

Stellungnahme zur Anwendung des Schutzstatus S auf Flüchtlinge aus der Ukraine

Einleitung

Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats¹ nimmt der UNHCR im Folgenden Stellung zur Anwendung des Schutzstatus S auf schutzbedürftige Personen, die infolge des Kriegs in der Ukraine in die Schweiz kommen.

UNHCR begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, den Schutzstatus S nach Art. 4 und Art. 66ff. Asylgesetz einzuführen, um damit schutzbedürftigen Personen, die aus der Ukraine geflohen sind, sofort Schutz gewähren zu können. Eine ähnliche Entscheidung traf vorher bereits die Europäische Union mit dem Durchführungsbeschluss zur Richtlinie über den vorübergehenden Schutz² (nachfolgend Durchführungsbeschluss).

UNHCR unterstützt, dass der Schutzstatus S möglichst analog zur Regelung der EU ausgestaltet wird. Dies stellt sicher, dass aus dem Ukraine-Konflikt Geflüchtete mit gleichem Schutzbedürfnis gleichbehandelt werden. UNHCR würde es darüber hinaus begrüssen, wenn die Schweiz sich auch an dem in der EU-Richtlinie vorgesehenen Solidaritätsmechanismus beteiligen und so dazu beitragen könnte, die besonders betroffenen EU-Länder an der Grenze zur Ukraine zu entlasten.

Mit den nachstehenden Empfehlungen unterstützt UNHCR einen integrativen Ansatz, demzufolge der Schutzstatus S auf alle schutzbedürftigen Personen angewendet werden soll, 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. Ihnen sollte unter anderem direkt Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden und sie sollten frühzeitig in Integrationsprogramme einbezogen werden. UNHCR geht davon aus, dass viele Personen, die aus der Ukraine fliehen, die Flüchtlingsdefinition in Art. 1 A 1 der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen.

Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S

Nach dem Durchführungsbeschluss des Rates der Europäischen Union fallen ukrainische Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige mit Flüchtlingsstatus oder dauerhaftem Aufenthalt in der Ukraine unter die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz. Darüber hinaus können die EU-Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen mit Aufenthalt in der Ukraine, die nicht in ihre Heimat zurückkehren können, sowie Staatenlosen, vorübergehenden Schutz gewähren. UNHCR hat alle EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, einen integrativen Ansatz zu

¹ 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.

² 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

verfolgen und von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, auch diesen Gruppen vorübergehenden Schutz zu gewähren.³ Nach Informationen von UNHCR wollen verschiedene Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Deutschland, dieser Aufforderung nachkommen.

UNHCR würde es begrüßen, wenn sich auch die Schweiz diesem umfassenden Ansatz anschliesse. Die Schutzbedürftigkeit dieser Gruppen ist nicht anders als die ukrainischer Staatsangehöriger, sodass sich eine solche Gleichbehandlung empfiehlt. Die Ausweitung des Schutzstatus S auch auf diese Personengruppen wird dazu beitragen, den Druck auf das Schweizer Asylsystem zu verringern, da diese Personen dann keine individuellen Schutzanträge stellen 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.⁴ Die Zahl der staatenlosen Personen oder Personen mit unklarer Staatsangehörigkeit betrug etwa 38.000.

Verkürzung der Wartefrist zur 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. Zumindest sollten sie aber mit der Ausländergruppe, welche die günstigsten Bedingungen genießt, gleichbehandelt werden. So haben anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz zu den gleichen Bedingungen wie Schweizer und Schweizerinnen Zugang zum Arbeitsmarkt

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.

Im Einklang mit dem oben Ausgeführten ermutigt UNHCR daher den Schweizer Bundesrat, die in Art. 75 Abs. 2 des Asylgesetzes vorgesehene Möglichkeit zu nutzen und Begünstigten des Schutzstatus S sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren.⁵

UNHCR empfiehlt darüber hinaus, den Begünstigten des Status S das Recht auf selbstständige Erwerbstätigkeit zu gewähren. Dies entspricht Art. 18 der Genfer Flüchtlingskonvention, der

³ 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>.

⁴ https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/03/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update_FINAL-1.pdf.

⁵ 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>.

empfiehlt, Flüchtlingen mit rechtmässigem Aufenthalt im Hinblick auf die selbständige Erwerbstätigkeit eine möglichst günstige Behandlung zu gewähren.

Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums für Inhaber des S-Status

UNHCR würde es begrüssen, wenn Personen mit Schutzstatus S 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 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) für Flüchtlinge und des Rechts auf Ausreise gemäss Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II. Im Schweizer Recht verankert ist das Recht auf Ausreisefreiheit in Art. 10 Abs. 2 BV.

Zwar schliesst Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Staatsangehörige RDV Personen mit Schutzstatus S von der Reisefreiheit aus. Dies ist aber wie in der UNHCR-Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010⁶ ausführlich dargelegt, mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz sowie der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht vereinbar. UNHCR würde es daher begrüssen, wenn diese Einschränkung für die Begünstigten des S-Status nicht zur Anwendung käme.

Über die von der Staatssekretärin im Rahmen des Konsultationsverfahrens vorgelegten Fragen hinaus möchte UNHCR die folgenden weiteren Empfehlungen vorlegen und hofft, dass diese ebenfalls berücksichtigt werden können.

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, dass Massnahmen getroffen werden, die eine schnelle Identifizierung und Berücksichtigung solcher Bedürfnisse sicherstellen. Möglicherweise müssten hierfür auch spezielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.⁷

Dies gilt auch, wenn Personen, die in den persönlichen Geltungsbereich des Schutzstatus S fallen, nicht in eidgenössischen oder kantonalen Einrichtungen, sondern in privaten Unterkünften untergebracht sind – entweder bei Verwandten oder in Unterkünften, die von Privaten über Schweizer Organisationen angeboten werden.

⁶ UNHCR, UNHCR-Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010, März 2012, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/5b1f85c64.pdf>.

⁷ 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-Beduerfnisse-im-Asylverfahren.pdf>.

Familienzusammenführung

UNHCR begrüsst die Tatsache, dass Art. 71 des Asylgesetzes grundsätzlich das Recht auf Familienzusammenführung für Personen mit Schutzstatus S vorsieht und dass Familienangehörige im Ausland von Personen mit Schutzstatus S prinzipiell zur Einreise in die Schweiz berechtigt sind. UNHCR ermutigt den Schweizer Bundesrat, Familienzusammenführungen grosszügig zuzulassen.⁸

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. 71 Abs. 1 b 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 der Schweiz mit ihren Familienangehörigen (einschliesslich zumindest beider Elternteile und etwaiger Geschwister) zusammengeführt werden können, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.

Zugang zum Asylverfahren

Der Schutzstatus S sollte mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Bezug auf Flüchtlinge vereinbar sein und darf insbesondere die Anerkennung des Flüchtlingsstatus gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beeinträchtigen. Daher sieht Art. 69 des Asylgesetzes vor, dass die allgemeinen Bestimmungen über das Asylverfahren, wie sie in den Artikeln 18, 19 und 21-23 desselben Gesetzes definiert sind, auf Schutzanträge von Personen anwendbar sind, die in den persönlichen Geltungsbereich des Schutzstatus S fallen - von dem Zeitpunkt, an dem sie einen Antrag stellen, bis zu dem Zeitpunkt, an dem ihnen der Schutzstatus S zuerkannt wird.

- a. Das bedeutet, dass die Antragsteller während der Prüfung ihrer Schutzanträge dieselben Verfahrensrechte wie reguläre Antragsteller auf internationalen Schutz geniessen, einschliesslich Beratung und rechtlicher Vertretung. Dies ist nur dann möglich, wenn das Asylsystem über die dazu notwendigen Ressourcen verfügt. UNHCR geht davon aus, dass der Bundesrat hierfür Sorge tragen wird.
- b. Gemäss Art. 69 Abs. 2 und im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention prüft das SEM - als die für die Anwendung des Asylgesetzes zuständige Behörde - zunächst, ob Antragstellende, die in den persönlichen Geltungsbereich des Schutzstatus S fallen, die Flüchtlingsdefinition nach Art. 3 des Asylgesetzes offensichtlich erfüllen. UNHCR verweist

⁸ 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.

in diesem Zusammenhang auf seine jüngste Studie zur Umsetzung von Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention in der Schweiz, der durch Art. 3 des Asylgesetzes in das schweizerische Recht übernommen wurde. Daraus geht hervor, dass die schweizerische Asylpraxis zwar im Grossen und Ganzen mit dem internationalen Recht übereinstimmt, aber in einigen Aspekten weiter angepasst werden muss. Hierzu gehören auch Fragestellungen, die sich im Zusammenhang von Verfolgung in Konfliktsituationen wie in der Ukraine ergeben. UNHCR ermutigt daher das SEM, die Erfüllung der Flüchtlingsdefinition im Einklang mit den einschlägigen UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz zu prüfen.

- 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, sondern 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, die von Personen gestellt werden, denen vorübergehend der Schutzstatus S zuerkannt wurde, zu prüfen.

In Anbetracht der Verpflichtungen aus Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, und der Absicht des Schweizerischen Bundesrates, den Rechtsrahmen für den vorübergehenden Schutz mit dem der EU zu harmonisieren, ermutigt UNHCR den Bundesrat, Inhaberinnen und Inhabern des Schutzstatus S 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. 73 Asylgesetz wird der vorübergehende Schutz nicht gewährt, wenn die schutzbedürftige Person eine Straftat nach Art. 53 begangen hat. Diese Gründe für den Ausschluss vom Schutzstatus S sollten im Einklang mit den Ausschlussgründen aus Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention und den einschlägigen UNHCR-Richtlinien ausgelegt werden. Für Personen, die vom Schutzstatus S ausgeschlossen werden, sollten die einschlägigen, völkerrechtlichen *Non-Refoulement*-Bestimmungen berücksichtigt werden.
- e. Die Artikel des Asylgesetzes, welche die Sonderregeln für das Verfahren bei Anträgen auf Gewährung des Schutzstatus S festlegen, sehen keine Möglichkeit vor, Rechtsmittel gegen diesbezügliche erstinstanzliche Entscheidungen einzulegen - mit Ausnahme der Fälle, in denen die Entscheidung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes mit der Begründung angefochten werden kann, dass sie gegen den Grundsatz der Einheit der Familie verstösst.

UNHCR geht davon aus, dass diejenigen Personen, denen der Schutzstatus S verweigert wird, im Einklang mit Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention Zugang zum regulären Asylverfahren erhalten werden.

Zugang zu Integrationsmassnahmen

Die Frage, ob und wie lange die Personen, die den Schutzstatus S erhalten, schutzbedürftig sein werden, ist noch völlig offen. Wie erwähnt handelt es sich beim Schutzstatus S zwar um einen vorübergehenden Status, doch nach Einschätzung von UNHCR erfüllen viele der Personen, die in den persönlichen Geltungsbereich des Status S fallen, 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 den Schweizer Bundesrat, Inhaberinnen und Inhabern des Schutzstatus S zum frühestmöglichen Zeitpunkt Zugang zu Integrationsprogrammen zu gewähren.

Kantonszuweisung

Im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration und den Zugang zum Arbeitsmarkt empfiehlt UNHCR dem SEM, bestehende familiäre und wirtschaftliche Bindungen zu berücksichtigen, wenn es Personen mit Schutzstatus S an die Kantone verweist und/oder einen Kantonswechsel prüft.