

UNHCR-Empfehlungen zur Anwendung des Schutzstatus S für Flüchtlinge aus der Ukraine

Einleitung

Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine haben 7'785'514 Millionen Geflüchtete Schutz in Europa gesucht,¹ davon 70'316 in der Schweiz.² Um einer so grossen Anzahl von Personen Schutz geben zu können, aktivierte die Schweiz im März 2022 erstmalig den Schutzstatus S. Kurz zuvor hatte die Europäische Union mit der Aktivierung des Schutzregimes gemäss der EU-Richtlinie über den vorübergehenden Schutz (TPD) eine ähnliche Entscheidung getroffen.

Der Krieg in der Ukraine konnte bisher nicht beendet werden. Bombardements auf zivile Infrastruktur in allen Teilen des Landes führen weiterhin zu Vertreibungen innerhalb des Landes und über dessen Grenzen hinweg. An eine Rückkehr in Sicherheit und Würde der bereits Geflüchteten ist momentan noch nicht zu denken.

UNHCR begrüsst daher den Entscheid des Bundesrates vom 9. November 2022, den Schutzstatus für Geflüchtete aus der Ukraine aufrechtzuerhalten. Die Schweiz trägt damit der aktuellen Situation in der Ukraine Rechnung.

Die Schweiz – Bund, Kantone, Gemeinden und Zivilgesellschaft – haben mit der Aufnahme der sehr grossen Anzahl von Flüchtlingen innerhalb kurzer Zeit eine ausserordentliche Leistung erbracht. Obwohl die Zahl der Menschen aus der Ukraine die Grössenordnungen der Flüchtlingsbewegungen von 2015 und 2016 weit übersteigt, ist es gelungen, alle Personen sofort mit Unterkunft und anderen lebensnotwendigen Gütern zu versorgen. UNHCR begrüsst ausdrücklich, dass der Status S einen schnellen Schutz der Flüchtlinge ohne langwieriges Asylverfahren ermöglicht. Ferner begrüsst UNHCR den umfassend definierten Schutzbereich des Status S, der schutzbedürftige Drittstaatsangehörige und Staatenlose mit gültiger Aufenthaltsbewilligung in der Ukraine einbezieht.

Positiv hervorzuheben ist ferner, dass die Schweiz ihre Strategie eng mit dem Vorgehen der Europäischen Union abgestimmt und sich vom Gedanken der europäischen Zusammenarbeit und Lastenteilung leiten lässt. Diese praktische Europäische Solidarität sollte nicht nur fortgesetzt werden, sondern unbedingt auch in die Diskussion um die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaktes einfließen.

Dennoch besteht aus Sicht von UNHCR an einigen Stellen Änderungsbedarf. Nachfolgend sind hierzu einige wichtige Punkte zusammengestellt. Sie stützen sich auf

¹ Stand 1. November 2022. Für aktuelle Zahlen zur Situation der Flüchtlinge aus der Ukraine siehe: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

² Stand 9. November 2022. Für aktuelle Zahlen zur Situation der Flüchtlinge aus der Ukraine siehe: <https://twitter.com/SEMIGRATION>

die uns zur Verfügung stehenden Informationen sowie Gespräche, die UNHCR regelmässig mit Flüchtlingen aus der Ukraine sowie anderen Akteuren führt.

Diese Zusammenstellung ist nicht abschliessend. Da sich die Situation stetig verändert, sollen die Empfehlungen bei Bedarf überarbeitet werden.

1. Verfahrensrechtliche Gesichtspunkte

1.1 Schutzbereich des Schutzstatus S

Die gesetzliche Grundlage für den temporären Schutz in Art. 4 AsylG hat sich als ausreichend erwiesen, um flexibel auf unterschiedliche Situationen reagieren zu können. Dagegen bedarf die Allgemeinverfügung Ergänzungen im Hinblick auf die folgenden zwei Personengruppen:

- Nicht klar ist, wie bei Drittstaatsangehörigen nach I lit (c) der Allgemeinverfügung das Kriterium, dass diese nicht «in Sicherheit und dauerhaft» in ihr Herkunftsland zurückkehren können, ausgelegt wird. Hier gibt es in der Praxis unterschiedliche Rechtsanwendungen.
- Bei Doppelbürger und binationalen Paaren fehlt eine Regelung zur Möglichkeit, den Schutzstatus mit Hinweis auf anderweitig bestehende Schutzmöglichkeiten zu verweigern. UNHCR hat keine Bedenken, wenn Personen von der Gewährung des Schutzstatus S ausgeschlossen werden, die durch eine Staatsangehörigkeit oder enge familiäre Beziehungen und ein dauerhaftes Bleiberecht enge Verbindungen zu einem anderen Staat haben, in dem sie effektiv Schutz erhalten können. Dies bedarf jedoch einer entsprechenden rechtlichen Grundlage.

UNHCR empfiehlt,

- **in der Allgemeinverfügung klarzustellen, unter welchen Voraussetzungen Personen, die eigentlich in den Schutzbereich fallen, der Status S mit dem Argument verweigert werden kann, dass sie effektiven Schutz in einem anderen Staat geniessen.**
- **in der Allgemeinverfügung oder in den Ausführungsbestimmungen zu präzisieren, unter welchen Voraussetzungen Drittstaatsangehörigen mit legalem Aufenthalt in der Ukraine der Schutzstatus S verweigert und die Rückkehr in das Herkunftsland zugemutet werden kann und dass eine solche Verweigerung auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung erfolgen muss.**

1.2 Zugang zum Flüchtlingsschutz

Der durch den Status S gewährte Schutz ist begrenzt, sowohl im Hinblick auf den Schutzzeitraum als auch auf die damit verbundenen Rechte. Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, werden damit für einen bestimmten Zeitraum Rechte vorenthalten, die sich aus der internationalen und nationalen Rechtsordnung ergeben. Dies kann für einen beschränkten Zeitraum gerechtfertigt sein. Wichtig ist jedoch, dass

der Zugang zu Flüchtlingsstatus und Asylrecht gewahrt bleibt. Hierfür ist es erforderlich, dass das Verhältnis zwischen Asylrecht und S-Status im Hinblick auf Konkurrenz, Abfolge, Ablösung oder Wiederaufnahme klar geregelt ist. Zudem müssen diese Regeln in der Praxis auch angewendet werden. Dies war in der Praxis möglicherweise gerade anfangs nicht der Fall. Ausserdem wurden die Schutzsuchenden nicht immer ausreichend über den Unterschied zwischen Asyl und Schutzstatus S sowie über ihre Rechte informiert. Schliesslich müssen Personen, deren Antrag auf Schutzstatus S abgelehnt wurde, gegenwärtig gesondert einen Asylantrag stellen, wenn sie Schutz vor Verfolgung suchen. Dies wird von den Betroffenen nicht immer verstanden und es besteht die Gefahr, dass sich die Einreichung von Asylanträgen zumindest verzögert.

UNHCR empfiehlt,

- **Antragsteller, die offensichtlich Verfolgung ausgesetzt sind, wie in Art. 69 Abs. 2 AsylG vorgesehen, unmittelbar Zugang zum Asylverfahren und Asyl erhalten, ohne dass sie dies speziell beantragen müssen.**
- **Anträge für den Schutzstatus S als Schutzanträge betrachtet werden und bei Ablehnung eines Antrags automatisch ein Asylverfahren eröffnet wird, sofern der/die Schutzsuchende dies nicht ausdrücklich ablehnt.**
- **Schutzsuchende aus der Ukraine effektiven Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung erhalten und umfassend über den Unterschied zwischen dem Schutzstatus S und dem regulären Asylverfahren sowie über die daraus resultierenden Rechte informiert werden.**
- **Art. 69 AsylG angepasst und klargestellt wird, dass die Regelungen zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung im regulären Verfahren (Arts 102f ff) sinngemäss Anwendung finden und für eine ausreichende Information der Antragsteller Sorge zu tragen ist.**

1.3 Widerruf des Status S bei Aufenthalt in der Ukraine

Nach Artikel 78 Abs. 1 Bst. c AsylG kann ein wiederholter oder längerer Aufenthalt im Herkunftsstaat zu einem Widerruf des Schutzstatus führen. Gemäss Art. 51 AsylVO 1 bedeutet längere Zeit in der Regel 15 Tage. Das SEM interpretiert diese Regelung für Schutzsuchende aus der Ukraine gegenwärtig so, dass die Voraussetzungen für den Widerruf vorliegen, wenn sich eine Person mit Schutzstatus S mehr als 15 Tage im Quartal in der Ukraine aufhält.³

Nach den Beobachtungen von UNHCR reisen viele Ukrainer temporär in die Ukraine zurück, um dort verbliebene Familienangehörige wie Ehemänner oder Eltern zu unterstützen oder nach ihrem Eigentum zu schauen. Solche temporären Rückreisen

³Siehe SEM, *Ukraine: Schutzstatus S kann bei ausgedehnten Heimatreisen widerrufen werden*, verfügbar auf: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-89100.html>

sollten nicht als Ausdruck einer mangelnden Schutzbedürftigkeit gewertet werden. Sie erhalten im Gegenteil die Rückkehrbereitschaft der Flüchtlinge aufrecht, tragen zur Versorgung der sich in der Ukraine befindlichen Bevölkerung bei und vermindern damit weitere Fluchtbewegungen. Angesichts der sehr instabilen Lage im Land ist es nicht angemessen, vorübergehende Schutzrechte im Zusammenhang mit einem Aufenthalt in der Ukraine, der weniger als drei Monate dauert, zu entziehen. Dies verhindert auch, dass sich die Betroffenen bei Wiedereinreise in die Schweiz erneut registrieren und ein, wenngleich kurzes Verfahren für den Erhalt des Schutzstatus S durchlaufen müssen.

UNHCR empfiehlt,

- **die gegenwärtige Regelung zu überdenken, allenfalls die AsylVO I anzupassen und einen Widerruf erst dann in Erwägung zu ziehen, wenn die Schutzbedürftigen tatsächlich dauerhaft zurückgekehrt sind. Dies sollte jedenfalls bei Aufenthalten von unter drei Monaten nicht vermutet werden.**

2. Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen

Anders als Asylsuchende halten sich Schutzsuchende aus der Ukraine nur für die Registrierung oder während einer sehr kurzen Zeit in den Bundesasylzentren auf und können daher kaum/nicht in gleichem Umfang von den dort vorhandenen Mechanismen zur Identifikation besonderer Bedürfnisse profitieren. Unter Personen mit besonderen Bedürfnissen versteht UNHCR Menschen, die besondere Unterstützung benötigen, um gleichberechtigten Zugang zu ihren Rechten zu erhalten.⁴ Dies ist zum Beispiel bei unbegleiteten Kindern der Fall. Andere Gruppen, die besondere Bedürfnisse haben können, sind Opfer von Menschenhandel und traumatisierte oder behinderte Personen. Inwieweit die Kantone über die notwendigen Strukturen zur Identifikation von besonderen Bedürfnissen verfügen, ist fraglich. UNHCR befürchtet daher, dass viele besondere Bedürfnisse nicht identifiziert wurden und die Betroffenen daher auch keinen besonderen Schutz bzw. keine Unterstützung erhalten haben. Auch bei der Unterbringung konnte dies daher nicht immer berücksichtigt werden.

UNHCR empfiehlt,

- **Strukturen in den BAZ und insbesondere auch in den Kantonen für die Identifikation von besonderen Bedürfnissen zu verstärken.**
- **durch Informationsmaterialien auf besondere Bedürfnisse aufmerksam zu machen und alle Schutzsuchenden ab BAZ über Institutionen und Organisationen in den Kantonen, die Unterstützung anbieten, zu informieren.**

⁴ Siehe Angela Stettler, *Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren – Problemaufriss und erste Empfehlungen*, veröffentlicht mit Unterstützung von UNHCR, August 2020, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/08/Besondere-Beduerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>

- **Informationen über besondere Bedürfnisse, die in den BAZ erhoben wurden, an die entsprechenden kantonalen Behörden weiterzuleiten.**
- **dafür zu sorgen, dass identifizierte besondere Bedürfnisse angegangen werden und Betroffene die notwendige Unterstützung erhalten.**

3. Aufenthalt

3.1 Besondere Belastung der Kantone

Angesichts der erfreulichen Schnelligkeit des Vergabeverfahrens für den Status S sind die ukrainischen Flüchtlinge in der Regel nur sehr kurz in den Bundesstrukturen. Hinzu kam, dass innert sehr kurzer Zeit sehr viele Flüchtlinge ankamen. Die Kantone, kantonale Strukturen aber auch die kantonalen Rechtsberatungsstellen hatten und haben daher enorme Aufgaben zu bewältigen, für die sie nicht immer ausgerüstet sind.

UNHCR empfiehlt, die Kantone und die kantonalen Strukturen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben noch besser zu unterstützen, z.B. durch die Zurverfügungstellung von Experten, Know-how oder finanziellen Ressourcen.

3.2 Unterbringung

UNHCR begrüsst das Engagement von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten bei der Unterbringung der aus der Ukraine Geflüchteten. Dank dieser Zusammenarbeit konnte sichergestellt werden, dass allen Flüchtlingen aus der Ukraine eine Unterkunft bereitgestellt werden konnte und auch genügend Unterbringungskapazitäten für andere Gruppen von Asylsuchenden vorhanden waren. Positiv hervorheben möchte UNHCR das von der Schweizer Flüchtlingshilfe koordinierte Gastfamilienprogramm. Die mit diesem Programm gewonnenen Erfahrungen können möglicherweise später auch für andere Aufnahmeprogramme nutzbar gemacht werden.

Die Begleitung der Gastfamilien und der Dialog mit ihnen könnte allerdings noch verbessert werden. Dies würde sicherstellen, dass solche Plätze auch künftig zur Verfügung stehen. Viele Gastfamilien beklagten unzureichenden Zugang zu Informationen oder Hilfe bei Problemen, einige Gastgeber benötigten auch finanzielle Unterstützung.

Angesichts der Vielzahl der Akteure und der Notwendigkeit, schnell Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen, weisen die vorhandenen Strukturen sehr unterschiedliche Standards auf. Auch die jetzt in vielen Kantonen neu angelegten temporären Unterkünfte sind sehr unterschiedlich. Hier wäre es von Vorteil, wenn Bund und Kantone schweizweite Mindeststandards für die verschiedenen Unterkunftsarten, einschliesslich der Unterbringung in Gastfamilien, vereinbaren könnten.

UNHCR empfiehlt,

- schweizweit Mindeststandards für die Unterbringung zu vereinbaren. Hierzu sollte auch eine regelmässige Überprüfung durch eine unabhängige Stelle gehören. Möglicherweise könnten in einem ersten Schritt zumindest Empfehlungen für wichtige Mindeststandards erarbeitet werden.
- Begleitung und Dialog mit den Gastfamilien zu verstärken sowie das Gastfamilienprojekt zu evaluieren, um dieses möglicherweise als dauerhafte Komponente der Unterbringungsstrukturen erhalten zu können.

3.3 Integration

Da ein Ende des Krieges in der Ukraine gegenwärtig nicht absehbar ist, ist es trotz Rückkehrorientiertheit des Status S wichtig, zunehmend an der Integration der Geflüchteten zu arbeiten. Hier fehlt es aber teilweise an der Ausstattung der Kantone und an entsprechenden Unterstützungsangeboten. Ausserdem ist bisher nur ein Bruchteil der sonst üblichen Integrationspauschale gezahlt worden.

Eine weitere Herausforderung ist, dass es auch vielen ukrainischen Flüchtlingen schwerfällt, sich auf eine, wenn auch nur temporäre, Integration einzulassen. So besteht zum Beispiel das Anliegen, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in den ukrainischen Bildungsstrukturen zu belassen. Dahinter steht die Hoffnung auf ein baldiges Kriegsende und die einfache Wiedereingliederung in die ukrainischen Systeme. Wenngleich dieser Ansatz sehr verständlich ist, ist die Integration in die Schweizer Systeme dennoch wichtig, damit die Flüchtlinge bestmöglich von Unterstützungs- und Bildungsangeboten profitieren können.

Diese und andere Herausforderungen im Bereich der Integration können am besten unter Einbeziehung von Vertretern der Ukraine und ukrainischer Flüchtlingsgemeinschaften gelöst werden.

UNHCR empfiehlt,

- die zuständigen kantonalen Stellen, u.a. durch die Integrationspauschale mit entsprechenden Strukturen und Mitteln für die notwendige Integrationsförderung auszustatten.
- die Partizipation von ukrainischen Flüchtlingen und Flüchtlingsgemeinschaften bei der Erarbeitung und Umsetzung von Projekten zu fördern.
- Verständnis dafür zu schaffen, dass die Öffnung hin zu einer zunehmenden Integration einer Rückkehr, sobald diese möglich ist, nicht entgegensteht.
- Modelle zu entwickeln, wie ukrainische Kinder und Jugendliche in die Schweizer Bildungs- und Ausbildungsstrukturen integriert werden können, ohne die Fortsetzung der Ausbildung in der Muttersprache aufgeben zu müssen.

4. Aufhebung des Schutzstatus S und Rückkehr nach Kriegsende

Auch wenn noch nicht absehbar ist, wann eine Rückkehr in Sicherheit und Würde möglich sein wird, könnten bereits jetzt erste Überlegungen für den Zeitpunkt der Aufhebung des Status angestellt werden. Themenkreise, die hier zu bearbeiten wären, sind u.a.:

- verfahrensrechtliche Fragen der Aberkennung und eines möglicherweise anschliessenden Asylantrags;
- Kriterien für Bleibeberechtigungen und Wiedereinreisemöglichkeiten nach Rückkehr;
- Erarbeitung eines nachhaltigen Rückkehrregimes, welches individuelle Rechte und fortbestehende Schutzbedürfnisse berücksichtigt und eine Überforderung, der durch den Krieg zerstörten ukrainischen Strukturen verhindert.

UNHCR empfiehlt, zeitgerecht an Strategien für eine Aufhebung des Status S, die Behandlung fortdauernder Schutzbedürfnisse, Bleiberecht und Rückkehr zu arbeiten, mit dem Ziel, die dauerhafte Rückkehr in Sicherheit und Würde zu ermöglichen.

5. Nichtdiskriminierung

Das besondere Schutzregime für Flüchtlinge aus der Ukraine, welches Schutzbedürftigen aus einer bestimmten Region schnell und unbürokratisch Schutz gewährt hat, hat Fragen der Ungleichbehandlung von Schutzsuchenden aus anderen Kriegs- und Krisensituationen einerseits und der Ungleichbehandlung von Flüchtlingen mit Schutzstatus S und solchen mit Asyl und Flüchtlingsstatus andererseits aufgeworfen.

So erhalten Personen, die vor den kriegesischen Auseinandersetzungen in der Ukraine geflohen sind, einen Schutzstatus, während bei Schutzsuchenden, die vor denselben Gefahren in anderen Ländern fliehen, die Abschiebung mit der vorläufigen Aufnahme lediglich ausgesetzt wird. Auch geniessen Flüchtlinge aus der Ukraine eine bessere Rechtsstellung hinsichtlich wichtiger Punkte wie dem unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt, der Möglichkeit von Reisen im Schengenraum sowie der Familienzusammenführung.

Auf der anderen Seite erhalten Flüchtlinge mit Schutzstatus S ebenso wie vorläufig Aufgenommene im Verhältnis zu Einheimischen und Konventionsflüchtlingen tiefere soziale Leistungen, die beträchtlich unter den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) liegen und dazu auch noch kantonal variieren. Von vielen Seiten und nicht zuletzt auch von den Schweizer Gastfamilien wurde auf die Unmöglichkeit aufmerksam gemacht, mit diesen tiefen Sätzen auskommen zu können. Beide Punkte verdeutlichen noch einmal die Notwendigkeit einer überfälligen Reform der vorläufigen Aufnahme und der Schaffung eines Schutzstatus mit Rechten, die mit denen von Flüchtlingen vergleichbar sind.⁵

⁵ Siehe UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein, *UNHCR Fact Sheet Vorläufige Aufnahme ersetzen*, September 2017, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-

UNHCR empfiehlt, einen subsidiären Schutzstatus zu schaffen mit Rechten, die mit denen von Flüchtlingen vergleichbar sind, und den temporären Schutzstatus an diesen anzugleichen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass der sofortige Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Wartefrist sowie die Reisefreiheit und die Möglichkeit der Familienzusammenführung generell verankert wird.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

November 2022