

Sachdokumentation:

Signatur: DS 5085

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/5085



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme von Pikett Asyl zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitende Anmerkungen	4
2.	Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
	2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	5
	2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	5
	2.3 Einordnung	6
	2.4 Zuständigkeitskriterien	6
	2.5 Verfahren	10
	2.6 Rechtsmittel	12
	2.7 Haft	14
	2.8 Überstellungsfristen	18
	2.9 Krisenverordnung	21
3.	Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
	3.1 Einleitung	22
	3.2 Einordnung und Forderungen	22
4.	Revidierte Eurodac-Verordnung	30
	4.1 Einleitung	30
	4.2 Einordnung	30
	4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
	4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
	4.5 Interoperabilität	33
	4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	34
	4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
	4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
	4.9 Datenschutz und Informationsrechte	43
	4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5.	Rückkehrgrenzverfahrensverordnung	48



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend.....	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen.....	60



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmen- den Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU- Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen- grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schen- gen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problema- tischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Re- geln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU- Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid war- ten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» einge- stuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits beste- henden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussen- grenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Pikett Asyl lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministe- rium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministe- rium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz genießen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt



bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

1. Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern
2. Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz
3. Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.



Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personen- gruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahme richtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-



nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.



AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und



ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird (§ 62d AufenthG), <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.



genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei Wochen** während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese



Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahme richtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgeordnet ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks



und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

1. **Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
2. **Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
3. **Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Forderung

1. **Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

1. **Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen eines Asylgesuchs) sind.**
2. **Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer



Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
- 4. Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbare wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

1. **Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.



Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

1. **Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

1. **Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
2. **Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

1. **Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
2. **Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrensverordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrensverordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrensverordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrensverordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenzasylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzone bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleiche bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltserlaubnis deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20224155>



Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.



home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

1. **Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
2. **Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
3. **Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie

Die Aufnahme richtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.