. 29 RL 2001/55/EG). Umso mehr Bedeutung kommt dem Zugang zum Asylverfahren auch für Personen zu, denen kein Schutzstatus S gewährt wird.

2. Wartefrist beim Zugang zur Erwerbstätigkeit

Die SFH begrüsst die Verkürzung der Wartefrist, da angesichts der möglicherweise längeren Kriegsdauer mit einem längeren Aufenthalt gerechnet werden muss, weshalb ein **möglichst rascher Zugang zum Arbeitsmarkt** sowohl aus Sicht der Geflüchteten als auch für die

² Communication from the Commission, Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders, C(2022) 1404 final, 02.03.2022, https://ec.europa.eu/home-affairs/document/download/83cd3f41-d0b2-4a58-b6b5-efd8894b2070_en, Ziff. 2.

Schweizer Gesellschaft sinnvoll ist. Die SFH unterstützt daher, dass der Bundesrat bezüglich Wartefrist günstigere Bedingungen erlassen möchte (Art. 75 Abs. 2 AsylG). Aus Sicht der SFH sollte der Zugang zum Arbeitsmarkt so rasch wie möglich erfolgen, also idealerweise **ohne Wartefrist**. Zu einem möglichst raschen und unkomplizierten Zugang zum Arbeitsmarkt könnte zudem beitragen, die Bewilligungs- durch eine Meldepflicht zu ersetzen.

Zusätzlich muss für Kinder im schulpflichtigen Alter ein **rascher Zugang zu Schulbildung** gewährleistet sein (Art. 19 BV). Dazu müssen sämtliche wichtigen Fragen zur Umsetzung in den Gemeinden (Einschulung in regulären Klassen, Ausbau von Integrationsklassen für eine beschränkte Anfangszeit) möglichst rasch geklärt werden unter Einbezug und Unterstützung der beteiligten Akteure von Kantonen und Gemeinden.

3. Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit

Die SFH begrüsst, dass Art. 53 VZAE dahingehend angepasst werden soll, eine selbständige Erwerbstätigkeit für Personen mit Schutzstatus S zu ermöglichen, mit den üblichen geltenden Bedingungen.

4. Reisefreiheit

Die SFH begrüsst, dass Reiseerleichterungen geprüft werden, damit sich die geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer im Schengen-Raum bewegen können. Dies erlaubt es ihnen, Kontakte zu Verwandten und Bekannten zu pflegen, die in andere europäische Länder geflohen sind oder bereits dort leben. Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum ist auch im Hinblick darauf sinnvoll, dass die Schweiz sich am Solidaritätsmechanismus gemäss EU-Richtlinie beteiligen möchte, der eine *Relocation* Schutzbedürftiger in einen anderen europäischen Staat erlauben soll, um eine Überlastung der Aufnahmekapazitäten der Erstaufnahmeländer zu vermeiden. Um die Gleichbehandlung innerhalb des Status S zu gewährleisten, müssen **nicht nur ukrainische Staatsangehörige, sondern sämtliche Schutzbedürftige, die unter den Status S fallen, zu diesen Reiseerleichterungen berechtigt** sein (Personenkreis Ziff. a)-d), also auch die Drittstaatsangehörigen gemäss Ziff. b)-d)). Die erwähnte zur Diskussion stehende Regelung, wonach «Personen mit einem Schutzstatus S von einer Bewilligungspflicht für Reisen im Schengen-Raum ausgenommen sind», würde dies gewährleisten.

5. Familienvereinigung

Die Familienzusammenführung sollte analog zur EU-Richtlinie **grosszügig** ermöglicht werden (nicht nur für die Kernfamilie). Dies wird in der Konsultationsvorlage bei der Definition des Personenkreises analog der EU-Regelung berücksichtigt («...und ihre Familienangehörigen (Partner, minderjährige Kinder und andere enge Verwandte, welche zum Zeitpunkt der Flucht ganz oder teilweise unterstützt wurden)»). Die SFH begrüsst dies. Aus unserer Sicht sollte aber zusätzlich noch präzisiert werden, dass entsprechend dieser Definition auch eine Familienvereinigung in der Schweiz ermöglicht wird, wenn die Familie aufgrund der Kriegergebnisse getrennt wurden (Art. 71 Abs. 3 und 4 AsylG).

6. Kantonswechsel

Aus Sicht der SFH sollte der Kantonswechsel für Schutzbedürftige bereits von Anfang an (und nicht erst nach fünf Jahren) möglichst einfach ermöglicht werden. So könnten nicht nur bei der erstmaligen Kantonzuteilung bestehende Bindungen (Verwandte, Bekannte, bestehende Gastfamilien während des Registrierungsprozesses), sondern auch später auftretende Bindungen (z.B. Finden eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes, nachträglich einreisende Verwandte, nachträgliche private Unterbringung in einem anderen Kanton) berücksichtigt werden, was sowohl für die unmittelbare Unterstützung der Betroffenen als auch mit Blick auf Erwerbstätigkeit und Integration bei längerem Aufenthalt vorteilhaft wäre.

7. Integrationsmassnahmen

Gemäss den Ausführungen in der Konsultationsvorlage und der aktuellen Regelung des Schutzstatus S in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) ist für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (d.h. während der ersten fünf Jahre) keine spezifische Integrationsförderung vorgesehen; erst zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung (nach fünf Jahren) erhalten die Kantone vom Bund die Integrationspauschale. Die SFH nimmt zur Kenntnis, dass der Schutzstatus S als vorübergehende Regelung konzipiert wurde, basierend auf der Annahme, dass die Betroffenen wieder in ihren Heimatstaat zurückkehren, sobald der Konflikt beendet ist. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Konflikte viele Jahre oder sogar Jahrzehnte lang andauern können (Beispiele: Afghanistan, Syrien, Somalia). Den Betroffenen ist somit eine Rückkehr längerfristig nicht möglich, weshalb der Integration im Aufnahmestaat eine grosse Bedeutung zukommt. Dies betrifft viele in der Schweiz vorläufig aufgenommene Personen, die trotz des als «vorläufig» bezeichneten Status langfristig in der Schweiz bleiben. Dies wurde inzwischen anerkannt, indem die vorläufig Aufgenommenen eine explizite Zielgruppe der Integrationsförderung gemäss Integrationsagenda bilden. Momentan ist nicht absehbar, wie sich der Konflikt in der Ukraine entwickelt und von welcher Zeitdauer ausgegangen werden muss. **Es muss zumindest mit der Möglichkeit eines länger andauernden Konflikts gerechnet werden.** Mit Blick darauf brauchen die Betroffenen eine **Integrationsperspektive**; eine fünfjährige «Wartefrist» ist aus Integrationsicht viel zu lange. Auch ist nicht realistisch davon auszugehen, dass die meisten Schutzbedürftigen sogleich arbeiten können, ohne dass dies mit Sprachkursen und Begleitung bei der Arbeitsmarktintegration sowie mit arbeitsmarktlichen Massnahmen aktiv gefördert und unterstützt wird. Das alleinige Recht auf rasche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit reicht daher nicht aus. Die Integrationsperspektive muss von Anfang an mitgedacht werden. **Die SFH fordert deshalb, dass auch für Schutzbedürftige mit Status S arbeitsmarktliche Massnahmen und der Zugang zu Integrationsleistungen wie Sprachkurse, Unterstützung und Förderung der Arbeitsmarktintegration bzw. Bildung und Beschäftigungsprogramme (für nicht Erwerbstätige) vorgesehen wird, und dass dafür die erforderlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.** Die notwendigen Ressourcen sind zentral, damit die Kantone entsprechende grundlegende Integrationsleistungen anbieten können. Zudem brauchen die Kantone und Gemeinden die **notwendigen Ressourcen für die Begleitung und Betreuung von Menschen, die aufgrund des Kriegs traumatisiert sind und spezifische Unterstützung brauchen.** Auch damit solche Bedürfnisse überhaupt erkannt werden, ist eine gute Begleitung und Zugang zu entsprechenden Angeboten wichtig.

8. Neubeurteilung der Lage

Der Ausweis S wird zunächst für ein Jahr ausgestellt. Da zurzeit noch nicht absehbar ist, wie sich der Konflikt entwickelt, und da sich je nach Verlauf und Dauer die Bedürfnisse der Betroffenen bezüglich Schutz, Aufnahme und Integration ändern können,³ schlägt die SFH vor, kurz vor Ablauf der Jahresfrist eine Neubeurteilung der Situation vorzunehmen. Wenn sich abzeichnet, dass die Betroffenen mittelfristig nicht zurückkehren können, ist zu prüfen, ob der Schutzstatus S nach wie vor die passendste Lösung ist, oder welche andere Lösung denkbar wäre, beispielsweise die Personen dem ordentlichen Asylverfahren zuzuführen. Entsprechende Vorschläge sollten erneut mit Kantonen, Hilfswerken und UNHCR konsultiert werden.

Abschliessend möchten wir noch einmal unsere Anerkennung für die rasche Reaktion und den Einsatz der Schweizer Behörden für eine solidarische Unterstützung der aus der Ukraine Geflüchteten sowie der EU-Nachbarstaaten der Ukraine ausdrücken. Die SFH anerkennt und schätzt die pragmatische Bereitschaft, rasch der aktuellen Situation angemessene Lösungen zu schaffen und dahingehend mit den beteiligten Akteuren zusammenzuarbeiten. Die SFH hofft, dass die dabei gesammelten Erfahrungen als positives und konstruktives Beispiel für den Umgang mit künftigen Konflikten und den davon Betroffenen dienen werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen steht Ihnen Frau Seraina Nufer, Co-Abteilungsleiterin Protection, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Miriam Behrens
Direktorin



Seraina Nufer
Co-Abteilungsleiterin Protection

³ Entsprechend ist gemäss Botschaft zum Asylgesetz bei Einführung des Schutzstatus S vorgesehen, die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen während ihres Aufenthalts stufenweise auf das Niveau der Flüchtlingskonvention anzuheben: Botschaft zum Asylgesetz, BBl 1996 II 1, S. 19f. Da die Rechte aufgrund Status S in verschiedener Hinsicht eingeschränkt sind, z.B. bezüglich Sozialhilfeansätzen, drängt sich eine zeitnahe Neubeurteilung auf.