



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Rechtliche Erwägungen in Bezug auf die von europäischen Staaten im Zusammenhang mit der Corona Krise getroffenen Grenzschutzmassnahmen¹

Viele Staaten weltweit und in Europa haben in den letzten Wochen Grenzschutzmassnahmen zum Schutz der Gesundheit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie getroffen. Die EU-Kommission entwickelte entsprechende [Leitlinien](#), denen die EU-Mitgliedstaaten am 17. März zustimmten. Die Leitlinien enthalten eine Reihe von Empfehlungen zu Massnahmen an den Aussengrenzen des Schengenraums, die sich insbesondere auch auf Asylsuchende und Flüchtlinge auswirken können. Sie sind daher auch für Schengen-assozierte Staaten wie der Schweiz, die nicht Mitglied in der EU sind, wichtig.

Die Schweiz hat folgende Grenzschutzmassnahmen beschlossen: Die Einreise ist gegenwärtig nur noch Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und, unter bestimmten Voraussetzungen, Personen mit einem Aufenthaltstitel, sowie Personen, die aus beruflichen Gründen in die Schweiz reisen müssen, erlaubt. Nach den UNHCR vorliegenden Informationen gibt es für Personen, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen wollen, keine Ausnahme vom grundsätzlichen Einreiseverbot für Ausländer.

UNHCR hat immer wieder bekräftigt, dass Staaten gemäss internationalem und EU-Recht ihre Grenzen selbst verwalten. Dazu gehören auch Massnahmen, um Risiken für die öffentliche Gesundheit zu ermitteln und zu bewältigen, die in Zusammenhang mit dem aktuellen COVID-19-Ausbruch stehen. Völkerrecht und EU-Recht sehen jedoch vor, dass solche Massnahmen Ausländer nicht daran hindern dürfen, Schutz vor Verfolgung oder unmenschlicher Behandlung zu suchen. Damit der in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Grundsatz der Nichtzurückweisung (Prinzip des *Non-Refoulement*) gewährleistet wird, haben die Staaten gegenüber Personen, die an den Grenzen ankommen und um internationalen Schutz ersuchen, daher besondere Verpflichtungen. Für die Schweiz ergeben sich diese Verpflichtungen zusätzlich auch aus der Schweizer Bundesverfassung. Diese müssen auch in die

¹ Siehe auch UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16. März 2020, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

Umsetzung von Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit einbezogen werden.

Befindet sich ein Einlass begehrender Asylsuchender bereits im Schengenraum, sollte hierbei ebenso berücksichtigt werden, ob er in dem Dublinstaat, in dem er sich aufhält, Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren und menschenrechtskonformen Aufnahmebedingungen haben kann.

Unter Berücksichtigung dieser Prinzipien, möchte UNHCR Folgendes festhalten:

- Die Einführung nicht-diskriminierender Gesundheitsuntersuchungen an den Grenzübergängen ist ein Beispiel für eine legitime und sinnvolle Massnahme zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.
- UNHCR begrüsst ferner, dass die EU-Leitlinien die Wichtigkeit von Informationsmaterial bei der An- und Abreise unterstreichen, und ermutigt dazu, das Material in relevanten Sprachen und Formaten zur Verfügung zu stellen, damit diese auch für unbegleitete Kinder und andere Personen mit besonderen Bedürfnissen zugänglich sind. UNHCR würde es begrüssen, wenn auch die Schweiz solche Informationsmaterialien entwickeln und zur Verfügung stellen könnte. UNHCR hat mit vielen Staaten an der Entwicklung solcher Informationsmaterialien gearbeitet und ist bereit, die Erarbeitung solcher Informationsmaterialien bei Bedarf zu unterstützen.
- Entscheidungen, die Ausländern, einschliesslich Asylsuchenden, die Einreise verweigern, sollten nach Auffassung von UNHCR verhältnismässig und nicht-diskriminierend sein. Dies ist zum Beispiel auch in Paragraph 17 der EU-Leitlinien so vorgesehen. UNHCR geht davon aus, dass in solche Entscheide Erwägungen einfließen, die sicherstellen, dass der Zugang zu Asylverfahren und zur Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung in Übereinstimmung mit dem geltenden Völker-, EU- und Schweizer Recht weiterhin gewährleistet ist.

Die Verhängung einer pauschalen und unbefristeten Zugangsverweigerung für alle Asylsuchende oder solche mit einer bestimmten Nationalität, könnte dazu führen, dass es zu einer Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung kommt.

Ferner ist es notwendig sicherzustellen, dass die in diesem Zusammenhang getroffenen Massnahmen im Einklang mit anderen menschenrechtlichen Prinzipien wie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stehen. So sind Einschränkungen von Menschenrechten nur dann möglich, wenn sie eine gesetzliche Grundlage haben, ein legitimes Ziel verfolgen und die Einschränkung in einem angemessenen Verhältnis zu

dem verfolgten Ziel steht.² In der Schweiz werden die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten darüber hinaus auch in Artikel 36 der Bundesverfassung definiert.

Für Personen, bei denen bestätigt wurde, dass sie ein Risiko für die öffentliche Gesundheit darstellen, gibt es mögliche alternative Massnahmen wie Isolierung und Quarantäne. Diese werden auch in Paragraph 16 der EU-Leitlinien erwähnt. Solche Massnahmen erlauben es den Behörden, die Ankunft von Asylsuchenden in sicherer und geordneter Weise zu bewältigen und dabei das Recht um Asyl zu ersuchen und den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu respektieren. UNHCR fordert die EU-Mitgliedstaaten, sowie Schengen-assoziierte Staaten daher nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass alle getroffenen Massnahmen unter gebührender Berücksichtigung der Anwendungsmöglichkeit solcher alternativen Massnahmen sowie den auch in diesen Leitlinien reflektierten Grundsätzen der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismässigkeit im Einklang mit internationalem, europäischem und nationalem Recht umgesetzt werden.

In diesem Sinne fordert UNHCR alle Staaten sowie die EU-Kommission auf, die Umsetzung dieser Massnahmen anzuleiten und zu überwachen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass im Falle vorübergehender Beschränkungen des Zugangs zur EU beziehungsweise des Schengenraumes die besondere Situation von Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, gebührend berücksichtigt wird. UNHCR ist gerne bereit, den Staaten Unterstützung oder Beratung zur Verfügung zu stellen wie Verfahren an der Grenze entwickelt werden können, die mit völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen im Einklang stehen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
23. März 2020

² Siehe hierzu zum Beispiel: Council of Europe, *Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights*, 15 December 2011, S. 179 verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4ee9b0972.html>