



**CH-3003 Bern**  
SEM\_EKM; ekm-Sep

POST CH AG

Bundeskanzler  
Walter Thurnherr  
Bundeskanzlei  
3003 Bern

Aktenzeichen: 42-482100/6/2  
Unser Zeichen: ekm-Sep  
**Bern-Wabern, 07. Juli 2020**

## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie (Covid-19-Gesetz)**

### **Stellungnahme der EKM**

Sehr geehrte Damen und Herren

Während der COVID-19-Pandemie hat sich einmal mehr gezeigt, dass sich die Stärke einer Gesellschaft am Wohl der Schwachen misst. Gerade in schwierigen Zeiten benötigen besonders verletzbare Personen – dazu gehören auch Migrantinnen und Migranten, Geflüchtete und Sans-Papiers – besonderen Schutz.

### **Die Grundrechte von Geflüchteten schützen – auch in Krisenzeiten**

- **Einreise und Aufenthalt**

Aufgrund der vom Bundesrat verordneten Grenzschiessung war der grenzüberschreitende Personenverkehr während des Lockdown eingeschränkt. Auch Personen, die einen Antrag auf Asyl stellen wollten, war es nicht mehr möglich, in die Schweiz einzureisen. Der Bundesrat stellte sich auf den Standpunkt, dass es Betroffenen ja möglich sei, Asylanträge in den Dublin-Staaten zu stellen, in denen sie sich aufhielten.

Asylsuchende an der Grenze zu Nachbarstaaten, wo die Auswirkungen der Pandemie besonders gravierend sind, abzuweisen, kann als Zeichen mangelnder Solidarität gewertet werden. Asylsuchenden den Zugang zum Asylverfahren zu verweigern, stellt darüber hinaus einen Verstoss gegen die Menschenrechte dar. Die Schweiz muss sicherstellen, dass die Zurückweisung dem völkerrechtlichen Non-Refoulement-Gebot nicht widerspricht. Sie ist verpflichtet,

Menschen, die um Asyl ersuchen, die Einreise zu erlauben und abzuklären, welcher Dublin-Staat für das Verfahren zuständig ist.

- **Rechtsschutz im Asylverfahren**

Während der COVID-19-Pandemie verzichtete der Bund darauf, Asylverfahren zu sistieren. Da die Verfügbarkeit des Fachpersonals stark eingeschränkt war, konnten Anhörungen und Befragungen auch ohne Rechtsvertretende und bevollmächtigte Personen stattfinden. Dies führte dazu, dass nicht alle Asylsuchenden den Rechtsschutz erhielten, der ihnen von Gesetzes wegen zustand.

Eingeschränkt war auch die Verfügbarkeit von Fachpersonen für das Verfassen von Beschwerden gegen Asylentscheide. In der Praxis erwies sich die durch den Bundesrat beschlossene Verlängerung der Beschwerdefrist von 7 auf 30 Arbeitstage als ungenügend.

- **Unterbringung**

Für Bewohnerinnen und Bewohner von Asylunterkünften – Bundesasylzentren, kantonalen Kollektivunterkünften und Nothilfezentren – ist der Zugang zu medizinischen Leistungen eingeschränkt. Während der Corona-Pandemie waren gerade sie einem besonders grossen Ansteckungsrisiko ausgesetzt. Aufgrund der Platzverhältnisse in den Unterkünften war es ihnen nahezu unmöglich, die Hygiene- und Verhaltensregeln des Bundesamts für Gesundheit BAG einzuhalten. Für Kinder wurden die ohnehin schwierigen Bedingungen bei der Unterbringung durch die Schliessung der Schulen zusätzlich verschlechtert.

Im Zuge der COVID-19-Pandemie entschied der Bundesrat, die Unterbringungskapazitäten zu verdoppeln, zusätzliche Gebäude zur Verfügung zu stellen und die Kantone bei der Verteilung der Asylsuchenden zu entlasten.

### **Integration – eine Herausforderung während des Lockdown**

Mit der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit VZAE wurden die kantonalen Vollzugsbehörden im Migrationsbereich in die Lage versetzt, bei der Erteilung, der vorzeitigen Erteilung oder der Wiederherstellung der Niederlassungsbewilligung, bei der Rückstufung von der Niederlassungs- auf eine Aufenthaltsbewilligung, bei der Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzugs, bei der Grundbildung von jugendlichen Sans-Papiers oder bei Härtefällen nach Auflösung der Ehe, die Integration der Betroffenen zu beurteilen. In vielen ausländerrechtlichen Bereichen wurde die Aufenthaltssituation abhängig gemacht von «Integrationsgraden», welche Ausländerinnen und Ausländer zu erreichen haben.

Gemessen wird der Grad der Integration unter anderem an Sprachkompetenzen, am Erwerb von Bildung oder an der Teilnahme am Wirtschaftsleben. Ausländerinnen und Ausländer müssen ihre Integration unter Beweis stellen. Während der COVID-Pandemie waren Schulen geschlossen, Sprachkurse konnten nicht besucht werden, viele Unternehmen mussten Kurzarbeit anmelden, Arbeitsplätze gingen verloren. Viele Menschen, deren finanzielle Situation bereits vor der Pandemie angespannt war, sahen sich in die Lage versetzt, staatliche Hilfe zu beantragen. Aus Angst vor negativen Konsequenzen verzichteten viele Migrantinnen und Migranten auf diesen Schritt: Sie wollten ihren Aufenthalt nicht aufs Spiel setzen.

### **Zum COVID-19-Gesetz**

Seit Mitte März hat der Bundesrat verschiedene Verordnungen zur Bewältigung der Corona-Krise erlassen. Diese Verordnungen sind befristet und treten ausser Kraft, wenn der Bundes-

rat dem Parlament nicht innert sechs Monaten nach deren Inkrafttreten einen Gesetzesentwurf unterbreitet. Das Covid-19-Gesetz schafft die Grundlage, damit der Bundesrat die beschlossenen Massnahmen, die für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie weiterhin nötig sein werden, fortführen kann.

Die EKM begrüsst grundsätzlich, dass der Bundesrat die Notverordnungen rechtzeitig in ein dringliches Bundesgesetz überführen will. Zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht ausgeschlossen werden, dass die notrechtlich beschlossenen Massnahmen über einen längeren Zeitraum notwendig bleiben.

### **In ihrer Stellungnahme bezieht sich die EKM auf die Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich (Art. 3 Covid-19-Gesetz).**

#### **Art. 3 Bst. a**

ermächtigt den Bundesrat, vom Ausländer- und Integrationsgesetz und vom Asylgesetz abweichende Bestimmungen zur Einschränkung der Einreise von Ausländerinnen und Ausländern und zu deren Zulassung zu einem Aufenthalt in der Schweiz erlassen zu können.

Die völkerrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Flüchtlingen gelten auch an der Grenze. Das Non-Refoulement-Gebot darf nicht unter Berufung auf den Schengener Grenzkodex ausgehebelt werden. Selbst in Corona-Zeiten muss der Zugang zum Asylverfahren möglich sein. Zwar liegt es in der Kompetenz des Bundesrats, in Notverordnungen Massnahmen zu ergreifen, um die Einreise ins Hoheitsgebiet einzuschränken bzw. die Zulassung zu diesem zu ermöglichen. Aus der Sicht der EKM braucht es jedoch eine explizite Ausnahme: Der Zugang für Asylsuchende zum Hoheitsgebiet und die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots muss auch in Pandemiezeiten gewährleistet sein.

#### **Art. 3 Bst. b**

ermächtigt den Bundesrat, vom Ausländer- und Integrationsgesetz und vom Asylgesetz abweichende Bestimmungen zur Erstreckung gesetzlicher Fristen zu erlassen.

Die EKM begrüsst ausdrücklich, dass der Bundesrat Schritte in die Wege geleitet hat, um gesetzliche Fristen (Familiennachzug, Erlöschen von Bewilligungen und Erneuerung der biometrischen Daten bei Ausweisen) zu erstrecken, wenn diese aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht eingehalten werden können. Die Kommission schlägt vor, auch im Asylverfahren Fristerstreckungen vorzusehen – beispielsweise für die Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheids, für die Ausreise sowie für das Erlöschen des Status.

#### **Art. 3 Bst. c**

ermächtigt den Bundesrat, vom Ausländer- und Integrationsgesetz und vom Asylgesetz abweichende Bestimmungen zur Unterbringung von Asylsuchenden und zur Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren zu erlassen.

Die EKM begrüsst, dass während der COVID-19-Pandemie im Hinblick auf die Unterbringung von Asylsuchenden und das Asyl- und Wegweisungsverfahren Schutzmassnahmen ergriffen wurden. Mit Blick auf den vorliegenden Gesetzesentwurf stellt sie jedoch fest, dass der Bundesrat davon abgesehen hat, die Normen, die von der geltenden Asylgesetzgebung abweichen, auf Gesetzesstufe zu verankern. Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass eine formelle Gesetzesgrundlage den Schutz der Grundrechte von Asylsuchenden stärken würde.

### Art. 3 Bst d (neu)

Die EKM empfiehlt einen zusätzlichen Artikel einzufügen, welcher den Bundesrat ermächtigt, vom Ausländer- und Integrationsgesetz und vom Asylgesetz abweichende Bestimmungen im Bereich der Integration zu erlassen.

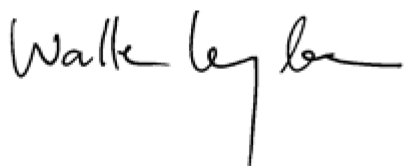
Während der COVID-19-Pandemie hat die Frage der Integration im Leben vieler Migrantinnen und Migranten eine besondere Bedeutung erlangt. Der Erwerb von Sprachkompetenzen und Bildung sowie die Teilnahme am Wirtschaftsleben waren eingeschränkt. Migrantinnen und Migranten waren einem besonders hohen Risiko ausgesetzt, die Arbeit zu verlieren.

In zahlreichen ausländerrechtlichen Bereichen beurteilen Migrationsbehörden die Integration. Ein wichtiger Indikator, der auf Integrationsdefizite schliessen lässt, ist der Bezug von Sozialhilfe. Aus Angst vor negativen Konsequenzen verzichteten viele Migrantinnen und Migranten, Ansprüche auf staatliche Unterstützung geltend zu machen.

Aus der Sicht der EKM würde ein zusätzlicher Abschnitt im Covid-19-Gesetz dazu beitragen, im Bereich der Integration Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen: Allfällige Defizite, die auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen sind, dürfen nicht zu Ungunsten der Personen ausgelegt werden, die von migrationsrechtlichen Entscheiden betroffen sind.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anregungen in der Weiterarbeit berücksichtigen und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Walter Leimgruber  
Präsident der Eidgenössische Migrationskommission EKM