

Covid-19-Pandemie: Massnahmen im Asylbereich

Positionspapier der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

1. Ausgangslage

Die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie und die Massnahmen zu deren Eindämmung betreffen weltweit zentrale Bereiche des alltäglichen Lebens aller Menschen. Besonders stark sind die Auswirkungen aber für Menschen auf der Flucht. Sie befinden sich ohnehin in schwierigen und ungewissen Lebenssituationen, die durch die Pandemie, die politischen Massnahmen und rechtlichen Einschränkungen nun noch verschärft werden: In vielen Flüchtlingslagern weltweit besteht ein massiv erhöhtes Ansteckungsrisiko, da diese oft hoffnungslos überfüllt sind und es an Platz, Hygiene, sanitären Anlagen, Zugang zu medizinischer Versorgung, Wasser und Ernährung fehlt. Versperrte Fluchtwege erhöhen die Gefahren für die Betroffenen und minimieren ihre Möglichkeiten, Schutz in sicheren Drittstaaten zu finden. In Europa führten im Frühjahr 2020 zusätzliche Grenzschiessungen zeitweise dazu, dass es für Geflüchtete unmöglich oder zumindest erheblich erschwert war, überhaupt einen Asylantrag zu stellen.

In der Schweiz erklärte der Bundesrat per 16. März 2020 die ausserordentliche Lage gemäss Epidemien-gesetz und ergriff notrechtliche Schutzmassnahmen mit weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens (Lockdown), die auch Auswirkungen auf den Asylbereich hatten. Nachdem die SFH Justizministerin Karin Keller-Sutter in einem [offenen Brief](#) auf die bestehenden Mängel hingewiesen und sie aufgefordert hatte, die notwendigen und wirksamen Massnahmen zum Schutz aller Beteiligten im Asylbereich unverzüglich einzuleiten, erliess der Bundesrat am 1. April 2020 die [Covid-19-Verordnung Asyl](#). Am 25. September 2020 verabschiedete die Bundesversammlung schliesslich das [Covid-19-Gesetz](#), das tags darauf in Kraft getreten ist. Nach dem erfolgten Ausstieg aus dem Lockdown gilt seit Juni 2020 in der Schweiz die besondere Lage gemäss Epidemien-gesetz. Aufgrund des erneuten Anstiegs der Covid-19-Infektionszahlen im Herbst (2. Welle) hat der Bundesrat per 29. Oktober 2020 neue Schutzmassnahmen erlassen.

2. Position und Forderungen der SFH

Die SFH unterstützt solidarisch die Anstrengungen, um die weitere Ausbreitung von Covid-19 in der Schweiz zu bremsen. Sie begrüsst grundsätzlich die beschlossenen Massnahmen zum Schutze aller beteiligten Akteure im Asylbereich, hält aber an ihrer bisherigen Haltung fest: Die Rechte der Asylsuchenden müssen jederzeit gewährleistet und insbesondere die Rechtsweggarantie und die Verfahrensgarantien sichergestellt sein. Die Qualität der Asylverfahren darf nicht unter den Massnahmen zur Eindämmung von Covid-19 leiden.

Im Kontext der aktuellen Entwicklung in der Schweiz bekräftigt die SFH ihre zentralen Forderungen, die nachfolgend aufgeführt werden.

2.1 Die BAG-Massnahmen müssen im Asylbereich konsequent umgesetzt werden

a. Unterbringung:

- Die SFH ist angesichts der stark ansteigenden Covid-19-Zahlen besorgt über die aktuelle Unterbringungssituation. Sowohl der Bund als auch die Kantone müssen alles daran setzen, die Unterkunftskapazitäten zu erhöhen, damit auch im Winter 2020/21 eine Unterbringung der Asylsuchenden sichergestellt werden kann, die den Vorgaben und Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) entspricht. Die SFH fordert zudem, dass die Bestimmungen und Massnahmen zu Quarantäne und (Selbst-)Isolation in den Unterkünften von Bund und Kantonen gleich gehandhabt und umgesetzt werden wie bei

der übrigen Bevölkerung in der Schweiz. Um die Gesundheit der Asylsuchenden wirksam zu schützen und die weitere Verbreitung von Covid-19 einzudämmen, sind die dafür erforderlichen Unterbringungsplätze umgehend bereitzustellen.

- Das Betreuungspersonal in den Unterkünften von Bund und Kantonen ist verantwortlich für die wirksame Umsetzung und Einhaltung der BAG-Massnahmen vor Ort. Angesichts der aktuellen Entwicklung stellt dies eine grosse Herausforderung dar, zumal mit dem Anstieg der Covid-19-Zahlen auch Aufwand, Anforderungen und Belastung wachsen. Die SFH empfiehlt daher, die Situation in den Unterkünften kritisch zu analysieren und sicherzustellen, dass überall genügend und geschultes Betreuungspersonal zur Verfügung steht. Der notwendige Personaletat ist der besonderen Lage anzupassen. Nötigenfalls sollen Bund und Kantone die mandatierten Betreuungsorganisationen rasch und unbürokratisch für den erforderlichen Zusatzaufwand entschädigen.
- Es muss gewährleistet sein, dass in den Kollektivunterkünften von Bund und Kantonen jederzeit ausreichend Covid-19-Schutzmasken, Desinfektionsmittel und Seife zur Verfügung stehen. Sanitäreinrichtungen sollen häufiger gereinigt und desinfiziert werden, bei der Essensausgabe müssen Maskenpflicht und Abstände eingehalten werden (können).

b. Anhörungen:

- Die Einhaltung der BAG-Richtlinien in den Anhörungen mit den Asylsuchenden und bei Beratungen durch den Rechtsschutz hat oberste Priorität. Die SFH befürwortet, dass die bereits während der 1. Covid-19-Welle ergriffenen Massnahmen für Dublin-Gespräche und Anhörungen zu den Asylgründen aufrechterhalten werden (Anzahl Personen in einem Raum, Abstand von 1.5m bzw. 4m² pro Person, regelmässiges Lüften).
- In Abweichung zu Art. 4 Abs. 2 der COVID-19-Verordnung Asyl muss die Rechtsvertretung (bzw. die Hilfswerksvertretung bei altrechtlichen Fällen) weiterhin zwingend anwesend sein und sich im Raum mit dem Fachspezialisten des SEM und der asylsuchenden Person aufhalten können. Ansonsten kann die Rechtsvertretung (bzw. die Hilfswerksvertretung) ihre Sorgfaltspflicht in der Mandatsführung gegenüber den Asylsuchenden (bzw. die Hilfswerksvertretung ihre Rolle als Verfahrensbeobachterin) nicht wahrnehmen. Eine Nicht-Teilnahme von Rechtsvertretung oder Hilfswerksvertretung an den Anhörungen ist weiterhin keine Option. Das Recht auf ein faires und korrektes Verfahren muss stets gewährleistet sein.

c. Medizinische Abklärungen:

- Die SFH fordert weiterhin, besonders aufmerksam mit Asylsuchenden umzugehen, die gesundheitliche Probleme haben und auf medizinische Hilfe angewiesen sind. Die SFH hält fest, dass vertiefte individuelle medizinische Abklärungen im Asylverfahren für korrekte Entscheide respektive für die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Wegweisung unabdingbar sind. Wenn der medizinische Sachverhalt aufgrund fehlender Kapazitäten beim medizinischen Fachpersonal und der Überlastung des Gesundheitswesens insgesamt nicht umfassend abgeklärt werden kann, ist im Einzelfall das Verfahren zu sistieren.

d. Dublin-Verfahren und Wegweisung:

- Eine Überstellung von Asylsuchenden innerhalb der in Artikel 29 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Frist von sechs Monaten ist seit ein paar Wochen in bestimmte Länder wie etwa Italien, Frankreich, Spanien, Deutschland wieder möglich. Falls eine solche Überstellung im Einzelfall nicht fristgerecht möglich ist, womit angesichts der aktuellen Covid-19-Entwicklung im Winter 2020/21 vermehrt zu rechnen ist, sollte auf das entsprechende Asylgesuch eingetreten und das Asylgesuch in der Schweiz materiell geprüft werden (Selbsteintritt, Art. 17 Dublin-III-Verordnung).
- Die SFH fordert, keine Überstellungen in Staaten (Dublin- und Herkunftsländer) zu vollziehen, die auf der Risikoliste des BAG stehen.

e. Fristen

- Die SFH begrüsst die Beibehaltung der verlängerten Beschwerdefrist von 30 Tagen im beschleunigten Verfahren. Dies unterstützt eine sorgfältige Mandatsführung unter den gegebenen schwierigen Umständen, ersetzt aber keinesfalls die Teilnahme der Rechtsvertretung an den Anhörungen
- Die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden (NEE) beträgt nach wie vor lediglich fünf Arbeitstage. Die ausserordentliche Lage ist in der Schweiz zwar aufgehoben worden, doch auch in der besonderen Lage ist diese Frist zu knapp bemessen. Dies kann die Rechtsweggarantie und das Recht auf ein faires Verfahren gemäss Art. 13 EMRK gefährden. Es gilt, im Einzelfall Fristerstreckungsgesuche wohlwollend zu prüfen und zu genehmigen.

f. Anzahl Verfahrensschritte

- Die aktuelle Covid-19-Entwicklung (2. Welle) hat bei allen am Verfahren beteiligten Akteuren erneut grosse Personalausfälle zur Folge (krankheitsbedingt, Quarantäne, Isolation). Diesen reduzierten Personalbeständen ist Rechnung zu tragen, indem die Anzahl der Verfahrensschritte (Dublin-Gespräche, Anhörungen, Eröffnung von Entscheidentwürfen und Entscheide) in Absprache von Rechtsschutz und SEM angepasst werden, damit eine sorgfältige Rechtsvertretung (bzw. Verfahrensbeobachtung) unter Einhaltung der vertraglichen und gesetzlichen Pflichten möglich ist. Die SFH fordert wie bereits während der ersten Covid-19-Welle, Tempo und Kadenz der Verfahren auf ein bewältigbares und gemeinsam mit dem Rechtsschutz sowie weiteren Akteuren (Betreuung, Dolmetschende, medizinisches Fachpersonal) zu vereinbarendes Mass zurückzufahren.

2.2 Der Zugang zum Asylverfahren muss auch während der Pandemie stets gewährleistet sein

- Im Rahmen der notrechtlichen Covid-19-Massnahmen ist es im Frühjahr 2020 in der Schweiz zur vorübergehenden Grenzschiessung gekommen. Die SFH hat dazu festgehalten, dass der Zugang zum Asylverfahren an der Grenze stets gewährleistet sein muss und in jedem Fall zu prüfen ist, ob eine (Rück-)Überstellung gegen das Refoulement-Verbot verstossen würde. Sie hat diese Position in ihrer [Vernehmlassungsantwort zum Covid-19-Gesetz](#) ausgeführt und eingehend begründet. Die SFH hält daran fest, sollte es künftig aufgrund der weiteren Covid-19-Entwicklung erneut zu Grenzschiessungen kommen.
- Die völkerrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Flüchtlingen gelten auch im Hinblick auf den Zugang zum Hoheitsgebiet im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19. Diese Massnahmen dürfen nicht dazu führen, dass Asylsuchenden eine wirksame Möglichkeit zur Beantragung von Asyl verweigert wird oder sie zurückgewiesen werden.¹ Massgebend ist insbesondere das Refoulement-Verbot (Art. 3 EMRK, Art. 33 FK, Art. 25 Abs. 2 und 3 BV, Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 19 Abs. 2 EU-Grundrechtscharta). Dieses gilt auch für Asylsuchende an der Grenze – ab dem Moment, in dem sich diese unter der Hoheitsgewalt eines Staates befinden, also auch bei einer Grenzkontrolle.²
- Eine Verletzung des Non-Refoulement-Gebots aufgrund Art. 3 EMRK (Verbot der Abschiebung in einen Staat, in dem Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht) kann auch bei einer Wegweisung in einen anderen europäischen Staat drohen.³ Ob

¹ UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 March 2020, www.refworld.org/docid/5e7132834.html; UNHCR, Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic, 9 April 2020, www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf,

² Zuletzt in: EGMR, Ilias und Ahmed gegen Ungarn, Nr. 47287/15, 21. November 2019.

³ Dies gemäss EGMR und EuGH einerseits bei systemischen Mängeln im Asylsystem eines Dublin-Staates: M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011; EuGH, N.S. und M.E., C-411/10 und C-493/10, 21. Dezember 2011. Andererseits kann eine Verletzung von Art. 3 EMRK aber auch drohen, wenn keine systemischen Mängel vorliegen: EGMR, Tarakhel gegen die Schweiz, Nr. 29217/12, 4. November 2014; EuGH, C.K., H.F. und A.S. gegen Slowenien, C-578/16, 16. Februar 2017.

aufgrund der individuellen Umstände der Person sowie der konkreten Situation im betreffenden Dublin-Staat eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung i.S.v. Art. 3 EMRK droht, muss also individuell abgeklärt werden.

- Will eine Person an der Grenze um Schutz ersuchen, muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine (Rück-)Überstellung gegen das Refoulement-Verbot verstossen würde. Eine solche individuelle Prüfung ist nur möglich in einem entsprechenden Verfahren. Deshalb muss an der Grenze stets die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen und damit Zugang zum Asylverfahren zu erhalten. Das gilt auch im Falle von Grenzschiessungen und/oder Einreisebeschränkungen, zumal die Schweiz auch während der Covid-19-Pandemie solidarisch Mitverantwortung übernehmen sollte, statt diese an andere Länder abzuschieben.
- Um den Zugang zum Asylverfahren sicherzustellen, fordert die SFH daher für den Fall künftiger Grenzschiessungen und/oder Einreisebeschränkungen:
 - Eine Präzisierung in der Weisung des SEM zur Identifikation schutzsuchender und besonders verletzlicher Personen an der Grenze;
 - Eine Ausnahmebestimmung für Asylsuchende in der einschlägigen Verordnung oder zumindest eine Präzisierung in der Weisung des SEM zur Anwendbarkeit der Härtefallklausel auf Asylsuchende zwecks Zugang zum Asylverfahren.

2.3 Einschränkungen der Grundrechte: Keine Sonderregeln für Asylsuchende

- Die SFH hält fest, dass für Asylsuchende aufgrund des Gleichheitsgebotes grundsätzlich dieselben Bestimmungen und Massnahmen zur Umsetzung und Einhaltung der BAG-Richtlinien gelten wie für die übrige Bevölkerung in der Schweiz. Sonderregeln, die ausschliesslich für Asylsuchende gelten sollen, verstossen gegen das Diskriminierungsverbot.
- Ein Übernachtungsverbot am Wochenende oder ein allgemeines Ausgehverbot für Asylsuchende während der gemäss Artikel 17 Abs. 3 der EJPD-Verordnung erlaubten Zeiten stellen eine solche Sonderregel dar, mit der ausschliesslich die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren eingeschränkt wird. Eingriffe in Freiheitsrechte müssen zudem geeignet, erforderlich und verhältnismässig sein. Übernachtungs- und Ausgehverbote für Asylsuchende erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Aus Sicht der SFH bieten weder das Covid-19-Gesetz noch die EJPD-VO dafür eine hinreichende Gesetzesgrundlage. Die SFH fordert daher deren umgehende Aufhebung sowie den Verzicht auf weitere einseitige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden.

Bern, 12. November 2020