



Eidgenössische Migrationskommission EKM

Walter Leimgruber  
Präsident

Bettina Looser  
Geschäftsführerin  
+41 58 465 62 03  
+41 76 390 48 21  
[bettina.looser@ekm.admin.ch](mailto:bettina.looser@ekm.admin.ch)

Herr Mark Engler  
Staatssekretariat für  
Migration  
[mark.engler@sem.admin.ch](mailto:mark.engler@sem.admin.ch)

Bern 9. März 2022

### **Stellungnahme zur Anwendung des Schutzstatus S (Ukraine) der Eidgenössischen Migrationskommission EKM (Konsultation)**

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM begrüsst es, dass sich der Bundesrat entschieden hat, die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen aus der Ukraine über die Gewährung des Schutzstatus S zu regeln und somit eine rasche und grosszügige Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Abstimmung mit der EU zu ermöglichen. Die EKM hat in ihrer Medienmitteilung vom 28.2.2022 ([Schweiz ist in der Verantwortung: Schutzstatus «S» für Flüchtende aus der Ukraine \(admin.ch\)](#)) ebendies vorgeschlagen und dazu einige wichtige zu beachtende Punkte zur Umsetzung genannt. Sie hat auch festgehalten, in welche weiteren Massnahmen die Aufnahme von Schutzbedürftigen in der Schweiz eingebettet werden sollte: Koordination mit der EU und Mitfinanzierung, Teilnahme an Relocation-Programmen, Humanitäre Hilfe vor Ort und in Erstasylländern.

Der Schutzstatus S ist aus Sicht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM in der gegenwärtigen Krise sehr gut geeignet, um schnell und pragmatisch der flüchtenden Zivilbevölkerung für die Dauer der akuten Gefährdung Schutz ohne Asylverfahren zu gewähren. Wichtig ist dabei, dass die dazugehörigen Regelungen flexibel und unter Nutzung des vorhandenen Spielraumes gehandhabt und auf die aktuelle Lage angepasst werden. Die EKM stellt erfreut fest, dass die Vorabklärungen und Vorschläge in der Konsultationsvorlage in diesem Sinne gestaltet sind.

Darüber hinaus sieht sie weitere wichtige Fragestellungen, die rasch beantwortet werden müssten.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Asylwesen seit der Schaffung des Schutzstatus S bis heute, empfiehlt sie deshalb, vorausschauend zu planen und bereits jetzt den Schutzstatus S so zu ausgestalten, dass

- die Arbeitsfähigkeit,
- die Rückkehrfähigkeit
- sowie die Integrationsfähigkeit

der Flüchtenden aus der Ukraine erhalten werden können. Dies erachtet die EKM als unerlässlich:

- für die Dauer des Aufenthaltes,
- für eine allfällige Rückkehr
- sowie für eine längerfristige Integration, all jener, die längerfristig bleiben werden.

Die diesbezüglichen Überlegungen haben in die Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM in verschiedenen Punkten Eingang gefunden.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM äussert sich im Folgenden gerne zu den einzelnen Vorschlägen der Konsultationsvorlage sowie zu weiteren wichtigen Punkten und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

## Stellungnahme zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen im nationalen Recht:

### 1. Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, sich grundsätzlich an denselben Kategorien zu orientieren, wie die EU sie vorsieht. Sie befürwortet **den Schutzstatus S für alle Kategorien wie vorgeschlagen von a) bis d)** (gemäss EU-Definition).

Zu beachten gilt es aus Sicht der EKM Folgendes:

- Die EKM erachtet es als unerlässlich, dass der **Zugang zum Asylverfahren auch nach Erhalt des Schutzstatus S offenbleibt**, für alle genannten Personengruppen. Eine individuelle Prüfung der Asylgründe für Personen, die persönlich verfolgt oder potenziell ins Visier genommen werden, sollte sowohl vom Zeitpunkt der Einreise an, aber auch, je nach Entwicklung der politischen Lage in der Ukraine, erst später möglich sein. (Wie auch in der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz vorgesehen).
- Die Schweiz sollte ihre Verantwortung wahrnehmen und die **Rückkehr von Personen, die nicht zu den Kategorien a) bis d) gehören, in ihr Herkunftsland erleichtern**. Diesen Personen sollte als Flüchtende vor dem Krieg in der Ukraine ebenfalls ein erleichterter Grenzübertritt ermöglicht und humanitäre Unterstützung, Rückkehrberatung und –unterstützung sowie der Zugang zum Asylverfahren gewährt werden. Im Bedarfsfall sollten sie sich ebenfalls für eine begrenzte Zeit in der Schweiz aufhalten dürfen.

- Eine beträchtliche Anzahl von Personen der genannten Kategorien sind bereits **vor Kriegsbeginn** aus Sorge und Angst vor dem Konflikt aus der Ukraine ausgereist. Zudem gibt es auch jene Personen, die wegen der Arbeit oder aus persönlichen Gründen wie Ferien, Verwandtenbesuche etc. zum Zeitpunkt des Kriegsausbruchs in der Schweiz weilten und daraufhin nicht mehr zurückkehren konnten. Diesen sollte ebenfalls der **Zugang zum Schutzstatus S ermöglicht** werden.
- Besonders zu beachten ist die **Situation von Staatenlosen**, insbesondere auch der in der Ukraine lebenden Roma. In der Ukraine gab es gemäss Schätzung des UNHCR im Jahr 2020 etwa 35.000 Staatenlose (<https://www.unhcr.org/flagship-reports/global-report/>). Hier schlägt die Eidgenössische Migrationskommission EKM eine **Prüfung der Möglichkeiten vor, wie ein Nachweis zum längerfristigen Aufenthalt in der Ukraine erbracht** werden und somit der Schutzstatus S auch für Flüchtende ohne Staatsangehörigkeit angewendet werden kann.
- Die EKM begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, den Familiennachzug der Kernfamilie sowie von engen Verwandten zu ermöglichen. Zu beachten gilt es dabei aus Sicht der EKM Folgendes: Familienzusammenführungen sollten **sofort sowie während der ganzen Dauer der Anwendung des Schutzstaus S** möglich sein, das heisst, dass auch dann eine Familienzusammenführung ermöglicht werden soll, wenn erst der fortlaufende Krieg zu einer Trennung von Familienangehörigen führt bzw. ein Nachzug nötig wird. **Der Familiennachzug sollte über die Kernfamilie und nahe Verwandte hinaus ausgeweitet und folgendermassen definiert werden:** Partner (unabhängig davon ob verheiratet oder nicht) und alle Verwandten 1. und 2. Grades in auf- und absteigender Linie (dazu gehören alle Mitglieder der Kernfamilie und alle auf Ebene Onkel/Tante, Cousins, Cousinen, Neffen/Nichten). Darüber hinaus ist **bei besonderen Fällen Milde geboten**, zum Beispiel dann, wenn flüchtende Familien Alleinreisende Kinder ohne verwandtschaftliche Beziehung mitgenommen haben und bei sich aufnehmen möchten. Bereits jetzt zeigt sich, dass etwa flüchtende Mütter ihre Neffen und Nichten mit auf die Flucht nehmen, in der Schweiz lebende Ukrainerinnen ihre Eltern zu sich holen, allein ausreisende Mütter mit ihren Kindern Schutz bei ihren Brüdern oder Schwestern in der Schweiz suchen oder homosexuelle Personen ihre Lebenspartner zu sich holen möchten. In diesem Zusammenhang ist auch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass **das gemeinsame Wohnen am selben Ort oder im selben Kanton von Familienmitgliedern bzw. der erweiterten Verwandtschaft (nach Wunsch der Personen) im Schutzstatus S erlaubt bzw. ermöglicht werden sollte** (siehe auch Punkt 8, Kantonzuteilung). Es ist davon auszugehen, dass dieses Vorgehen einen erheblichen stabilisierenden Einfluss auf die Situation der flüchtenden Personen hat und den Schutzbedürftigen hilft, im Schweizer Alltag zurechtzukommen.
- Nach Beendigung des Krieges soll die sichere Rückkehr der Schutzbedürftigen in die Ukraine unterstützt werden. Die Vorbereitungen für diese Rückkehrunterstützungen sollten aus Sicht der EKM ebenfalls bereits jetzt beginnen. Besonders beachtet werden sollte dabei der **Erhalt der Arbeitsfähigkeit** während der Schutzdauer. Dazu nötig ist der Zugang zu Sprachkursen auch für Erwachsene zur besseren Bewältigung des Alltags während der Verbleibdauer in der Schweiz, die Unterstützung bei der psychischen Stabilisierung nach Kriegstraumata sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche (siehe auch Punkt 5, Integrationsmassnahmen).

- Die EKM empfiehlt zudem, frühzeitig zu klären, wie diejenigen, die nach Kriegsende nicht zurückkehren können, **rasch in den regulären Integrationsprozess** und in einen anderen Aufenthaltsstatus geführt werden können.

## 2. Wartezeit beim Zugang zur Erwerbstätigkeit

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM unterstützt ausdrücklich **die Option, keinerlei Wartezeit beim Zugang zur Erwerbstätigkeit festzulegen**. Die wissenschaftliche Literatur zur Eingliederung von Flüchtlingen und vorübergehend geschützten Menschen auf den Arbeitsmärkten zeigt, dass es sich um einen langen Prozess handelt. Wie viele Menschen in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthalts Arbeit finden, ist unklar. Es gibt Schutzsuchende aus der Ukraine, die nahtlos in international tätigen Firmen weiterarbeiten oder problemlos eine neue Arbeitsstelle finden können. Zudem besteht in der Schweizer Wirtschaft eine Nachfrage nach Fachkräften und Personal, die einer Gruppe Schutzsuchender aus der Ukraine zugutekommen könnte.

Aber auch dann, wenn es nur wenigen Ukrainern gelingt, schnell in den Arbeitsmarkt einzusteigen (z.B. in die Hotellerie und Restauration), betrachtet die EKM den sofortigen Zugang zur Erwerbstätigkeit als sehr positives Signal für die Schweizer Bevölkerung. Dies hilft, mögliche Ablehnungstendenzen zu verhindern, die nach den ersten Wochen der Solidarität aufkommen könnten. Gleichzeitig ist die EKM überzeugt, dass das Halten einer Arbeitsstelle die meisten Ukrainer nicht davon abhalten wird, so schnell wie möglich zurückzukehren, wenn der Krieg endet. Es ist allerdings in diesem Zusammenhang nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es **auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktfähigkeit unbedingt notwendig ist, den Zugang zu Sprachkursen möglichst rasch und kostenlos zu ermöglichen sowie Beratung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt anzubieten** (siehe auch Punkt 1 und Punkt 5).

## 3. Zugang zur selbstständigen Erwerbstätigkeit

Die EKM unterstützt es, dass Art. 53 VZAE dahingehend angepasst werden soll, dass eine **selbständige Erwerbstätigkeit für Personen mit Schutzstatus S möglich ist**. Die EKM geht davon aus, dass nur eine begrenzte Zahl von Personen vom Recht, eine Selbständigkeit zu erwerben, Gebrauch machen wird, da es oft eine gewisse Zeit dauert, bis Zuwandernde ein Unternehmen gründen. Es gibt jedoch Personen, die mit einem bereits unabhängigen Unternehmen in der Ukraine in der Schweiz ankommen werden, dass sie hier weiterführen könnten (z.B. IT-Berater), ebenso wie Personen, die ihre Selbständigkeit, die sie in der Ukraine hatten, in der Schweiz neu aufbauen könnten. Da viele Schweizer Firmen mit ukrainischen IT-Firmen zusammenarbeiten, kann so auch eine erneuerte Zusammenarbeit ermöglicht werden.

## 4. Reisefreiheit

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM erachtet es als richtig, dass die Schweiz sich auch hier an der EU-Richtlinie orientiert und **Reiserleichterungen im Schengen-Raum ermöglicht**, auch um einen Sonderfall zu vermeiden.

Die Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum ist auch für eine zukünftige Schweizer Beteiligung an einem Relocation-Programm zur Entlastung der Erstaufnahmeländer wichtig. Es sollte dabei beachtet werden, dass diese Bestimmungen für alle Schutzsuchenden, die aus der Ukraine geflohen sind und unter den Status S fallen, gelten (Personenkreis Ziff. a)-d), also auch für die Drittstaatsangehörigen gemäss Ziff. b)-d)).

## **Ergänzende Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission EKM:**

### **5. Integrationsmassnahmen**

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM empfiehlt, im Zuge des Erhalts der Rückkehr- und der Arbeitsfähigkeit, die **Integrationsfähigkeit der Schutzbedürftigen aus der Ukraine frühzeitig in den Blick zu nehmen** und die Regelungen so zu gestalten, **dass sowohl eine Rückkehr** als auch, wenn dies durch einen längerdauernden Kriegszustand nötig wird, **eine längerfristige Integration erleichtert** werden kann. Dazu gehört aus Sicht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zwingend ein rascher Zugang zu kostenlosem Sprachunterricht und zu Arbeit (siehe Punkte 2 und 3), aber auch zu Beratungsangeboten bei der Integration in den Arbeitsmarkt, Zugang zu Beschäftigungsprogrammen, und insbesondere auch zur beruflichen Bildung, zur Volksschule und zu den weiterführenden Schulen sowie zur Hochschulbildung. Es entstehen mit dieser Zielsetzung auch zusätzliche Aufgaben und Aufwendungen, etwa die Begleitung und Betreuung von Kindern in der familienergänzenden Kinderbetreuung, im Schulbereich oder Unterstützungsmassnahmen für psychosoziale Belastungslagen (etwa infolge von Traumata, Trauer oder toxischem Stress etc.).

Es braucht dafür einen **substantiellen finanziellen Beitrag des Bundes an die Kantone und Gemeinden**. Die EKM schlägt vor, dass der Bund zunächst kurzfristig eine finanzielle Pauschale «Schutzstatus –S» bereitstellt und, sobald sich abzeichnet, dass Personen bleiben werden, die übliche Integrationspauschale spricht. Davon könnte die Pauschale «Schutzstatus S» wieder abgezogen werden, die bereits zu Beginn des Aufenthaltes in der Schweiz an zur Verfügung gestellt wurde. Um festzustellen, wie die Bleibeperspektive aussieht, könnte der Bund eine Standortbestimmung der individuellen Situation nach einem Jahr veranlassen.

Die Regelung, **dass einer Person, die nicht innerhalb von 5 Jahren zurückkehren kann, eine B-Genehmigung ausgestellt wird, die nach 10 Jahren in eine C-Genehmigung umgewandelt werden kann, sollte ebenfalls aus Sicht der EKM frühzeitig überdacht werden**, damit nicht mit einer langen Zeit des Zuwartens wertvolle Zeit verloren geht. Im Falle einer länger andauernden Kriegssituation in der Ukraine ist es unerlässlich, dass neben den Bemühungen zur Rückkehrunterstützung, frühzeitig auch die Voraussetzungen für eine rasche Integration derjenigen geschaffen werden, die längerfristig bleiben werden.

Insbesondere im Hinblick auf **Kinder und Jugendliche** sieht die EKM dringenden Handlungsbedarf zum Schutze des Kindeswohls. Sie sollten **sofortigen Zugang zur Volksschule erhalten, wobei die Direktintegration vorzuziehen ist und der allfällige Verbleib in Anfangs- und Deutschklassen keinesfalls länger als ein Jahr dauern darf**. Die direkte Integration von Kindern und Jugendlichen vom Anbeginn des Aufenthaltes in der Schweiz weg, ist überall dort der Beschulung in separierten Klassen vorzuziehen, wo keine grossen Gruppen von Schutzsuchenden aus der Ukraine vorhanden sind. Aus Sicht der EKM ist es für eine gesunde psychische und kognitive Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eminent wichtig, spätestens nach einem Jahr an der inklusiven Bildung in der Volksschule und am Alltagsleben der Wohngemeinde teilnehmen zu können. Es ist im Sinne des Kindeswohls unerlässlich, dass sie **unabhängig von einer allfälligen Rückkehr oder einem allfälligen Verbleib in der Schweiz, dieselbe Schulbildung (nach Umfang, Inhalt und Lehrplan 21) erhalten und während ihres Aufenthalts in der Schweiz im Alltag Zugehörigkeit zur Alltagsgemeinschaft in der Schweiz erleben können**, so wie alle anderen in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen.

## 6. Sonderabgabe auf Vermögenswerte

Die EKM sieht es als eminent wichtig an, dass die im Schutzstatus S vorgesehene **Sonderabgabe auf Vermögenswerte aufgehoben** wird. Die EKM möchte vermeiden, dass in der Schweiz im Vergleich zur Richtlinie der EU ein Sonderfall geschaffen wird. Der Bund zeigt sich in seinen Vorschlägen zum Schutzstatus S bestrebt, eine solidarische Vorgehensweise mit der EU zu verfolgen, keine Sogwirkung in die eine oder andere Richtung entstehen zu lassen und den Flüchtenden aus der Ukraine unbürokratisch Schutz zu gewähren. Die EKM begrüsst eine entsprechend konsistente Haltung auch in diesem Punkt.

## 7. Grenzübertritt und Personenkontrollen

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM weist darauf hin, dass sie den **unkomplizierten Grenzübertritt von Schutzbedürftigen aus der Ukraine sehr begrüsst**, es aber gleichwohl als wichtig erachtet, **die Personenkontrolle der einreisenden Personen an den EU-Aussengrenzen auszubauen**. Dies zum Schutz der Flüchtenden vor Menschenhandel und anderen Verbrechen und auch zum Schutz der Schweizerischen Gesellschaft vor der freien Einreise von Kriminellen und Gefährdern unterschiedlichster Art und Herkunft.

## 8. Kantonszuteilung

Für die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist es wichtig, dass **die Kantonswahl ermöglicht werden kann**, damit die geflüchteten Personen bei oder in der Nähe ihrer Familien (je nach ihrer Wahl) und in der Nähe ihrer Verwandten oder Bekannten wohnen können. Dies ist auch unerlässlich, wenn sie Arbeitsstellen in bestimmten Kantonen finden und antreten sollen. Im Minimum müssten daher die Kriterien für die Bestimmung des Kantons flexibel sein. Personen, die familiäre Bindungen, Bildungs- oder berufliche Perspektiven haben (weiterführende Schulen oder Hochschulen mit bestimmten Fächerprofilen) oder von Familienmitgliedern oder Freunden in Privathäusern- und Wohnungen untergebracht werden können, sollten berechtigt sein, ihren Kanton/ihre Wohnsitzgemeinde zu wählen. Nach Bedarf, etwa, wenn sich eine Arbeitsstelle oder ein weiterführendes Studium in einem anderen Kanton anbietet, sollte es auch die Möglichkeit geben, den Kanton zu wechseln (siehe auch Punkt 1, Personenkreis für die Anwendung des Schutzstatus S).

### 1. Private Unterkunft und Unterkunft in Aufnahmezentren

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM betrachtet **die Erlaubnis, nach Möglichkeit bei Privaten unterzukommen, als besonders wichtig und sinnvoll**. Für Kinder und Jugendliche, aber auch viele Erwachsene ist das private Umfeld oftmals besser geeignet als die vielfach belastenden Lebensumstände in grossen Zentren und Unterkünften. Ausserdem können sich Verwandte so gegenseitig unterstützen, Schutzsuchende finden Anschluss und Hilfe bei Privaten, die Bewältigung des Alltags wird erleichtert und kommt den Kantonen als Entlastung zugute. Zudem betrachtet die EKM die adäquate Einbindung und Wertschätzung der Hilfsbereitschaft der Schweizer Bevölkerung als wichtige Ressource für das Zusammenleben in der Schweiz in dieser besonderen Situation - und darüber hinaus.

Gleichwohl ist es der EKM wichtig, auch hier dezidiert auf **die Sicherheitsaspekte hinzuweisen, die bei der Organisation unbedingt beachtet werden müssen**. Auch hier gilt es, durch Meldepflichten,

Beratungsangebote und weitere Sicherheitsmassnahmen, wie etwa die aufsuchende Begleitung, **der Ausbeutung von Schutzsuchenden oder Schutzgebenden Personen und dem Menschenhandel vorzubeugen**. Sowohl bei der Unterbringung bei Privaten wie auch bei der Aufnahme in Aufnahmezentren ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass unter den Flüchtenden aus der Ukraine besonders viele Frauen, Kinder und Jugendliche sind. Vor diesem Hintergrund **ist der hohen Vulnerabilität der Betroffenen und ihrem dringend benötigten Schutz vor sexuellen und gewalttätigen Übergriffen** in allen Belangen der Unterbringung und von Anfang an besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

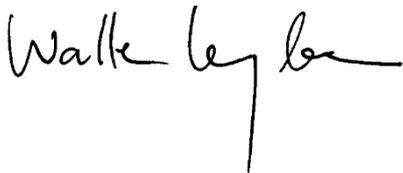
Insbesondere im Hinblick auf das Kindeswohl ist zudem bei der **Ausgestaltung und der Neueröffnung von Aufnahmezentren von Anfang an in allen Belangen an die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen** zu denken. Dazu gehören unter anderem sichere Wege und sichere Hygienezonen, Rückzugsorte für Frauen und Kinder, Lernräume, kindgerechte Spielräume im Innen- und Aussenbereich, sozialpädagogisch geschultes Betreuungspersonal sowie der konsequente Schutz vor erlebter und miterlebter Gewalt.

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM bedankt sich für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Für Fragen stehen wir Ihnen sehr gerne und jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen,

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber, Präsident EKM



Bettina Looser, Geschäftsführerin