



Stellungnahme des SRK zur Anwendung des Schutzstatus S

Wabern, 9. März 2022

Konsultation zur Anwendung des Schutzstatus S (Ukraine)

Sehr geehrte Damen und Herren

Das SEM hat am 4. März 2022 die Konsultation zur Anwendung des Schutzstatus S eröffnet. Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) begrüsst sehr, dass der Bundesrat so rasch auf die Situation in der Ukraine reagiert und mit der Aktivierung des Schutzstatus S die unkomplizierte Aufnahme von Geflüchteten ermöglicht. Ob der Status tatsächlich die grosszügige Wirkung entfalten kann, die er verspricht, kommt aus Sicht des SRK stark auf die Form der konkreten Umsetzung an.

Das SRK als Teil der weltweiten Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung und besonders das IKRK verfügen über breite Erfahrung mit den Komplexitäten von Kriegssituationen und daraus resultierenden Fluchtbewegungen. Zugleich verfügt das SRK über langjährige Erfahrungen mit der Einreise und Unterstützung von Schutzsuchenden in der Schweiz. Durch die Arbeit der Rotkreuz-Kantonalverbände ist das SRK auch in der Thematik der Integration tätig und verfügt deswegen über zusätzliche Expertise, welche in die folgenden Erwägungen einfliesst.

Einleitende Kommentare

Das SRK begrüsst den Entscheid des Bundesrats vom 4. März 2022, für die Schutzsuchenden aus der Ukraine erstmals den Schutzstatus S anzuwenden. Angesichts dieser historischen Entscheidung möchten wir einige vorgängige Bemerkungen anbringen, da die kollektive Lösung mittels bundesrätlichem Entscheid eine wichtige Unterstützung von Betroffenen darstellt. Diese muss sich aber in den internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz einfügen und an der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz orientieren. Die Umsetzung in der Schweiz darf keinesfalls unter die Mindeststandards der EU-Richtlinie gehen. In einzelnen Punkten sollte sie aus Sicht des SRK sogar über diesen Mindeststandards liegen. So sollte der explizit auf EU-Ebene gewährte Handlungsspielraum zum Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S grosszügig ausgelegt werden.

Nach BBI 1996 II 1, 17 ff. sollte die Regelung einen rechtlichen Status schaffen, welcher den prekären Aufenthaltsstatus der vorläufigen Aufnahme und das damit verbundene fehlende Recht auf Familienzusammenführung – und somit die hervorgerufene 'schwierige persönliche Lage' der betroffenen Personen – verbessern soll. Die Lehren aus den sogenannten Balkankriegen in den 1990er-Jahren sollten einfließen, um grösseren Gruppen von Kriegsvertriebenen unbürokratisch und ohne Prüfung der individuellen Flüchtlingeigenschaft im Asylverfahren vorübergehenden Schutz zu gewähren. Diese Möglichkeit war innovativ, bedarf angesichts von Entwicklungen jedoch Anpassungen, und zudem sind Erfahrungswerte von den Kriegen in Syrien und Afghanistan sowie dem neu strukturierten Asylverfahren aufzunehmen.

Der kollektive Schutz ist eine sinnvolle Entscheidung bei Situationen, in denen klar wird, dass eine grosse Gruppe von Menschen von Kriegshandlungen betroffen ist. Er darf aber kein Ersatz von individuellen Rechten und Verfahren sein. Es muss für die Betroffenen zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen, ein ordentliches Asyl- und Wegweisungsverfahren zu durchlaufen und



dadurch eine individuelle Schutzbedürftigkeit geltend zu machen. Dies ist auch im Art. 17 Abs. 1 EU-Richtlinie RL 2001/55/EG in ihrem Art. 17 Abs. 1 vorgesehen.

Da ukrainische Geflüchtete sich auch zu einem späteren Zeitpunkt dazu entscheiden können, ein Asylgesuch einzureichen, ist sicherzustellen, dass der Status S der betroffenen Person auch während der Dauer eines allfälligen Asylverfahrens erhalten bleibt und die Person nicht für diese Zeit dem Status N unterliegt. Um den Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten, sollten zudem bei den geplanten Kurzgesprächen zur Anerkennung des Schutzstatus' S jeweils die Vor- und Nachteile eines Asylverfahrens erläutert und auf diese Option hingewiesen werden. Das SRK regt an, dass analog dem Asylverfahren auch bei den Gesprächen zum Status S jeweils eine Rechtsvertretung dabei ist. Es ist zu erwarten, dass Schutzsuchende aus der Ukraine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erleiden und deswegen ein Anrecht darauf haben, dass ihre Fluchtgründe individuell geprüft werden und sie damit einen adäquaten Schutz erhalten. Wir weisen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass gemäss UNHCR ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist, wer vor willkürlicher Gewalt flieht, vor der sein Staat ihn nicht schützen kann oder will, und Kriegsflüchtlinge eigentlich auch als Flüchtlinge anerkannt werden müssten.

- **An den Grenzen sollte für alle Personen, die aus der Ukraine flüchten, aus humanitären Gründen von den üblichen Einreisevoraussetzungen und -formalitäten abgesehen werden.**
- **Unabdingbar ist, dass der Zugang zu einem Asyl- und Wegweisungsverfahren jederzeit und bedingungslos möglich ist, um die individuelle Schutzbedürftigkeit nachzuweisen, selbst wenn jemand bereits den Status S erhalten hat. Für die Dauer eines allfälligen Asylverfahrens soll die entsprechende Person den Status S behalten können.**
- **Mit dem Status S sind Schutzsuchende schlechter gestellt, als sie es gemäss GFK wären. Wir regen daher an, den Schutzstatus S an den gemäss GFK zustehenden Statusrechten zu orientieren und gegebenenfalls anzugleichen (zum Beispiel beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Kantonswechsel).**

Stellungnahme zu den Konsultationspunkten

1. Festlegung des Personenkreises für die Anwendung des Schutzstatus S

Nach Art. 68a AsylG bezeichnet das SEM die Gruppe Schutzbedürftiger näher und entscheidet, wem in der Schweiz vorübergehend Schutz gewährt wird.

Das SRK fordert, dass der Personenkreis neben ukrainischen Staatsangehörigen auch auf Menschen, die in der Ukraine ihren Lebensmittelpunkt hatten, ausgeweitet wird – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und von ihrem Aufenthaltsstatus, sofern sie glaubhaft darlegen können, dass sie sich in letzter Zeit in der Ukraine aufgehalten haben und nicht in Sicherheit sind oder dauerhaft in ihre Heimatländer zurückkehren können. Dies bedeutet, dass auch Studierende, in der Ukraine lebende Personen mit nationalem oder internationalem Schutzstatus, Aufenthalter/innen, wie auch Staatenlose und Sans-Papiers einbezogen werden. **Es darf keine Unterscheidung gemacht werden zwischen Menschen, die vor der genau gleichen Kriegssituation flüchten.** Es gilt darauf hinzuweisen, dass nach Angaben der IOM 2021 rund 440'000 Personen mit permanenten oder temporärem Aufenthaltsstatus in der Ukraine lebten (bsp. wegen Arbeit oder Studium) und zwischen 37'700 und 60'900 Personen in einer nicht regulären Aufenthaltssituation. Das UNHCR ging zudem 2020 von rund 35'000 Menschen aus, die entweder staatenlos sind oder deren Nationalität unbestimmt ist.



Drittstaatsangehörige sollten auf Wunsch bei der freiwilligen Rückkehr unterstützt werden, sollten sie dies wünschen.

Bei der zeitlichen Dimension ist es wichtig, dass auch Schutzsuchende, welche vor dem 24. Februar 2022 aus der Ukraine vertrieben wurden oder das Land aus anderen Gründen verlassen haben, Schutz erhalten, und auch jene die gegenwärtig in der Schweiz in einem hängigen Asylverfahren sind, falls sie wünschen dies nicht weiterzuführen.

→ **Das SRK fordert, den Schutzstatus S für sämtliche der vorgeschlagenen Personengruppen a)-d) anzuwenden, und dringend pragmatische Lösungen für Sans-Papiers oder Staatenlose aus der Ukraine vorzusehen.**

2. Wartefrist beim Zugang zur Erwerbstätigkeit

Beim Zugang zum Arbeitsmarkt sind Personen mit Schutzstatus S den Asylsuchenden gleichgestellt, obwohl eine Schutzbedürftigkeit schon festgestellt wurde und damit Anspruch auf mindestens vorläufigen Verbleib einhergeht. Das SRK befürwortet es, die rasche Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

→ **Das SRK fordert, keine Wartefrist beim Zugang zur Erwerbstätigkeit vorzusehen.**

3. Zugang zur selbstständigen Tätigkeit

Das SRK ist der Meinung, dass die Bestimmungen betreffend selbständiger Tätigkeit an den Gedanken der GFK angepasst werden müssen. Den Betroffenen sollte möglichst rasch der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und ihnen somit ihre Selbstständigkeit wieder ermöglicht werden.

Ein Ausschluss von Menschen mit Status S von selbständiger unternehmerischer Tätigkeit stellt eine Schlechterstellung zu Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen dar. Das SRK spricht sich daher dagegen aus. Aus Sicht des SRK wäre es vielmehr wichtig, dass eine selbständige Erwerbstätigkeit im ganzen Land ausgeübt werden darf.

→ **Das SRK fordert, dass die selbstständige Erwerbsarbeit für Personen mit Status S ermöglicht wird.**

4. Reisefreiheit

Nach Art. 45 VZAE erhalten Schutzbedürftige während der ersten fünf Jahre der Gewährung vorübergehenden Schutzes einen höchstens auf ein Jahr befristeten und verlängerbaren Ausweis S. Dieser gilt gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Ausweispapier. Er berechtigt nicht zum Grenzübergang. Die Einordnung des S-Ausweis unter «weiteren Ausweisen» nach Art. 71a VZAE hat die praktische Folge, dass Menschen mit Status S nicht ins Ausland reisen können (während fünf Jahren).

Mit der Gewährung vorübergehenden Schutzes S sollte Reisefreiheit garantiert werden, welche es Schutzsuchenden unter anderem erlauben würde, Verwandte und Freunde im Ausland zu besuchen. Personen mit Status S sollten von einer Bewilligungspflicht für Reisen im Schengenraum unbedingt ausgenommen werden. Die Schweiz könnte und sollte die Gelegenheit auch nutzen, vorläufig aufgenommenen Personen das Reisen in Europa zu erleichtern.



→ **Das SRK begrüsst, dass Reiseerleichterungen geprüft werden, damit sich die geflüchteten Personen im Schengen-Raum bewegen können. Es plädiert dafür, dies auf alle Personen mit Status S anzuwenden, nicht nur auf Personen mit ukrainischer Staatsbürgerschaft.**

Familienzusammenführung

Ein Familiennachzug mit Status S ist möglich für Ehegatten bzw. den eingetragenen Partner oder die eingetragene Partnerin und minderjährige Kinder, sofern sie gemeinsam um Schutz ersuchen oder sich in der Schweiz wiedervereinigen wollen, nachdem sie auf der Flucht getrennt worden sind (Art. 71 AsylG). Dabei wird von einem Familienbegriff ausgegangen, welcher den gesellschaftlichen Entwicklungen nicht mehr Rechnung trägt und der angepasst werden sollte.

Das SRK plädiert dafür, dass die Familienzusammenführung analog zur EU-Richtlinie grosszügig (nicht nur für die Kernfamilie) ermöglicht werden sollte. 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»]).

Das SRK begrüsst dies, da auch das IKRK basierend auf den Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen von einer breiteren Auslegung des Familienbegriffs ausgeht¹, in dem der Begriff «Familie» Personen umfasst, die sich als zusammengehörende Familie betrachten. Auch Familienmitglieder, die nicht zur klassischen Kernfamilie (Ehepartner und minderjährige Kinder) gehören, sollen im Familienmodell Platz haben, nicht nur wenn ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Es wird dabei auch darauf hingewiesen, dass beispielsweise bei gleichgeschlechtlichen Paaren kulant vorgegangen werden soll, sollte die Partnerschaft nicht registriert worden sein. In Kriegssituationen kommt es zu vielen Konstellationen, bei welchen es angezeigt ist, keinen überspitzten Formalismus anzuwenden.

Um die Familieneinheit zu wahren, sollte ein Familiennachzug und Einbezug in den Status S bei finanzieller Unabhängigkeit auch möglich sein, wenn die Entstehung des Familienverhältnisses erst nach Anordnung des Schutzstatus S entsteht.

→ **Der Familienbegriff soll erweitert werden. Die Schweiz soll Geflüchteten die Familienzusammenführung ermöglichen und dabei den Familienbegriff grosszügig auslegen.**

¹ Internationales Komitee des Roten Kreuzes, Kommentar zum Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949: über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, para. 2997 zu Art. 74 Familienzusammenführung, verfügbar unter: <https://goo.gl/nL18NH>



Integrationsmassnahmen

Während der Dauer der Aufnahme mit Status S hätten die Personen während fünf Jahren keinen Anspruch auf Integrationsmassnahmen. Erst wenn der Bund den vorübergehenden Schutzstatus S nach fünf Jahren nicht aufheben würde, würden die Betroffenen eine Aufenthaltsbewilligung und somit weitergehende Integrationsmöglichkeiten erhalten – bis dahin wären sie in einem Schwebезustand. Dies läuft den Bestrebungen des Bundes und der Kantone zur Integration von Personen aus dem Asylbereich, welche vom SRK sehr begrüsst werden, entgegen.

Die Integrations- und Aufenthaltsperspektiven sind wichtig und können spätere Mehrkosten verhindern. Erfahrungen zeigen, dass die Komplexität von Kriegssituationen oftmals unterschätzt wird und die «Rückkehrorientierung» eine problematische Stossrichtung für Geflüchtete aus Kriegsgebieten darstellt. Je früher Integrationsmassnahmen einsetzen, desto zielführender ist dies für die Betroffenen selber wie auch für die Aufnahmegesellschaft. Es ist zu unterstreichen, dass die Entwicklung des seit 2014 andauernden Konfliktes schwierig voraussehbar und ein Ende nicht absehbar ist.

Der Schutzstatus muss den Opfern des Krieges gerecht werden. Da in der Ukraine mit einer längerfristigeren Konfliktsituation gerechnet werden muss, müssen bei der Ausgestaltung des Status S Integrationsmassnahmen von Anfang an zugänglich sein. Der Status S bedeutet sonst, ähnlich wie beim F-Status, eine dauernde Unsicherheit über viele Jahre.

Die Erfahrung zeigt, dass durch das späte Einsetzen von Integrationsmassnahmen hohe gesundheitliche und soziale Folgekosten entstehen. So regt das SRK an, dies in der Ausarbeitung des Status S zu berücksichtigen und auch den Handlungsspielraum zugunsten der Integration der Schutzsuchenden auszuliegen. Dies kann bei materiellen Aufnahmebedingungen (eigene Wohnräume statt Kollektivunterbringung) der Fall sein, aber auch bei der Ausgestaltung des Status, wo sich die Gelegenheit bietet, vom von verschiedenen Verschärfungen geprägten Regime abzuweichen (etwa die Sonderabgaben nach Art. 86 AsylG und Abnahme von Bargeld bei Einreise). Ein Faktor, welcher die Integration begünstigen würde, wäre auch die freie Kantonswahl, inkl. Möglichkeit des Kantonswechsels, respektive die freie Niederlassung.

Der vorübergehende Schutz sollte nicht wie eine Anwesenheitsberechtigung, sondern wie ein Aufenthaltstitel ausgestaltet werden. Er birgt sonst das Risiko, Schutzbedürftige während fünf Jahren in der Schwebе zu halten, ehe es die Perspektive gibt, den Aufenthalt zu festigen. Damit vermieden wird, in Bezug auf die Integration unterschiedliche Kategorien von Geflüchteten und damit Ungleichheit zu kreieren, plädieren wir dafür, die Integrationsleistungen analog derer für anerkannte Flüchtlinge, erfahrungsgemäss mindestens aber analog der vorläufigen Aufnahme auszugestalten (Sozialhilfe wie auch Integrationsmassnahmen).

Dies bedeutet auch, umgehend psychosoziale Massnahmen und Zugang zu Therapiemöglichkeiten für ukrainische Geflüchtete vorzusehen, auch insbesondere angesichts der Tatsache, dass die psychische Gesundheit Geflüchteter gemäss Studien mit dem Grad ihrer sozialen Integration korreliert. Das SRK verfügt in diesem Bereich über langjährige Erfahrung und Kompetenzen, die es zur Unterstützung in dieser Krisensituation gerne zur Verfügung stellt.

- ➔ **Das SRK plädiert dafür, von der Rückkehrorientierung des Status S abzukommen und Integrationsleistungen analog derer für anerkannte Flüchtlinge, mindestens für vorläufig Aufgenommene ab Anerkennung des Status zugänglich zu machen.**
- ➔ **Das SRK fordert, umgehend psychosoziale Massnahmen und Zugang zu Therapiemöglichkeiten für ukrainische Geflüchtete vorzusehen.**



Abschluss

Basierend auf dem Rotkreuzgrundsatz der Menschlichkeit setzt das SRK sich für Zugang zu internationalem Schutz für besonders vulnerable Personen ein. In diesem Sinne begrüsst das SRK die Einführung des Schutzstatus S und steht für die Ausarbeitung und Umsetzung in seiner Rolle als «auxiliaire des pouvoirs publics» auch weiterhin zur Verfügung, mit dem Ziel sicherzustellen, dass ein langfristiger Schutz für diese Personen gewährleistet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Schweizerisches Rotes Kreuz

Sarah Kopse
Leiterin Departement Gesundheit und Integration