

## UNHCR Stellungnahme zur Einführung des vorübergehenden Schutzes für Flüchtlinge aus der Ukraine

### Einleitung

Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats<sup>1</sup> nimmt UNHCR im Folgenden Stellung zur Anwendung des vorübergehenden Schutzes auf schutzbedürftige Personen, die infolge des Kriegs in der Ukraine nach Liechtenstein kommen.

UNHCR begrüsst den Vorschlag der Liechtensteinischen Regierung, vorübergehenden Schutz nach Art. 43 Asylgesetz (AsylG) anzuordnen, um damit schutzbedürftigen Personen, die aus der Ukraine geflohen sind, sofort Schutz gewähren zu können. Eine ähnliche Entscheidung trafen bereits die Europäische Union mit dem Durchführungsbeschluss zur Richtlinie über den vorübergehenden Schutz<sup>2</sup> (nachfolgend Durchführungsbeschluss) sowie die Schweiz. UNHCR unterstützt die Bestrebungen der Regierung, den vorübergehenden Schutz an die Schweizer Regelung anzugleichen. Damit wird sichergestellt, dass die Geflüchteten im Schengen-Raum gleichbehandelt werden. UNHCR würde es darüber hinaus begrüssen, wenn Liechtenstein sich an dem in der EU-Richtlinie vorgesehenen Solidaritätsmechanismus beteiligt, um die besonders betroffenen EU-Länder an der Grenze zur Ukraine zu entlasten.

Mit den nachstehenden Empfehlungen unterstützt UNHCR den von der Regierung vorgeschlagenen integrativen Ansatz, die vorübergehende Schutzgewährung auf alle schutzbedürftigen Personen anzuwenden, die aufgrund der aktuellen Situation aus der Ukraine fliehen. Ferner schlägt UNHCR vor, diesen Personen einen Rechtsstatus zu gewähren, der dem von Flüchtlingen weitgehend angeglichen ist. UNHCR geht davon aus, dass viele Personen, die aus der Ukraine fliehen, die Flüchtlingsdefinition in Artikel 1 A 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen. UNHCR empfiehlt der Regierung unter anderem, erwerbstätige Begünstigte des vorübergehenden Schutzes von der Lohnzession nach Artikel 56 des Asylgesetzes auszunehmen und alle Begünstigten des vorübergehenden Schutzes frühzeitig in Integrationsprogramme einzubeziehen.

---

<sup>1</sup> Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

<sup>2</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ST/6846/2022/INIT, verfügbar unter: ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1–6 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC)

## Personenkreis für die Anwendung des vorübergehenden Schutzes

Im Beschluss, den Schutzstatus S auf Personen anzuwenden, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen, hat der Schweizer Bundesrat am 11. März 2022 entschieden, nicht nur ukrainische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und ihre Familienangehörigen zu schützen. Auch Antragstellende anderer Nationalitäten sowie Staatenlose und ihre Familienangehörigen, die in der Ukraine internationalen oder nationalen Schutz genossen oder sich anderweitig, rechtmässig in der Ukraine aufgehalten haben, und die keine Möglichkeit haben, sicher und dauerhaft in ihr Heimatland zurückzukehren, werden in den persönlichen Geltungsbereich des Schutzstatus S einbezogen.<sup>3</sup> Auch nach dem Durchführungsbeschluss des Rates der EU erhalten nebst ukrainischen Staatsangehörigen auch Drittstaatsangehörige mit Flüchtlingsstatus oder dauerhaftem Aufenthalt in der Ukraine vorübergehenden Schutz.

Darüber hinaus können die EU-Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen mit Aufenthalt in der Ukraine, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, sowie Staatenlosen den vorübergehenden Schutz gewähren. UNHCR hat alle EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, einen integrativen Ansatz zu verfolgen und von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, auch diesen Gruppen vorübergehenden Schutz zu gewähren.<sup>4</sup> Nach Informationen von UNHCR wollen verschiedene Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Deutschland, dieser Aufforderung nachkommen.

UNHCR würde es begrüessen, wenn sich auch Liechtenstein diesem umfassenden Ansatz anschliesst. Die Schutzbedürftigkeit dieser Gruppen ist nicht anders als die ukrainischer Staatsangehöriger, sodass sich eine solche Gleichbehandlung empfiehlt. Die Ausweitung des vorübergehenden Schutzes auch auf die genannten Personengruppen wird dazu beitragen, den Druck auf das liechtensteinische Asylsystem zu verringern, da diese Personen dann nicht jeden Schritt eines regulären Asylverfahrens durchlaufen müssen.

Nach den letzten, von UNHCR veröffentlichten Daten, war die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden in der Ukraine vor dem 24.02.2022 relativ gering und umfasste etwa 5.000 Personen, hauptsächlich aus Afghanistan und Syrien stammend.<sup>5</sup> Die Zahl der staatenlosen Personen oder Personen mit unklarer Staatsangehörigkeit betrug rund 38.000.

## Aufnahme der unselbstständigen Erwerbstätigkeit und Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit

Ein frühzeitiger Zugang zum Arbeitsmarkt kann dazu beitragen, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu verringern und die Wiedereingliederung nach einer möglichen Rückkehr ins Herkunftsland zu erleichtern. Daher sieht Art. 17 der Genfer Flüchtlingskonvention vor, dass Flüchtlinge, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten aufhalten, im Hinblick auf die unselbständige Erwerbstätigkeit mit Staatsangehörigen gleichbehandelt werden.

<sup>3</sup> Staatssekretariat für Migration (SEM), Faktenblatt «Schutzstatus S», verfügbar unter <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/faktenblatt-schutzstatus-s.pdf>.

<sup>4</sup> UNHCR, 4 März 2022, News Comment: UNHCR welcomes EU decision to offer Temporary Protection to Refugees fleeing Ukraine, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/3/6221f1c84/news-comment-unhcr-welcomes-eu-decision-offer-temporary-protection-refugees.html>.

<sup>5</sup> [https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/03/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update\\_FINAL-1.pdf](https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/03/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update_FINAL-1.pdf).

Zumindest sollten sie aber mit der Ausländergruppe, welche die günstigsten Bedingungen genießt, gleichbehandelt werden.

Das in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Recht von Flüchtlingen auf Zugang zum Arbeitsmarkt wird von anderen regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen unterstützt. So erkennt Art. 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) "das Recht auf Arbeit, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst" an.

UNHCR begrüsst, dass Liechtenstein den Personen, die vorübergehenden Schutz beantragen, gemäss Artikel 50 in Zusammenhang mit Artikel 23 des Asylgesetzes sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren möchte. Im Einklang mit dem oben Ausgeführten ermutigt UNHCR die Regierung Liechtensteins ausserdem, Personen, die vorübergehenden Schutz erhalten, von der Pflicht zu befreien, eine Zustimmung des Ausländer- und Passamts gemäss Art. 23 Abs. 2 des Asylgesetzes zu beantragen. Ausserdem sollte von der gleichenorts verankerten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, erwerbstätige Personen mit vorübergehendem Schutz von der Zahlung der Lohnzession gemäss Artikel 56 des Asylgesetzes zu befreien.<sup>6</sup>

UNHCR empfiehlt weiter, den Begünstigten des vorübergehenden Schutzes das Recht auf selbstständige Erwerbstätigkeit zu gewähren. Dies entspricht Art. 18 der Genfer Flüchtlingskonvention, der empfiehlt, Flüchtlingen mit rechtmässigem Aufenthalt im Hinblick auf die selbstständige Erwerbstätigkeit eine möglichst günstige Behandlung zu gewähren.

### Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums für Inhaber des vorübergehenden Schutzes

UNHCR würde es begrüssen, wenn Personen mit vorübergehendem Schutz die Reisefreiheit gewährt wird, zumindest aber Personenfreizügigkeit im Schengenraum.

Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention sieht vor, dass Reisedokumente von Flüchtlingen "ihnen die Reise ausserhalb des Hoheitsgebiets gestatten, sofern nicht zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung entgegenstehen". Dabei muss ein solch zwingender Grund im Einzelfall vorliegen und kann dann zum Ausschluss vom Anspruch auf einen Flüchtlingsreiseausweis führen. Art. 28 der Flüchtlingskonvention ist die konkrete Umsetzung des Rechts auf Ausreise und Wiedereinreise gemäss Art. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) für Flüchtlinge und des Rechts auf Ausreise gemäss Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II.

Art. 28 der liechtensteinischen Verfassung sieht vor, dass die Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländer durch Staatsverträge und Gesetze geregelt werden. Gemäss Art. 49 des Asylgesetzes dürfen sich Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, für die Dauer des vorübergehenden Schutzes in Liechtenstein aufhalten. Nur wenn der vorübergehende Schutz länger als 5 Jahre dauert, erhalten die Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, eine Aufenthaltsbewilligung nach dem

<sup>6</sup> Entsprechend Kommentare des UNHCR zur EU-Richtlinie über vorübergehenden Schutz, siehe UNHCR, UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof, 19 May 2003, <https://www.refworld.org/docid/3ecdeebc4.html>.

Ausländerrecht. Das bedeutet, dass Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen, grundsätzlich keine Aufenthaltsbewilligung besitzen und nicht ausserhalb Liechtensteins reisen können. Dies ist auch bei vorübergehend aufgenommenen Personen der Fall.<sup>7</sup>

Der Ausschluss von Personen mit vorübergehendem Schutz von der Reisefreiheit ist, wie oben ausgeführt, nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Liechtensteins vereinbar. UNHCR würde es daher begrüssen, wenn diese Einschränkung nicht zur Anwendung käme.

### Besondere Bedürfnisse

Die Gruppe schutzbedürftiger Personen aus der Ukraine besteht zum grössten Teil aus Frauen und Kindern, einige von ihnen sind unbegleitet. Viele sind von den Erlebnissen stark traumatisiert, manche könnten auch Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sein. Es ist daher wichtig, Massnahmen für eine schnelle Identifizierung und Berücksichtigung solcher Bedürfnisse zu treffen. Gemäss Artikel 47 AsylG sind die Verfahrensregeln, die für reguläre Anträge auf internationalen Schutz gelten, grundsätzlich auch auf Anträge auf vorübergehenden Schutz anwendbar. Daraus ergibt sich die Möglichkeit für die Behörden, während des Verfahrens zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine frühzeitige Identifizierung besonderer Bedürfnisse zu gewährleisten. Möglicherweise müssten hierfür spezielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.<sup>8</sup>

Dies gilt auch, wenn Personen, die unter den persönlichen Geltungsbereich des vorübergehenden Schutzes fallen, nicht in regulären Aufnahmezentren, sondern in privaten Unterkünften untergebracht sind - entweder bei Verwandten oder in Unterkünften, die von Privatpersonen angeboten und über die Flüchtlingshilfe organisiert werden.

Insbesondere im Hinblick auf die Aufnahme, das Verfahren und die Integration unbegleiteter Minderjähriger in Liechtenstein ist es wichtig, die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Kinderrechte im Einklang mit der Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden und das Kindeswohl bei allen Entscheidungsprozessen, die das Kind betreffen, im Mittelpunkt steht.

### Familienzusammenführung

UNHCR begrüsst, dass Art. 45 des Asylgesetzes grundsätzlich das Recht auf Familienzusammenführung für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus vorsieht und dass Familienangehörige im Ausland prinzipiell zur Einreise in Liechtenstein berechtigt sind. UNHCR ermutigt die Regierung Liechtensteins, Familienzusammenführungen grosszügig und unbürokratisch zuzulassen, wie es auch nach Art. 45 Abs. 2 des Asylgesetzes möglich ist.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Wie auch in Art. 24b der Verordnung vom 16. Dezember 2008 über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländern bestätigt.

<sup>8</sup> Siehe für eine eingehende Analyse der einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts und ihrer Anwendung in der Schweiz, UNHCR, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/08/Besondere-Beuerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>. Diese Studie bezieht sich zwar ausschliesslich auf die Schweiz, enthält aber Empfehlungen, die auch für Liechtenstein relevant sein könnten.

<sup>9</sup> Siehe Analyse zur Vereinbarkeit der Schweizer Familienzusammenführungspraxis mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, Stephanie Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, S. 21 ff. Diese Studie analysiert nur die Schweizer Praxis. In Anbetracht der Ähnlichkeiten zwischen dem rechtlichen Rahmen für Familienzusammenführungen in der Schweiz und in Liechtenstein sind die Ergebnisse der Analyse grösstenteils aber auch für Liechtenstein relevant.

Dies bedeutet unter anderem:

- die Familienzusammenführung nach Möglichkeit über die Kernfamilie hinaus zuzulassen.
- die Familienzusammenführung nicht davon abhängig zu machen, ob und wann die Familie getrennt wurde. Jedenfalls sollte Art. 45 Abs. 1 Asylgesetz - in Übereinstimmung mit Art. 8 EMRK - dahingehend ausgelegt werden, dass alle Familientrennungen infolge russischer Operationen auf ukrainischem Territorium als nicht freiwillig angesehen werden.
- sicherzustellen, dass unbegleitete Minderjährige, die von ihren Familien getrennt wurden - entweder weil sie gezwungen waren, alleine aus der Ukraine zu fliehen, oder weil sie während der Flucht von ihren Familien getrennt wurden - in Liechtenstein mit ihren Familienangehörigen (einschliesslich zumindest beider Elternteile und etwaiger Geschwister) zusammengeführt werden können, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.

### Zugang zum Asylverfahren

Der vorübergehende Schutzstatus sollte mit den internationalen Verpflichtungen Liechtensteins in Bezug auf Flüchtlinge vereinbar sein und darf insbesondere die Anerkennung des Flüchtlingsstatus gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beeinträchtigen. Daher sieht Art. 47 des Asylgesetzes vor, dass die allgemeinen Bestimmungen über das Asylverfahren, wie sie in den Artikeln Art. 6 bis 21a desselben Gesetzes definiert sind, auf Schutzanträge von Personen anwendbar sind, die in den persönlichen Geltungsbereich des vorübergehenden Schutzstatus fallen - von dem Zeitpunkt, an dem sie einen Antrag stellen, bis zu dem Zeitpunkt, an dem ihnen der vorübergehende Schutz gewährt und das Asylverfahren sistiert wird.

- a. Das bedeutet, dass die Antragstellenden während der Prüfung ihrer Schutzanträge dieselben Verfahrensrechte wie reguläre Antragstellende auf internationalen Schutz geniessen, einschliesslich Beratung. Dies ist nur möglich, wenn das Asylsystem über die notwendigen Ressourcen verfügt. UNHCR geht davon aus, dass die Regierung hierfür Sorge tragen wird.
- b. Anders als im schweizerischen und EU-Rechtsrahmen weist das Liechtensteinische Asylgesetz das Ausländer- und Passamt - als die für die Anwendung des Asylgesetzes zuständige Behörde - nicht an, zu prüfen, ob die Antragstellenden auf vorübergehenden Schutz offensichtlich die Flüchtlingsdefinition von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, wie sie in Liechtenstein in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich übernommen wurde.

UNHCR empfiehlt, dass Liechtenstein seine Praxis in Bezug auf den Zugang zu Asyl für Personen, die in den persönlichen Geltungsbereich des vorübergehenden Schutzes fallen, an die der Schweiz und der EU anpasst. Es sollte gewährleistet werden, dass die zuständigen Behörden vor der Gewährung des vorübergehenden Schutzes prüfen, ob Antragstellende auf vorübergehenden Schutz offensichtlich die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge erfüllen.

- c. Die EU-Richtlinie über den vorübergehenden Schutz sieht in Art. 17 vor, dass Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, jederzeit die Möglichkeit haben, die Anerkennung als Flüchtling zu beantragen. Die Behandlung des Asylantrags kann allerdings ausgesetzt werden, bis der vorübergehende Schutz ausgelaufen ist. Dies stellt klar, dass der vorübergehende Schutz keine Alternative zum Flüchtlingsstatus gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention ist. Es ist lediglich ein praktisches Instrument zur Deckung des dringenden Schutzbedarfs während eines Massenzustroms, ohne welches das Asylsystem überlastet würde. Ab dem Zeitpunkt, an dem der Zustrom abnimmt und die Risiken einer Überlastung des Asylsystems nachlassen, wären die Asylbehörden wieder in der Lage, individuelle Anträge auf internationalen Schutz von Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, zu prüfen.

In Anbetracht der Verpflichtungen aus Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention ermutigt UNHCR die Regierung, Inhaberinnen und Inhabern des vorübergehenden Schutzes die Möglichkeit einzuräumen, jederzeit die Anerkennung des Flüchtlingsstatus zu beantragen. Diese Anträge sollten geprüft werden, sobald die Asylbehörde (wieder) in der Lage ist, dies zu tun.

- d. Nach Art. 48 Asylgesetz wird der vorübergehende Schutz nicht gewährt, wenn die schutzbedürftige Person eine Straftat nach Art. 40 Absatz 3 begangen hat. Die Gründe für den Ausschluss vom vorübergehenden Schutz sollten in Einklang mit den Ausschlussgründen aus Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention und den einschlägigen UNHCR-Richtlinien ausgelegt werden. Für Personen, die vom vorübergehenden Schutz ausgeschlossen werden, sollten die einschlägigen, völkerrechtlichen *Non-Refoulement*-Bestimmungen berücksichtigt werden.

Die Artikel des Asylgesetzes, welche die Sonderregeln für das Verfahren bei Anträgen auf Gewährung des vorübergehenden Schutzes festlegen, sehen keine Möglichkeit vor, Rechtsmittel gegen diesbezügliche erstinstanzliche Entscheidungen einzulegen. UNHCR geht davon aus, dass diejenigen Personen, denen der vorübergehende Schutz verweigert wird, im Einklang mit Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention Zugang zum regulären Asylverfahren erhalten.

### Zugang zu Integrationsmassnahmen

Die Frage, ob und wie lange die Personen, die den vorübergehenden Schutz erhalten, schutzbedürftig sein werden, ist noch völlig offen. Wie erwähnt handelt es sich beim vorübergehenden Schutz zwar um einen temporären Status. Nach Einschätzung von UNHCR erfüllen viele der Personen, die in den persönlichen Geltungsbereich des vorübergehenden Schutzes fallen, jedoch die Flüchtlingsdefinition von Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention und sind möglicherweise längerfristig schutzbedürftig.

Je früher Integrationsmassnahmen zur Verfügung gestellt werden, desto effektiver wirken diese. Deshalb ermutigt UNHCR die liechtensteinische Regierung, Inhaberinnen und Inhabern des vorübergehenden Schutzstatus zum frühestmöglichen Zeitpunkt Zugang zu Integrationsprogrammen zu gewähren.