



Bern, 14. August 2024

---

# **Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)**

## **(Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)**

Erläuternder Bericht  
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

---

## Übersicht

***Inhalt dieser Vorlage ist die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt und die damit notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe.***

### ***Ausgangslage***

*Der EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für die EU bzw. den Schengen-/Dublin-Raum. Mit dieser Reform soll insbesondere die irreguläre Migration nach und die Sekundärmigration innerhalb Europas verringert werden.*

*Die Regelungen sehen unter anderem ein weiterentwickeltes Dublin-System für raschere Zuständigkeitsbestimmungen und eine ausgeweitete Datenregistrierung im Eurodac-System vor. An den EU-Aussengrenzen sollen rasche Asyl- und Wegweisungsverfahren durchgeführt werden. Des Weiteren soll nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung und Solidarität eine Entlastung der EU-Mitgliedstaaten an den Schengen-Aussengrenzen geschaffen werden, wenn diese unter besonderem Druck stehen. Die Asylverfahren an der EU-Aussengrenze sowie die Solidaritätsmassnahmen stellen jedoch keine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands dar.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Die von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts umfassen die Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356. Diese wurden am 14. Mai 2024 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet. Sie wurden der Schweiz am 17. Mai 2024 als Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac- bzw. des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat deren Übernahme am 14. August 2024 genehmigt, vorbehältlich der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen.*

*Die Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung) regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie den Solidaritätsmechanismus. Sie ist nur zu gewissen Teilen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands bindend für die Schweiz. Verbindlich sind vor allem die Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung der Asyl- und Wegweisungsverfahren, wodurch die aktuell geltende Dublin III-Verordnung aufgehoben wird. Die bisher geltenden Dublin-Zuständigkeitsregeln werden im Grundsatz beibehalten. Im Vergleich zur aktuellen Dublin III-Verordnung werden mit der AMMR-Verordnung die Fristen für das Stellen und Beantworten von Übernahmeersuchen verkürzt und es werden höhere Anforderungen an den Übergang der Verantwortung für ein Asylgesuch von einem auf einen anderen Dublin-Staat vorgesehen, um die Sekundärmigration zu erschweren. Der in der AMMR-Verordnung vorgesehene Solidaritätsmechanismus ist hingegen für die an*

*Dublin assoziierten Staaten nicht verpflichtend; sie können sich allerdings freiwillig daran beteiligen.*

*Auch die Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung) ist für die Schweiz nur zu gewissen Teilen als Dublin-Weiterentwicklung relevant. Sie sieht für den Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks oder einer Situation höherer Gewalt – wie etwa eine Pandemie – verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und Abweichungen von den Regeln der AMMR-Verordnung und der Verordnung (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung), die keine Dublin-Weiterentwicklung darstellt, vor.*

*Mit der neuen Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) wird ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze für Drittstaatsangehörige und Staatenlose geschaffen, deren Asylgesuch im Rahmen eines Asylgrenzverfahrens nach den Vorgaben der neuen Asylverfahrensverordnung oder nach äquivalenten Regelungen abgelehnt wurde. Sie ist zwar eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, doch eine Anwendungs- und Umsetzungspflicht besteht für die assoziierten Staaten nur dann, wenn ein dem Asylverfahren äquivalentes Grenzverfahren nach nationalem Recht besteht. Aufgrund der unterschiedlichen Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen im Vergleich zu den Regelungen in der Asylverfahrensverordnung muss die Schweiz das Wegweisungsverfahren nach dieser Verordnung nicht anwenden und umsetzen.*

*Die Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) hebt die derzeitige Eurodac-Verordnung auf. Sie ist eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands (mit Ausnahme der Relocation und des temporären Schutzes) und somit bindend für die Schweiz. Die Eurodac-Datenbank enthält gegenwärtig die Fingerabdrücke aller bei ihrer irregulären Einreise in den Schengen-Raum registrierten Migrantinnen und Migranten sowie von Asylsuchenden. Das reformierte Eurodac-System soll künftig mithelfen, die irreguläre Einwanderung in die EU verstärkt zu kontrollieren, indem unter anderem die (biometrischen) Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Eurodac-Zentralsystem gespeichert und mit dem bereits vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Zudem wird mit der revidierten Eurodac-Verordnung das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und es werden zahlreiche zusätzliche Daten erfasst.*

*Die Verordnung (EU) 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Sie sieht ein Verfahren an der Schengen-Aussengrenze und im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten vor, um die Identität irregulär ankommender Drittstaatsangehöriger festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren umfasst die Identifizierung und Registrierung der ankommenden Person, einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken und einen Gesundheitscheck. Ein unabhängiger Überwachungsmechanismus wird sicherstellen, dass die Grundrechte durchgehend eingehalten werden.*

*Die Umsetzung dieser EU-Verordnungen bedingt auf Bundesebene teilweise Gesetzesanpassungen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlagen hän-*

*gen von der konkreten Umsetzung ab und werden bis zur Vorlage der Botschaft konkretisiert. Die Umsetzung steht unter dem Vorbehalt der laufenden Aufgaben- und Subventionsüberprüfung des Bundes.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>12</b>
1.1 Übersicht	13
1.2 Der EU-Migrations- und Asylpakt: Ein politischer Kompromiss	14
1.3 Inhalt des EU-Migrations- und Asylpakts	15
1.3.1 AMMR-Verordnung	15
1.3.2 Krisenverordnung	16
1.3.3 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung	17
1.3.4 Eurodac-Verordnung	17
1.3.5 Überprüfungsverordnung	17
1.3.6 Asylverfahrensverordnung	18
1.3.7 Weitere EU-Rechtstexte	18
1.4 Haltung des Bundesrats zur Reform	19
<b>2 Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR- Verordnung und der Krisenverordnung</b>	<b>20</b>
2.1 Ausgangslage	20
2.1.1 Handlungsbedarf und Ziele	20
2.1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	22
2.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	23
2.1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	25
2.2 Grundzüge der EU-Verordnungen	25
2.2.1 Grundzüge der AMMR-Verordnung	25
2.2.2 Grundzüge der Krisenverordnung	30
2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der AMMR-Verordnung	30
2.3.1 Teil I – Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (Art. 1–2) (grundsätzlich nicht Dublin-relevant)	30
2.3.2 Teil II – Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement (Art. 3–13) (nicht Dublin- relevant)	33
2.3.3 Teil III – Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (Art. 16–55) (Dublin-relevant)	37
2.3.4 Teil IV – Solidarität (Art. 56–71) (nicht Dublin-relevant)	57
2.3.5 Teil V – Allgemeine Bestimmungen (Art. 72–80) (Dublin-relevant)	63
2.3.6 Teil VI – Änderung anderer Rechtsakte der Union (Art. 81–72) (nicht Dublin-relevant)	65
2.3.7 Teil VII – Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 83–85)	66
2.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Krisenverordnung	68

2.4.1	Allgemeine Bestimmungen (Art. 1)	68
2.4.2	Verwaltung (Art. 2–7)	68
2.4.3	In einer Krisensituation anwendbare Solidaritätsmassnahmen (Art. 8–9)	70
2.4.4	Ausnahmen (Art. 10–13)	70
2.4.5	Rasches Verfahren (Art. 14)	72
2.4.6	Schlussbestimmungen (Art. 15–19)	73
2.5	Grundzüge des Umsetzungserlasses	74
2.5.1	Die beantragte Neuregelung	74
2.5.2	Umsetzungsfragen: Vereinbarkeit der freiwilligen Teilnahme am Solidaritätsmechanismus mit Artikel 121a BV	75
2.6	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	76
2.6.1	Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)	76
2.6.2	Asylgesetz (AsylG)	82
2.7	Koordinationsbedarf	90
2.7.1	Koordinationsbedarf mit dem Bundesbeschluss zur Überprüfungsverordnung	90
2.7.2	Koordinationsbedarf mit dem Bundesbeschluss zur Eurodac-Verordnung	90
2.8	Auswirkungen der AMMR-Verordnung, der Krisenverordnung und des Umsetzungserlasses auf den Bund und die Kantone	90
2.8.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	90
2.8.2	Personelle Auswirkungen auf den Bund	92
2.8.3	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	93
2.9	Rechtliche Aspekte	93
2.9.1	Verfassungsmässigkeit	93
2.9.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	94
2.9.3	Erlassform des Bundesbeschlusses und des Umsetzungserlasses	94
2.9.4	Datenschutz	95
2.9.5	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	96
<b>3</b>	<b>Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung</b>	<b>97</b>
3.1	Ausgangslage	97
3.1.1	Handlungsbedarf und Ziele	97
3.1.2	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	97
3.1.3	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	98
3.1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	100
3.2	Grundzüge der EU-Verordnung	100
3.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der EU-Verordnung	101

3.4	Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze	104
3.4.1	Europäisches Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen	104
3.4.2	Asylverfahren an einem Schweizer Flughafen, der eine Schengen-Aussengrenze bildet	106
3.4.3	Vergleich der Gleichwertigkeit der Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze	107
3.5	Auswirkungen des Vertrags	109
3.6	Rechtliche Aspekte	109
3.6.1	Verfassungsmässigkeit	109
3.6.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	110
3.6.3	Erlassform (Bundesbeschluss)	110
3.6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	111
3.6.5	Umsetzung ins nationale Recht	111
<b>4</b>	<b>Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung Eurodac-Verordnung</b>	<b>112</b>
4.1	Ausgangslage	112
4.1.1	Handlungsbedarf und Ziele	112
4.1.2	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	113
4.1.3	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	114
4.1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	116
4.2	Grundzüge der EU-Verordnung	116
4.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags	119
4.4	Grundzüge des Umsetzungserlasses	144
4.4.1	Die beantragte Neuregelung	144
4.4.2	Umsetzungsfragen	148
4.4.3	Besonderer Koordinationsbedarf	151
4.5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	151
4.5.1	Ausländer- und Integrationsgesetz	151
4.5.2	Asylgesetz	158
4.5.3	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes	162
4.6	Koordinationsbedarf	163
4.6.1	Koordinationsbedarf mit der Prüm-Vorlage	163
4.6.2	Koordinationsbedarf mit der Vorlage zur Interoperabilität	163
4.6.3	Koordinationsbedarf mit der ETIAS-Vorlage	164
4.6.4	Koordinationsbedarf mit dem zukünftigen BAZG-Vollzugaufgabengesetz	164
4.7	Auswirkungen des Vertrags und des Umsetzungserlasses	165
4.7.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	165
4.7.2	Personelle Auswirkungen auf den Bund	166

4.7.3	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	167
4.8	Rechtliche Aspekte	167
4.8.1	Verfassungsmässigkeit	167
4.8.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	168
4.8.3	Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)	168
4.8.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	169
4.8.5	Datenschutz	169
4.8.6	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	170
<b>5</b>	<b>Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung</b>	<b>171</b>
5.1	Ausgangslage	171
5.1.1	Handlungsbedarf und Ziele	171
5.1.2	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	171
5.1.3	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	172
5.1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	174
5.2	Grundzüge der EU-Verordnung	174
5.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der EU-Verordnung	175
5.3.1	Allgemeine Bestimmungen	175
5.3.2	Überprüfungsverfahren an der Aussengrenze	176
5.3.3	Überprüfung im Hoheitsgebiet	177
5.3.4	Durchführung des Überprüfungsverfahrens	177
5.3.5	Änderung anderer EU-Rechtsakte durch die Verordnung (EU) 2024/1356	188
5.3.6	Schlussbestimmungen	192
5.4	Grundzüge des Umsetzungserlasses	192
5.4.1	Die beantragte Neuregelung	192
5.4.2	Umsetzungsfragen	195
5.4.2.1	Überprüfungsverfahren an der Schengen- Aussengrenze	195
5.4.2.2	Überprüfungsverfahren innerhalb des Hoheitsgebiets	198
5.4.2.3	Unabhängiger Überwachungsmechanismus	199
5.4.2.4	Neuer Zugriffszweck auf die EU- Informationssysteme	199
5.4.3	Besonderer Koordinationsbedarf	199
5.5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses	200
5.5.1	Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)	200
5.5.2	Asylgesetz (AsylG)	205
5.6	Koordinationsbedarf	211
5.6.1	Koordinationsbedarf mit der VIS-Vorlage	211
5.6.2	Koordinationsbedarf mit der neuen Eurodac-Verordnung	212

5.6.3	Koordinationsbedarf mit der Änderung des AIG (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)	212
5.6.4	Koordinationsbedarf mit dem zukünftigen BAZG- Vollzugsaufgabengesetz	212
5.7	Auswirkungen des Vertrags und des Umsetzungserlasses	212
5.7.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	212
5.7.2	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone	214
5.8	Rechtliche Aspekte	214
5.8.1	Verfassungsmässigkeit	214
5.8.2	Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	215
5.8.3	Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)	215
5.8.4	Datenschutz	216
5.8.5	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	216
<b>6</b>	<b>Würdigung</b>	<b>217</b>
6.1	Chancen und Risiken der Reform für die Schweiz	217
6.1.1	Das Überprüfungsverfahren	218
6.1.2	Das Grenzverfahren für Asylgesuche an der EU- Aussengrenze	218
6.1.3	Erweiterung der Eurodac-Datenbank	219
6.1.4	Neue Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren	220
6.1.5	Zuständigkeitsregeln in Krisensituationen	221
6.1.6	Ein obligatorischer, aber flexibler Solidaritätsmechanismus	222
6.2	Strategie des Bundesrats	223
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>226</b>
	<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Noten- austausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Über- nahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migra- tionsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Ge- walt im Bereich Migration und Asyl (Entwurf)</b>	<b>BBl 202x xxxx</b>
	<b>Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Noten- austauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Über- nahme der Verordnung (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rück- führungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148 (Entwurf)</b>	<b>BBl 202x xxxx</b>

- Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten (Entwurf)** BBl 202x xxxx
- Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (Entwurf)** BBl 202x xxxx
- Notenaustausch vom [...] zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)** BBl 202x xxxx
- Notenaustausch vom [...] zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)** BBl 202x xxxx
- Notenaustausch vom [...] zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)** BBl 202x xxxx
- Notenaustausch vom [...] zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)** BBl 202x xxxx

**Notenaustausch vom [...] zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

BBl 202x xxxx

## Erläuternder Bericht

### 1 Einleitung

Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus den folgenden zehn zusammenwirkenden Rechtstexten, wovon die ersten fünf gesamthaft oder teilweise in den Geltungsbereich der Schengen-/Dublin-Assoziierungsabkommen fallen und somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen sind:

- Verordnung (EU) 2024/1351<sup>1</sup> (nachfolgend «AMMR-Verordnung»; Ziff. 2);
- Verordnung (EU) 2024/1359<sup>2</sup> (nachfolgend «Krisenverordnung»; Ziff. 2);
- Verordnung (EU) 2024/1349<sup>3</sup> (nachfolgend «Rückkehrgrenzverfahrensverordnung»; Ziff. 3);
- Verordnung (EU) 2024/1358<sup>4</sup> (nachfolgend «Eurodac-Verordnung»; Ziff. 4);
- Verordnung (EU) 2024/1356<sup>5</sup> (nachfolgend «Überprüfungsverordnung»; Ziff. 5).
- Verordnung (EU) 2024/1348<sup>6</sup> (nachfolgend «Asylverfahrensverordnung»);

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1351, 22.05.2024.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1359, 22.05.2024.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) (EU) 2024/1349 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. L, 2024/1349, 22.05.2024.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1358, 22.05.2024.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1356, 22.05.2024.

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1348, 22.05.2024.

- Verordnung (EU) 2024/1347<sup>7</sup> (nachfolgend «Qualifikationsverordnung»);
- Richtlinie (EU) 2024/1346<sup>8</sup> (nachfolgend «Aufnahmerichtlinie»);
- Verordnung (EU) 2024/1350<sup>9</sup> (nachfolgend «Resettlement-Verordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1352<sup>10</sup>.

Die vorliegende Vorlage umfasst vier Bundesbeschlüsse, welche die Übernahme und Umsetzung der oben zuerst aufgezählten fünf EU-Verordnungen betreffen, die durch die EU im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts am 14. Mai 2024 verabschiedet und der Schweiz als Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-/Eurodac-Besitzstands am 17. Mai 2024 notifiziert wurden.

## 1.1 Übersicht

Mit der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts im Mai 2024 konnte nach jahrelangen Verhandlungen eine Einigung über eine umfassende Reform des europäischen Migrations- und Asylsystems erreicht werden.

Primäres Ziel des EU-Migrations- und Asylpakts ist es, einen gemeinsamen Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement auf EU-Ebene zu schaffen. Staaten an den Schengen-Aussengrenzen sollen nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung entlastet, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Schengen-Aussengrenzen eingeführt sowie ein effizienter Schutz der Schengen-Aussengrenze gewährleistet werden.

Die Kohärenz der Reform hängt von der konsequenten und einheitlichen Umsetzung aller Vorschläge ab. Die Schweiz ist aufgrund ihrer geografischen Lage in Bezug auf die Migration stark von der Wirksamkeit der europäischen Migrationspolitik abhängig. Sie hat somit ein vitales Interesse an einer funktionierenden und möglichst krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik.

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1347, 22.05.2024.

<sup>8</sup> Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1346, 22.05.2024.

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, Fassung gemäss ABl. L, 2024/1350, 22.05.2024.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2024/1352 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen; ABl. L, 2024/1352, 22.05.2024.

Die Schweiz hat sich in den verschiedenen europäischen Gremien im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte als ein an Schengen und Dublin assoziierter Staat aktiv und konstruktiv in die Diskussionen zum EU-Migrations- und Asylpaktingebracht.

Die wichtigsten Ziele der Reform liegen auch im Interesse der Schweiz: eine Verringerung der irregulären Migration nach Europa, eine Reduktion der Sekundärmigration innerhalb Europas, eine verstärkte europäische Kooperation und damit verbundene Solidaritätsmassnahmen, die die Belastung der Staaten ausgleichen soll, während die Grundrechte der Betroffenen gewahrt werden.

Die Schweiz hat die Stossrichtung des EU-Migrations- und Asylpakts deshalb unterstützt und sich für eine umfassende, solidarische und grundrechtskonforme Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems ausgesprochen. In diesem Sinn begrüsst die Schweiz auch die für sie verpflichtenden Elemente.

## **1.2 Der EU-Migrations- und Asylpakt: Ein politischer Kompromiss**

Angesichts der hohen Migrationszahlen in den Jahren 2015 und 2016 traten die Mängel des europäischen Migrations- und Asylsystems in aller Deutlichkeit ans Licht. Auch wurde deutlich, dass in solchen Phasen die Belastung für die europäischen Staaten sehr unterschiedlich ausfällt, da keine Ausgleichsmechanismen bestehen. Während in der Schweiz der sogenannte Verteilschlüssel einen Ausgleich unter den Kantonen sicherstellt, fehlt ein solches Instrument auf europäischer Ebene. Im Jahr 2016 wurden in der Europäischen Union (EU) punktuelle und zeitlich begrenzte Massnahmen zur Bewältigung der Migrationssituation eingeführt, beispielsweise ein einmaliges Umverteilungsprogramm (Relocation), sowie eine umfassende Reform vorgeschlagen. Diese scheiterte an den weit auseinanderliegenden und polarisierten Positionen der EU-Mitgliedstaaten. Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den neuen EU-Migrations- und Asylpakt. Der EU-Migrations- und Asylpakt zielt in einem umfassenden Ansatz darauf ab, ein krisenfesteres und solidarischeres europäisches Migrations- und Asylsystem zu etablieren.

Der EU-Migrations- und Asylpakt will die irreguläre Migration nach und innerhalb von Europa reduzieren und einen Ausgleich der Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten herbeiführen. Er setzt auf rasche Verfahren an den Schengen-Aussengrenzen, ein weiterentwickeltes Dublin-System, eine ausgeweitete Datenregistrierung im Eurodac-System und einen obligatorischen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Die Verhandlungen zu diesen Texten waren schwierig, und zwar nicht nur unter den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament (vgl. Ziff. 2.1.2 / 3.1.2 / 4.1.2 / 5.1.2). Besonders umstritten war die Frage der Verantwortung sowie der Solidarität gegenüber den EU-Mitgliedstaaten an den Schengen-Aussengrenzen. Diese sahen sich durch die Vorschläge für das Überprüfungsverfahren und die neuen Grenzverfahren mit zusätzlichen Aufgaben konfrontiert. Gleichzeitig blieben sie gemäss den überarbeiteten

Dublin-Bestimmungen weiterhin für einen Grossteil der Asylverfahren zuständig. Daraus resultierte seitens der Staaten an der EU-Aussengrenze die Forderung nach Entlastung und somit nach mehr Solidarität.

Intensiv diskutiert wurde deshalb insbesondere der Solidaritätsmechanismus, also die Frage, ob und wie die EU-Mitgliedstaaten zu einer regelmässigen Solidaritätsleistung für besonders unter Druck stehende Staaten verpflichtet werden sollen.

Der Schulterchluss gelang schliesslich, weil wichtige Akteure von ihren Maximalforderungen abwichen und Kompromisse eingingen. So einigte man sich beispielsweise auf Übergangsfristen für die Einführung von Grenzverfahren, eine maximale Verfahrenskapazität für diese Verfahren und eine jährliche Minimalanzahl an Umsiedlungen von Asylsuchenden (sog. Relocations). Beim Solidaritätsmechanismus bestand der Kompromiss darin, dass er zwar für alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtend sein wird, dass die Form der Solidaritätsleistung aber flexibel gewählt werden kann (z. B. Übernahme von Asylsuchenden oder Leistung finanzieller Beiträge). Diese und andere Kompromisse bilden sich auch darin ab, dass manche Verordnungstexte offen formuliert sind. So gelang es, die nötigen Mehrheiten für die politische Einigung zu gewinnen. Allerdings führte dieses Vorgehen auch dazu, dass hinsichtlich der Umsetzung dieser Reform eine Reihe von Fragen noch offenbleiben. Auch deshalb lassen sich derzeit die konkreten Auswirkungen des EU-Migrations- und Asylpakts, der ab Mitte 2026 anwendbar werden soll, nur schwer abschätzen.

### **1.3 Inhalt des EU-Migrations- und Asylpakts**

Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus zehn zusammenwirkenden Rechtsakten (siehe Ziff. 1.1), wovon fünf in den Geltungsbereich der Schengen-/Dublin-Assoziierung fallen und somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen sind. Nicht übernehmen muss die Schweiz die zwei zentralen Neuerungen des EU-Migrations- und Asylpakts, nämlich die Asyl-Grenzverfahren, die in der Asylverfahrensverordnung verankert sind und den Solidaritätsmechanismus, der in der AMMR-Verordnung geregelt ist, da diese nicht Dublin- bzw. Schengen-relevant sind.

#### **1.3.1 AMMR-Verordnung**

Die AMMR-Verordnung ist nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz. Verbindlich sind vor allem jene Abschnitte, welche die aktuell geltende Dublin III-Verordnung<sup>11</sup> ersetzen. Der Solidaritätsmechanismus hingegen ist für die an Dublin assoziierten Staaten nicht verpflichtend; sie können sich allerdings freiwillig daran beteiligen.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung); ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31

Die AMMR-Verordnung regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige Solidarität im Migrationsbereich (s. Ziff. 2). Eines der wichtigsten Ziele der EU-Verordnung besteht darin, durch die Verlängerung gewisser Fristen für den Zuständigkeitsübergang die Anreize für Sekundärmigration innerhalb Europas zu verringern.

Gleichzeitig wird mit der AMMR-Verordnung mittels eines obligatorischen Solidaritätsmechanismus für die EU-Staaten gegenüber einem Mitgliedstaat, der unter besonderem Migrationsdruck steht, ein Gleichgewicht zwischen Solidarität und Verantwortung geschaffen. Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sich daran zu beteiligen, wobei die Art der Solidaritätsleistung flexibel ist. Diese kann entweder aus finanziellen Beiträgen, der Übernahme von Personen (sog. «Relocation») oder gestützt auf eine Vereinbarung zwischen den Staaten aus alternativen Leistungen (z. B. Entsendung von Spezialistinnen und Spezialisten) bestehen. Dabei wird eine Minimalanzahl von 30 000 Plätzen für Relocations fixiert (vgl. Ziff. 2.3.4).

### 1.3.2 Krisenverordnung

Auch diese Verordnung ist nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz. Sie sieht für den Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks, einer höheren Gewalt – wie etwa einer Pandemie – oder einer Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und Abweichungen von den Regelungen der AMMR-Verordnung, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmeleitlinie vor (wobei die beiden letzten nicht Schengen-/Dublin-relevante Rechtsakte sind). So können in solchen Situationen für alle Asylsuchenden Grenzverfahren durchgeführt werden. Zudem kann von den Zuständigkeitsregeln für die Behandlung von Asylgesuchen abgewichen werden oder es können gewisse Fristen (z. B. Frist für das Einreichen eines Aufnahmegesuchs oder für die Überstellung) verlängert werden. Dadurch sollen diejenigen Staaten, die sich in einer solchen Krisensituation befinden, entlastet werden. Dabei ist auch möglich, dass ein Staat im Krisenfall die Registrierung von Asylgesuchen temporär verspätet vornehmen bzw. die Behandlung von bestimmten Asylgesuchen temporär priorisieren kann, sodass vulnerable Personen Vorrang erhalten.

Nur die Bestimmung zu Abweichungen von Zuständigkeitsregelungen der AMMR-Verordnung für die Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands dar und ist für die Schweiz relevant (Erw. 67; Art. 12 und 13 der Krisenverordnung und die Artikel 1–6, sofern sie die Artikel 12 und 13 betreffen). Betroffen sind die verlängerten Fristen für das Ersuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme und die Überstellungen. Zudem geht die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren nach einem Jahr auf den zweiten Staat über.

### **1.3.3 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung**

Diese neue Verordnung ist zwar eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und somit bindend für die Schweiz, jedoch muss die Schweiz das darin vorgesehene Wegweisungsverfahren nicht anwenden und entsprechend auch nicht umsetzen. Denn dies ist nur verlangt, wenn die assoziierten Staaten nach nationalem Recht ein dem in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Grenzverfahren äquivalentes Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen vorsehen. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall (siehe dazu ausführlich Ziff. 3.4).

### **1.3.4 Eurodac-Verordnung**

Die revidierte Eurodac-Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands (mit Ausnahme von Relocation und dem vorübergehenden Schutz) und somit bindend für die Schweiz. Die Zugriffe der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac stützen sich auf das Protokoll vom 27. Juni 2019<sup>12</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke (sog. Eurodac-Protokoll) und sind damit für die Schweiz ebenfalls verbindlich. Mit der Verordnung werden die Modalitäten zur Erfassung von Personen- und Verfahrensdaten unter anderem im Asylverfahren im Informationssystem Eurodac geregelt. Mit der neuen Verordnung kann – wie heute schon – die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats vereinfacht werden. Mit der revidierten Eurodac-Verordnung wird das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt und es werden zahlreiche zusätzliche Daten erfasst (u. a. Foto, Name, Alter, Nationalität, Daten von Dublin-Überstellungen, Rückführungen). Zudem werden zusätzliche Kategorien eingeführt, in welchen die Personen je nach Art ihrer Ankunft registriert werden (z. B. irregulärer Aufenthalt, Search and Rescue, Personen mit vorübergehendem Schutzstatus). Neu können alle Registrierungskategorien gegeneinander abgeglichen werden. Ausserdem wird mit der EU-Verordnung die Grundlage dafür geschaffen, dass mit der zukünftigen Interoperabilität über die Eurodac-Datenbank neu direkt Abgleiche mit anderen IT-Systemen der EU vorgenommen werden können.

### **1.3.5 Überprüfungsverordnung**

Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar und ist entsprechend relevant für die Schweiz. Sie sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen fest-

<sup>12</sup> SR 0.142.392.682

zustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren umfasst die Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken (Sicherheitscheck) und einen Gesundheitscheck. Die Regelungen für ein allfälliges anschliessendes Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen sind in der Asylverfahrensverordnung festgehalten. Diese Asylverfahren sind für die Schweiz nicht anwendbar.

### **1.3.6 Asylverfahrensverordnung**

Diese Verordnung ist keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands und somit nicht bindend für die Schweiz. Sie ersetzt die bisherige Asylverfahrensrichtlinie und aktualisiert Grundregeln und Mindeststandards für die Durchführung der Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten, mit welchen die nationalen Asylverfahren vereinheitlicht und beschleunigte Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen eingeführt werden. Die Asyl-Grenzverfahren dauern maximal drei Monate. Für Personen aus Herkunftsstaaten, deren Schutzquote im Asylverfahren im europäischen Durchschnitt 20 Prozent oder weniger beträgt, die eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit darstellen oder ungenügend mit den Behörden kooperieren, ist die Anwendung eines Asyl-Grenzverfahrens verpflichtend. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind von den Grenzverfahren ausgenommen, ausser sie stellen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar. Bei der Durchführung der Grenzverfahren werden Familien mit Kindern priorisiert. Während des Verfahrens an den EU-Aussengrenzen werden die betreffenden Drittstaatsangehörigen nicht in das Hoheitsgebiet der EU zugelassen. Bei Personen, deren Gesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Grenze abgewiesen wurde, kommt unverzüglich ein Rückkehrverfahren an der Grenze zur Anwendung. Geregelt ist diese in der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung.

### **1.3.7 Weitere EU-Rechtstexte**

Zusätzlich beinhaltet der EU-Migrations- und Asylpakt noch weitere Rechtstexte. Diese stellen keine Weiterentwicklungen des Schengen- oder Dublin-Besitzstands dar und sind deshalb durch die Schweiz nicht zu übernehmen. Dazu zählt einerseits die Resettlement-Verordnung, die den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vorgibt. Gemäss dieser Verordnung sind die assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung). Die Schweiz verfügt über ein nationales Resettlement-Programm, das aktuell aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert ist. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene wird zu gegebener Zeit eine allfällige freiwillige Beteiligung geprüft. Andererseits wurde

auch die Aufnahmerichtlinie in eine Verordnung überführt, die die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende in den EU-Mitgliedstaaten vereinheitlichen soll. Auch die bisherige Qualifikationsrichtlinie, welche die Kriterien für die Anerkennung von internationalem Schutz präzisiert und die Rechte von anerkannt Schutzberechtigten vereinheitlicht, wird neu zu einer Verordnung. Verordnungen sind im Unterschied zu Richtlinien in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar und wirken damit stärker vereinheitlichend. Nicht zuletzt ist auch noch eine Verordnung zur Kohärenz zwischen dem Überprüfungsverfahren und den EU-internen IT-Systemen (ECRIS-TCN) vorgesehen.

#### **1.4 Haltung des Bundesrats zur Reform**

Auch wenn nur ein Teil der Rechtsakte für die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-/Dublin-Assoziierung verbindlich ist, hat sie ein Interesse an einer funktionierenden und krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik. Die Schweiz ist allein schon aufgrund ihrer geografischen Lage in Bezug auf die Migration stark von der Wirksamkeit der europäischen Migrationspolitik abhängig.

Die Schweiz hat sich im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte als ein an Schengen und Dublin assoziierter Staat aktiv und konstruktiv in die Diskussionen zum EU-Migrations- und Asylpakt eingebracht. Sie hat die Stossrichtung des EU-Migrations- und Asylpakts unterstützt, aber sich stets für eine umfassende, solidarische und grundrechtskonforme Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems ausgesprochen. Aufgrund ihrer geografischen Lage inmitten Europas profitiert die Schweiz vom Dublin-System. Sie überstellt deutlich mehr Personen an andere Dublin-Staaten, als sie selbst übernehmen muss.

Der neue Solidaritätsmechanismus stellt keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands dar, und die Teilnahme daran ist für die Schweiz freiwillig. Im Rahmen der entsprechenden Diskussionen hielt die Schweiz fest, dass sie sich an früheren Solidaritätsmassnahmen der EU jeweils beteiligt hatte. In den Jahren 2015 und 2016 nahm sie im Rahmen des damaligen Relocation-Programms 1'500 Asylsuchende auf, die sich in Italien und Griechenland aufhielten. Im Jahr 2022 beteiligte sie sich zudem am freiwilligen temporären Solidaritätsmechanismus, indem sie Projekte zur Stärkung der Migrationssysteme in Italien und Griechenland in der Höhe von insgesamt 1,2 Millionen Franken finanzierte.

Der Bundesrat steht einer umfassenden Reform der europäischen Migrationspolitik positiv gegenüber. Die wichtigsten Ziele der Reform liegen im Interesse der Schweiz: eine Verringerung der irregulären Migration nach Europa, eine Reduktion der Sekundärmigration innerhalb Europas, eine verstärkte europäische Kooperation und damit verbunden ein solidarischer Mechanismus, der die Belastung der Staaten ausgleichen soll.

## 2 Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

### 2.1 Ausgangslage

#### 2.1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird und nur ein Staat für die Behandlung eines bestimmten Asylgesuchs zuständig ist. Die Dublin-Kriterien legen fest, welcher Dublin-Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist.

Diese Kriterien haben auch zum Ziel, missbräuchlichen Mehrfachgesuchen (sog. «asylum shopping») vorzubeugen. Zudem soll verhindert werden, dass sich kein Staat für Asylsuchende als zuständig erklärt (sog. «refugees in orbit»).

Letztmals wurde das Dublin-System 2013 reformiert. Damals ersetzte die Dublin III-Verordnung die Verordnung (EG) Nr. 343/2003<sup>13</sup> (Dublin II-Verordnung), die von der Schweiz mit der Unterzeichnung des Dublin-Assoziierungsabkommens<sup>14</sup> (DAA) übernommen worden war. Die Grundprinzipien des Dublin-Systems blieben damals unangetastet. Die Dublin III-Verordnung führte zu verschiedenen Anpassungen in Bezug auf die Funktionsweise des Dublin-Systems (u. a. Einführung neuer Fristen, Einführung neuer Haftbestimmungen, Stärkung der Rechtsweggarantien, Zusammenführung von «abhängigen» Familienangehörigen).

Im Jahr 2016 schlug die Europäische Kommission ein Reformpaket des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vor, das aus sieben Gesetzgebungsvorschlägen bestand:

- Neufassung der Dublin III-Verordnung<sup>15</sup>,
- Neufassung der Eurodac-Verordnung<sup>16</sup>,
- Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union<sup>17</sup>,
- Asylverfahrensverordnung<sup>18</sup>,
- Anerkennungsverordnung<sup>19</sup>,
- Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen<sup>20</sup>,

<sup>13</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1 (vgl. Art. 1 DAA).

<sup>14</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 1. März 2008, SR **0.142.392.68**.

<sup>15</sup> COM(2016) 270 final.

<sup>16</sup> COM(2016) 194 final.

<sup>17</sup> COM(2016) 271 final.

<sup>18</sup> COM(2016) 467 final.

<sup>19</sup> COM(2016) 466 final.

<sup>20</sup> COM(2016) 465 final.

- Verordnung über den Neuansiedlungsrahmen der Union<sup>21</sup>.

Im September 2018 legte die Europäische Kommission zudem einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union<sup>22</sup> vor.

Obwohl eine vorläufige politische Einigung bei gewissen Vorschlägen gelang, konnten sich die Dublin-Staaten nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen, und die Verhandlungen gerieten ins Stocken. Eine Einigung auf die gesamte Reform konnte nicht gefunden werden.

Um diese Blockade zu beenden, zog die Europäische Kommission den Vorschlag aus dem Jahr 2016 zur Revision der Dublin III-Verordnung zurück und publizierte am 23. September 2020 einen neuen Vorschlag zu einem EU-Migrations- und Asylpakt<sup>23</sup> (siehe dazu ausführlich Ziff. 4.1.2).

Der EU-Migrations- und Asylpakt baute auf den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform des GEAS aus den Jahren 2016 und 2018 auf und übernahm teilweise Legislativvorschläge daraus. Durch ihn wurde die Dublin III-Verordnung aufgehoben und mit der AMMR-Verordnung ersetzt.

Die neue AMMR-Verordnung legt einen gemeinsamen Rahmen für ein europäisches Asyl- und Migrationsmanagement fest. Der neue Solidaritätsmechanismus, der für die Schweiz nicht verbindlich ist, sieht gegenseitige Unterstützungsmassnahmen bei überdurchschnittlich hohen Ankunftsahlen in einzelnen Mitgliedstaaten vor. Zudem soll die AMMR-Verordnung das System zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates verbessern, indem beispielsweise die Fristen für das Stellen und Beantworten von Gesuchen beträchtlich verkürzt werden. Ferner werden die Asylsuchenden neu dazu verpflichtet, ihr Gesuch im Dublin-Staat der ersten Einreise oder des rechtmässigen Aufenthalts zu stellen und in dem als zuständig bestimmten Dublin-Staat zu bleiben. Sollte die betroffene Person ihr Asylgesuch nicht im Staat der Erstregistrierung einreichen, so muss sie mit Konsequenzen bezüglich der Aufnahmebedingungen rechnen. Mit dieser Regelung soll die Sekundärmigration innerhalb des Dublin-Raums eingeschränkt und Asylmissbrauch verhindert werden.

Nebst der AMMR-Verordnung schafft die neue Krisenverordnung einen strukturierten, allgemeinen Ansatz zur Bewältigung von Krisensituationen, um Ad-hoc-Reaktionen einzelner EU-Staaten zu vermeiden. Sie enthält Verfahrensvorschriften und Ausnahmeregelungen und beinhaltet dadurch auch eine rasche Aktivierung von Solidaritätsmassnahmen, die in der AMMR-Verordnung geregelt sind, zugunsten eines oder mehrerer EU-Staaten, um auf Krisensituationen zügig reagieren zu können.

Die AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung wurden der Schweiz am 17. Mai 2024 als Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Notenaustausche zur Übernahme der beiden EU-Verordnungen am 14. August 2024 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Die entsprechende Antwortnote wurde der EU am gleichen Tag übermittelt.

<sup>21</sup> COM(2016) 468 final.

<sup>22</sup> COM(2018) 633 final.

<sup>23</sup> COM(2020) 610 final.

## 2.1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Anders als bei der Schengen-Zusammenarbeit sieht das DAA keine Beteiligung der Schweiz an den Beratungen im Rat der EU vor. Gestützt auf Artikel 2 DAA können Sachverständige der Schweiz lediglich im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags einbezogen werden. Eine Beteiligung an den Beratungen neuer Rechtsakte ist vertraglich nicht vorgesehen (Art. 2 Abs. 1, 2 und 6 DAA). Nachdem die Europäische Kommission ihren Vorschlag präsentiert hat, konnte sich die Schweiz jedoch dazu – sowie zu möglichen Umsetzungsfragen – im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses, bestehend aus der Europäischen Kommission, Mitgliedstaaten und der Schweiz, äussern (Art. 2 Abs. 3 bzw. Art. 3 Abs. 4 DAA). So konnte die Schweiz Stellung nehmen und Anregungen einbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 5 Abs. 1 DAA).

Im September 2020 stellte die Europäische Kommission als Teil des EU-Migrations- und Asylpakts den Vorschlag für die AMMR-Verordnung vor. Die Beratungen über den Vorschlag zur AMMR-Verordnung wurden in der Ratsarbeitsgruppe «Asyl» des Rats, im COREPER, im SCIFA und im Rat der EU-Innenministerinnen und -Innenminister beraten. Die Schweiz und die anderen assoziierten Staaten waren lediglich in den Diskussionen auf Ministerebene direkt vertreten. Die jeweilige Präsidentschaft informierte jedoch regelmässig im Rahmen informeller Sitzungen über den Stand der Verhandlungen in den Arbeitsgruppen.

Besonders intensiv zwischen den Mitgliedstaaten diskutiert wurde der in der AMMR-Verordnung geregelte Solidaritätsmechanismus als Ausgleich zu den in der Asylverfahrensverordnung geregelten Asyl-Grenzverfahren und die damit verbundene Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten an den EU-Aussengrenzen. Das EU-Parlament verabschiedete das Verhandlungsmandat für die AMMR-Verordnung am 20. April 2023, während im Rat der EU eine entsprechende Einigung am 8. Juni 2023 erreicht werden konnte. In Bezug auf die AMMR-Verordnung konnte geklärt werden, dass der Solidaritätsmechanismus nicht als Teil des Dublin-/Eurodac-Besitzstand klassifiziert und somit für die Schweiz eine Beteiligung nicht verbindlich ist.

Am 23. September 2020 stellte die Europäische Kommission auch eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (*Krisenverordnung*) vor. Im Kontext der Instrumentalisierung von Migration durch Belarus an den Grenzen zu Polen, Litauen und Lettland erarbeite die Europäische Kommission im Dezember 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung<sup>24</sup> mit Massnahmen für einen geordneten und grundrechtskonformen Umgang mit dieser Situation. Im Januar 2023 schlug die Europäische Kommission vor, die Verordnung für Krise und höhere Gewalt mit derjenigen für Instrumentalisierung zusammenzuführen. Am 4. Oktober 2023 verabschiedete der Rat das Verhandlungsmandat zur Krisenverordnung, die auch die relevanten Bestimmungen zum Umgang mit instrumentalisierter Migration beinhaltet.

<sup>24</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, COM/2021/810 final.

Die Beratungen der Krisenverordnung erfolgten in denselben Gremien, wie die der AMMR-Verordnung. Die Schweiz konnte im Rahmen ihres Mitspracherechts erwirken, dass im Krisenfall auch die assoziierten Staaten von längeren Fristen bzw. einem Übergang der Zuständigkeit im Dublin-Verfahren profitieren können.

Der Trilog mit dem EU-Parlament erfolgte im Paketansatz; das heisst, die Prüfungsverordnung, die Eurodac-Verordnung, die AMMR-Verordnung, die Asylverfahrensverordnung und die Krisenverordnung wurden zeitgleich verhandelt und das Gesamtpaket wurde erst verabschiedet, nachdem zu allen zehn Rechtstexten eine Einigung erzielt werden konnte. Am 20. Dezember 2023 gelang der EU-Ratspräsidentschaft diese Einigung mit dem EU-Parlament. Der erzielte Kompromiss wurde vom Plenum des Europäischen Parlaments am 10. April 2024 und vom Ministerrat am 14. Mai 2024 gebilligt. Die formelle Verabschiedung der EU-Verordnungen folgte am 14. Mai 2024 mit der Unterzeichnung des Rechtsakts durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates der EU.

Die Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands wurden der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert.

### **2.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands**

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 1 DAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des DAA als Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 4 DAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von 30 Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Europäische Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 4 Abs. 2 DAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung sind rechtsverbindlich. Die Übernahme hat daher mittels Abschlusses eines Notenaustauschs zu erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der Notenaustausche zuständig (vgl. Ziff. 2.9.1). Entsprechend hat die Schweiz der EU am 14. August 2024 in ihrer Antwortnote mitgeteilt, dass die betreffenden Weiterentwicklungen für sie erst

«nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich werden können (Art. 4 Abs. 3 DAA). Ab der Notifizierung der Rechtsakte durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist müsste auch eine all-fällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Im Rahmen der Übernahme der vorliegenden EU-Verordnungen muss die Schweiz auch Änderungen in den entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen anpassen (Ziff. 2.5 f.).

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz den Rat der EU und die Europäische Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung der Notenaustausche gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Setzt die Schweiz eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands nicht fristgerecht um, so riskiert sie die Beendigung der Zusammenarbeit von Dublin/Eurodac insgesamt, und damit auch von Schengen (Art. 14 Abs. 2 DAA i. V. m. Art. 7 Abs. 4 Schengen-Assoziierungsabkommen<sup>25</sup> [SAA]).

Im vorliegenden Fall wurden die AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung gemeinsam mit den übrigen Rechtsakten am 14. Mai 2024 vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedet. Infolgedessen hätte die Schweiz ihre Antwortnote bis spätestens am 13. Juni 2024 an das Generalsekretariat des Rates der EU respektive an die Europäische Kommission übermitteln müssen. Aufgrund der unvollständigen Notifikation der Eurodac-Verordnung durch die Europäische Kommission wurden zusätzliche Abklärungen und eine Korrektur der verfolgten Eurodac-Notifikation durch die EU nötig. Das Abwarten dieser Klärungen hat zu Verzögerungen geführt, aufgrund welcher die Schweiz ihre Antwortnoten zu sämtlichen ihr notifizierten EU-Verordnungen am 14. August 2024 übermittelt hat. So konnte eine gesamthafte Rücknotifikation sichergestellt werden.

Die Notifikationen der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung an die Schweiz erfolgten am 17. Mai 2024. Damit endet die maximale Frist für die Übernahme und Umsetzung der vorliegenden EU-Verordnungen am 17. Mai 2026.

Die zu übernehmenden EU-Verordnungen sehen für die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten vor. Die Anwendungsdaten sind jedoch für die EU-Verordnungen unterschiedlich: Ab dem 1. Juli 2026 werden die AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung angewendet. Bereits ab dem 12. Juni 2026 werden bereits die Eurodac-Verordnung (Ausnahme Art. 26: Anwendungsdatum 12. Juni 2029), die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung und die Überprüfungsverordnung angewendet. Artikel 26 der Eurodac-Verordnung gilt jedoch ab dem 12. Juni 2029.

<sup>25</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands; SR **0.362.31**.

## 2.1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024<sup>26</sup> zur Legislaturplanung 2023–2027 nicht angekündigt. Es handelt sich um Dublin-Weiterentwicklungen, die im Rahmen von Ziel Nr. 13 fristgerecht zu übernehmen sind. Gemäss diesem Ziel steuert die Schweiz die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein.

Die Übernahme und die Umsetzung der EU-Verordnungen stehen mit keiner Strategie des Bundesrates in Konflikt. Sie sind angezeigt, um den Verpflichtungen der Schweiz aus dem DAA nachzukommen.

## 2.2 Grundzüge der EU-Verordnungen

### 2.2.1 Grundzüge der AMMR-Verordnung

Die AMMR-Verordnung enthält unterschiedliche Teile. Die meisten davon sind nicht Dublin relevant, da sie über den Anwendungsbereich des DAA hinausgehen. Der als Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands geltende Teil löst insbesondere die derzeitige Dublin III-Verordnung ab, die Vorschriften zur Bestimmung des Dublin-Staates enthält, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Auch wenn die Grundprinzipien des Dublin-Systems mit der neuen EU-Verordnung unangetastet bleiben, so führt die AMMR-Verordnung doch zu verschiedenen Anpassungen bei der Funktionsweise des Dublin-Systems.

Die AMMR-Verordnung besteht aus den folgenden Teilen:

- Teil I – Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (grundsätzlich nicht Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.1);
- Teil II – Gemeinsamer Rahmen für Asyl- und Migrationsmanagement (nicht Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.2);
- Teil III – Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.3);
- Teil IV – Solidarität (nicht Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.4);
- Teil V – Allgemeine Bestimmungen (Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.5);
- Teil VI – Änderung anderer Rechtsakte der Union (nicht Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.6);
- Teil VII – Übergangs- und Schlussbestimmungen (Dublin-relevant; siehe Ziff. 2.3.7).

Da lediglich die Teile III, V und VII «Dublin-relevant» sind, sind nur diese von der Schweiz im Rahmen ihrer Verpflichtung aus dem DAA zu übernehmen.

<sup>26</sup> BBl 2024 525

Die AMMR-Verordnung enthält zusammenfassend folgende wichtige Neuerungen (wobei nicht alle Dublin-relevant sind, aber hier im Rahmen der Übersicht aufgeführt werden):

- *Anpassung der Definitionen (Art. 2 AMMR-Verordnung; grundsätzlich nicht Dublin-relevant):* Neu werden unter den Begriff «Familienangehörige» auch verwandtschaftliche Beziehungen miteinbezogen, die nach Verlassen des Herkunftslands, aber vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des Dublin-Staats entstanden sind. Geschwister fallen wie bis anhin nicht unter die Definition. Neu werden die Begriffe «Diplom» und «Qualifikationsnachweis» aufgeführt. Mit Artikel 30 der AMMR-Verordnung wird ein neues Kriterium zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats eingeführt, nach welchem derjenige Mitgliedstaat zuständig wird für die Prüfung eines Asylantrags, aus welchem er ein Zeugnis bzw. einen Befähigungsnachweiseiner Bildungseinrichtung besitzt. Zudem werden aufgrund der Einführung des Solidaritätsmechanismus neue Definitionen in die AMMR-Verordnung aufgenommen. Auch wenn die Definitionen grundsätzlich nicht Dublin-relevant sind, so wird ihnen im Dublin-Verfahren Rechnung getragen.
- *Vor der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat: neue Prüfung, ob die betroffene Person eine Gefahr für die innere Sicherheit für die Dublin-Staaten darstellt (Art. 16 Abs. 4 AMMR-Verordnung):* Es muss gewährleistet sein, dass die asylsuchende Person keine Gefahr für die innere Sicherheit eines Dublin-Staats darstellt, bevor eine Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat erfolgt. Diese Überprüfung gilt für alle Personen, die dem Dublin-Verfahren unterliegen. Der erste Dublin-Staat, in dem das Asylgesuch registriert wurde, hat vor Anwendung der Zuständigkeitskriterien zu beurteilen, ob hinreichende Gründe dafür vorliegen, dass die betroffenen Asylsuchenden eine Gefahr für die innere Sicherheit eines Dublin-Staats darstellen. Ergibt die Beurteilung, dass eine asylsuchende Person eine Gefahr für die Sicherheit darstellt, so wird derjenige Staat zum zuständigen Dublin-Staat, der diese Beurteilung durchgeführt hat. Wenn die betreffende Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt, nachdem die Zuständigkeit bereits festgestellt wurde, kann eine Überstellung erfolgen, sofern die Bestimmung über den Austausch sicherheitsrelevanter Informationen eingehalten wird (vgl. Art. 49 AMMR-Verordnung).
- *Klare Regeln zum Stellen des Asylgesuchs und zum Aufenthalt während des Asylverfahrens (Art. 17 Abs. 1 und 2 AMMR-Verordnung):* Die neue AMMR-Verordnung verpflichtet die Asylsuchenden expliziter als bisher, ihr Asylgesuch im Dublin-Staat der ersten Einreise bzw. in dem Dublin-Staat zu stellen, der ihnen einen Aufenthaltstitel oder ein Visum ausgestellt hat. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, kann dies Konsequenzen in Bezug auf die Aufnahmebedingungen der betroffenen Person haben. Mit dieser Änderung wird bekräftigt, dass Asylsuchende nicht aussuchen können, in welchem Dublin-Staat sie ihr Asylgesuch stellen oder welcher Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist.

- *Verstärkung der Pflichten der Asylsuchenden im Dublin-Verfahren (Art. 17 Abs. 3–5 i. V. m. Art. 18 AMMR-Verordnung)*: Die AMMR-Verordnung enthält Verpflichtungen der Asylsuchenden zur rechtzeitigen Bereitstellung aller relevanten Informationen sowie zur Kooperation mit den zuständigen Behörden. So sind Asylsuchende verpflichtet, sich im entsprechenden Dublin-Staat aufzuhalten, sich den dortigen Behörden zur Verfügung zu halten und der Überstellungsentscheidung Folge zu leisten.
- *Verstärkte Informationspflicht der Dublin-Staaten im Dublin-Verfahren (Art. 19 AMMR-Verordnung)*: Der Umfang der Informationen, die den Asylsuchenden im Rahmen des Dublin-Verfahrens mitzuteilen sind, wird durch die AMMR-Verordnung erweitert.
- *Persönliche Befragung (Art. 22 Abs. 6 AMMR-Verordnung)*: Neu soll im Rahmen des Verfahrens auf Festlegung der Zuständigkeit die Befragung nicht nur schriftlich zusammengefasst, sondern in der Regel neu auch auf Ton aufgenommen werden. Die betroffene Person ist darüber im Voraus zu informieren. Bei Zweifeln über die während der Befragung gemachten Angaben ist die Tonaufzeichnung massgebend. Der betroffenen Person bzw. ihrer Rechtsvertretung wird vor Erlass des Dublin-Entscheids eine schriftliche Zusammenfassung zur Kenntnis gebracht. Sie oder ihre Rechtsvertretung kann sich mündlich oder schriftlich zu fehlerhaften Übersetzungen, Missverständnissen oder anderen sachlichen Fehlern in der schriftlichen Zusammenfassung äussern.
- *Verstärkte Würdigung des Kindeswohls (Art. 23 AMMR-Verordnung)*: Die Bestimmung über Garantien für unbegleitete Minderjährige wird durch die AMMR-Verordnung dahingehend angepasst, dass dem Kindeswohl verstärkt Rechnung getragen wird.
- *Anpassung der Zuständigkeitskriterien und der Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats (Art. 25 ff. AMMR-Verordnung)*: In Bezug auf unbegleitete Minderjährige, die keine Familienangehörige im Dublin-Raum haben, wird neu festgehalten, dass der Dublin-Staat, in dem die minderjährige Person ihr Asylgesuch erstmals einreicht, zuständig sein wird, es sei denn, dass dies nachweislich ihrem Wohl zuwiderläuft (Art. 25 Abs. 5). Zudem wurden die Zuständigkeitskriterien für Personen, die im Besitz eines Visums, mehrerer Visa oder eines Aufenthaltstitels sind, präzisiert. Verfügt eine asylsuchende Person über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum, der bzw. das neu seit weniger als drei Jahren bzw. 18 Monaten abgelaufen ist, finden die Zuständigkeitskriterien nach Artikel 29 Absätze 1–3 Anwendung. Die Zuständigkeit geht somit neu erst nach Ablauf von drei Jahren (bei Aufenthaltstiteln) bzw. 18 Monaten (bei Visa) auf den Dublin-Staat über, in dem das Asylgesuch eingereicht wurde. Neu kann auch ein Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs in gewissen Fällen zuständig werden, wenn die asylsuchende Person über ein Zeugnis oder einen Befähigungsnachweis verfügt, welche von einer in einem Dublin-Staat niedergelassenen Bildungseinrichtung ausgestellt wurde (Art. 30). Ferner wurde die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit nach der irregulären Einreise endet, von zwölf Monaten auf 20 Monate verlängert (Art. 33). Die für die Bestimmung der Zuständigkeit geltenden Vorschriften

über die Beweismittel werden flexibler gestaltet, um die Familienzusammenführung zu erleichtern (Art. 34).

Neu wird der zuständige Dublin-Staat verpflichtet, auch eine drittstaatsangehörige Person, die er von einem anderen Dublin-Staat im Rahmen der Anwendung des Solidaritätsmechanismus übernommen und die in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch eingereicht hat oder sich dort irregulär aufhält, wieder aufzunehmen (Art. 36 Abs. 1 Bst. c).

Zudem werden der Übergang der Zuständigkeit (Art. 37) und das Einleiten des Dublin-Verfahrens (Art. 38) präzisiert.

- *Kürzere Fristen im Dublin-Verfahren*: Die AMMR-Verordnung sieht zur Verfahrensbeschleunigung kürzere Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte vor. Dies betrifft die Fristen für die Einreichung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen (Art. 39) und die Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41) sowie den Erlass einer Überstellungsentscheidung.
- *Neue Wiederaufnahmemitteilung (Art. 41 AMMR-Verordnung)*: Das komplexe Wiederaufnahmeverfahren mittels Gesuchs zur Überstellung eines Asylsuchenden in den für sein Asylgesuch zuständigen Dublin-Staat wird durch eine einfache Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Der unterrichtete Dublin-Staat erhält die Möglichkeit, rasch Einwände gegen die Mitteilung zu erheben.
- *Kürzere Dublin-Haft und neuer Haftgrund (Art. 44 und 45 AMMR-Verordnung)*: Die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren werden verkürzt, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet. Zudem wird neu die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als neuer eigenständiger Haftgrund eingefügt. Auch wird neu geregelt, welche Behörde die Haft anordnen kann.
- *Verlängerung der Überstellungsfristen bei Untertauchen (Art. 46 AMMR-Verordnung)*: Die Frist für die Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat wird verlängert, wenn Asylsuchende während des Dublin-Verfahrens untertauchen oder sich auf andere Weise der Überstellung entziehen. In diesen Fällen kann der überstellende Dublin-Staat neu bis höchstens drei Jahre die Überstellung durchführen, falls er der Person wieder habhaft werden sollte. Bis anhin betrug diese Frist 18 Monate.
- *10 000 Euro pro Dublin-Überstellung (Art. 47 AMMR-Verordnung)*: Alle Dublin-Staaten, die am Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) beteiligt sind, erhalten bei der Aufnahme für jede überstellte Person einen Beitrag von 10 000 Euro. Die Schweiz ist am AMIF nicht beteiligt und wird daher auch keine Beiträge aus diesem Fonds erhalten.
- *Informationsaustausch zwischen den Dublin-Staaten (Art. 48 und 51 AMMR-Verordnung)*: Der Informationsaustausch zwischen den Dublin-Staaten vor der Überstellung wird auf Daten ausgeweitet, die im Rahmen des Überprüfungsverfahrens nach der neuen Überprüfungsverordnung erhoben wurden (Art. 48 Abs. 2 Bst. e). Die Vorgaben zum Informationsaustausch wurden in

Artikel 51 der AMMR-Verordnung in Bezug auf das Auskunftsrecht angepasst, und die Antwortfrist auf ein Informationersuchen von fünf auf drei Wochen wurde gekürzt. Zudem wird von der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) neu ein Netz bzw. mehrere Netze zuständiger Stellen eingerichtet und verwaltet, um die praktische Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Dublin-Staaten zu stärken (Art. 54).

- *Anpassung des Rechtsmittelverfahrens*: Das Rechtsmittelverfahren soll durch die Einführung von Fristen beschleunigt und vereinheitlicht werden (Art. 43).
- *Streichung des bestehenden Frühwarn- und Vorsorgemechanismus*: Die Aufgaben im Rahmen des bestehenden Frühwarn- und Vorsorgemechanismus werden von der EUAA übernommen. Die bestehende Regelung in Artikel 33 der Dublin III-Verordnung wird daher ersatzlos gestrichen.
- *Abschluss von bilateralen Verwaltungsvereinbarungen (Art. 53 AMMR-Verordnung)*: Die Dublin-Staaten können zur Verbesserung der Zusammenarbeit neu auch in Bezug auf Solidaritätsmassnahmen bilateral Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (Abs. 1 Bst. c).
- *Schlichtungsverfahren zwischen den Dublin-Staaten (Art. 55 AMMR-Verordnung)*: Das Schlichtungsverfahren als Streitbelegungsmechanismus wird angepasst, um seine Anwendung zu erleichtern. Diese Bestimmung ist für die Schweiz nicht anwendbar (obwohl im Teil III der AMMR-Verordnung aufgeführt), da für die assoziierten Staaten ein spezifisches Schlichtungsverfahren im DAA vorgesehen ist.
- *Neue Solidaritätsmassnahmen (Art. 56 ff.; Dublin-relevant)*: Um EU-Staaten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen, zu entlasten, wird mit der AMMR-Verordnung ein umfassender Solidaritätsmechanismus eingeführt. Der Solidaritätsmechanismus sieht die Einrichtung eines sogenannten «Solidaritätspools» vor.

Der Jährliche Solidaritätspool umfasst Massnahmen wie Umsiedlung bzw. Relocation, finanzielle Unterstützung oder alternative Massnahmen (z. B. Massnahmen zum Kapazitätsaufbau). Alle Staaten, die dem Solidaritätsmechanismus obligatorisch unterstehen, müssen einen angemessenen Anteil zum Solidaritätspool beitragen, sind aber in der Wahl der Massnahmen, die sie leisten, frei. Kein Dublin-Staat soll verpflichtet werden, Übernahmen von Asylsuchenden im Rahmen des Solidaritätsmechanismus vorzunehmen. Alle übrigen an Dublin assoziierten Staaten können sich freiwillig an den Solidaritätsmassnahmen beteiligen.

Es wird eine jährliche Mindestanzahl für Übernahmen aus EU-Dublin-Staaten, in denen die meisten Personen in die EU einreisen, durch EU-Dublin-Staaten geben, die weniger stark von solchen Ankünften betroffen sind. Diese Zahl wird auf mindestens 30 000 Personen jährlich festgesetzt. Alternativ können die Staaten auch finanzielle Beiträge in der Höhe von 20 000 Euro pro Übernahme leisten. Diese Zahlen können bei Bedarf erhöht werden, und es werden auch Situationen berücksichtigt, in denen in einem bestimmten Jahr kein Solidaritätsbedarf vorgesehen ist.

Um eine möglicherweise unzureichende Anzahl zugesagter Übernahmen auszugleichen, wurde als zusätzliche Massnahme ein «Zuständigkeitsausgleich» für die von der Solidarität begünstigten EU-Dublin-Staaten eingeführt. Dies bedeutet, dass der beitragende EU-Dublin-Staat unter gewissen Umständen die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs von Personen übernimmt, die unter normalen Umständen in den begünstigten Dublin-Staat überstellt würden. Diese Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Anteils für das betreffende Jahr liegen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl (30 000 Personen) nicht erreichen.

Die Solidaritätsmassnahmen sind nicht Dublin-relevant und daher für die Schweiz nicht verbindlich. Den assoziierten Staaten steht aber die freiwillige Teilnahme an Solidaritätsmassnahmen offen. Dabei ist ihnen freigestellt, ob sie dies beispielsweise in Form von Umsiedlungen oder finanziellen Beiträgen tun.

## **2.2.2 Grundzüge der Krisenverordnung**

Als weitere Neuerung soll ein Krisenmechanismus eingeführt werden, der vorübergehende und ausserordentliche Massnahmen in Krisenzeiten ermöglicht. Die neue EU-Verordnung sieht besondere Regelungen vor, die es in Krisenzeiten ermöglichen, von den Bestimmungen in der AMMR-Verordnung, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie abzuweichen. Damit soll gewährleistet werden, dass die EU-Mitgliedstaaten flexibel auf Krisen oder *force majeure*-Ereignisse reagieren und dass die Solidaritätsmassnahmen, die in der AMMR-Verordnung geregelt sind, entsprechend der Migrationslage angepasst werden können. Ob tatsächlich eine Krise vorliegt, ist in jedem Fall von der Europäischen Kommission und vom Rat gemeinsam zu entscheiden.

## **2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der AMMR-Verordnung**

### **2.3.1 Teil I – Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (Art. 1–2) (grundsätzlich nicht Dublin-relevant)**

#### *Art. 1 Gegenstand*

Neben der Festlegung der Kriterien für den zuständigen Dublin-Staat und der Regelung des entsprechenden Verfahrens führt die AMMR-Verordnung neu auch einen gemeinsamen Rahmen für die Steuerung von Asyl und Migration in der EU und für das Funktionieren des GEAS ein und legt einen Solidaritätsmechanismus fest.

Damit wird der Anwendungsbereich der AMMR-Verordnung weiter gefasst als die DAA mit der Schweiz, Liechtenstein, Norwegen oder Island. Die AMMR-Verordnung bildet ein Gesamtkonzept auf Grundlage eines gemeinsamen Rahmens

für das Migrationsmanagement. Die zentralen Regelungen hinsichtlich der Bestimmung des für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staats sind jedoch weiterhin ein Schlüsselement und wurden in der AMMR-Verordnung beibehalten.

Um die Teilnahme der assoziierten Staaten am Dublin-System weiterhin zu gewährleisten, sind Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein nur an die Teile III, V und VII der AMMR-Verordnung gebunden. Dies gilt ebenfalls für Dänemark. Obwohl Dänemark ein EU-Mitgliedstaat ist, beteiligt es sich nicht an der Annahme der Massnahmen durch den Rat der EU, die unter Titel V AEUV<sup>27</sup> fallen. Es hat der Europäischen Kommission aber mitzuteilen, ob es die Teile III, V und VII der AMMR-Verordnung umsetzen wird. Dies, da Dänemark 2006 die Dublin III-Verordnung aufgrund eines mit der EG abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommens anwendet.<sup>28</sup>

## Art. 2 *Begriffsbestimmungen*

Wie bereits in der bisherigen Dublin III-Verordnung enthält Artikel 2 die Definitionen von Begriffen, die in der AMMR-Verordnung verwendet werden.

Die Definition «Drittstaatsangehöriger» wurde leicht angepasst (Abs. 1). Neu fallen Personen, die einen Anspruch auf freien Personenverkehr gemäss Artikel 2 Nummer 5 der Verordnung (EU) 2016/399<sup>29</sup> (Schengener Grenzkodex, SGK) haben, nicht unter diesen Begriff. Gemeint sind hier, wie bis anhin, die Staatsangehörigen eines Dublin-assoziierten Staates. Der Buchstabe erfährt somit keine materielle Änderung.

Neu aufgenommen wurde die Definition «Staatenloser» (Abs. 2). Es handelt sich hierbei um eine Person, die von keinem Staat nach dessen Recht als Staatsangehöriger angesehen wird.

Die Definitionen «Antrag auf internationalen Schutz» bzw. «Antrag» (Abs. 3 und 4) werden sprachlich angepasst. Der Verweis auf die Richtlinie 2011/95/EU<sup>30</sup> wird gestrichen.

Die Definition «Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz» (Abs. 5) verweist neu auf die neue Asylverfahrensverordnung und die Anerkennungsverordnung. Wie bereits unter der Dublin III-Verordnung fallen «Dublin-Verfahren» nicht darunter.

<sup>27</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) Protokolle Anhänge des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1.

<sup>28</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Dänemark über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines in Dänemark oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union gestellten Asylanspruchs zuständig ist, sowie über „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens; ABl. L 66 vom 8.3.2006, S. 38.

<sup>29</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex); ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1717, ABl. L, 2024/1717, 20.06.2024.

<sup>30</sup> 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 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 (Neufassung); ABl. L 337, 20.12.2011, S. 9.

Absatz 6 («Rücknahme eines Antrags auf internationalen Schutz») und Absatz 7 («Begünstigter internationalen Schutzes») entsprechen inhaltlich den Buchstaben e und f von Artikel 2 der Dublin III-Verordnung. Neu werden jedoch die Verweise angepasst.

Der Begriff «Familienangehörige» (Absatz 8) erfährt folgende Neuerung: Neu muss die Familie nicht bereits im Herkunftsstaat bestanden haben. Es reicht, wenn sich die Familie erst auf der Flucht gebildet hat. Sie muss jedoch vor Ankunft des Asylsuchenden oder dessen Familienangehörigen im Hoheitsgebiet eines Dublin-Staates bestanden haben. Ansonsten bleibt die Definition unverändert. Weiterhin explizit ausgenommen sind Geschwister.

Die Definitionen «Verwandter» (neuer Abs. 9), «Minderjähriger (neuer Abs. 10), «unbegleiteter Minderjähriger» (neuer Abs. 11) und «Aufenthaltstitel» (neuer Bst. Abs. 13) bleiben materiell unverändert.

Die Definition «Vertreter» (Abs. 12) erfährt eine leichte Anpassung. Die Präzisierung, die der letzte Satz in Bezug auf den Fall enthält, in dem eine Organisation als zuständiger Vertreter ernannt wird, wird ersatzlos gestrichen.

Die Definition «Visum» (Abs. 14) wird sprachlich leicht angepasst, erfährt jedoch materiell keine Änderung.

In Absatz 15 sind neu die Definitionen zu «Zeugnis oder Befähigungsnachweis» enthalten. Dabei handelt es sich um Nachweise, die in einem Mitgliedstaat nach einem mindestens einjährigen Studium im Rahmen eines anerkannten, staatlichen oder regionalen Bildungs- oder Ausbildungsprogramms erworben und bescheinigt werden. Neu wird daher auch die Definition «Bildungseinrichtung» in die AMMR-Verordnung aufgenommen (Abs. 16).

Ebenfalls wird neu eine Definition zu «Flucht» in die AMMR-Verordnung aufgenommen (Abs. 17). Es handelt sich dabei um eine Handlung, bei der die betroffene Person sich der zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörde entzieht.

Die Definition der «Fluchtgefahr» wird neu in Absatz 18 von Artikel 2 geregelt und sprachlich leicht angepasst. Wie bis anhin sind die objektiven Kriterien der Fluchtgefahr im nationalen Recht zu regeln.

Schliesslich werden aufgrund der Einführung des Solidaritätsmechanismus folgende Definitionen in die AMMR-Verordnung aufgenommen: «begünstigter Mitgliedstaat» (Abs. 19), «beitragender Mitgliedstaat» (Abs. 20), «Überstellung» (Abs. 21), «Übernahme» (Abs. 22), «Such- und Rettungseinsätze» (Abs. 23), «Migrationsdruck» (Abs. 24), «ausgeprägte Migrationssituation» (Abs. 25), «Aufnahmebedingungen» (Abs. 26), «neu angesiedelte oder aufgenommene Person» (Abs. 27) und «EU-Solidaritätskoordinator» (Bst. 28).

## 2.3.2 Teil II – Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement (Art. 3–13) (nicht Dublin-relevant)

### *Kapitel I Gesamtkonzept (Art. 3–8)*

In diesem Kapitel werden die Grundlagen bzw. Massnahmen im Hinblick auf ein umfassendes Migrationsmanagement dargelegt. Artikel 3 hält als Grundsatzziel fest, dass sich die Handlungen der EU und der Mitgliedstaaten im Bereich des umfassenden Migrationsmanagements auf den in Artikel 80 AEUV verankerten Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung stützen. Die Artikel 4 und 5 zählen die einzelnen Komponenten im Hinblick auf eine wirksame Steuerung der Migration auf. Dazu gehören insbesondere Partnerschaften mit Drittstaaten, die Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel sowie die Gewährleistung eines effektiven Zugangs zu Verfahren zur Gewährung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz. Weitere Schwerpunktthemen bilden der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung (Art. 6), ein strategischer Ansatz auf nationaler Ebene (Art. 7) sowie eine langfristige europäische Strategie (Art. 8) zur Steuerung von Asyl und Migration auf nationaler Ebene. Erwähnenswert ist auch das in Artikel 6 Absatz 3 geregelte ständige EU-Instrumentarium zur Migrationsunterstützung. Als Dublin-assoziierter Staat wird die Schweiz von diesem Angebot grundsätzlich nicht direkt profitieren können. Die Dienstleistungen bestehen insbesondere in der operativen und technischen Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten durch die zuständigen Europäischen Agenturen, in der finanziellen Unterstützung aus den einschlägigen europäischen Fonds sowie beispielsweise auch in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Erleichterung der Rückübernahme.

### *Kapitel II Jährlicher Migrationsmanagementzyklus (Art. 9–7f)*

#### *Art. 9 Jährlicher Europäischer Asyl- und Migrationsbericht*

Diese Bestimmung regelt die Erstellung eines jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsberichts («European Annual Asylum and Migration Report») durch die Europäische Kommission. Dieser Bericht bewertet die Asyl-, Aufnahme- und Migrationssituation in den zwölf vorangehenden Monaten und soll einen Ausblick auf mögliche Entwicklungen ermöglichen. Mit dem Bericht soll eine strategische Lagebeschreibung erfolgen, die der EU auch als Frühwarn- und Sensibilisierungsinstrument dient. Der Bericht stützt sich dabei auf einschlägige Daten und Informationen, die von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, der EUAA, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), der Europäischen Agentur für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (Europol) und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) bereitgestellt werden. Die Übermittlung dieser Daten hat in jedem Jahr bis zum 1. Juni zu erfolgen.

Der Bericht soll eine Gesamtbewertung der Migrationslage auf allen Migrationsrouten und in allen Mitgliedstaaten, Zukunftsprognosen, Informationen zum Bereitschaftsgrad und den Kapazitätsniveaus der Mitgliedstaaten sowie Monitoring-Ergebnisse enthalten. Zudem wird in Konsultation mit dem betroffenen Mitgliedstaat geprüft, ob Solidaritätsmassnahmen und Massnahmen aus dem EU-Werkzeugkasten («permanent EU Toolbox») erforderlich sind, um diesen Staat zu unterstützen. Die Europäische Kommission übermittelt den entsprechenden Bericht jedes Jahr bis zum 15. Oktober an den Rat und das Europäische Parlament. Wobei der erste Bericht bis zum 15. Oktober des Jahres zu übermitteln ist, das auf das Jahr des Inkrafttretens der AMMR-Verordnung folgt. Die Berichte bilden die Grundlage für Entscheidungen über die zur Steuerung von Migrationssituationen erforderlichen Massnahmen auf Unionsebene.

Die Europäische Kommission beruft in der ersten Julihälfte eines jeden Jahres eine Sitzung des EU-Mechanismus zur Abwehrbereitschaft und Bewältigung von Migrationskrisen ein, um eine erste Bewertung der Lage vorzunehmen und Informationen auszutauschen. Bis zum 30. September eines jeden Jahres wird durch die Europäische Kommission eine weitere Sitzung des EU-Mechanismus einberufen. An dieser soll eine konsolidierte Bewertung der Lage vorgelegt werden. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des EU-Mechanismus werden in der Empfehlung (EU) 2020/1366<sup>31</sup> geregelt.

*Art. 10 Informationen für die Bewertung der Gesamtmigrationslage, der Migrationsdrucks, der Gefahr von Migrationsdruck oder einer ausgeprägten Migrationslage*

Diese Regelung legt fest, dass die Europäische Kommission bei der Bewertung der Gesamtlage der Migration und des Migrationsdrucks, dem ein Mitgliedstaat ausgesetzt ist, die Informationen gemäss Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a verwendet. Dazu gehören unter anderem auch die Anzahl der Asylanträge und die Nationalität der antragstellenden Personen, die Anzahl der Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen mit vorübergehendem Schutz (gemäss Qualifikationsverordnung), der (identifizierten) Personen, die sich ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung im Land aufhalten, der Rückführungsentscheidungen, der Personen, die das Land nach einer Rückführungsentscheidung verlassen haben, sowie Informationen über Umsiedlungsprogramme oder die Anzahl der versuchten irregulären Grenzübertritte, sofern die Daten verfügbar und überprüfbar sind.

Die Europäische Kommission berücksichtigt ebenfalls die durch die Mitgliedstaaten vorgebrachten Informationen, einschliesslich der Einschätzungen von Bedarf und Kapazität, sowie Angaben zum Ausmass der Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Sachen Migration, Rückkehr und Rückübernahme. Auch die geopolitische Situation in relevanten Drittstaaten und die Grundursachen der Migration werden in Erwägung gezo-

<sup>31</sup> Empfehlung (EU) 2020/1366 der Kommission vom 23. September 2020 über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration), ABl. L 317 vom 1.10.2020, S. 26.

gen. Unter anderem sollen auch Informationen, Empfehlungen und Berichte verschiedener EU-Akteure und Agenturen (z. B.: Frontex, EUAA oder FRA) berücksichtigt werden.

Darüber hinaus berücksichtigt die Europäische Kommission bei der Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat mit einer signifikanten Migrationssituation konfrontiert ist, auch die kumulative Wirkung der aktuellen und früheren jährlichen Einreisen von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen.

*Art. 11 Durchführungsbefehl der Kommission über die Festlegung der Mitgliedstaaten, die Migrationsdruck ausgesetzt sind, für die die Gefahr von Migrationsdruck besteht oder die sich in einer ausgeprägten Migrationslage befinden*

Basierend auf dem Bericht gemäss Artikel 9 erlässt die Europäische Kommission in Konsultation mit dem betroffenen Mitgliedstaat bis zum 15. Oktober eines jeden Jahres einen Durchführungsbeschluss. Dieser legt fest, inwiefern dieser Staat unter Migrationsdruck steht und ob er im folgenden Jahr migrationsbedingtem Druck oder einer signifikanten Migrationslage ausgesetzt ist. Bei der Bewertung der Gesamtmigrationslage stützt sich die Europäische Kommission, unter Einbezug des Berichts, auf die gemäss Artikel 10 gesammelten Informationen. Dabei hat sie insbesondere auch die Besonderheiten des strukturellen Phänomens der Ausschiffung nach Such- und Rettungsmaßnahmen und der unerlaubten Verbringung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen zwischen den Mitgliedstaaten sowie den früheren Migrationsdruck und die derzeitige Situation in vollem Umfang zu berücksichtigen.

*Art. 12 Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt des Rates zur Errichtung des Jährlichen Solidaritätspools*

Diese Bestimmung legt fest, dass die Europäische Kommission bis zum 15. Oktober eines jeden Jahres einen Vorschlag für einen Durchführungsrechtsakt des Rates zur Einrichtung des Solidaritätspools vorlegt. Dieser Pool ist erforderlich, um die Migrationslage im kommenden Jahr in ausgewogener und wirksamer Weise zu bewältigen und um den voraussichtlichen Jährlichen Solidaritätsbedarf der unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaaten widerzuspiegeln. Die Empfehlung umfasst neben jährlichen Zahlen für Übernahmen (mindestens 30 000 pro Jahr) und finanziellen Beiträgen auf Unionsebene (mindestens EUR 600 Mio.) ebenfalls jährliche Richtbeträge der einzelnen Mitgliedstaaten, die sich aus der Anwendung des in Artikel 66 festgelegten Referenzschlüssels ergeben. Diese Richtwerte sollen das Verfahren für die Abgabe von Zusagen gemäss Artikel 13 erleichtern.

Bei der Festlegung des unionsweiten Verantwortungsgrads und des daraus resultierenden Solidaritätsniveaus berücksichtigt die Europäische Kommission relevante qualitative und quantitative Kriterien. Mitgliedstaaten, die als begünstigte Mitgliedstaaten gelten werden (Art. 58 Abs. 1), sind nicht verpflichtet, ihre Solidaritätsbeiträge zu leisten. Die Europäische Kommission kann bei Bedarf in Ausnahmesituationen höhere Umsiedlungszahlen, direkte finanzielle Beiträge oder alternative Solidaritätsmassnahmen (Art. 56 Abs. 2 Bst. c) festlegen. In Ausnahmesituationen, in welchen

kein Bedarf an Relocations oder direkten finanziellen Beiträgen besteht, berücksichtigt der Vorschlag dies dementsprechend.

#### *Art. 13           Hochrangiges EU-Solidaritätsforum*

Diese Regelung sieht die Einberufung eines hochrangigen EU-Solidaritätsforums vor. An diesem nehmen Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten teil, um die effektive Umsetzung von Teil IV (Solidarität) der AMMR-Verordnung sicherzustellen. Der Vorsitz wird durch denjenigen Mitgliedstaat geführt, der ebenfalls den Ratsvorsitz innehat. Drittstaaten, die mit der EU ein Übereinkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten oder in diesem Drittstaat eingereichten Asylantrags geschlossen haben, können gegebenenfalls zur Teilnahme am hochrangigen Solidaritätsforum eingeladen werden, um auf Ad-hoc-Basis einen Beitrag zur Solidarität zu leisten.

Der Rat beruft das Solidaritätsforum innerhalb von 15 Tagen nach der Annahme des Berichts (Art. 9), des Durchführungsbeschlusses (Art. 11) und des Vorschlags der Europäischen Kommission (Art. 12) ein.

Das hochrangige Solidaritätsforum evaluiert den Bericht, den Kommissionsbeschluss und die Empfehlung, macht eine Bestandesaufnahme der Gesamtsituation und zieht Schlussfolgerungen bezüglich der erforderlichen Solidaritätsmassnahmen und deren Höhe sowie nötigenfalls anderer migrationspolitischer Massnahmen. Die Mitgliedstaaten haben sodann ihren Solidaritätsbeiträgen für die Einrichtung des Solidaritätspools zuzusagen.

Ist der Rat auf Initiative eines Mitgliedstaats oder auf Ersuchen der Europäischen Kommission der Auffassung, dass die Solidaritätsbeiträge zum Solidaritätspool im Verhältnis zum ermittelten Bedarf unzureichend sind, der Bedarf eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die unter Migrationsdruck stehen, höher als erwartet ist oder die Gesamtsituation eine zusätzliche solidarische Unterstützung erfordert, so beruft er das hochrangige EU-Solidaritätsforum mit einfacher Mehrheit erneut ein. An diesem werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zusätzliche Solidaritätsbeiträge zu leisten.

#### *Art. 14           Fachebene des EU-Solidaritätsforums*

Damit die effektive Umsetzung von Teil IV dieser Verordnung gewährleistet wird, wird neu ebenfalls ein EU-Solidaritätsforum auf technischer Ebene geschaffen. Das Forum wird durch den EU-Solidaritätskoordinator im Namen der Europäischen Kommission einberufen und geleitet. Es setzt sich ebenfalls aus Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen. Drittstaaten, die mit der EU ein Übereinkommen über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten oder in diesem Drittstaat eingereichten Asylantrags geschlossen haben, können ebenfalls zur Teilnahme am hochrangigen Solidaritätsforum eingeladen werden, um auf Ad-hoc-Basis einen Beitrag zur Solidarität zu leisten.

Im Unterschied zum hochrangigen Solidaritätsforum nimmt am technischen Forum ebenfalls die EUAA teil. Frontex, die FRA sowie weitere UN-Agenturen nehmen auf Einladung des EU-Solidaritätskoordinators teil.

### *Art. 15*      *EU-Solidaritätskoordinator*

Der bereits in Artikel 14 genannte EU-Solidaritätskoordinator wird durch die Europäische Kommission ernannt. In Artikel 15 Absatz 2 wird festgehalten, welche Aufgaben diesem übertragen werden. So hat er unter anderem die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und den an der Umsetzung des Solidaritätsmechanismus beteiligten Agenturen und Einrichtungen zu koordinieren und zu unterstützen, den Überblick über den Bedarf der begünstigten Mitgliedstaaten und die Beiträge der beitragenden Mitgliedstaaten zu behalten sowie das EU-Solidaritätsforum auf technischer Ebene einzuberufen und zu leiten. Zusätzlich nimmt er die Aufgaben gemäss Artikel 7 der Krisenverordnung wahr.

Absatz 3 bestimmt, dass der EU-Solidaritätskoordinator von einem Büro unterstützt und mit den erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet wird.

## **2.3.3                    Teil III – Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (Art. 16–55) (Dublin-relevant)**

### *Kapitel I*      *Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien (Art. 16–23)*

#### *Art. 16*      *Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz*

Die Bestimmung enthält die Grundsätze, wonach die Dublin-Staaten jedes Asylgesuch von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in ihrem Hoheitsgebiet einschliesslich der Grenzen oder Transitzone prüfen. Zudem soll ein Antrag von einem einzigen Staat gemäss den einschlägigen Kriterien der AMMR-Verordnung geprüft werden.

Grundsätzlich ist der erste Dublin-Staat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz registriert wurde, für dessen Prüfung zuständig, wenn sich anhand der Kriterien der AMMR-Verordnung kein anderer Staat bestimmen lässt.

Zudem wird das Vorgehen geregelt, wenn sich eine Überstellung an den eigentlich für die Übernahme zuständigen Dublin-Staat als unmöglich erweist, weil stichhaltige Gründe bestehen, dass für den Betroffenen die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht. Der betroffene Dublin-Staat prüft in solchen Fällen die weiteren Zuständigkeitskriterien nach der AMMR-Verordnung (Kriterien des Teils III Kapitel II oder der Klauseln des Teils III Kapitel III AMMR-Verordnung). Trifft keines dieser Kriterien zu, geht die Zuständigkeit auf ihn über.

Zudem wird festgelegt, dass kein Aufnahmegesuch nach Artikel 39 der AMMR-Verordnung eingereicht wird, wenn ein Dublin-Staat zuvor aufgrund einer Sicherheitsprüfung zum Schluss gelangt, dass eine asylsuchende Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt.

*Art. 17 Pflichten des Antragstellers und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden*

Diese Bestimmung regelt neu die Verpflichtungen der Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Eine solche Regelung ist in der geltenden Dublin III-Verordnung nicht enthalten.

Diese Bestimmung enthält die grundlegende Verpflichtung, das Asylgesuch in demjenigen Staat einzureichen, in den die erste Einreise erfolgt (Abs. 1). Abweichend davon ist das Gesuch in demjenigen Staat einzureichen, in dem die Person über einen gültigen Aufenthaltstitel oder ein gültiges Visum verfügt oder wenn sie im Besitz eines abgelaufenen, für ungültig erklärten, entzogenen oder aufgehobenen Aufenthaltstitels oder Visums ist, so hat sie das Asylgesuch in dem Dublin-Staat zu stellen, in dem sich die Person aufhält (Ab. 2).

Weiter sind Pflichten vorgesehen, die eine umfassende Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Dublin-Staaten verlangen. Diese beinhalten insbesondere, dass die betroffene Person so bald wie möglich, spätestens jedoch zum Zeitpunkt der Anhörung (Art. 22) alle notwendigen Informationen offenlegt und zur Verfügung stellt. Die Identitätsdokumente sind vorzulegen, und die betroffene Person ist zur Mitwirkung bei der Erfassung der biometrischen Daten auf der Grundlage der Eurodac-Verordnung verpflichtet. Falls die betroffene Person zum Zeitpunkt der Anhörung noch nicht in der Lage ist, die notwendigen Angaben zu machen oder das Formular nach Artikel 22 Absatz 1 der AMMR-Verordnung auszufüllen, kann ihr die zuständige Behörde eine Nachfrist nach Artikel 39 Absatz 1 der AMMR-Verordnung gewähren (Abs. 3).

Die gesuchstellende Person hat sich bis zur Bestimmung des zuständigen Staates, bzw. bis zur Durchführung des Überstellungsverfahrens in demjenigen Staat aufzuhalten, in dem das Asylgesuch eingereicht wurde. Nach der Überstellung hat sich die betroffene Person für die Fortführung des Verfahrens in diesem Staat aufzuhalten (Abs. 4).

Schliesslich wird festgehalten, dass sich die von einer Überstellungsentscheidung betroffene Person an diese zu halten hat und auch bei der Überstellung mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten muss (Abs. 5).

*Art. 18 Folgen bei Verstössen*

Nach Zustellung der Überstellungsentscheidung hat die betroffene Person grundsätzlich nur noch in dem Staat, in den sie überstellt werden soll und der für die Fortführung des Verfahrens zuständig ist, Anspruch auf die Leistungen gemäss Artikel 17–20 der Aufnahme richtlinie (nicht Dublin-relevant). Dies unter der Voraussetzung, dass die betroffene Person zuvor über die Folgen gemäss Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen bzw. gemäss den Artikeln 8 Absatz 1 und 21 der Überprüfungsverordnung unterrichtet wurde.

Informationen und Angaben der betroffenen Person im Hinblick auf die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates, die nach Ablauf der Frist vorgelegt wurden, sind nur dann zu berücksichtigen, wenn sie Nachweise liefern, die für die ordnungsgemässe Anwendung der vorliegenden Verordnung entscheidend sind (insbesondere in Bezug

auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende und die Familienzusammenführung, Abs. 2).

Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn sich die betroffene Person nicht in dem Mitgliedstaat befindet, in dem sie sich aufhalten muss, und die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhält, begründeten Anlass zu der Annahme haben, dass sie möglicherweise Opfer einer der in den Artikeln 2 und 3 der Richtlinie 2011/36/EU<sup>32</sup> genannten Straftaten geworden ist (Abs. 3).

Bei der Anwendung von Artikel 18 sind schliesslich die individuellen Umstände der betroffenen Person zu berücksichtigen und alle von den Mitgliedstaaten getroffenen Massnahmen müssen verhältnismässig sein (Abs. 4).

#### *Art. 19            Recht auf Information*

Die zuständigen Behörden sollen die betroffene Person so schnell wie möglich, jedoch spätestens, wenn das Asylgesuch registriert wird, über die Anwendung der AMMR-Verordnung, ihre Rechte sowie die Verpflichtungen nach Artikel 17 der AMMR-Verordnung und die Folgen von Verstössen (Art. 18 AMMR-Verordnung) informieren. Weitere Informationsinhalte, die nicht abschliessend aufgelistet werden, betreffen insbesondere die einzelnen Verfahrensschritte, die Tatsache, dass der Staat, der für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist, nicht frei wählbar ist, die Mitwirkungspflicht, die Beschwerdemöglichkeiten sowie datenschutzrechtliche Aspekte.

#### *Art. 20            Zugänglichkeit der Information*

Gemäss Absatz 1 müssen die in Artikel 19 genannten Informationen schriftlich, in einer verständlichen, leicht zugänglichen Form und einer einfachen Sprache erteilt werden. Sofern nötig, werden die Informationen ebenfalls mündlich erteilt. Dies bietet den Antragstellenden die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

Zur Informationsbereitstellung wird das von der EUAA gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erstellte Informationsmaterial benutzt. Gleichzeitig werden spezifische Informationen für unbegleitete Minderjährige und weitere besonders schutzbedürftige Antragstellende erstellt. Das gemeinsame Informationsmaterial enthält auch Informationen über die Anwendung der Eurodac-Verordnung, insbesondere über den Zweck, zu dem die Daten der Antragstellenden im Rahmen von Eurodac verarbeitet werden dürfen (Abs. 2).

Bei Minderjährigen werden die in Artikel 19 genannten Informationen in kindgerechter Weise von entsprechend geschultem Personal und in Anwesenheit der Vertreterin oder des Vertreters der gesuchstellenden Person erteilt (Abs. 3).

<sup>32</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1.

---

*Art. 21      Recht auf Rechtsauskunft*

Die Gesuchstellenden haben während des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats das Recht, eine Rechtsberatung oder eine sonstige Beratung in Bezug auf die Anwendung der Kriterien des Kapitels II oder der Klauseln des Teils III Kapitel III in Anspruch zu nehmen.

Eine unentgeltliche Rechtsberatung kann beantragt werden. Diese wird von Personen geleistet, die nach innerstaatlichem Recht zur Beratung, Unterstützung oder Vertretung der Gesuchstellenden zugelassen oder berechtigt sind. Dasselbe gilt für Regierungsorganisationen, die ebenfalls nach innerstaatlichem Recht zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen oder zur Vertretung von Gesuchstellenden zugelassen sind. Die Modalitäten und die zu erbringenden Leistungen dieser unentgeltlichen Rechtsberatung werden in den Absätzen 4–7 geregelt.

Zudem steht es den Gesuchstellenden frei, eine eigene Rechtsberatung auf eigene Kosten zu wählen.

*Art. 22      Persönliche Anhörung*

Grundsätzlich soll mit der betroffenen Person zeitnah vor einem Aufnahmegesuch nach Artikel 39 der AMMR-Verordnung eine Anhörung (vor Ort oder per Videokonferenz) durchgeführt werden. Während dieser Anhörung sollen die zuständigen Behörden durch proaktive Fragen Informationen über die individuelle Situation der betroffenen Person sammeln, die die Bestimmung des für die Anwendung von Artikel 39 zuständigen Mitgliedstaats ermöglichen.

Liegen Hinweise vor, dass die betroffene Person Familienangehörige oder Verwandte in einem Mitgliedstaat haben könnte, erhält diese ein von der EUAA zu erstellendes Formular. Die Agentur entwickelt ferner Leitlinien für die Identifizierung und Ermittlung von Familienangehörigen.

Auf die Befragung kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn die betroffene Person untergetaucht ist, unentschuldigt nicht zur Anhörung erschienen ist oder sie nach Erhalt der Informationen nach Artikel 19 der AMMR-Verordnung die für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates notwendigen Informationen bereits übermittelt hat. Bei einem Verzicht auf eine Anhörung ist der betroffenen Person die Gelegenheit zu geben, alle weiteren Informationen, die für die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates relevant sind, innerhalb der Frist nach Artikel 39 Absatz 1 der AMMR-Verordnung vorzulegen.

Die Anhörung soll in der von der gesuchstellenden Person bevorzugten Sprache durchgeführt werden – es sei denn, es gibt eine andere Sprache, die sie versteht und in der sie sich deutlich verständigen kann. Bei Minderjährigen ist die Anhörung in Anwesenheit der Vertreterin oder des Vertreters und/oder der Rechtsberatung in kindgerechter Weise durchzuführen. Falls notwendig ist eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher beizuziehen. Die betroffenen Personen können auf Antrag bei der Anhörung von Personen des eigenen Geschlechts befragt und begleitet werden. Zusätzlich kann ein Kulturmediator beigezogen werden. Auf Wunsch der betroffenen Person und soweit möglich, müssen die befragende Person sowie die Dolmetscherin oder der Dolmetscher dem von der gesuchstellenden Person bevorzugten Geschlecht angehören.

Von der Anhörung ist eine Tonaufzeichnung anzufertigen und eine schriftliche Zusammenfassung zu erstellen, beispielsweise in Form eines Berichts oder eines Standardformulars. Der Bericht ist der gesuchstellenden Person oder deren Rechtsvertretung vor der Entscheidung über den zuständigen Mitgliedstaat zuzustellen. Es besteht sodann die Möglichkeit, dass Fehler und Missverständnisse in der Zusammenfassung moniert werden können. Bei Zweifeln über die von der gesuchstellenden Person geäußerten Angaben ist die Tonaufzeichnung massgebend.

#### *Art. 23            Garantien für Minderjährige*

Diese Bestimmung regelt die einzuhaltenden Garantien für begleitete und unbegleitete Minderjährige im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Das Kindeswohl ist bei allen Verfahren im Rahmen der AMMR-Verordnung vorrangig zu betrachten. So werden Verfahren, die Minderjährige betreffen, auch vorrangig durchgeführt. Die Dublin-Staaten sind verpflichtet, bei unbegleiteten Minderjährigen für alle Verfahren in Zusammenhang mit der AMMR-Verordnung innerhalb von 15 Arbeitstagen eine Vertretung sicherzustellen. Dies gilt, wenn objektive Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Person minderjährig und unbegleitet ist, aber auch dann, wenn die betroffene Person angibt, minderjährig zu sein.

Zudem werden die Anforderungen an die Vertretung, deren Befugnisse und deren Aufgaben festgelegt. So unterstützt die Vertretung die betroffene minderjährige Person insbesondere bei der Bereitstellung der für das Verfahren notwendigen Informationen oder bei der Anhörung nach Artikel 22 der AMMR-Verordnung. Die Dublin-Staaten sollen bei der Würdigung des Kindeswohls eng zusammenarbeiten und dabei verschiedene Faktoren berücksichtigen. Zu diesen Faktoren gehören insbesondere die Prüfung der Möglichkeiten einer Familienzusammenführung oder Sicherheitsabwägungen, insbesondere bei Minderjährigen, bei welchen es sich um Opfer von Gewalt oder Ausbeutung handelt.

Vor der Überstellung einer unbegleiteten minderjährigen Person muss gewährleistet werden, dass dem Kindeswohl in jedem Einzelfall Rechnung getragen wird und dass eine Vertreterin oder ein Vertreter im übernehmenden Mitgliedstaat benannt wurde. Der Dublin-Staat, in dem ein Asylgesuch einer unbegleiteten minderjährigen Person zuerst registriert wurde, unternimmt unverzüglich die geeigneten Schritte, um in anderen Staaten aufhältige Familienangehörige zu ermitteln. Die Europäische Kommission wird zur Unterstützung dieser Ermittlungen Durchführungsrechtsakte erlassen.

### ***Kapitel II        Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (Art. 24–33)***

Dieses Kapitel regelt die objektiven Kriterien zur Feststellung des für die Prüfung eines im Dublin-Raum gestellten Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staats.

#### *Art. 24            Rangfolge der Kriterien*

Wie bis anhin gelangen die verbindlichen Zuständigkeitskriterien in einer konkreten Rangfolge zur Anwendung. Die Rangfolge richtet sich nach der Reihenfolge, in der die Zuständigkeitskriterien aufgeführt sind, und gilt auch in Bezug auf die einzelnen

Absätze innerhalb der Artikel. Diese Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 7 der geltenden Dublin III-Verordnung.

*Art. 25 Unbegleitete Minderjährige*

Dieser Artikel enthält die einzige und abschliessende Zuständigkeitsbestimmung für unbegleitete Minderjährige und entspricht inhaltlich Artikel 8 der geltenden Dublin III-Verordnung. Es gelten ausschliesslich die Kriterien dieses Artikels in der Rangfolge der Absätze. Die Anwendung anderer Zuständigkeitskriterien ist somit ausgeschlossen.

Es soll derjenige Dublin-Staat das Asylgesuch einer minderjährigen unbegleiteten Person prüfen, in dem sich ein Angehöriger seiner Familie oder auch ein Geschwister rechtmässig aufhält, sofern dies dem Kindeswohl entspricht (Abs. 2). Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Familienangehörige oder die Familienangehörigen für die minderjährige Person sorgen kann bzw. können (Abs. 3). Wer Familienangehöriger im Sinne von Artikel 25 ist, bestimmt sich nach Artikel 2 Absatz 8. Geschwister fallen nicht unter diese Definition. Sie werden daher im vorliegenden Artikel explizit erwähnt. Halten sich Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in mehr als einem Dublin-Staat auf, bestimmt sich der zuständige Dublin-Staat nach dem Kindeswohl (Abs. 4). Wenn keine Angehörigen ausfindig gemacht werden können, ist der Dublin-Staat zuständig, in dem das Asylgesuch eingereicht wurde, sofern dies dem Kindeswohl entspricht (Abs. 5).

*Art. 26 Familienangehörige, die sich legal in einem Mitgliedstaat aufhalten*

Absatz 1 dieses Artikels regelt die Zuständigkeit eines Dublin-Staates, wenn ein Familienangehöriger bereits Anspruch auf internationalen Schutz in einem Dublin-Staat hat oder sich dieser aufgrund eines längerfristigen Aufenthalts rechtmässig im Mitgliedstaat aufhält. Erforderlich für die Bestimmung der Zuständigkeit ist jedoch, dass die betroffenen Personen die Familienzusammenführung explizit wünschen und die Zustimmung schriftlich erteilen.

Gemäss Absatz 2 ist derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung des Gesuchs zuständig, in welchem dem Familienangehörigen zuvor der Aufenthalt als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz gestattet wurde, er später jedoch Staatsangehöriger geworden ist. Auch in diesem Fall muss eine schriftliche Zustimmung der betroffenen Personen vorliegen. Wer Familienangehöriger ist, bestimmt sich auch hier nach Artikel 2 Absatz 8 der AMMR-Verordnung.

Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Zuständigkeiten gelten auch für Kinder, die erst nach der Ankunft des Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten geboren wurden (Abs. 3).

*Art. 27 Familienangehörige, die internationalen Schutz beantragt haben*

Dieses Zuständigkeitskriterium regelt die Situation, in der das Asylverfahren eines Familienangehörigen der asylsuchenden Person in einem anderen Dublin-Staat noch nicht abgeschlossen ist. Die Regelung entspricht Artikel 10 der geltenden Dublin III-Verordnung.

Wie in den Fällen von Artikel 16 ist auch hier eine schriftliche Zustimmung der betroffenen Personen notwendig.

*Art. 28 Familienverfahren*

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 11 der geltenden Dublin III-Verordnung und regelt die Zuständigkeit, wenn mehrere Familienangehörige oder unverheiratete minderjährige Geschwister in demselben Dublin-Staat gleichzeitig ein Asylgesuch stellen.

*Art. 29 Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa*

Wie bis anhin ist ein Dublin-Staat dann für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig, wenn dieser der betroffenen Person zuvor entweder einen Aufenthaltstitel oder ein Visum ausgestellt hat.

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 12 der geltenden Dublin III-Verordnung. Ein Unterschied besteht jedoch in Absatz 4. Verfügt eine asylsuchende Person über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum, das seit weniger als drei Jahren bzw. 18 Monaten abgelaufen ist (früher zwei Jahre beim Aufenthaltstitel bzw. sechs Monate beim Visum), finden die Zuständigkeitskriterien nach den Absätzen 1–3 Anwendung. Die Zuständigkeit geht somit neu erst nach Ablauf von drei Jahren auf den Dublin-Staat über, in dem das Asylgesuch eingereicht wurde. Auch entfällt die bisherige Voraussetzung, dass die betroffene Person den Dublin-Raum in der Zwischenzeit nicht verlassen haben darf.

Weiterhin gilt, dass der Dublin-Staat auch dann für das Asylgesuch zuständig bleibt, wenn die Aufenthaltsbewilligung oder das Visum erschlichen wurden, ausser wenn die Ausstellung des Aufenthaltstitels oder des Visums aufgrund einer betrügerischen Handlung vorgenommen wurde (Abs. 5).

*Art. 30 Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise*

Ist die betroffene Person im Besitz eines Diploms oder eines Befähigungsnachweises, das bzw. der in einer im Mitgliedstaat ansässigen Bildungseinrichtung ausgestellt wurde, so ist der Mitgliedstaat, in dem diese Bildungseinrichtung ansässig ist, für die Prüfung des Antrags zuständig. Die Anwendung dieses Kriteriums gilt jedoch nur, wenn das Gesuch weniger als sechs Jahre nach Ausstellung des Diploms oder des Befähigungsausweises registriert wird.

Verfügt die betroffene Person über Diplome oder Befähigungsnachweise aus mehreren Mitgliedstaaten, ist derjenige Mitgliedstaat zuständig, in dem die längste Studienzeit verbracht wurde. Sollten die Studienzeiten identisch sein, ist der Mitgliedstaat der letzten Studienzeit zuständig.

*Art. 31 Visafreie Einreise*

Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylgesuchs, wenn die betroffene Person zuvor visumsfrei in den entsprechenden Dublin-Staat eingereist

ist. Sie entspricht Artikel 14 der bisherigen Dublin III-Verordnung. Reist die betroffene Person in einen anderen Dublin-Staat ebenfalls ohne Visumpflicht weiter und stellt dort ein Asylgesuch, wird dieser Dublin-Staat, als Staat der letzten visumfreien Einreise, für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig (Abs. 2).

*Art. 32 Antrag im internationalen Transitbereich eines Flughafens*

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeit eines Dublin-Staates für Fälle, in denen das Asylgesuch im Transitbereich eines Flughafens gestellt wird. Die Bestimmung entspricht Artikel 15 der Dublin III-Verordnung.

*Art. 33 Einreise*

Gemäss dieser Bestimmung ist derjenige Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig, dessen Schengen-Aussengrenze die asylsuchende Person illegal überschritten hat. Dieser Grundsatz ist bereits heute in Artikel 13 der Dublin III-Verordnung enthalten. Die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit nach der illegalen Einreise endet, wird von zwölf Monaten auf neu 20 Monate verlängert (Abs. 1). Dies gilt auch für Asylsuchende, die nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet der Dublin-Staaten ausgeschifft werden. Wurde das Gesuch mehr als zwölf Monate nach dem Tag der Ausschiffung registriert, gilt diese Zuständigkeit jedoch nicht mehr. (Abs. 2).

Keine Anwendung findet diese Regelung neu bei Asylsuchenden, die im Rahmen von Solidaritätsmassnahmen von einem anderen Dublin-Staat übernommen wurden (sog. Relocation). In diesen Fällen ist der Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig, der die betroffene Person vom anderen Dublin-Staat übernommen hat (Abs. 3).

Ferner begründet der ununterbrochene fünfmonatige illegale Aufenthalt der asylsuchenden Person im Dublin-Staat neu keine Zuständigkeit mehr (bisheriger Abs. 2 Unterabs. 2 von Art. 13 der Dublin III-Verordnung).

**Kapitel III Abhängige Personen und Ermessensklauseln (Art. 34–35)**

*Art. 34 Abhängige Personen*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 16 der Dublin III-Verordnung. Sie regelt die Zusammenführung von «abhängigen» Familienangehörigen. Es handelt sich dabei um Angehörige, die auf die Unterstützung der asylsuchenden Person angewiesen sind, oder um asylsuchende Personen, die auf die Unterstützung eines Familienangehörigen angewiesen sind. Zudem wird die Zusammenführung von unbegleiteten Minderjährigen mit Angehörigen geregelt, die für sie sorgen können.

Liegen zudem Hinweise vor, dass sich ein Kind, ein Geschwister- oder ein Elternteil rechtmässig im Hoheitsgebiet des Dublin-Staates aufhält, in dem sich die abhängige Person aufhält, so hat dieser Dublin-Staat zu prüfen, ob das Kind, das Geschwister

oder der Elternteil für die abhängige Person sorgen kann, bevor dieser Staat ein Aufnahmegesuch nach Artikel 39 der AMMR-Verordnung stellt. Dies soll neu klar festgehalten werden (Abs. 1).

#### *Art. 35            Ermessensklauseln*

Unabhängig von den aufgeführten Zuständigkeitskriterien kann jeder Dublin-Staat ein Asylgesuch materiell prüfen, auch wenn ein anderer Dublin-Staat für die Prüfung zuständig wäre (sog. Selbsteintritt bzw. Souveränitätsklausel; Abs. 1). Damit wird er zum verantwortlichen Staat zur Prüfung des Asylgesuchs und die Zuständigkeit des anderen Dublin-Staates besteht bei Ausübung des Selbsteintritts nicht mehr. Eine Zustimmung der asylsuchenden Person ist nicht notwendig.

Zudem kann jeder Dublin-Staat auf Ersuchen eines anderen Dublin-Staates die Behandlung eines Asylgesuchs, für das er nicht zuständig ist, aus humanitären Gründen übernehmen, sofern die asylsuchende Person dem zustimmt (sog. humanitäre Klausel; Abs. 2).

Diese beiden Klauseln waren bis anhin in Artikel 17 der Dublin III-Verordnung enthalten und wurden neu in Artikel 35 der AMMR-Verordnung überführt und leicht präzisiert.

#### **Kapitel IV        Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats (Art. 36–37)**

##### *Art. 36            Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats*

Die Pflichten des zuständigen Dublin-Staates gegenüber der asylsuchenden Person bestimmen sich nach Artikel 36 der AMMR-Verordnung. Nimmt der zuständige Dublin-Staat die betroffene Person auf oder wieder auf, hat er das Asylgesuch zu prüfen bzw. abzuschliessen (Abs. 3). Diese Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 18 der Dublin III-Verordnung, wobei sie gewisse Präzisierungen erfahren hat.

So wird der zuständige Dublin-Staat verpflichtet, auch neu angesiedelte oder aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch eingereicht haben oder sich dort irregulär aufhalten, wieder aufzunehmen (Abs. 1 Bst. c). Ferner wird präzisiert, dass Minderjährige grundsätzlich mit ihren Familienangehörigen aufgenommen werden oder wieder aufzunehmen sind, auch wenn die minderjährige Person selbst kein Asylgesuch eingereicht hat. Ein schriftliches Einverständnis ist dabei nicht notwendig (Abs. 2). Absatz 3 verweist auf die neue Asylverfahrensverordnung der EU.

##### *Art. 37            Übergang der Zuständigkeit*

Die Bestimmung für die Übertragung der Zuständigkeit für Asylsuchende zwischen den Dublin-Staaten wurde präzisiert. Bisher war diese Regelung in Artikel 19 der Dublin III-Verordnung enthalten.

Neu wird festgehalten, in welchen Fällen ein Dublin-Staat für das Asylverfahren wieder zuständig wird: Wenn er der gesuchstellenden Person einen Aufenthaltstitel ausstellt, den Selbsteintritt gemäss Artikel 35 beschliesst, der Auffassung ist, dass die

Überstellung eines unbegleiteten Minderjährigen nicht dem Kindeswohl entspricht, oder die betroffene Person nicht innerhalb der vorgegebenen Frist an den zuständigen Dublin-Staat überstellt (Abs. 1).

Neu wird in den Absätzen 2 und 3 festgehalten, dass nach der Durchführung eines Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze die Wiederaufnahmeverpflichtung 15 Monate nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylentscheids erlischt. Stellt die Person nach diesen 15 Monaten erneut ein Asylgesuch, gilt dies als neues Asylgesuch, das ein neues Dublin-Verfahren auslöst. Reicht die betroffene Person innerhalb dieser Frist in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch ein und ist bei Ablauf der Frist von 15 Monaten ein Wiederaufnahmeverfahren hängig, endet die Zuständigkeit erst dann, wenn das Wiederaufnahmeverfahren abgeschlossen oder die Frist für die Überstellung gemäss Artikel 46 der AMMR-Verordnung abgelaufen ist.

Diese Verpflichtung erlischt, wenn festgestellt wird (neu mittels Eintrags im Einreise-/Ausreisensystem EES oder Eurodac), dass die betreffende Person das Hoheitsgebiet des Dublin-Staates definitiv für neun Monate verlassen hat (unabhängig davon, ob die Ausreise auf freiwilliger Basis oder gestützt auf einen Wegweisungsentscheid erfolgte) (Abs. 4). Stellt die betroffene Person erneut ein Asylgesuch, gilt dies auch weiterhin als neues Asylgesuch, das ein neues Dublin-Verfahren auslöst (Abs. 5).

## **Kapitel V**      **Verfahren (Art. 38–50)**

### *Abschnitt I*      *Einleitung des Verfahrens (Art. 38)*

#### *Art. 38*            *Einleitung des Verfahrens*

Das Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung des Asylgesuchs verantwortlichen Dublin-Staates wird, wie bis anhin, eingeleitet, sobald das Asylgesuch in einem der Dublin-Staaten gestellt wird (bisheriger Art. 20 Abs. 1 der Dublin III-Verordnung). Neu kann auch der Staat, der Asylsuchende von einem anderen Dublin-Staat im Rahmen der Umsiedlung übernommen hat, ein Dublin-Verfahren einleiten (Abs. 1). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Umsiedlungsstaat beweisen kann, dass ein anderer Dublin-Staat zuvor eine Aufenthaltsbewilligung erteilt hat.

Auch wenn die betroffene Person untertaucht, ist das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates weiterzuführen (Abs. 2).

Der Dublin-Staat, der das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats durchgeführt hat oder der gemäss Artikel 16 Absatz 4 zuständig geworden ist, muss in Eurodac unverzüglich verschiedene Angaben erfassen. Dies gilt bezüglich seiner Zuständigkeit, bzw. der Zuständigkeit des Dublin-Staats, der einem Gesuch um Aufnahme der antragstellenden Person nach Artikel 40 stattgegeben hat (Art. 16 Abs. 1 Eurodac-Verordnung).

Absatz 4 präzisiert, dass eine asylsuchende Person, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung in einem anderen Dublin-Staat aufhält oder dort während des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch einreicht, von dem Dublin-Staat, bei dem das Asylgesuch zuerst registriert wurde, wieder aufzunehmen ist. Diese Pflicht erlischt dann, wenn der Dublin-Staat

nachweisen kann, dass der Asylsuchende von einem anderen Dublin-Staat eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat.

Absatz 5 hält fest, dass eine asylsuchende Person, die sich ohne Aufenthaltserlaubnis in einem anderen Dublin-Staat aufhält und dort ein Asylgesuch einreicht, nachdem ein anderer Dublin-Staat bereits bestätigt hat, diese Person zu übernehmen (Art. 67 Abs. 9 AMMR-Verordnung), von diesem Übernahmestaat wieder aufzunehmen ist. Diese Pflicht erlischt dann, wenn der Übernahmestaat nachweisen kann, dass die Person von einem anderen Dublin-Staat eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hat.

## *Abschnitt II Aufnahmeverfahren (Art. 39–40)*

### *Art. 39 Aufnahme gesuch*

Eine Verpflichtung zur Aufnahme (sog. «take charge») besteht dann, wenn aufgrund der Dublin-Kriterien nicht der aktuelle Aufenthaltsstaat der gesuchstellenden Person, sondern ein anderer Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuchs verantwortlich ist. Artikel 39 enthält die Vorgaben für das Stellen des Aufnahme gesuchs von einem an den anderen Dublin-Staat und entspricht materiell dem bisherigen Artikel 21 der Dublin III-Verordnung. Er hat inhaltlich jedoch folgende Änderungen erfahren:

Die Fristen zum Stellen eines Aufnahme gesuchs wurden gekürzt (Art. 39 Abs. 1 AMMR-Verordnung). Das Aufnahme gesuch ist sofort, aber auf jeden Fall bis spätestens zwei Monate nach Registrierung des Asylgesuchs zu stellen (bisher drei Monate). Gesuche, die gestützt auf die Artikel 25–28 und 34 der AMMR-Verordnung eingereicht wurden, werden prioritär behandelt. Liegt ein Treffer in Eurodac oder neu im Visainformationssystem (VIS) (Art. 21 Verordnung [EG] Nr. 767/2008<sup>33</sup>) vor, muss das Aufnahme gesuch neu innerhalb von einem Monat nach dem Resultat des Eurodac-Abgleichs gestellt werden (bisher zwei Monate).

Werden diese Fristen nicht eingehalten, gilt wie bis anhin der Grundsatz, dass in diesen Fällen der Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist, in dem das Gesuch registriert wurde. Eine Ausnahme besteht jedoch neu in Bezug auf unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Neu sieht die AMMR-Verordnung vor, dass auch wenn die oben genannten Fristen zur Stellung eines Aufnahme gesuchs nicht eingehalten werden, ein Gesuch an den anderen Dublin-Staat dennoch bis zum Abschluss des Asylverfahrens jederzeit möglich ist, sofern es dem Kindeswohl dient.

Absatz 3 präzisiert neu, dass für das Aufnahme gesuch an den anderen Dublin-Staat ein spezielles Formblatt zu verwenden ist und dieses eine vollständige und ausführliche Begründung enthalten soll, die alle Aspekte des Falls enthält und die Hierarchie der Dublin-Kriterien berücksichtigt.

<sup>33</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218, 13.8.2008, S. 60; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152; ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

*Art. 40 Antwort auf ein Aufnahmegesuch*

Diese Bestimmung regelt die Vorgaben zur Antwort auf ein Aufnahmegesuch durch einen Dublin-Staat an den anderen und entspricht materiell dem bisherigen Artikel 22 der Dublin III-Verordnung. Er hat inhaltlich jedoch folgende Änderungen erfahren:

Der ersuchte Dublin-Staat hat neu innerhalb von einem Monat (bisher zwei Monate) dem ersuchenden Dublin-Staat zu antworten (Abs. 1). Die Mitgliedstaaten behandeln die auf der Grundlage der Artikel 25–28 und von Artikel 34 gestellten Gesuche vorrangig. Wurde das Aufnahmegesuch gestützt auf einen Eurodac- oder VIS-Treffer gestellt, verkürzt sich die Antwortfrist von einem Monat auf zwei Wochen nach Erhalt des Gesuchs (neuer Abs. 2).

Die Absätze 3–6 entsprechen den bisherigen Absätzen 2–5 von Artikel 22 der Dublin III-Verordnung. In Absatz 4 erfolgt eine kleine materielle Anpassung: Neu werden die Muster der verschiedenen Arten der von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten verwendeten Dokumente nicht mehr dem Ausschuss, sondern der Europäischen Kommission zugestellt. Auch Absatz 6 erhält einen neuen Zusatz. Sofern das Gesuch auf der Grundlage der Artikel 25–28 und 34 gestellt wurde und der ersuchte Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass die Indizien nicht kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit zu begründen, so hat er dies neu in der Antwort nach Absatz 8 zu begründen.

Absatz 7 entspricht grundsätzlich der Regelung in Absatz 6 von Artikel 22 der bisherigen Dublin III-Verordnung. Er regelt die Antwortfrist des ersuchenden Dublin-Staates, wenn dieser um eine dringende Antwort ersucht wurde. Diese Frist wird von bisher maximal einem Monat auf neu zwei Wochen nach Erhalt des Gesuchs gekürzt. Zudem entfällt die Ausnahmeregelung, wonach der ersuchende Dublin-Staat sich mehr Zeit zur Antwort auf ein Aufnahmegesuch einräumen kann, wenn es sich um einen komplizierten Fall handelt.

Erhebt der ersuchte Dublin-Staat innerhalb eines Monats bzw. innerhalb von zwei Wochen in seiner Antwort an den ersuchenden Dublin-Staat keine Einwände, gilt das Aufnahmegesuch als stillschweigend akzeptiert und er wird für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig.

Ist der ersuchte Dublin-Staat nach Prüfung der Unterlagen der Auffassung, dass er nicht zuständig ist, hat er dies in seiner ablehnenden Antwort zu begründen.

Der ersuchende Dublin-Staat kann eine erneute Prüfung des Übernahmegesuchs verlangen, wenn er mit der ablehnenden Antwort nicht einverstanden ist oder beispielsweise neue Beweismittel oder Indizien vorliegen. Ein solches Reonstrationsverfahren gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003<sup>34</sup> muss innerhalb von drei Wochen nach der ablehnenden Antwort eingeleitet werden. Der ersuchte Dublin-Staat hat daraufhin zwei Wochen Zeit, um auf das erneute Ersuchen um Wiederaufnahme oder

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 3.

Aufnahme zu reagieren. Ein Remonstrationsverfahren kann beliebig oft gestellt werden. Mit der Verordnung (EU) Nr. 118/2014<sup>35</sup> wurde die geltende Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 angepasst. Diese Revision bewirkte damals jedoch keine Änderung des Verfahrens. Ob das Remonstrationsverfahren aufgrund der neuen AMMR-Verordnung eine Änderung erfahren wird, ist derzeit noch offen. Die Verordnungen (EG) Nr. 1560/2003 und auch (EG) Nr. 118/2014 bleiben formell so lange bestehen, wie sie nicht durch einen Durchführungsrechtsakt der EU aufgehoben werden (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 83).

### *Abschnitt III Verfahren für Wiederaufnahmemitteilungen (Art. 41)*

#### *Art. 41 Übermittlung einer Wiederaufnahmemitteilung*

Wiederaufnahme (sog. «take back») bedeutet, dass ein Dublin-Staat verpflichtet ist, die betroffene Person aus einem anderen Dublin-Staat zurückzunehmen, wenn er in Eurodac (siehe dazu Art. 1 Abs. 1 Bst. a der Eurodac-Verordnung) als für diese Person verantwortlicher Dublin-Staat eingetragen ist. Dieser Dublin-Staat ist entweder für das Asylverfahren zuständig oder die betroffene Person ist bereits durch diesen Staat als Flüchtling anerkannt worden. Ferner muss er die betroffene Person dann zurücknehmen, wenn er sie im Rahmen einer Solidaritätsmassnahme zur Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens übernommen hat.

Neu handelt es sich beim Wiederaufnahmeersuchen um kein eigentliches Ersuchen, sondern um eine sogenannte Wiederaufnahmemitteilung. Der Dublin-Staat, in dem sich die Person aufhält (unabhängig davon, ob sie ein Asylgesuch eingereicht hat oder nicht), hat unverzüglich, jedoch spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des Eurodac-Treffers, den zuständigen Dublin-Staat mittels einer standardisierten Wiederaufnahmemitteilung zu informieren. Erfolgt die Wiederaufnahmemitteilung nicht innerhalb dieser Frist, bleibt der zuständige Dublin-Staat weiterhin verpflichtet, die betreffende Person wieder zurückzunehmen (Abs. 1 und 2).

Der unterrichtete Dublin-Staat muss innerhalb von zwei Wochen den Eingang der Wiederaufnahmemitteilung bestätigen, ausser wenn er innerhalb dieser Frist nachweisen kann, dass er nicht mehr zuständig ist oder die Wiederaufnahmemitteilung aufgrund eines inkorrekten Eintrags in Eurodac erfolgte (Abs. 3).

Bestätigt der unterrichtete Dublin-Staat den Eingang der Wiederaufnahmemitteilung nicht innert Frist, so gilt die Mitteilung als eingegangen und er wird zum zuständigen Dublin-Staat (Abs. 4).

<sup>35</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 39 vom 8.2.2014, S. 1.

Auch wenn nicht mehr explizit in der AMMR-Verordnung erwähnt, besteht auch weiterhin die Möglichkeit, die Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie 2008/115/EG<sup>36</sup> (Rückführungsrichtlinie) selbst zu vollziehen. Erfolgt indessen ein Dublin-Ersuchen an den zuständigen Dublin-Staat, so sind die Grundsätze der Rückführungsrichtlinie nicht zu beachten.

#### *Abschnitt IV    Verfahrensgarantien (Art. 42–43)*

##### *Art. 42            Mitteilung der Überstellungsentscheidung*

Der Dublin-Staat, dessen Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch angenommen wurde, muss innerhalb von maximal zwei Wochen eine Überstellungsentscheidung erlassen (Abs. 1). Die weiteren Vorgaben dieser Bestimmung entsprechen inhaltlich der bisherigen Regelung in Artikel 26 der Dublin III- Verordnung. Grundsätzlich ist der Entscheid zur Überstellung der betroffenen Person unverzüglich und in einer einfachen Sprache schriftlich mitzuteilen (Abs. 2). Falls die betroffene Person über eine Rechtsvertretung verfügt, kann die Mitteilung auch an diese erfolgen (Abs. 3). Die Überstellungsentscheidung muss eine Rechtsmittelbelehrung enthalten sowie die Information, dass die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel beantragt werden kann. Des Weiteren muss sie die für die Durchführung der Überstellung geltenden Fristen enthalten und falls notwendig die Angabe des Orts und des Zeitpunkts, an dem die betreffende Person zu erscheinen hat, wenn sie sich selbstständig in den zuständigen Dublin-Staat begibt. Wenn die betroffene Person nicht über eine Rechtsvertretung verfügt, ist sie in einer ihr verständlichen Sprache über die wesentlichen Elemente der Überstellungsentscheidung zu informieren.

##### *Art. 43            Rechtsbehelfe*

Diese Bestimmung ersetzt Artikel 27 der geltenden Dublin III-Verordnung. Neu wird der Prüfungsumfang des Rechtsbehelfs festgelegt. Dieser beschränkt sich auf drei Situationen: ob die betroffene Person einer tatsächlichen Gefahr, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 4 der Europäischen Charta der Grundrechte<sup>37</sup> ausgesetzt wäre, ob es nach dem Überstellungsentscheid Umstände gibt, die für die korrekte Anwendung der AMMR-Verordnung entscheidend sind und ob bei Personen, die nach Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der AMMR-Verordnung aufgenommen wurden, gegen die Artikel 25–28 (unbegleitete Minderjährige, Familienangehörige, Familienverfahren) und 34 AMMR-Verordnung (abhängige Personen) verstossen wurde. Der Rechtsbehelf bzw. die Beschwerde hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, und die Beschwerdefrist beträgt mindestens eine bis maximal drei Wochen. Die betroffene Person kann innerhalb der im nationalen Recht vorgesehenen Beschwerdefrist die aufschiebende Wirkung beantragen. Die Dublin-

<sup>36</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; Fassung gemäss ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

<sup>37</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 389.

Staaten können vorsehen, dass ein entsprechender Antrag zusammen mit der Beschwerde eingereicht werden muss. Der Entscheid über die vorläufige Aussetzung der Überstellung soll spätestens innerhalb eines Monats ab Einreichung eines entsprechenden Antrags durch das zuständige Gericht gefällt werden. Das Gericht muss zudem innerhalb eines Monats seit Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung über die Beschwerde entscheiden.

Die betroffene Person kann auf Antrag unentgeltliche Rechtspflege in Anspruch nehmen, wenn sie die Kosten nicht selber tragen kann. Die Dublin-Staaten können auch vorsehen, dass bezüglich der Unentgeltlichkeit des Beschwerdeverfahrens die gleichen Regelungen zur Anwendung gelangen wie für die eigenen Staatsangehörigen. Die Dublin-Staaten können somit auch vorsehen, dass keine unentgeltliche rechtliche Beratung und Vertretung gewährt wird, wenn eine Beschwerde keine Aussicht auf Erfolg hat. Falls eine Behörde entscheidet, keine unentgeltliche Beratung oder Vertretung zu gewähren, so ist eine Beschwerdemöglichkeit gegen diesen Entscheid vorzusehen (zusammen mit dem Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung usw.). Die Einschränkung der rechtlichen Beratung und Vertretung soll nicht willkürlich sein. Die rechtliche Beratung und Vertretung soll zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Vertretung vor Gericht umfassen und kann auf Rechtsbeistände und Berater beschränkt werden, die nach einzelstaatlichem Recht zur Bereitstellung von Unterstützung und Vertretung berufen sind. Die Verfahren für die Inanspruchnahme rechtlicher Beratung werden im einzelstaatlichen Recht festgelegt.

#### *Abschnitt V Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung (Art. 44 und 45)*

##### *Art. 44 Haft*

Eine Person kann nicht alleine deshalb in Administrativhaft genommen werden, weil sie dem Dublin-Verfahren unterliegt (Abs. 1). Die Administrativhaft im Dublin-Verfahren darf nur im Einzelfall bei Untertauchensgefahr zur Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung angeordnet werden (sogenanntes «Überstellungsverfahren»). Zudem muss die Haft verhältnismässig sein, und weniger einschneidende Massnahmen dürfen sich nicht wirksam anwenden lassen (Abs. 2).

Diese Grundsätze entsprechen auch der bisherigen Regelung in der Dublin III-Verordnung (Art. 28).

Dies gilt grundsätzlich auch für Absatz 2 (vgl. Art. 28 Abs. 2 Dublin III-Verordnung). Neu wird jedoch als Voraussetzung für die Anordnung der Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr» verlangt, sondern lediglich eine «Fluchtgefahr». Zudem wird die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung neu als Haftgrund eingeführt.

Die Unterabsätze von Artikel 28 Absatz 3 der bisherigen Dublin III-Verordnung (Behandlungsfristen) werden in Artikel 45 der AMMR-Verordnung geregelt.

Hinsichtlich der Haftbedingungen entspricht Absatz 4 materiell Artikel 28 Absatz 4 der bisherigen Dublin III-Verordnung.

Neu regelt die AMMR-Verordnung, dass die Dublin-Haft entweder durch eine Administrativbehörde oder eine Justizbehörde anzuordnen ist (Abs. 5). Wird die Haft durch eine Administrativbehörde angeordnet, ist durch den Dublin-Staat im nationalen Recht eine rasche Haftüberprüfung vorzusehen. Es steht dem Dublin-Staat frei zu wählen, wie er diese Haftüberprüfung regeln will. Er kann eine Haftüberprüfung von Amtes wegen oder auf Antrag der inhaftierten Person vornehmen.

#### *Art. 45 Fristen für in Haft genommene Antragsteller*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung in der Dublin III-Verordnung (Unterabsätze von Art. 28 Abs. 3).

Mit der AMMR-Verordnung werden die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet, verkürzt.

Wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungshaft befindet, muss das Übernahmersuchen (Aufnahmegesuch oder Wiederaufnahmemitteilung) in allen Fällen innerhalb von zwei Wochen bzw. einer Woche (wenn die Person nach Gesuchseinreichung in Haft genommen wurde) gestellt werden (bis anhin vier Wochen) (Abs. 1). Die Antwortfrist beträgt neu eine Woche (bis anhin zwei Wochen) (Abs. 2).

Die Frist von zwei Wochen gilt neu auch, wenn eine Person kein neues Asylgesuch eingereicht hat und sich illegal in einem Dublin-Staat aufhält, aber ein anderer Dublin-Staat gemäss der AMMR-Verordnung für die Behandlung eines früheren Asylgesuchs zuständig ist (vgl. Abs. 1). Diese Frist läuft zwei Wochen nach Erhalt des entsprechenden Eurodac-Treffers.

Befindet sich eine Person im Rahmen des Dublin-Verfahrens in Administrativhaft, so muss diese in den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden, sobald die Überstellung praktisch durchführbar ist. Die Überstellung muss spätestens neu innerhalb von fünf Wochen (bis anhin sechs Wochen) nach der Annahme des Übernahmegesuchs bzw. der Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen (Abs. 3 Bst. a).

Wird ein Rechtsmittel gegen den Dublin-Entscheid ergriffen, so muss die Überstellung spätestens innerhalb von neu fünf Wochen (bis anhin sechs Wochen) ab dem Zeitpunkt erfolgen, ab dem das Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung mehr hat (Abs. 3 Bst. b). Erfolgt keine Überstellung innerhalb dieser Frist, ist die betroffene Person aus der Administrativhaft zu entlassen.

#### *Abschnitt IV Überstellung (Art. 46–50)*

##### *Art. 46 Ausführliche Vorschriften und Fristen*

Diese Bestimmung regelt die Überstellung von ausländischen Personen, die dem Dublin-Verfahren unterstehen (Asylsuchende und Drittstaatsangehörige i.S.v. Art. 36 Abs. 1 Bst. b und c) an den zuständigen Dublin-Staat. Sie gilt für das Aufnahme- und das Wiederaufnahmeverfahren und entspricht materiell weitgehend Artikel 29 der bisher geltenden Dublin III-Verordnung.

Wie bis anhin beträgt die maximale Frist für die Überstellung sechs Monate ab Zustimmung des Aufnahmegesuchs, der Bestätigung der Wiederaufnahmemitteilung bzw. ab der Entscheidung über ein allfällig ergriffenes Rechtsmittel, falls diese aufschiebende Wirkung hat. Wenn ein Mitgliedstaat einem Antrag gestützt auf die Artikel 25–28 und 34 zugestimmt hat, überstellt er die Gesuchstellenden vorrangig. Unabhängig von dieser sechsmonatigen Frist hat die Übernahme von Drittstaatsangehörigen im Rahmen von Solidaritätsmassnahmen zum Zweck der Umsiedlung innerhalb von höchstens vier Wochen zu erfolgen (Abs. 1 Unterabs. 3 i. V. m. Art. 67 Abs. 11).

Der Grundsatz, wonach die Zuständigkeit zurück an den überstellenden Mitgliedstaat geht, wenn die Überstellungsfristen überschritten werden, gilt weiterhin (Abs. 2 Unterabs. 1). Wie bis anhin wird die Frist von sechs Monaten höchstens auf ein Jahr verlängert, wenn die Überstellung aufgrund der Verbüssung einer Haftstrafe der betreffenden Person nicht erfolgen konnte. Neu wird die bisherige maximale Frist von 18 Monaten für die Dublin-Überstellung (bisheriger Art. 29 Abs. 2 Dublin III-Verordnung) auf maximal drei Jahre verlängert, wenn die zu überstellende Person oder ihr Familienangehöriger während des laufenden Dublin-Verfahrens untergetaucht ist, sich physisch der Überstellung entzieht, eine selbstverschuldete Überstellungsunfähigkeit verursacht oder den medizinischen Vorgaben für eine Überstellung nicht nachkommt. Taucht die betroffene Person wieder auf, hat der überstellende Dublin-Staat drei Monate Zeit, die Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat durchzuführen, auch wenn die verbleibende Überstellungsfrist kürzer als drei Monate ist (Abs. 2).

Die Absätze 3 und 4 entsprechen materiell unverändert der bisherigen Regelung in Artikel 29 Absätze 3 und 4 der Dublin III-Verordnung.

#### *Art. 47 Kosten der Überstellung*

Diese Regelung entspricht weitgehend Artikel 30 der bisherigen Dublin III-Verordnung. Lediglich Absatz 1 wird angepasst, die Absätze 2 und 3 bleiben unverändert. Grundsätzlich trägt der überstellende Dublin-Staat die Kosten der Überstellung. Neu sieht die AMMR-Verordnung jedoch vor, dass die Dublin-Staaten einen finanziellen Beitrag in der Höhe von 10 000 Euro pro Person für die Überstellung aus dem AMIF erhalten (Art. 20 Verordnung [EU] 2021/1147<sup>38</sup>) (Abs. 1). Da die EU diesen Fonds als nicht Schengen-relevant bezeichnet hat, ist die Schweiz nicht daran beteiligt und wird daher auch keine Beiträge für die Überstellung erhalten. Im Gegenzug muss die Schweiz aber auch keine Beiträge an den Fonds leisten.

#### *Art. 48 Austausch relevanter Informationen vor Durchführung einer Überstellung*

Diese Bestimmung regelt die Pflicht zum Austausch relevanter Informationen vor einer Überstellung und entspricht weitgehend Artikel 31 der bisherigen Dublin III-

<sup>38</sup> Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds; ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1.

Verordnung. Mittels des bestehenden elektronischen Datenübermittlungskanals «DubliNet» (Art. 18 Verordnung [EG] Nr. 1560/2003) sollen nur personenbezogene Daten der zu überstellenden asylsuchenden Person übermittelt werden, die es den zuständigen Asylbehörden im jeweiligen Dublin-Staat ermöglichen, diese Personen zu empfangen und allenfalls notwendige medizinische Versorgung zu leisten. Inhaltlich unverändert bleiben die Absätze 1 und 3–5.

Absatz 2 enthält eine nicht abschliessende Liste der Informationen, die dem übernehmenden Dublin-Staat vor der Überstellung zu übermitteln sind. Buchstabe b entspricht der bisherigen Formulierung in Artikel 31 Absatz 2 der Dublin III-Verordnung. Die Buchstaben a und c entsprechen ebenfalls der bisherigen Regelung in der Dublin III-Verordnung (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. a und c), jedoch wird bei beiden ein Zusatz in Bezug auf das Kindeswohl hinzugefügt. Der Buchstabe d wurde sprachlich ergänzt, und es wurden zwei neue Buchstaben (e und f) eingefügt. Buchstabe e sieht vor, dass auch Informationen übermittelt werden sollen, die im Rahmen des Überprüfungsverfahrens erhoben wurden (Art. 17 der Überprüfungsverordnung). In Buchstabe f wird vorgesehen, dass alle sonstigen sachdienlichen Informationen ebenfalls mitzuteilen sind.

*Art. 49            Austausch sicherheitsrelevanter Informationen vor Durchführung einer Überstellung*

Diese Bestimmung wird neu in die AMMR-Verordnung aufgenommen. Wenn eine zu überstellende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eines Dublin-Staates darstellt, nachdem die Zuständigkeit bereits festgestellt wurde, kann die Überstellung erfolgen, sofern zuvor die sicherheitsrelevanten Informationen ausgetauscht wurden. Die zuständigen Behörden des übernehmenden Dublin-Staates sind über das Sicherheitsrisiko zu informieren. Der Datenaustausch erfolgt zwischen den Strafverfolgungs- oder anderen zuständigen Behörden der Dublin-Staaten über die bereits bestehenden Informationskanäle. Liegt eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) zur Person vor, erfolgt der Datenaustausch über das SIRENE-Büro. In der Schweiz erfolgt der Datenaustausch in allen übrigen Fällen über die Alarm- und Einsatzzentrale des fedpol, die im konkreten Einzelfall den entsprechenden Kommunikationskanal bestimmt.

*Art. 50            Austausch von Gesundheitsdaten vor Durchführung einer Überstellung*

Vor einer Überstellung können Gesundheitsdaten mittels einer gemeinsamen Gesundheitsbescheinigung zwischen den Dublin-Staaten zum Zweck der medizinischen Versorgung ausgetauscht werden. Der Austausch dieser Daten folgt nur mit ausdrücklicher Einwilligung der asylsuchenden Person oder ihres Vertreters und nur zwischen Angehörigen der Gesundheitsberufe. Diese Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 32 der bisher geltenden Dublin III-Verordnung und erfährt nur leichte sprachliche Anpassungen in Absatz 1.

---

**Kapitel VI    *Verwaltungskooperation (Art. 51–54)*****Art. 51    *Informationsaustausch***

Diese Bestimmung regelt den Austausch personenbezogener Daten zwischen den Dublin-Staaten mittels Informationsübermittlungsersuchens und entspricht weitgehend Artikel 34 der bisherigen Dublin III-Verordnung. Wenige Anpassungen gab es in den Absätzen 1–3 und 5. Gewisse Absätze aus Artikel 34 der Dublin III-Verordnung wurden nicht in die AMMR-Verordnung übernommen.

Der Informationsaustausch erfolgt wie bis anhin auf Antrag eines Dublin-Staates zu einem spezifischen Zweck (z. B. Prüfung des Asylgesuchs; Abs. 1 und 6). In Absatz 1 wird ein Buchstabe d eingefügt, gemäss dem neu ein Informationsübermittlungsersuchen auch in Bezug auf den Vollzug einer Wegweisungsverfügung gestellt werden kann. Die Datenübermittlung erfolgt via «DubliNet». Welche Daten übermittelt werden können, wird in Absatz 2 geregelt. Bei den biometrischen Daten wurde neu der Verweis auf die im Rahmen von Eurodac abgenommenen Daten aufgenommen (Bst. c). In Absatz 3 wurde die Voraussetzung, wonach die Datenübermittlung nur erfolgen kann, sofern die betroffene Person schriftlich zustimmt, gestrichen. Hinzugefügt wurde jedoch, dass die gesuchstellende Person im Voraus über die vom ersuchenden Mitgliedstaat angeforderten spezifischen Informationen und den Grund für das Ersuchen informiert werden soll.

Neu wurde die Antwortfrist des ersuchten Dublin-Staates von fünf auf drei Wochen gekürzt (Abs. 5). Ansonsten bleibt die Regelung unverändert und entspricht Artikel 34 Absatz 5 der Dublin III-Verordnung.

Die Absätze 4 (Begründungspflicht), 6 (Bestimmung der Behörden), 7 (Datenverwendung) und 8 (Berichtigungspflicht) entsprechen materiell unverändert den jeweiligen Absätzen in Artikel 34 der Dublin III-Verordnung.

Die Absätze 9 (Recht auf Auskunft), 11 (Aufbewahrungsdauer) und 12 (Kontrolle) von Artikel 34 der Dublin III-Verordnung wurden gestrichen. Absatz 10 (Register) von Artikel 34 der Dublin III-Verordnung entspricht neu Absatz 9 von Artikel 51 der AMMR-Verordnung.

**Art. 52    *Zuständige Behörden und Mittelausstattung***

Gemäss dieser Bestimmung sind die Dublin-Staaten verpflichtet, diejenigen Behörden zu nennen, die für die Durchführung des Dublin-Verfahrens im jeweiligen Dublin-Staat zuständig sind. Dieser Artikel entspricht Artikel 35 der bisherigen Dublin III-Verordnung und hat durch die AMMR-Verordnung lediglich kleinere sprachliche Anpassungen erfahren. Neu wird explizit geregelt, dass die Behörden die Verfahrens- und Grundrechte wahren müssen und ein zügiges Verfahren zu gewährleisten ist, um Familienangehörige zusammenzuführen.

**Art. 53    *Verwaltungsvereinbarungen***

Die Dublin-Staaten können zur Verbesserung der Dublin-Zusammenarbeit bilateral Verwaltungsvereinbarungen abschliessen. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich

mehrheitlich Artikel 36 der bisher geltenden Dublin III-Verordnung. Die Absätze 3–5 wurden materiell unverändert übernommen. Lediglich die Absätze 1 und 2 erfahren kleinere Anpassungen. Absatz 1 führt neu aus, dass auch zu Solidaritätsbeiträgen gemäss Teil IV der AMMR-Verordnung Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen werden können (Bst. c). Absatz 2 erlaubt die Weiterverwendung von Vereinbarungen, die vor der Anwendung der AMMR-Verordnung abgeschlossen wurden. Neu verweist der Absatz sowohl auf die Dublin II-Verordnung als auch neu auf die Dublin III-Verordnung.

#### *Art. 54 Netz zuständiger Stellen*

Neu wird von der EUAA ein Netz oder mehrere Netze zuständiger Stellen eingerichtet und verwaltet. Dieses soll die praktische Zusammenarbeit (inkl. Überstellungen) und den Informationsaustausch zwischen den Dublin-Staaten fördern, unter anderem bei der Ausarbeitung praxisbezogener Hilfsmittel und Leitlinien.

Frontex und andere einschlägige Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU können falls nötig in einem oder mehreren Netzen vertreten sein.

### **Kapitel VII Schlichtung (Art. 55)**

#### *Art. 55 Schlichtung*

Das bisher in Artikel 36 der Dublin III-Verordnung vorgesehene Schlichtungsverfahren wird in diesem Artikel angepasst.

Das Schlichtungsverfahren wird ausgelöst, wenn ein Dublin-Staat oder mehrere Dublin-Staaten bei ihrer Dublin-Zusammenarbeit auf Schwierigkeiten stossen. Neu sollen die betreffenden Staaten zuerst Konsultationen durchführen, um gemeinsam eine geeignete Lösung zu finden (Abs. 1).

Zudem besteht neu keine Verpflichtung mehr, der vom Ausschuss vorgeschlagenen Lösung Rechnung zu tragen. Wird bilateral keine Lösung gefunden, kann die Europäische Kommission neu Konsultationen durchführen, um eine gemeinsame Lösung zu finden. Sie kann diesbezüglich auch Empfehlungen an die betreffenden Dublin-Staaten aussprechen (Abs. 2). Das entsprechende Verfahren berührt die in dieser Verordnung im Einzelfall festgelegten Fristen nicht.

Unberührt davon bleiben die Befugnisse der Europäischen Kommission, in Anwendung der Artikel 258 und 260 AEUV, den Gerichtshof der EU anzurufen. Ferner haben die betreffenden Dublin-Staaten die Möglichkeit, ihre Streitigkeit nach Artikel 273 des Vertrags dem Gerichtshof vorzulegen oder ihn nach Artikel 259 des Vertrags anzurufen.

Obwohl diese Bestimmung im Teil III der AMMR-Verordnung enthalten ist, ist sie für die Schweiz nicht Dublin-relevant. Für die am Dublin-Besitzstand assoziierten Staaten ist ein spezifisches Schlichtungsverfahren im DAA vorgesehen.

## 2.3.4 Teil IV – Solidarität (Art. 56–71) (nicht Dublin-relevant)

### *Kapitel I Solidaritätsmechanismus (Art. 56–66)*

#### *Art. 56 Jährlicher Solidaritätspool*

Zusätzlich zur ständigen EU-Toolbox für die Unterstützung der Dublin-Staaten im Bereich der Migration, gilt der in Artikel 56 der AMMR-Verordnung geschaffene Jährliche Solidaritätspool als wichtigstes Instrument der Solidaritätsmassnahmen in der AMMR-Verordnung (siehe dazu auch Erläuterungen in Art. 12 AMMR-Verordnung).

Der Solidaritätspool besteht aus drei gleichwertigen Solidaritätsmassnahmen. Die Dublin-Staaten können selber festlegen, welche Solidaritätsleistungen sie erbringen wollen (Art. 56 Abs. 2 Bst. a–c AMMR-Verordnung).

- Umsiedlung (Relocation) von Personen gemäss den Artikeln 67 und 68 der AMMR-Verordnung, die internationalen Schutz beantragt haben, oder von Personen, die bereits internationalen Schutz geniessen, wenn eine bilaterale Vereinbarung zwischen dem begünstigten und dem beitragenden Dublin-Staat besteht (zum Zweck der Rückführung) (Bst. a);
- Finanzielle Beiträge prioritär für Projekte in den Bereichen Migration, Aufnahme, Wiedereingliederung vor der Ausreise, Grenzmanagement, Asyl und operative Unterstützung in Drittstaaten oder für Projekte in Transit- und Herkunftsstaaten, einschliesslich für Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung (Bst. b; siehe dazu auch Art. 64 AMMR-Verordnung);
- Alternative Massnahmen in den Bereichen Migration, Aufnahme, Asyl, Rückkehr und Wiedereingliederung sowie Grenzverwaltung. Innerhalb dieser Bereiche soll der Fokus auf der operativen Unterstützung, dem Kapazitätsaufbau, Dienstleistungen, der personellen Unterstützung, Infrastruktur und der technischen Unterstützung liegen (Bst. c; siehe dazu auch Art. 65 AMMR-Verordnung).

Gestützt auf den jährlichen Europäischen Migrationsmanagementbericht (siehe dazu ausführliche Erläuterungen zu Art. 9 AMMR-Verordnung) werden diejenigen Dublin-Staaten identifiziert, die Unterstützung aus dem Solidaritätspool benötigen (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 58 AMMR-Verordnung). Darüber hinaus können auch Dublin-Staaten, die im Bericht als nicht unterstützungsbedürftig identifiziert wurden, um Hilfe aus dem Pool ersuchen (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 59 AMMR-Verordnung).

In Absatz 2 Buchstabe b wird geregelt, für welche Tätigkeiten die Finanzbeiträge für Projekte in Drittstaaten verwendet werden dürfen (z. B. Ausbau der Asyl- und Aufnahmekapazität, Förderung der legalen Migration oder Unterstützung der freiwilligen Rückkehr).

*Art. 57 Durchführungrechtsakt des Rates zur Errichtung des Jährlichen Solidaritätspools*

Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags (Art. 12) und im Einklang mit den auf dem hochrangigen EU-Solidaritätsforum (Art. 13) gemachten Zusagen erlässt der Rat der EU jährlich vor Ende eines jeden Kalenderjahres einen Durchführungsrechtsakt zur Einrichtung des Solidaritätspools. Im Durchführungsrechtsakt werden die Referenzzahl der erforderlichen Umsiedlungen, die Finanzbeiträge für den Jährlichen Solidaritätspool auf Unionsebene und die spezifischen Zusagen, die jeder Mitgliedstaat gemacht hat, angegeben (Abs. 1).

Im Durchführungsrechtsakt wird sofern erforderlich auch der indikative Prozentsatz des Jährlichen Solidaritätspools festgelegt. Dieser kann denjenigen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, die aufgrund einer grossen Anzahl von Ankünften infolge wiederholter Ausschiffungen im Anschluss an Such- und Rettungsmassnahmen unter Migrationsdruck stehen. Ferner kann er andere Formen der Solidarität gemäss Artikel 56 Absatz 2 Buchstabe c festlegen (Abs. 2).

Die Beiträge der einzelnen Dublin-Staaten an den Solidaritätspool richten sich nach der Empfehlung der Europäischen Kommission und einem obligatorischen Anteil (sog. «fair share»; Abs. 3), der nach einem vorgegebenen Verteilschlüssel gemäss Artikel 66 und Anhang 1 der AMMR-Verordnung berechnet wird. Der Verteilschlüssel basiert zu je 50 Prozent auf der Bevölkerungszahl und dem BIP eines jeden Dublin-Staates.

Die Dublin-Staaten sind bei der Wahl oder der Kombination der Solidaritätsmassnahmen frei. Sagen die Dublin-Staaten alternative Solidaritätsmassnahmen zu, müssen sie den finanziellen Wert angeben (Abs. 4).

*Art. 58 Mitteilung hinsichtlich der Absicht der Nutzung des Jährlichen Solidaritätspools durch einen Mitgliedstaat, der nach dem Beschluss der Kommission Migrationsdruck ausgesetzt ist*

Wenn ein Dublin-Staat, der in der Entscheidung gemäss Artikel 11 als Staat aufgeführt ist, welcher Unterstützung aus dem Solidaritätspool benötigt, die Unterstützung aus dem Solidaritätspool tatsächlich auch in Anspruch neben will, kann er dies der Europäischen Kommission und dem Rat mitteilen (Art und Umfang der Solidaritätsmassnahmen, Begründung; Abs. 1 und 2). Die Europäische Kommission unterrichtet daraufhin das Europäische Parlament. Nach Erhalt dieser Informationen hat der betreffende Mitgliedstaat Zugang zum Solidaritätspool (vgl. Art. 60). Spätestens zehn Tage nach Erhalt dieser Mitteilung beruft der EU-Solidaritätskoordinator das Solidaritätsforum auf technischer Ebene ein (Abs. 3).

*Art. 59 Notifizierung des Erfordernisses der Nutzung des Jährlichen Solidaritätspools durch einen Mitgliedstaat, der sich selbst Migrationsdruck ausgesetzt sieht*

Dublin-Staaten, die in der Entscheidung gemäss Artikel 11 als nicht unterstützungsbedürftig identifiziert wurden, können trotzdem um Unterstützung aus dem Solidaritätspool ersuchen, wenn sie sich selbst einem Migrationsdruck ausgesetzt sehen. Sie

haben dies der Europäischen Kommission und dem Rat zu notifizieren. Die Europäische Kommission informiert daraufhin das Europäische Parlament (Abs. 1). Diese Notifizierung ist entsprechend zu begründen. Auch sind die Art und der Umfang der beantragten Solidaritätsmassnahmen aufzuführen (Abs. 2). Die EUAA, Frontex und die FRA sowie der betreffende Mitgliedstaat können die Europäische Kommission bei der Bewertung des Migrationsdrucks unterstützen (Abs. 3).

Die Beschlussfassung, ob dem anfragenden Dublin-Staat der Zugang zum Solidaritätspool erlaubt oder versagt wird, obliegt in erster Linie der Europäischen Kommission (Abs. 4). Der Rat und das Europäische Parlament sind über den Entscheid der Europäischen Kommission zu informieren (Abs. 5). Innerhalb von zwei Wochen hat der EU-Solidaritätskoordinator das EU-Solidaritätsforum auf technischer Ebene einzuberufen, um die Solidaritätsmassnahmen umzusetzen (Abs. 6).

Der Rat der EU kann jedoch den positiven Entscheid der Europäischen Kommission mittels Durchführungsrechtsakt innerhalb von zwei Wochen wieder aufheben und dem beantragenden Dublin-Staat den Zugang zum Solidaritätspool verweigern (z. B. weil keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sind; Abs. 6). In diesen Fällen findet Artikel 13 Absatz 4 der AMMR-Verordnung Anwendung und das hochrangige EU-Solidaritätsforum wird spätestens eine Woche nach dem Beschluss der Europäischen Kommission einberufen. Entscheidet die Europäische Kommission, der Notifizierung des anfragenden Dublin-Staates nicht zu entsprechen, so kann dieser Staat die Europäische Kommission und den Rat der EU erneut um Unterstützung anfragen (Abs. 7).

#### *Art. 60            Praktische Umsetzung und Koordinierung der Solidaritätsbeiträge*

Die praktische Umsetzung des Solidaritätspools für das betreffende Jahr läuft über das EU-Solidaritätsforum auf technischer Ebene. Der EU-Solidaritätskoordinator koordiniert in diesem Forum die Bedürfnisse und die Solidaritätsbeiträge und definiert einen Zeitplan für die Umsetzung (Abs. 1 und 2). Die Staaten können in diesem Rahmen die Planung für die Umsetzung ihrer Solidaritätsbeiträge und mögliche Profile der zu übernehmenden Personen angeben (Abs. 4).

Die Dublin-Staaten haben bis Ende des entsprechenden Jahres ihre zugesagten Solidaritätsmassnahmen (mit Ausnahme der finanziellen Beiträge) für den Solidaritätspool umzusetzen, sofern ihre Beiträge nicht gekürzt wurden (Art. 61 und 62) oder wenn sie selbst begünstigter Dublin-Staat sind (Abs. 3). Zudem müssen die Zusagen durch die beitragenden Dublin-Staaten dann nicht erfüllt werden, wenn die Europäische Kommission feststellen sollte, dass im begünstigten Dublin-Staat systemische Mängel vorliegen.

#### *Art. 61 und 62*

##### *Kürzung von Solidaritätsbeiträgen bei Migrationsdruck Kürzung von Solidaritätsbeiträgen in ausgeprägten Migrationslagen*

Dublin-Staaten, die gemäss dem Beschluss in Artikel 11 unter Migrationsdruck stehen oder sich selbst als unter Migrationsdruck stehend betrachten, können bei der Europäischen Kommission verlangen, dass sie teilweise oder vollständig von der Verpflichtung zur Teilnahme an Solidaritätsmassnahmen befreit werden. Der Rat wird entsprechend informiert und erhält innerhalb von vier Wochen eine Einschätzung der

Situation durch die Europäische Kommission. Er entscheidet im Anschluss, ob der Solidaritätsbeitrag des anfragenden Staates gekürzt wird oder nicht.

#### *Art. 63 Verrechnungen der Verantwortlichkeiten*

Diese Bestimmung sieht sogenannte «Dublin-Ausgleiche» vor (sog. «responsibility offsets»): 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 Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten. Dies bedeutet, dass der beitragende Dublin-Staat die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs vom begünstigten Dublin-Staat übernimmt (Abs. 1 und 2).

Liegen die zugesagten Übernahmezahlen unter der in der Empfehlung der Europäischen Kommission definierten Gesamtzahl oder unter 60 Prozent der im Rahmen des hochrangigen EU-Solidaritätsforums vereinbarten Solidaritätsbeiträge, so haben die beitragenden Dublin-Staaten die fehlenden «Beiträge» mit der Übernahme von Dublin-Fällen bis zu den durch den Verteilschlüssel festgelegten Anteilen zu kompensieren. Die Dublin-Staaten sind jedoch nicht verpflichtet, darüberhinausgehende Zuständigkeiten zu übernehmen (Abs. 3 und 7 sowie Art. 66 AMMR-Verordnung). Diejenigen Dublin-Staaten, die in der Höhe ihres «fair share» mit Übernahmen zum Jährlichen Solidaritätspool beigetragen haben, sind somit von Verpflichtungen des «Dublin-Ausgleichs» ausgenommen.

Absatz 8 dieser Bestimmung hält fest, in welchen Fällen bzw. bei welchen Personenkategorien dieser sogenannte «Dublin-Ausgleich» nicht zur Anwendung kommt (z. B. bei unbegleiteten Minderjährigen; Bst. a).

Absatz 9 sieht ferner vor, dass der beitragende Dublin-Staat auch Drittstaatsangehörige oder Staatenlose aufnehmen kann, wenn deren Asylgesuch im begünstigten Dublin-Staat abgelehnt wurde. In diesen Fällen kommen die Artikel 55 und 56 der Asylverfahrensverordnung zur Anwendung.

#### *Art. 64 und 65*

##### *Finanzbeiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen*

Finanzbeiträge bestehen aus Beitragsüberweisungen der «beitragenden» Mitgliedstaaten an den Haushalt der EU und stellen zweckgebundene externe Einnahmen dar. Sie werden für die Durchführung der Massnahmen des Solidaritätspools verwendet.

Gemäss Artikel 64 Absatz 2 ermitteln die begünstigten Mitgliedstaaten Massnahmen, die durch solche Finanzbeiträge finanziert werden können. Sie legen diese dem EU-Solidaritätsforum auf technischer Ebene vor. Der EU-Solidaritätskoordinator führt ein Verzeichnis der Massnahmen.

Die Europäische Kommission hat mittels Durchführungsrechtsakt Vorschriften für die Verwendung der Finanzbeiträge festzulegen (Art. 64 Abs. 3).

Ferner können auf Ersuchen eines begünstigten Dublin-Staates alternative Solidaritätsmassnahmen vereinbart werden. Diese Massnahmen richten sich nach den spezi-

fischen Bedürfnissen des begünstigten Dublin-Staates und gelten als finanzielle Solidarität. Ihr konkreter Wert wird von den beitragenden und den begünstigten Dublin-Staaten festgelegt (Art. 65).

*Art. 66 Referenzschlüssel*

Der Anteil an den Solidaritätsbeiträgen wird nach einer vorgegebenen Formel berechnet. Die Bevölkerungszahl und das BIP werden dabei zu je 50 Prozent gewichtet.

**Kapitel II** *Verfahrensvorschriften (Art. 67–70)*

*Art. 67 Verfahren vor der Übernahme*

Diese Bestimmung regelt das Verfahren zur Übernahme von ausländischen Personen, die im Rahmen von Solidaritätsmassnahmen zur Prüfung ihres Asylgesuchs, zum Verbleib oder zur Wegweisung aus einem Dublin-Staat (sog. begünstigter Mitgliedstaat) durch einen anderen Dublin-Staat übernommen werden (Abs. 1; siehe dazu auch Art. 56 AMMR-Verordnung).

Vor der Überstellung an den anderen Dublin-Staat hat der begünstigte Dublin-Staat sicherzustellen, dass die Person keine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt. Diese Personenkategorie ist vom Verfahren der Übernahme grundsätzlich ausgeschlossen (Abs. 2).

Der begünstigte Dublin-Staat (bzw. auf Ersuchen dieses Staates die EUAA) entscheidet, welche Person konkret durch den anderen Dublin-Staat übernommen werden soll. Die Person selber kann nicht beantragen, einem bestimmten Dublin-Staat zur Übernahme zugewiesen zu werden. Der Mitgliedstaat kann das Bestehen bedeutsamer Bindungen zwischen der betreffenden Person und dem Umsiedlungsmitgliedstaat (z. B. aufgrund familiärer oder kultureller Erwägungen) berücksichtigen. Der begünstigte Mitgliedstaat gibt der umzusiedelnden Person die Möglichkeit, über das Bestehen von bedeutsamen Bindungen zu bestimmten Mitgliedstaaten zu informieren und einschlägige Informationen und Unterlagen zur Feststellung dieser Bindungen vorzulegen. Dies beinhaltet jedoch nicht das Recht, einen bestimmten Umsiedlungsmitgliedstaat zu wählen (Abs. 3). Zudem haben die Dublin-Staaten sicherzustellen, dass Familien nicht getrennt werden und Familienangehörige in das Hoheitsgebiet desselben Dublin-Staats übernommen werden (Abs. 6).

Die betroffene Person ist vor der Übernahme durch den anderen Dublin-Staat durch den begünstigten Dublin-Staat zu unterrichten (Abs. 5).

Handelt es sich bei der identifizierten umzusiedelnden Person um eine Person mit Anspruch auf internationalen Schutz, so wird die betreffende Person erst umgesiedelt, wenn sie der Umsiedlung schriftlich zugestimmt hat (Abs. 4).

Unter Verwendung eines Standardformulars übermittelt der begünstigte Dublin-Staat dem Übernahmestaats alle sachdienlichen Informationen und Dokumente. Dieser prüft, ob allenfalls Gründe vorliegen, dass die betreffende Person eine Sicherheitsgefahr darstellt. Er kann diese Informationen auch im Rahmen einer persönlichen An-

hörung überprüfen. Die betroffene Person wird über den Zweck der Anhörung informiert (Abs. 8). Falls der Übernahmestaat feststellt, dass keine stichhaltigen Gründe dafürsprechen, dass die Person eine Sicherheitsgefahr darstellt, hat er dem begünstigten Staat innerhalb einer Woche zu bestätigen, dass er die betreffende Person übernehmen wird. Stellt jedoch der Übernahmestaat fest, dass die Person eine Sicherheitsgefahr darstellt, hat er den begünstigten Dublin-Staat innerhalb einer Woche (maximal zwei Wochen) zu informieren. Eine Übernahme der betreffenden Person findet in diesen Fällen grundsätzlich nicht statt. Reagiert der Übernahmestaat nicht innert Frist, hat er die Person zu übernehmen (Abs. 9).

Der begünstigte Dublin-Staat hat der betroffenen Person die Überstellungsentscheidung (Nichteintretensentscheid auf das Asylgesuch) spätestens zwei Tage vor der Überstellung schriftlich zu eröffnen. Hat die betroffene Person Anspruch auf internationalen Schutz, erfolgt die Eröffnung der Überstellungsentscheidung eine Woche vor der Überstellung (Art. 10). Die Überstellung erfolgt grundsätzlich innerhalb von vier Wochen (Art. 11).

Die entsprechenden Bestimmungen für das Dublin-Verfahren gelten auch für das Übernahmeverfahren (konkret: Art. 42 Abs. 3–5 [Zustellung der Überstellungsentscheidung, insb. Möglichkeit Rechtsmittel einzulegen], Art. 43 [Rechtsmittel], Art. 44 [Dublin-Haft], Art. 46 Abs. 1 und 3 [Überstellungsfristen], Art. 47 Abs. 2 und 3 [Überstellungskosten], Art. 48 [Datenaustausch vor einer Überstellung] und Art. 50 [Austausch von Gesundheitsdaten]).

#### *Art. 68 Verfahren nach der Übernahme*

Diese Bestimmung regelt das Verfahren, nachdem der Übernahmestaat die betroffene Person vom begünstigten Dublin-Staat übernommen hat. Der Übernahmestaat hat den begünstigten Dublin-Staat, die EUAA und den EU-Solidaritätskoordinator entsprechend zu informieren, ob die Überstellung erfolgt ist (Abs. 1). Der Übernahmestaat führt das Dublin-Verfahren durch. Kann kein zuständiger Dublin-Staat nach den entsprechenden Kriterien bestimmt werden, so wird der Übernahmestaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig und gibt seine Zuständigkeit in Eurodac ein (Abs. 2). Dies gilt auch, wenn der begünstigte Dublin-Staat gemäss den Dublin-Kriterien für das Asylgesuch zuständig wäre und auch für mögliche Folgeasylgesuche, welche die Person stellen könnte (Abs. 3). Wurde ein anerkannter Flüchtling überstellt, ist kein Dublin-Verfahren notwendig und der Übernahmemitgliedstaat anerkennt die Flüchtlingseigenschaft der betroffenen Person (Abs. 4).

#### *Art. 69 Verfahren für Verrechnungen von Verantwortlichkeiten gemäss Artikel 63 Absätze 1 und 2*

Im Rahmen der sogenannten «Dublin-Ausgleiche» ersucht der begünstigte Dublin-Staat einen anderen Dublin-Staat, die Zuständigkeit für die Prüfung für eine gewisse Zahl an Asylgesuchen zu übernehmen, für die er ursprünglich verantwortlich wäre. Der ersuchte Staat hat innerhalb von 30 Tagen darüber zu entscheiden. Er kann sich auch zur Übernahme einer geringeren Anzahl von Asylgesuchen entscheiden (Abs. 1 und 2). Wenn er sich als zuständig erklärt, hat er dies ins Eurodac entsprechend einzutragen (Abs. 3, siehe auch Art. 16 Abs. 3 Eurodac-Verordnung).

*Art. 70 Sonstige Verpflichtungen*

Die Dublin-Staaten haben die Europäische Kommission und den EU-Solidaritätskoordinator laufend über durchgeführte Solidaritätsmassnahmen zu informieren.

**Kapitel III Finanzielle Unterstützung durch die Union (Art. 71)***Art. 71 Finanzielle Unterstützung*

Für jede überstellte Person erhalten EU-Dublin-Staaten eine finanzielle Unterstützung in der Höhe von 10 000 Euro gemäss den Vorgaben von Artikel 20 der Verordnung (EU) 2021/1147.

**2.3.5 Teil V – Allgemeine Bestimmungen (Art. 72–80) (Dublin-relevant)***Art. 72 Datensicherheit und Datenschutz*

Diese Bestimmung enthält die datenschutzrechtlichen Regelungen. Die Absätze 2 und 3 entsprechen materiell mehrheitlich der bisherigen Regelung in Artikel 38 Absätze 1 und 2 der Dublin III-Verordnung.

Der Absatz 1 verweist neu auf die europäischen Datenschutzregelungen in den Verordnungen (EU) 2016/679<sup>39</sup> (Datenschutz-Grundverordnung) und 2018/1725<sup>40</sup> sowie auf die Richtlinie 2016/680<sup>41</sup>. Die Datenschutz-Grundverordnung ist der grundlegende Datenschutzerlass auf Ebene der EU und regelt den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Bereich des Binnenmarkts bearbeitet werden, doch sie gilt auch für den öffentlichen Sektor. Die Richtlinie (EU) 2016/680 regelt den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich des Strafrechts. Die Verordnung (EU) 2018/1725 regelt den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der EU.

<sup>39</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung); ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

<sup>40</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG; ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

<sup>41</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates; ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

Die Bearbeitung der Daten im Dublin-Verfahren hat im Einklang mit diesen EU-Verordnungen und der genannten EU-Richtlinie zu erfolgen. Für die Schweiz verbindlich ist jedoch lediglich die Richtlinie 2016/680, da nur diese Richtlinie Teil des Schengen-Besitzstands ist.

*Art. 73            Vertraulichkeit*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 39 der bisherigen Dublin III-Verordnung und erfährt mit Ausnahme des angepassten Verweises auf den neuen Artikel 52 der AMMR-Verordnung keine Anpassung.

*Art. 74            Sanktionen*

Die Dublin-Staaten sehen im nationalen Recht wirksame, verhältnismässige und dissuasive Sanktionen vor, die bei Verstössen gegen die AMMR-Verordnung zu verhängen sind. Dies könnte auch bei Datenschutzverstössen in Bezug auf das Dublin-Verfahren der Fall sein, was bisher in Artikel 40 der bisherigen Dublin III-Verordnung vorgesehen war.

*Art. 75            Berechnung der Fristen*

Diese Bestimmung enthält die Regeln zum Fristenlauf und entspricht materiell Artikel 42 der bisherigen Dublin III-Verordnung.

*Art. 76            Räumlicher Geltungsbereich*

Die Bestimmung, wonach die AMMR-Verordnung für Frankreich nur für ihr europäisches Hoheitsgebiet gilt, entspricht inhaltlich Artikel 43 der bisherigen Dublin III-Verordnung und erfährt keine Änderung.

*Art. 77            Ausschussverfahren*

Der Ausschuss unterstützt die Europäische Kommission beim Erlass von Durchführungsrechtsakten im Rahmen des sogenannten «Prüfungsverfahrens». Dieser Artikel entspricht inhaltlich Artikel 44 der bisherigen Dublin III-Verordnung und erfährt keine Anpassung.

*Art. 78            Ausübung der Befugnisübertragung*

Diese Bestimmung regelt den Erlass von delegierten Rechtsakten durch die Europäische Kommission. Sie entspricht materiell weitgehend Artikel 45 der bisherigen Dublin III-Verordnung und erfährt nur leichte Anpassungen.

Absatz 1 entspricht weiterhin Absatz 1 von Artikel 45 der bisherigen Dublin III-Verordnung. In den Absätzen 2 und 3 werden lediglich die Verweise auf andere Artikel aktualisiert. Der neue Absatz 4 hält fest, dass die Europäische Kommission vor Erlass eines delegierten Rechtsakts benannte Sachverständige zu konsultierten hat. Die Absätze 5 und 6 entsprechen den Absätzen 4 und 5 von Artikel 45 der Dublin III-Verordnung. Sie erfahren keine inhaltliche Änderung.

*Art. 79 Überwachung und Evaluierung*

Diese Bestimmung regelt die Begleitung und Bewertung der AMMR-Verordnung durch die Europäische Kommission und entspricht materiell grundsätzlich Artikel 46 der bisherigen Dublin III-Verordnung. Neu hat die Europäische Kommission jährlich die Solidaritätsmassnahmen, die in Teil IV Kapitel I–III enthalten sind, zu überprüfen und über die Durchführung der festgelegten Massnahmen zu berichten. Der Bericht wird dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt. Zudem hat die Europäische Kommission regelmässig (mindestens alle drei Jahre) die in Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben a und b aufgeführten Zahlen zu kontrollieren. Im Rahmen dieser Prüfung hat sie zu analysieren, ob die Definition «Familienangehörige» geändert werden sollte.

Schliesslich hat die Europäische Kommission spätestens fünf Jahre nach Anwendungsbeginn der AMMR-Verordnung und danach alle fünf Jahre eine Bewertung dieser vorzunehmen.

*Art. 80 Statistiken*

Die Dublin-Staaten haben Eurostat statistische Daten über die Anwendung der AMMR-Verordnung zu liefern. Diese Bestimmung entspricht materiell Artikel 47 der bisherigen Dublin III-Verordnung und erfährt keine inhaltliche Änderung.

### **2.3.6 Teil VI – Änderung anderer Rechtsakte der Union (Art. 81–72) (nicht Dublin-relevant)**

*Art. 81 Änderungen der Verordnung (EU) 2021/1147*

Mit der AMMR-Verordnung werden die Artikel 2, 15, 20, 35 Absatz 2 und die Anhänge II und VI der Verordnung (EU) 2021/1147 angepasst. Die EU-Verordnung ist jedoch nicht Teil des Schengen- oder Dublin-Besitzstands und daher für die Schweiz nicht anwendbar.

*Art. 82 Änderungen der Verordnung (EU) 2021/1060*

Mit der AMMR-Verordnung werden die Artikel 36 und 63 Absätze 6 und 7 der Verordnung (EU) 2021/1060<sup>42</sup> angepasst.

<sup>42</sup> Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/435, ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1.

Die Anpassungen sind erforderlich, weil die Solidaritätsmassnahmen aus der AMMR-Verordnung über das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds) finanziert werden.

Artikel 36 erhält einen neuen Absatz 3a, der vorsieht, dass keine Unionsbeiträge für technische Hilfe zur Unterstützung von Solidaritätsmassnahmen geleistet werden dürfen. Artikel 63 Absatz 6 wird um einen neuen Unterabsatz erweitert, der festlegt, dass der erste Unterabsatz dieses Absatzes nicht auf die Unterstützung von Solidaritätsmassnahmen anwendbar ist. Artikel 63 Absatz 7 erhält einen vierten Unterabsatz, der vorsieht, dass im Rahmen einer Programmänderung zur Einführung finanzieller Unterstützung für Solidaritätsmassnahmen vorgesehen werden kann und dass die Förderfähigkeit von Ausgaben im Zusammenhang mit dieser Änderung ab dem Datum des Inkrafttretens dieser Änderungsverordnung beginnt.

### 2.3.7 **Teil VII – Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 83–85)**

#### *Art. 83      Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013*

Die Dublin III-Verordnung wird aufgehoben, sobald die AMMR-Verordnung gemäss Artikel 85 auf das Dublin-Verfahren Anwendung findet (24 Monate nach Inkrafttreten der AMMR-Verordnung). Die Verweise auf die aufgehobene Dublin III-Verordnung gelten auch für die neue AMMR-Verordnung. Die Durchführungsverordnung 1560/2003 zur Dublin II-Verordnung bleibt solange in Kraft, als sie durch Durchführungsrechtsakte der Europäischen Union angepasst wird.

#### *Art. 84      Übergangsmassnahmen*

Die Regelung zu den Übergangsbestimmungen entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung in Artikel 41 der Dublin III-Verordnung. Wird ein Asylgesuch nach der Anwendung der AMMR-Verordnung registriert, werden die Sachverhalte, welche die Zuständigkeit eines Dublin-Staates für das Dublin-Verfahren betreffen, auch dann berücksichtigt, wenn sie aus der Zeit vor der Anwendung der AMMR-Verordnung stammen. Wird ein Asylgesuch vor Anwendung der AMMR-Verordnung registriert, erfolgt die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates nach der Dublin III-Verordnung.

Die Dublin-Staaten haben gestützt auf den gemeinsamen Durchführungsplan der Europäischen Kommission sechs Monate nach Inkrafttreten der AMMR-Verordnung einen eigenen nationalen Durchführungsplan zu erstellen. In diesem sollen die Massnahmen zur Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Zeitplan für deren Durchführung festgelegt werden. Dieser Plan ist bis zum Beginn der Anwendung der AMMR-Verordnung abzuschliessen (Abs. 3).

Die Europäische Kommission legt im Rahmen der ersten beiden Berichte nach Artikel 9 einen Statusbericht über die Umsetzung des gemeinsamen Durchführungsplans und der nationalen Durchführungspläne vor. Bis zum Vorliegen dieser Berichte unterrichtet die Europäische Kommission das Europäische Parlament und den Rat alle

sechs Monate über den Stand der Umsetzung des gemeinsamen Durchführungsplans und der nationalen Durchführungspläne.

*Art. 85 Inkrafttreten und Anwendung*

Die AMMR-Verordnung wird am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft treten. Anwendbar wird sie ab dem ersten Tag des 25. Monats nach ihrem Inkrafttreten. Das Anwendungsdatum wurde auf den 1. Juli 2026 festgelegt. Bis dahin bleibt die Dublin III-Verordnung anwendbar.

Gewisse Artikel sind bereits ab dem Tag des Inkrafttretens der AMMR anwendbar. Zum einen betrifft dies folgende Artikel zu den Solidaritätsmassnahmen:

- Artikel 7 (Strategischer Ansatz für das Asyl- und Migrationsmanagement auf nationaler Ebene);
- Artikel 8 (Langfristige Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement);
- Artikel 9 (Jährlicher Europäischer Asyl- und Migrationsbericht);
- Artikel 10 (Informationen für die Bewertung der Gesamtmigrationslage, des Migrationsdrucks, der Gefahr von Migrationsdruck oder einer ausgeprägten Migrationslage);
- Artikel 11 (Durchführungsbeschluss der Kommission über die Festlegung der Mitgliedstaaten, die Migrationsdruck ausgesetzt sind, für die die Gefahr von Migrationsdruck besteht oder die sich in einer ausgeprägten Migrationslage befinden);
- Artikel 12 (Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt des Rates zur Einrichtung des Jährlichen Solidaritätspools);
- Artikel 13 (Hochrangiges EU-Solidaritätsforum);
- Artikel 14 (Fachebene des EU-Solidaritätsforums);
- Artikel 15 (EU-Solidaritätskoordinator);
- Artikel 56 (Jährlicher Solidaritätspool);
- Artikel 57 (Durchführungsrechtsakt des Rates zur Einrichtung des Jährlichen Solidaritätspools).

Ferner betrifft es das von der EUAA zu erstellende Formular für die Ermittlung von Familienangehörigen (Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 4), die Befugnis der Europäischen Kommission zum Erlass von *Durchführungsrechtsakten* (Art. 23 Abs. 7, 25 Abs. 6 und 7, 34 Abs. 3 und 4, 39 Abs. 3 Unterabs. 2, 40 Abs. 4, 40 Abs. 8 Unterabs. 2, 41 Abs. 5, 46 Abs. 1 Unterabs. 5, 46 Abs. 4, 48 Abs. 4, 50 Abs. 1 Unterabs. 2, 50 Abs. 5, 52 Abs. 4, 64 Abs. 3, 67 Abs. 14) und *delegierten Rechtsakten* (Art. 78) sowie die Übergangsmassnahmen (Art. 84).

## 2.4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Krisenverordnung

### 2.4.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1)

#### *Art. 1            Gegenstand*

Diese Bestimmung legt fest, von welchen EU-Verordnungen im Krisenfall vorübergehend abgewichen werden kann, und definiert, was als Krisensituationen sowie als Situation höherer Gewalt zu verstehen ist. Darüber hinaus wird definiert, was unter einer Situation zu verstehen ist, in der Drittstaatsangehörige und Staatenlose instrumentalisiert werden, beispielsweise wenn ein Drittstaat oder ein feindseliger nicht-staatlicher Akteur Reisen von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an die Schengen-Aussengrenzen mit dem Ziel, einen Mitgliedstaat zu destabilisieren fördert oder erleichtert.

Die im Krisenfall vorübergehend eingesetzten Massnahmen müssen notwendig und verhältnismässig sein.

### 2.4.2 Verwaltung (Art. 2–7)

#### *Art. 2            Begründetes Ersuchen eines Mitgliedstaates*

Befindet sich ein Mitgliedstaat in einer Krisensituation oder in einer Situation höherer Gewalt, kann er einen Antrag an die Europäische Kommission richten. Damit soll er von Solidaritätsmassnahmen profitieren und von einschlägigen Vorschriften beispielsweise im Dublin-Verfahren abweichen können.

#### *Art. 3            Durchführungsbeschluss der Kommission über das Vorliegen einer Krisensituation oder einer Situation höherer Gewalt*

Die Europäische Kommission prüft den Antrag und erlässt einen entsprechenden Durchführungsbeschluss. Die Beurteilung erfolgt nach den Kriterien gemäss Absatz 4. Im Rahmen dieses Durchführungsbeschlusses hat die Europäische Kommission anzugeben, weshalb die Massnahmen der EU-Toolbox zur Unterstützung (Art. 6 Abs. 3 AMMR-Verordnung) nicht ausreichen, um der Situation begegnen zu können. Zudem kann die Europäische Kommission empfehlen, ein beschleunigtes Verfahren zur Gewährung des internationalen Schutzes für bestimmte Personenkategorien (Art. 14) vorzusehen.

#### *Art. 4            Kommissionsvorschlag und Durchführungsbeschluss des Rates zur Genehmigung von Ausnahmeregelungen und zur Festlegung von Solidaritätsmassnahmen*

Gleichzeitig mit dem Erlass des Durchführungsbeschlusses (Art. 3) legt die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates vor.

Der Rat der EU prüft den Antrag und erlässt seinerseits einen Durchführungsbeschluss, mit dem der betreffende Mitgliedstaat ermächtigt wird, die in den Artikeln 10–13 vorgesehenen Ausnahmeregelungen anzuwenden und, wenn angemessen, einen Solidaritätsplan mit Solidaritätsmassnahmen aufzustellen, die er zur Bewältigung der Situation in Anspruch nehmen kann. Im Durchführungsbeschluss legt der Rat der EU zudem die Dauer fest, in der die in den Artikeln 10–13 vorgesehenen Ausnahmen angewendet werden dürfen.

*Art. 5 Dauer*

Die Frist zur Anwendung der Ausnahmeregelungen und Solidaritätsmassnahmen beträgt drei Monate. Sie kann einmal um einen Zeitraum von drei Monaten verlängert werden, wenn die Krisensituation oder die Situation höherer Gewalt weiterhin besteht und von der Europäischen Kommission bestätigt wird (Abs. 1). Nach Ablauf dieses Zeitraums kann die Europäische Kommission auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates erneut einen Vorschlag für einen neuen Durchführungsbeschluss des Rates vorlegen, damit die Massnahmen um einen Zeitraum von weiteren drei Monaten verlängert werden können. Auch dieser Durchführungsbeschluss kann um einen neuen Zeitraum von drei Monaten verlängert werden.

Die Gesamtdauer der Anwendung der Massnahmen beträgt maximal zwölf Monate.

*Art. 6 Überwachung*

Die Europäische Kommission und der Rat der EU überwachen, ob die Krisensituation oder die Situation höherer Gewalt weiterhin andauert, dabei achtet sie auch besonders auf die Einhaltung der Grundrechte. Ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass sich die Umstände geändert haben, schlägt sie dem Rat der EU vor, den Durchführungsbeschluss aufzuheben. Dauert die Krisensituation oder die Situation höherer Gewalt an, kann sie dem Rat der EU auch die Änderung oder Verlängerung der Massnahmen vorschlagen. Die Europäische Kommission erstattet alle drei Monate nach Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses des Rates Bericht über die Wirksamkeit der Massnahmen.

*Art. 7 EU-Solidaritätskoordinator*

Der EU-Solidaritätskoordinator wird durch die Europäische Kommission ernannt (Art. 15 und 60 AMMR-Verordnung). Er hat unter anderem die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und den an der Umsetzung des Solidaritätsmechanismus beteiligten Agenturen und Einrichtungen zu koordinieren und zu unterstützen. Er nimmt zusätzlich die Aufgaben gemäss Artikel 7 der Krisenverordnung wahr. Zudem hat er die Umsiedlungsmassnahmen zu unterstützen und eine Kultur der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich von Asyl und Migration zu fördern, unter anderem auch durch den Austausch bewährter Praktiken.

### 2.4.3 In einer Krisensituation anwendbare Solidaritätsmassnahmen (Art. 8–9)

#### Art. 8 *Solidaritäts- und Unterstützungsmassnahmen in einer Krisensituation*

Die EU-Mitgliedstaaten, die sich in einer Krisensituation befinden, können als Solidaritäts- und Unterstützungsmassnahmen die Umsiedlung von Personen aus ihrem Hoheitsgebiet (Art. 67 und 68 AMMR-Verordnung), die Finanzierung von Projekten (Art. 64 AMMR-Verordnung) und alternative Solidaritätsmassnahmen (Art. 56 Abs. 2 Bst. c i. V. m. Art. 65 Abs. 2 und 3 AMMR-Verordnung) beantragen.

#### Art. 9 *Verrechnungen der Verantwortlichkeiten*

Liegen Umsiedlungszusagen anderer EU-Mitgliedstaaten vor, übernehmen die beitragenden EU-Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Anträge um internationalen Schutz für den EU-Mitgliedstaat, der sich in einer Krisensituation befindet.

Wird die Richtlinie 2001/55/EG<sup>43</sup> (sog. Massenzustrom-Richtlinie) aktiviert und vereinbaren die EU-Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Aktivierung, Artikel 11 der Richtlinie nicht anzuwenden, so finden die obligatorischen Aufrechnungen keine Anwendung. Reichen die Solidaritätsmassnahmen nicht aus, wird unverzüglich das EU-Solidaritätsforum einberufen. Der begünstigte EU-Mitgliedstaat kann die anderen Mitgliedstaaten ersuchen, die Zuständigkeit für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er als zuständig bestimmt wurde, anstelle von Umsiedlungen zu übernehmen. Der beitragende EU-Mitgliedstaat kann seinen Anteil in Bezug auf künftige Solidaritätsbeiträge im Rahmen der kommenden Jahreszyklen entsprechend anpassen lassen.

Befindet sich ein anderer EU-Mitgliedstaat ebenfalls in einer Krisensituation, kann er auch Solidaritätsmassnahmen oder eine vollständige oder teilweise Verringerung seiner Solidaritätsbeiträge beantragen.

### 2.4.4 Ausnahmen (Art. 10–13)

#### Art. 10 *Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz in Krisensituationen oder Situationen höherer Gewalt*

Diese Bestimmung enthält Ausnahmeregelungen zur Asylverfahrensverordnung im Krisenfall. Die Frist zur Registrierung des Asylgesuchs wird bei Krisensituationen

<sup>43</sup> Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten; ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

von sieben Tagen auf vier Wochen verlängert (Abs. 1). Die Registrierung von Minderjährigen und deren Familienangehörigen ist zu priorisieren (Abs. 2). Da die Asylverfahrensverordnung für die Schweiz nicht Dublin-relevant und damit nicht verbindlich ist, gilt dieser Artikel nicht für die Schweiz.

*Art. 11 In einer Krisensituation oder Situation höherer Gewalt auf das Asylverfahren an der Grenze anwendbare Massnahmen*

Diese Bestimmung enthält Ausnahmeregelungen zur Asylverfahrensverordnung für das Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze. In Krisensituationen oder in Situationen höherer Gewalt können die EU-Staaten die Höchstdauer der Prüfung des Asylgesuchs an der Schengen-Aussengrenze um einen zusätzlichen Zeitraum von höchstens sechs Wochen verlängern (Abs. 1). Bei Vorliegen einer Krisensituation können die EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet werden, Asylgrenzverfahren durchzuführen, wenn die Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichen, um der Krise begegnen zu können (Abs. 2). Abweichend von der Asylverfahrensverordnung können in einer Krisensituation die EU-Mitgliedstaaten das Asylverfahren beschleunigen und im Grenzverfahren den Asylentscheid fällen, wenn die asylsuchende Person die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats hat oder hatte (bei Staatenlosen, wenn sein früherer Aufenthalt in einem Drittstaat war), dessen Schutzquote aufgrund der verfügbaren Eurostat-Daten unionsweit im Jahresdurchschnitt 5 Prozent oder weniger beträgt (die Asylverfahrensverordnung sieht in Art. 42 Abs. 1 Bst. j eine Schutzquote von 20 % vor) (Abs. 2). Desgleichen kann der Anwendungsbereich des Grenzverfahrens auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose ausgeweitet werden, deren EU-weite Anerkennungsquote in erster Instanz 50 Prozent oder weniger beträgt (Abs. 3 und 4). Der betreffende EU-Mitgliedstaat hat eine Priorisierung der Prüfung der Asylgesuche beispielsweise von Minderjährigen und ihren Familien vorzunehmen (Abs. 5). Ferner können die EU-Staaten beschliessen, alle registrierten Asylgesuche in den Einrichtungen an der Schengen-Aussengrenze zu entscheiden (Abs. 6). Es können jedoch Ausnahmen vorgesehen werden (Abs. 7–9). Das Non-Refoulement-Gebot und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sind einzuhalten (Abs. 10). Dauert das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats länger als die Höchstdauer des Asylgrenzverfahrens in einer Krisensituation oder in Fällen höherer Gewalt, so wird das Verfahren im Hoheitsgebiet des bestimmten Mitgliedstaats abgeschlossen (Abs. 11). Da die Asylverfahrensverordnung für die Schweiz nicht Dublin-relevant und damit nicht verbindlich ist, gilt dieser Artikel nicht für die Schweiz.

*Art. 12 Verlängerung der festgelegten Fristen für Aufnahmegesuche, Wiederaufnahmemitteilungen und Überstellungen in einer Krisensituation gemäss Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe a oder einer Situation höherer Gewalt*

Im Falle einer Krisensituation oder Situation höherer Gewalt können die Fristen, welche die AMMR-Verordnung für das Dublin-Verfahren in den Artikeln 39–41 und 46 vorsieht, verlängert werden (Abs. 1). So beträgt die Frist für das Stellen des Aufnahmegesuchs neu vier Monate anstatt zwei (bzw. einen Monat; Abs. 2 Bst. a). Die Frist für die Antwort auf das Aufnahmegesuch wird von einem Monat auf zwei Monate

verlängert (Bst. b). Die Übermittlung einer Wiederaufnahmemitteilung muss nicht innerhalb von zwei Wochen, sondern innerhalb von einem Monat erfolgen (Bst. c). Die Überstellungsfrist wird von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert (Bst. d).

Hält der Dublin-Staat diese Fristen nach den Buchstaben a, b oder d von Absatz 2 nicht ein, geht die Zuständigkeit auf ihn über (Abs. 3). In einer Krisensituation werden zudem Dublin-Überstellungen in den sich in einer Krise befindlichen Staat ausgesetzt. Erfolgt die Überstellung wegen des Fortbestehens der Krisensituation oder der Situation höherer Gewalt nicht innerhalb eines Jahres nach Annahme des Aufnahmege- suchs oder der Bestätigung der Rückübernahme, wird der zuständige Dublin-Staat ab- weichend von Artikel 46 der AMMR-Verordnung von seinen Verpflichtungen zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person entbunden. Die Zuständig- keit geht auf den ersuchenden Dublin-Staat über (Abs. 4).

Da die AMMR-Verordnung für die Schweiz Dublin-relevant und damit verbindlich ist, hat die Schweiz diese Bestimmung anzuwenden.

*Art. 13            Ausnahmen von der Pflicht zur Wiederaufnahme eines Antragstellers  
im Fall von aussergewöhnlichen Massenankünften*

Ist ein Dublin-Staat im Rahmen einer Krisensituation mit einem Massenzustrom von Asylsuchenden konfrontiert, kann er von der Verpflichtung zur Wiederaufnahme der betreffenden Person entbunden werden, sofern das Asylgesuch dieser Person während der Krisensituation und höchstens bis zu vier Monate vor dem Erlass des Durchfüh- rungsbeschlusses nach Artikel 4 Absatz 3 registriert wurde (Abs. 1). In diesen Fällen geht die Zuständigkeit auf den Dublin-Staat über, in dem das zweite Gesuch registriert wurde, falls kein anderer Dublin-Staat als zuständig bestimmt wurde (Abs. 2 und 3).

Da die AMMR-Verordnung für die Schweiz Dublin-relevant und damit verbindlich ist, hat die Schweiz diese Bestimmung anzuwenden.

## **2.4.5            Rasches Verfahren (Art. 14)**

*Art. 14            Rasches Verfahren*

Wenn objektive Umstände darauf hindeuten, dass Anträge auf internationalen Schutz von Gruppen von Antragstellern aus einem bestimmten Herkunftsland oder Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts oder einem Teil dieses Landes begründet sein könnten, kann die Europäische Kommission nach Anhörung des Hocharangigen EU-Solidaritätsforums eine Empfehlung für die Anwendung eines beschleunigten Verfah- rens abgeben. Sie stellt die einschlägigen Informationen bereit. Verzichtet die natio- nale Asylbehörde auf die persönliche Anhörung und prüft das Asylgesuch vorrangig, so hat die Behörde sicherzustellen, dass die Prüfung der Begründetheit des Asylge- suchs spätestens vier Wochen nach Einreichung des Gesuchs abgeschlossen ist.

## 2.4.6 Schlussbestimmungen (Art. 15–19)

### *Art. 15 Besondere Bestimmungen und Garantien*

Diese Regelung sieht vor, dass die betroffenen Asylsuchenden von den EU-Staaten in Fällen der Anwendung dieser EU-Verordnung ausreichend informiert werden (z. B. wo die Asylgesuche einzureichen sind).

### *Art. 16 Krisenvorsorge*

Die nationalen Strategien gemäss Artikel 7 der AMMR-Verordnung haben auch Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos von Krisensituationen und eine Notfallplanung sowie Massnahmen zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt zu enthalten.

### *Art. 17 Zusammenarbeit und Bewertung*

Bei einer Krisensituation haben sich die betroffenen EU-Staaten, die Europäische Kommission und die betroffenen EU-Agenturen regelmässig auszutauschen und eng zusammenzuarbeiten. Die von einer Krisensituation betroffenen EU-Mitgliedstaaten können unter anderem auch die Unterstützung durch von der EUAA entsandten Expertinnen und Experten anfordern. Auch das UNHCR soll von den betroffenen EU-Staaten miteinbezogen werden.

### *Art. 18 Finanzielle Unterstützung*

EU-Mitgliedstaaten, die Umsiedlungen als Solidaritätsmassnahmen durchführen, können eine finanzielle Unterstützung der EU erhalten (Abs. 1). Einem EU-Mitgliedstaat, der sich in einer Krisensituation befindet, kann auch Soforthilfe gewährt werden (Abs. 2).

### *Art. 19 Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147*

Artikel 31 der Verordnung (EU) 2021/1147 wird mit vorliegender Verordnung geändert. Der neue Buchstabe ba führt neu auch die Krisensituation auf.

### *Art. 20 Inkrafttreten*

Diese EU-Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft und wird für alle EU-Staaten und Dublin-Staaten anwendbar ab dem ersten Tag des 25. Monats nach dessen Inkrafttreten.

## 2.5 Grundzüge des Umsetzungserlasses

### 2.5.1 Die beantragte Neuregelung

Bei Ziffer 2 der vorliegenden Vorlage handelt es sich um die Übernahme von zwei Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands. Um die Umsetzung dieser Dublin-Weiterentwicklungen in der Schweiz sicherzustellen, sind Anpassungen in Bundesgesetzen und später auch auf Verordnungsstufe notwendig. Der überwiegende Teil der Dublin-relevanten Bestimmungen der AMMR-Verordnung erfordert keine gesetzlichen Anpassungen, da diese direkt anwendbar und im Einklang mit dem geltenden Recht sind. Gewisse Bestimmungen der AMMR-Verordnung sind jedoch landesrechtlich zu konkretisieren. Andere Neuerungen haben nur Auswirkungen auf Verordnungsstufe. Die Krisenverordnung muss rechtlich nicht umgesetzt werden. Die Bestimmungen sind direkt anwendbar.

Der konkrete Anpassungsbedarf in den einzelnen Gesetzen wird im Folgenden zusammengefasst (vgl. Ziff. 2.6 für die Erläuterungen der einzelnen Artikel).

Im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005<sup>44</sup> (AIG) (Ziff. 2.6.1) betreffen die wichtigsten Änderungen die Beschränkung der Beschwerdegründe und die Anpassung der Fristen im Beschwerdeverfahren (Art. 64a VE-AIG), die Kürzung der Fristen für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 76a VE-AIG), den Austausch medizinischer Daten vor einer Dublin-Überstellung (Art. 111a<sup>bis</sup> VE-AIG) sowie die Anpassung einer Bestimmung im Bereich des Datenschutzes (Art. 111a VE-AIG).

Im Asylgesetz vom 26. Juni 1998<sup>45</sup> (AsylG) (Ziff. 2.6.2) werden die weiteren Pflichten im Dublin-Verfahren aufgeführt (Art. 8b VE-AsylG), und das Ergebnis der neuen Sicherheitskontrolle von Personen, die ein Asylgesuch einreichen, wird eingeführt (Art. 20 VE-AsylG). Zudem werden die Bestimmungen zum Dublin- und zum Rechtsmittelverfahren in Dublin-Fällen ergänzt (Art. 26b, 37, 106, 107a und 109 Abs. 3<sup>bis</sup> VE-AsylG). Ferner werden neue Bestimmungen geschaffen, die es der Schweiz erlauben, Schengen-/Dublin-Staaten bei erhöhtem Migrationsdruck durch unterschiedliche Solidaritätsmassnahmen zu unterstützen. Entsprechend soll auch die Rechtsgrundlage für einen neuen Rahmenkredit «Solidarität Schengen/Dublin» geschaffen werden (Art. 113a und 114 VE-AsylG VE-AsylG). Zudem wird eine Rechtsgrundlage für die Tonaufzeichnung von Dublin-Befragungen im AsylG und im AIG aufgenommen (vgl. Art. 26 Abs. 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> VE-AsylG, Art. 64a Abs. 1<sup>bis</sup> VE-AIG). Ferner wird die Anpassung einer Bestimmung im Bereich des Datenschutzes vorgeschlagen (Art. 102b VE-AsylG; siehe dazu Art. 111a VE-AIG).

Im AIG und im AsylG ist aus Transparenzgründen die Bestimmung in Bezug auf den Datenaustausch mit den zuständigen Behörden in den jeweiligen Dublin-Staaten zu präzisieren. Neu wird insbesondere festgehalten, dass der Austausch von medizinischen Daten ausschliesslich zwischen Angehörigen der Gesundheitsberufe oder Personen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen und grundsätzlich nur mit

<sup>44</sup> SR 142.20

<sup>45</sup> SR 142.31

Zustimmung der betroffenen Person oder deren Vertreterin oder Vertreter stattfinden darf (vgl. Art. 102b VE-AsylG und Art. 111a<sup>bis</sup> VE-AIG).

Zudem werden neu die Begriffe «Schengen-Staat» und «Dublin-Staat» ins AsylG aufgenommen und die Anhänge, in welchen die Dublin-Assoziierungsabkommen aufgeführt sind, neu sowohl im AIG als auch im AsylG mit dem Eurodac-Protokoll ergänzt (Anhang 1 Ziff. 2 AIG und Anhang 1 AsylG).

Darüber hinaus werden wo nötig die Verweise auf die neue AMMR-Verordnung nachgeführt.

## **2.5.2                    Umsetzungsfragen: Vereinbarkeit der freiwilligen Teilnahme am Solidaritätsmechanismus mit Artikel 121a BV**

Für die Schweiz als an den Dublin-Besitzstand assoziierter Staat ist der Solidaritätsmechanismus nicht verpflichtend. Die Schweiz hat aber die Möglichkeit, sich freiwillig *ad hoc* an solidarischen Massnahmen zu beteiligen und dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen (siehe dazu Ziff. 2.6.2). Artikel 121a Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999<sup>46</sup> (BV) schreibt dem Gesetzgeber vor, die Einwanderung zu steuern, indem er die Zahl der erteilten Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Dies gilt für alle längerfristigen Aufenthalte, unabhängig vom Zulassungsgrund.

Gemäss Artikel 121a BV beziehen sich die Anweisungen an den Gesetzgeber zur Steuerung der Zuwanderung nicht auf das gesamte Ausländerrecht, sondern nur auf die Gesetzgebung für Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz einwandern.

Im vorliegenden Fall betreffen die Solidaritätsmassnahmen insbesondere eine Ausländerkategorie, die nicht in den persönlichen Geltungsbereich der Verfassungsbestimmung fällt. Asylsuchende halten sich nämlich nicht dauerhaft in der Schweiz auf; sie dürfen nur so lange hierbleiben, wie ihr Asylgesuch hängig ist. Diese Personenkategorie wandert also nicht im Sinne von Artikel 121a Absatz 1 BV in die Schweiz ein. Anders verhält es sich bei anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen. Die Einreise und der Aufenthalt aller betroffenen Personenkategorien unterliegen jedoch einer Kontingentierung. Die Umsetzung dieser Solidaritätsmassnahmen setzt nämlich voraus, dass der Bundesrat für alle diese Personenkategorien Höchstzahlen festlegt und dass das EJPD bei einem unvorhergesehenen Ereignis die Aufnahme einer kleinen Personengruppe beschliesst. Das EJPD legt dann die Zahl der aufzunehmenden Personen fest. Für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen dieser Solidaritätsmassnahmen gelten somit Höchstzahlen, welche die Schweiz selbstständig festlegen kann. Die Vorlage ist daher mit Artikel 121a BV vereinbar.

## 2.6 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

### 2.6.1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)

*Art. 64a Abs. 1–2<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup>*

*Abs. 1*

Der Verweis auf die neue AMMR-Verordnung wird angepasst. Ferner wird neu auf Artikel 37 Absätze 1 und 3 des AsylG verwiesen, die Maximalfristen für die Eröffnung des Dublin-Entscheides von drei bzw. fünf Arbeitstagen vorsehen. Die dort enthaltenen Fristen gelten sinngemäss. Damit wird den Vorgaben von Artikel 42 Absatz 1 der AMMR-Verordnung, die Fristen von maximal zwei Wochen vorsieht, Rechnung getragen. Mit diesem Verweis soll klargestellt werden, dass diese Fristen auch für Dublin-Fälle nach dem AIG (d. h. Rücküberstellungen ohne Asylgesuch) gelten.

*Abs. 1<sup>bis</sup>*

Hält sich eine ausländische Person in einem Dublin-Staat auf, ohne dort ein Asylgesuch einzureichen, kann ein Wiederaufnahmeverfahren geführt werden, wenn sie in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch eingereicht bzw. ein Asylverfahren durchlaufen hat. Im Rahmen dieses Wiederaufnahmeverfahrens finden die entsprechenden Regelungen des AsylG Anwendung. Daher verweist das AIG für diese Fälle neu in Absatz 1<sup>bis</sup> auf die relevanten Bestimmungen des AsylG (Art. 26 Abs. 2–5 und 26b AsylG).

*Abs. 2*

Absatz 2 wird mit einem zusätzlichen Satz ergänzt, der bei einem Rechtsbehelf gegen den Überstellungsentscheid auf die Beschränkung der Beschwerdegründe nach Artikel 43 Absatz 1 der AMMR-Verordnung verweist. Im AsylG wurde dieser Verweis ebenfalls aufgenommen (siehe hierzu neuer Art. 107a Abs. 4 VE-AsylG). Die Beschwerdefrist beträgt gemäss Artikel 43 Absatz 2 AMMR-Verordnung eine Woche, wobei gemäss Artikel 75 Buchstabe d AMMR-Verordnung Samstage, Sonntage und Feiertage bei der Fristenberechnung einbezogen werden. Entsprechend wird vorliegend mit einer Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen der in der AMMR-Verordnung vorgegebenen Frist Rechnung getragen.

*Abs. 2<sup>bis</sup>*

Die AMMR-Verordnung sieht vor, dass bei einer Beschwerde gegen den Überstellungsentscheid der Entscheid über die Beschwerde innerhalb von einem Monat durch die Beschwerdeinstanz zu fällen ist, wenn diese die aufschiebende Wirkung gewährt hat (Art. 43 Abs. 3 Unterabs. 4). Die heute geltende Frist von maximal fünf Arbeitstagen für diesen Entscheid soll jedoch beibehalten werden. Damit kann weiter gewährleistet werden, dass Dublin-Verfahren rasch und effizient durchgeführt werden.

Eine gleiche Regelung wurde auch in Artikel 107 AsylG aufgenommen (siehe dazu Ziff. 2.6.2).

#### *Abs. 3<sup>ter</sup>*

Die AMMR-Verordnung regelt, dass der Beschwerdeführer sprachliche Hilfe in Anspruch nehmen kann, wenn dies notwendig ist (Art. 43 Abs. 4). Im Rahmen des Dublin-Verfahrens im Asylbereich wird eine betroffene Person im Beschwerdeverfahren durch eine Rechtsvertretung unterstützt. Diese hat unter anderem zur Aufgabe, die Beschwerdeschrift zu verfassen (vgl. Art. 102*h* Abs. 3 und Art. 102*k* Abs. 1 Bst. d AsylG). Damit ist im AsylG gewährleistet, dass die betroffene Person bei der Einreichung einer Beschwerde die notwendige sprachliche Unterstützung erhält. Im AIG fehlt aber eine solche Regelung. Da sich diese Personen im Kanton aufhalten, ist dieser für die Zurverfügungstellung der Dolmetscher im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens verantwortlich. Entsprechend wird festgehalten, dass der Kanton nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher beizuziehen hat.

Die unentgeltliche Rechtspflege ist bereits durch die BV und das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>47</sup> (VwVG) (Art. 65) unter bestimmten Voraussetzungen garantiert und entspricht der Regelung in der AMMR-Verordnung (Art. 43 Abs. 5).

#### *Art. 76a Abs. 1 Bst. a und c und Abs. 3*

Im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung wurde eine neue Bestimmung zur Dublin-Haft ins AIG aufgenommen (Art. 76a AIG). Diese ist entsprechend an die neuen Vorgaben der AMMR-Verordnung anzupassen (siehe dazu Ziff. 2.3.3).

#### *Abs. 1 Bst. a und c*

Dieser Absatz regelt die Voraussetzung für die Inhaftnahme im Rahmen des Dublin-Verfahrens (vgl. Art. 44 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 18 AMMR-Verordnung). Neu führt die AMMR-Verordnung neben der Untertauchensgefahr als zusätzlichen Haftgrund die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein. Entsprechend wird Buchstabe a von Absatz 1 ergänzt. Die Haftgründe müssen auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung festgestellt werden und dürfen nur insoweit Anwendung finden, als die Haft verhältnismässig ist und andere, weniger zwingende Alternativmassnahmen nicht wirksam angewandt werden können. Diese Voraussetzungen werden entsprechend im Buchstaben c aufgeführt.

#### *Abs. 3*

Mit der AMMR-Verordnung werden die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet, verkürzt (Art. 45 AMMR-Verordnung, siehe Ziff. 2.3.3). Die Fristen in Absatz 3 sind entsprechend anzupassen:

<sup>47</sup> SR 172.021

- Die Dublin-Vorbereitungshaft dauert neu maximal vier Wochen (Bst. a).
- Die Haftdauer während des Differenzbereinigungsverfahrens wird nicht angepasst, da diese Regelung trotz Revision der Dublin III-Verordnung nicht in die AMMR-Verordnung eingeflossen ist (Bst. b), das Verfahren jedoch weiterhin besteht, solange die Dublin-Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1560/2003 dieses Verfahren vorsieht.
- Die Dublin-Ausschaffungshaft wird von sechs auf fünf Wochen gekürzt (Bst. c).

Gemäss Artikel 44 Absatz 3 AMMR-Verordnung darf der Gewahrsam nicht länger dauern als nötig, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die Überstellung nach dieser Verordnung vollzogen ist. Das heisst, wenn die Vorbereitung des Dublin-Entscheids gemäss Absatz 1 Buchstabe a schneller durchgeführt wird, reduziert sich die Haftdauer entsprechend.

#### *Bst. a*

Wie auch die Dublin III-Verordnung berücksichtigt auch die AMMR-Verordnung nicht, dass nach Erhalt der Antwort des ersuchten Dublin-Staates der Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid durch den anfragenden Staat noch redigiert und eröffnet werden muss (vgl. Art. 28 Abs. 3 Dublin III-Verordnung bzw. Art. 44 Abs. 3 AMMR-Verordnung). Im Buchstaben a soll diese Lücke geschlossen werden.

Während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch darf die Haftdauer neu maximal vier Wochen dauern. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

- Maximal zwei Wochen für die Stellung des Übernahmegesuchs (vgl. Art. 45 Abs. 1 AMMR-Verordnung), sofern die Person bei der Einreichung des Asylgesuchs in Dublin-Haft genommen wurde bzw. maximal eine Woche, wenn die Person nach der Einreichung des Asylgesuchs in Dublin-Haft genommen wurde, oder zwei Wochen ab Erhalt des entsprechenden Eurodac-Treffers, wenn eine Person kein neues Asylgesuch eingereicht hat und sich illegal in einem Dublin-Staat aufhält, aber ein anderer Dublin-Staat gemäss der AMMR-Verordnung für die Behandlung eines früheren Asylgesuchs zuständig ist (vgl. Art. 45 Abs. 1 AMMR-Verordnung);
- eine Woche, die Artikel 45 Absatz 2 AMMR-Verordnung für die Antwort des angefragten Dublin-Staats vorsieht;
- eine Woche, während der die Schweiz die erhaltene Antwort prüfen und die weiteren Verfahrensschritte auslösen muss (Redaktion und Eröffnung des Nichteintretensentscheids mit Wegweisungsverfügung; Anordnung Ausschaffungshaft). Diese Frist, die in der Dublin III-Verordnung und neu auch in der AMMR-Verordnung fehlt, ist notwendig, um das Verfahren überhaupt korrekt durchführen zu können, da eine derartige Haftverlängerung zwecks administrativer Schritte möglich bleiben muss.

*Bst. b*

Für das Differenzbereinigungsverfahren (sog. Remonstrationsverfahren) mit einem anderen Dublin-Staat bezüglich der Zuständigkeit soll die Möglichkeit einer Verlängerung der Vorbereitungshaft vorgesehen werden. In der Dublin III-Verordnung wie auch in der AMMR-Verordnung fehlt eine solche Regelung, obwohl das Remonstrationsverfahren einen wichtigen Bestandteil des Dublin-Verfahrens darstellt. Damit bleibt es weiterhin nur in der Verordnung (EG) Nr. 1560/2023 geregelt. Danach dauert dieses Verfahren höchstens fünf Wochen. Entsprechend soll die maximale Haftdauer ebenfalls fünf Wochen betragen. Diese Regelung wird somit grundsätzlich beibehalten.

Neu soll in Buchstabe b jedoch nicht mehr auf die Dublin-Durchführungsverordnung verwiesen, sondern das Verfahren zur neuerlichen Prüfung des Übernahmearrests soll explizit erwähnt werden (Remonstrationsverfahren bzw. Differenzbereinigungsverfahren).

Sollte die Europäische Kommission im Rahmen eines Durchführungsrechtsakts die bisherige Dublin-Durchführungsverordnung zukünftig anpassen, müsste der Verweis auf Gesetzesstufe nicht mehr angepasst werden. Sollte das Remonstrationsverfahren zukünftig komplett gestrichen werden, fände Buchstabe b keine Anwendung und die Dublin-Vorbereitungshaft müsste entsprechend Buchstabe a kürzer angeordnet werden.

*Bst. c*

Gemäss Artikel 45 Absatz 3 AMMR-Verordnung soll die Rücküberstellung grundsätzlich so schnell wie möglich erfolgen: Diese Bestimmung regelt die maximale Dauer der Ausschaffungshaft im Dublin-Verfahren nach Eröffnung eines Dublin-Nichteintretensentscheids. Sie beträgt neu höchstens fünf Wochen (bis anhin sechs Wochen) ab Haftanordnung (Art. 45 Abs. 3 AMMR-Verordnung). Dabei wird die Dauer eines allfälligen Beschwerdeverfahrens (dem aufschiebende Wirkung zukommt) nicht an diese Frist angerechnet. Es besteht auch die Möglichkeit, die Haft zu unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt neu anzuordnen; dabei darf jedoch die Gesamtdauer von fünf Wochen nicht überschritten werden.

Wie bereits in der Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung festgehalten, würde eine wörtliche Auslegung dieser Bestimmung, die neu in Artikel 45 Absatz 3 der AMMR-Verordnung verankert ist, in dem Sinne, dass die Frist stets ab dem dort genannten Zeitpunkt läuft, zu stossenden Resultaten führen. Dies würde nämlich bedeuten, dass eine Inhaftierung nicht mehr möglich wäre, wenn sich die Untertauchungsgefahr beispielsweise erst später als fünf Wochen nach dem Zeitpunkt ergibt, an dem der betreffende Dublin-Staat seine Zuständigkeit anerkennt oder dem Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung mehr zukommt. Die hier bestehende Lücke soll geschlossen werden, indem für die Festlegung der Haftdauer ein erweiterter Ermessensspielraum begründet wird. Die Haft soll daher auch später als fünf Wochen nach den in Artikel 45 Absatz 3 der AMMR-Verordnung vorgesehenen Verfahrensschritten angeordnet werden können (Antwort des zuständigen Dublin-Staates oder bei einer Beschwerde Zeitpunkt, ab dem die Rücküberstellung durchgeführt werden kann). So besteht die Möglichkeit einer Haftanordnung, wenn beispiels-

weise die betroffene Person längere Zeit untergetaucht ist. Die Haftdauer kann entsprechend der bereits getroffenen Vorkehrungen zur Überstellung angemessen verkürzt werden.

*Art. 81 Abs. 4 Bst. b*

Artikel 81 AIG regelt die Haftbedingungen und führt in Absatz 4 Buchstabe b auf, nach welchen Vorgaben sich diese bei Dublin-Überstellungen zu richten haben. Der heutige Verweis auf die Dublin III-Verordnung wird angepasst. Neu wird auf Artikel 44 Absatz 4 der AMMR-Verordnung verwiesen.

*Art. 109a Abs. 2 Bst. b*

Artikel 109a AIG Absatz 2 Buchstabe b regelt die Abfrage der Daten des zentralen Visainformationssystems durch das SEM zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Der heutige Verweis auf die Dublin III-Verordnung wird angepasst. Neu wird auf die AMMR-Verordnung verwiesen.

*Gliederungstitel 14c. Kapitel*

*Datenschutz im Rahmen der Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen*

Im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817<sup>48</sup> und (EU) 2019/818<sup>49</sup> zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)<sup>50</sup> wurde der Gliederungstitel «14b Kapitel» aus systematischen Gründen in «14c. Kapitel» geändert. Dieser enthält alle Bestimmungen, die den Datenschutz im Rahmen des SAA betreffen.

Mit der vorliegenden Vorlage wird der Titel erneut angepasst. Neu wird neben dem SAA auch das DAA im Titel aufgeführt, da gewisse Datenschutzregelungen im AIG beide Abkommen betreffen.

<sup>48</sup> Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates; ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

<sup>49</sup> Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816; ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.

<sup>50</sup> BBl 2021 674

*Art. 111a Abs. 1, 3 und 4*

Artikel 111a AIG regelte bis anhin die Datenbekanntgabe im Rahmen des SAA zwischen den Schengen-Staaten (Abs. 1) und der für die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen zuständigen Europäischen Agentur (Abs. 2).

*Abs. 1*

Neu wird aus Transparenzgründen die Bekanntgabe von Personendaten an die zuständigen Behörden nicht nur von Schengen-Staaten, sondern neu auch von Dublin-Staaten der Bekanntgabe von Personendaten zwischen Bundesorganen gleichgestellt.

*Abs. 3*

Artikel 48 der AMMR-Verordnung regelt den Austausch von relevanten Informationen vor der Durchführung der Überstellung. Absatz 2 von Artikel 48 der AMMR-Verordnung enthält eine nicht abschliessende Liste der Informationen, die dem übernehmenden Dublin-Staat vor der Überstellung mittels des elektronischen Datenübermittlungskanals «DubliNet» (vgl. Art. 18 der Verordnung Nr. 1560/2003) zu übermitteln sind. Absatz 3 regelt neu den Kommunikationsweg für den Austausch dieser Informationen. Aus Transparenzgründen soll im AIG neu präzisiert werden, dass die Kommunikation allgemein (und damit auch jene betreffend Überstellung) zwischen den zuständigen Behörden der Dublin-Staaten über das elektronische Kommunikationsnetz der EU erfolgt. Die Terminologie «DubliNet» soll im Gesetz nicht explizit erwähnt werden, da es allenfalls in der Zukunft eine Namensänderung seitens EU geben könnte. Dieselbe Änderung wird auch im AsylG aufgenommen (siehe Art. 102b VE-AsylG).

*Art. 111a<sup>bis</sup> Austausch medizinischer Daten vor einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat*

Diese Regelung nimmt Bezug auf Artikel 50 der AMMR-Verordnung, der die Datenbekanntgabe zum Zweck der medizinischen Versorgung der zu überstellenden Person regelt. Darunter fallen insbesondere Informationen über besondere Bedürfnisse der betroffenen Personen. Neu soll aus Transparenzgründen vorgesehen werden, dass der Informationsaustausch von medizinischen Daten nur zwischen Angehörigen der Gesundheitsberufe oder Personen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen und nur mit Zustimmung der betroffenen Person oder deren Vertretung stattzufinden hat (Abs. 1).

Dieser Informationsaustausch erfolgt über das elektronische Kommunikationsnetz der EU «DubliNet» nach Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003, über das bereits heute die Kommunikation solcher Daten erfolgt ist. Die Terminologie «DubliNet» soll auch hier nicht im Gesetz nicht explizit erwähnt werden, da es allenfalls in der Zukunft eine Namensänderung seitens der EU geben könnte.

Auf die Zustimmung der betroffenen Person oder ihrer Vertretung kann verzichtet werden, wenn die Übermittlung medizinischer Daten zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder zum Schutz lebenswichtiger Interessen

der betreffenden Person oder eines Dritten erforderlich ist (Abs. 2). Die fehlende Zustimmung soll einer Dublin-Überstellung jedoch nicht entgegenstehen (Abs. 3).

Der Bundesrat regelt auf Verordnungsstufe die Einzelheiten des Informationsaustauschs, die Aufbewahrungsdauer der entsprechenden Daten und den Zeitpunkt ihrer Löschung (Abs. 4).

### *Anhang*

Anhang 1 Ziffer 2 erhält eine neue Fassung. Neu wird das Eurodac-Protokoll in die Liste der Abkommen aufgenommen (Bst. e).

## **2.6.2 Asylgesetz (AsylG)**

### *Art. 8b Weitere Pflichten im Dublin-Verfahren*

Artikel 17 der AMMR-Verordnung regelt die Pflichten einer betroffenen Person im Rahmen eines Dublin-Verfahrens. Artikel 18 Absatz 1 der AMMR-Verordnung regelt die Folgen hinsichtlich der finanziellen Unterstützung und die Folgen für die betroffene Person nach Entscheideröffnung bis zur Rücküberstellung an den zuständigen Dublin-Staat, wenn sie den in Artikel 17 AMMR-Verordnung genannten Pflichten nicht nachkommt.

Schon heute erhalten Personen nach Eintritt der Rechtskraft des Nichteintretensentscheids ausschliesslich Nothilfe (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Artikel 19 der AMMR-Verordnung regelt, dass die zuständigen Behörden die betroffene Person insbesondere über die Pflichten nach Artikel 17 und die Folgen bei der Verletzung nach Artikel 18 der AMMR-Verordnung zu informieren haben.

Der neue Artikel 8b AsylG soll auf die entsprechenden Pflichten von Artikel 17 der AMMR-Verordnung verweisen. Wie bis anhin ist die betroffene Person über ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen des Asylverfahrens zu informieren, fortan aber auch über die in der AMMR-Verordnung vorgesehenen neuen Pflichten sowie die Folgen, im Falle einer Pflichtverletzung. Die Pflichten sind von den betroffenen Personen neben den Mitwirkungspflichten die heute in Artikel 8 AsylG aufgeführt sind, zu beachten.

### *Art. 20 Ergebnis der Sicherheitskontrolle im Dublin-Verfahren*

Artikel 16 Absatz 4 der AMMR-Verordnung regelt, dass vor dem Dublin-Verfahren eine Sicherheitskontrolle der asylsuchenden Person stattzufinden hat, sofern nicht bereits ein Überprüfungsverfahren durchgeführt wurde (Art. 15 Überprüfungsverordnung). Ergibt die Sicherheitskontrolle, dass die betroffene Person eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellt, ist der Dublin-Staat, der die Sicherheitskontrolle durchgeführt hat, für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig. In diesen Fällen wird kein Dublin-Verfahren durchgeführt. Da die Schweiz für diese Fälle zuständig ist, sind die neu zu schaffenden Regelungen im AsylG (Art. 21a und 26 VE AsylG) anwendbar.

Da diese Bestimmungen im Bundesbeschluss zur Überprüfungsverordnung, der Bestand des EU-Migrations- und Asylpakts ist (Ziff. 5), ist die vorliegende Vorlage mit dem genannten Bundesbeschluss zu koordinieren.

*Art. 22 Abs. 1<sup>ter</sup> Einleitungssatz*

Der heutige Artikel 22 AsylG regelt das Asylverfahren am Flughafen. Absatz 1<sup>ter</sup> hält fest, in welchen Fällen die Einreise für die Durchführung des Dublin-Verfahrens durch das SEM bewilligt wird. Der heutige Absatz verweist auf die Dublin III-Verordnung. Neu wird auf die AMMR-Verordnung verwiesen.

*Art. 26 Abs. 3<sup>bis</sup>-3<sup>quater</sup> und 4*

*Abs. 3<sup>bis</sup>*

Im Rahmen der Vorbereitungsphase im Asylverfahren sollen möglichst alle zur Durchführung eines Asylverfahrens notwendigen Vorabklärungen unmittelbar nach Eintritt in ein Zentrum des Bundes (BAZ) vorgenommen werden (Art. 26 AsylG). In der Vorbereitungsphase wird auch die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens im Rahmen eines Dublin-Gesprächs geklärt.

Aufgrund des neuen Artikels 22 Absatz 7 der AMMR-Verordnung muss neu neben einer schriftlichen Zusammenfassung (Bericht oder Standardformular) auch eine Tonaufzeichnung des Verfahrens auf Festlegung der Zuständigkeit im Rahmen der Erstbefragung erfolgen. Die betroffene Person ist vorgängig darüber zu informieren. Bei Zweifeln über die Richtigkeit der während der Befragung gemachten Angaben ist die Tonaufzeichnung massgebend. Die betroffene Person bzw. deren Rechtsvertretung erhält vor Ergehen des Dublin-Entscheids Zugang zu einer schriftlichen Zusammenfassung und kann sich entweder mündlich oder schriftlich zu fehlerhaften Übersetzungen, Missverständnissen oder anderen sachlichen Fehlern äussern.

Diese Grundsätze sollen im neuen Absatz 3<sup>bis</sup> geregelt werden. Das Gespräch zur Festlegung der Zuständigkeit im Rahmen der Erstbefragung ist schriftlich zusammenzufassen und auf Ton aufzunehmen. Bevor das Gespräch aufgezeichnet wird, ist die betroffene Person über die Tonaufnahme zu informieren. Weigert sich die Person, sich aufzeichnen zu lassen, stellt dies eine Verletzung der Mitwirkungspflicht gemäss Artikel 8 AsylG dar, da es sich vorliegend um einen Verfahrensschritt im Rahmen des Dublin-Verfahrens handelt.

Im Rahmen eines Akteneinsichtsgesuchs können die Betroffenen oder deren Rechtsvertretungen verlangen, die entsprechende Tonaufnahme abzuhören, da diese als Beweismittel dienen kann (Art. 6 AsylG i. V. m. Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG). Dabei soll die Möglichkeit bestehen, die Tonaufnahme vollumfänglich und im Original anzuhören und sich uneingeschränkt dazu zu äussern. Eine Aushändigung der Aufnahmen ist dabei nicht möglich. Das Abhören der Aufnahmen ist nur in den Lokalitäten der zuständigen Behörde möglich und es sollen keine Kopien der Aufnahmen ausgehändigt werden. Im Rahmen der Akteneinsicht vor Ort muss unter anderem sichergestellt werden, dass keine unerlaubten Ton-Such-Abfragen im Internet durchgeführt werden, um die Sprechenden zu identifizieren. Dem BVGer werden die Aufnahmen

zur Verfügung gestellt, da bei Zweifeln über die während der Befragung gemachten Angaben die Tonaufzeichnung massgebend ist, und nicht die schriftliche Zusammenfassung. Die weiteren Modalitäten wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln.

*Abs. 3<sup>ter</sup>*

Der Bundesrat wird ermächtigt festzulegen, in welchen Fällen auf eine Tonaufzeichnung ausnahmsweise verzichtet werden kann (z. B. bei Vorliegen einer technischen Störung oder Fehlen der entsprechenden Infrastruktur).

*Abs. 3<sup>quater</sup>*

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe namentlich Folgendes regeln:

- *Den Zweck und die Art der Aufnahme* (Bst. a): Es ist insbesondere zu regeln, ob die Tonaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll. Ferner soll geregelt werden, dass die Aufnahme digital aufgezeichnet wird.
- *Den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme* (Bst. b): Es muss sichergestellt werden, dass eine Speicherung und eine Archivierung gewählt werden, die es verunmöglichen, dass Ton- und Bildaufnahmen aus Versehen an Dritte versendet werden. Eine Speicherung ist aus technischen Gründen zurzeit im heutigen ZEMIS-Dossier (eDossier) nicht möglich. Dieses soll jedoch im Rahmen eines bereits laufenden Projekts durch das eGov-Dossier ersetzt werden, in dem künftig die Speicherung von Ton- und Bildaufnahmen möglich sein soll. Die Speicherung der entsprechenden Aufnahmen könnte somit im Rahmen des künftigen eGov-Dossiers erfolgen. Eine Anpassung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003<sup>51</sup> (BGIAA) wäre in diesem Fall gemäss dem gegenwärtigen Wissenstand nicht notwendig. Derzeit ist das Projekt jedoch in einer Neuplanung, und das eGov-Dossier wird voraussichtlich nicht innerhalb der vorgegebenen Frist von zwei Jahren eingeführt werden können. Aus diesem Grund soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe eine mögliche Übergangslösung regeln.

Bereits heute regelt die ZEMIS-Verordnung vom 12. April 2006<sup>52</sup>, dass Daten des Asylbereichs, die in ZEMIS gespeichert sind, in jedem Fall archiviert werden müssen (Art. 18 Abs. 2 ZEMIS-Verordnung). In den übrigen Fällen wird die Frage der Archivierung in einer Vereinbarung zwischen dem SEM und dem Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) geregelt, wobei das BAR zu entscheiden hat, ob die Aufnahmen archivwürdig sind oder nicht.

- *Die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts und die Zugriffe auf die Aufnahme* (Bst. c und d): Neben den Modalitäten des Akteneinsichtsrechts müssen auch die konkreten Zugriffe auf die Aufnahmen geregelt und entsprechend eingeschränkt werden. Sollten die Tonaufzeichnungen in ZEMIS gespeichert werden, ist der Zugriff in der ZEMIS-Verordnung zu regeln.

<sup>51</sup> SR 142.51

<sup>52</sup> SR 142.513

- *Das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme* (Bst. e): Es muss geregelt werden, wie vorzugehen ist, wenn während der Aufnahme festgestellt wird, dass eine technische Störung vorliegt und das Gespräch nicht oder fehlerhaft aufgezeichnet wird bzw. wenn nach dem Gespräch festgestellt wird, dass die Aufnahme fehlerhaft ist.

#### *Abs. 4*

Neu wird im AsylG anstelle des Begriffs «Staat, der durch ein Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist» der Begriff «Dublin-Staat» verwendet. Eine materielle Änderung erfolgt nicht.

#### *Art. 26b Abs. 2*

Die Bestimmung setzt Artikel 38 Absatz 2 AMMR-Verordnung um, wonach im Rahmen eines Aufnahmeverfahrens ein allfälliges Untertauchen einer asylsuchenden Person keine Auswirkungen auf das Dublin-Verfahren hat. Solange das Aufnahme-Verfahren nicht abgeschlossen ist, erfolgt keine formlose Abschreibung des Asylgesuchs. Absatz 1 entspricht materiell unverändert der geltenden Regelung von Artikel 26b.

#### *Art. 31b Abs. 1 Einleitungssatz*

Auch hier wird neu der Begriff «Dublin-Staat» verwendet (siehe Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 4 VE-AsylG).

#### *Art. 35a*

Artikel 35a AsylG regelt die Wiederaufnahme des Asylverfahrens im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Bis anhin verwies der Artikel auf die Dublin III-Verordnung. Neu wird auf die AMMR-Verordnung verwiesen.

#### *Art. 37 Abs. 1 und 3*

##### *Abs. 1*

In Absatz 1 wird lediglich der Verweis auf die AMMR-Verordnung angepasst. Bei der Frist von zwei Wochen, welche die AMMR-Verordnung vorsieht, handelt es sich um eine Maximalfrist. Die geltende Frist von drei Arbeitstagen kann deshalb beibehalten werden. Diese hat sich auch in der Praxis bewährt. Sie dient der Verfahrensbeschleunigung und der schnellen Feststellung des zuständigen Dublin-Staates.

##### *Abs. 3*

Der die Zuständigkeit bestimmende Dublin-Staat hat spätestens zwei Wochen nach Annahme des Gesuchs oder nach Übermittlung der Mitteilung eine Überstellungsentscheidung zu treffen (Art. 42 Abs. 1 AMMR-Verordnung).

In diesem Absatz soll ein neuer Satz eingefügt werden, wonach im Dublin-Verfahren die Frist nach Absatz 1 von drei Arbeitstagen auf fünf verlängert bzw. die Frist nach Absatz 2 aus triftigen Gründen um einige Tage überschritten werden kann. Diese Fristverlängerungen sollen unter der Maximaldauer von zwei Wochen liegen.

*Art. 102a<sup>bis</sup> Abs. 2<sup>quater</sup> Bst. c und d sowie Abs. 4*

Der bestehende Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG regelt das Informationssystem Eurodac. Absatz 2<sup>quater</sup> führt aus, welche Daten das SEM an die Zentraleinheit zu übermitteln hat. In Buchstabe c wird bis anhin auf die Dublin III-Verordnung verwiesen. Dieser Verweis ist anzupassen. In Buchstabe d und in Absatz 4 soll neu der Begriff «Dublin-Staat» verwendet werden. Da diese Bestimmung ebenfalls im Rahmen des Bundesbeschlusses zu Eurodac angepasst wird, ist eine entsprechende Koordination vorzusehen.

*Art. 102b Bekannntgabe von Personendaten an einen Dublin-Staat*

*Sachüberschrift*

Neu wird der Begriff «Dublin-Staat» verwendet.

*Abs. 1*

Es handelt sich hier um eine redaktionelle Anpassung. Da neu zwei zusätzliche Absätze (Abs. 2 und 3) eingefügt werden, soll die bisherige Regelung von Artikel 102b materiell unverändert in Absatz 1 eingefügt werden. Zudem wird neu der Begriff «Dublin-Staat» verwendet.

*Abs. 2*

Artikel 48 der AMMR-Verordnung regelt den Austausch von relevanten Informationen vor der Durchführung der Überstellung mittels des elektronischen Datenübermittlungskanals «DubliNet». Aus Transparenzgründen wird präzisiert, dass die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden der Dublin-Staaten über das elektronische Kommunikationsnetz der EU «DubliNet» erfolgt.

*Art. 102c Bekannntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat*

Die Sachüberschrift wird insofern angepasst, als neu der Begriff «Nicht-Dublin-Staat» verwendet wird.

*Art. 102g Abs. 2 und 3*

Absatz 2 Buchstabe a entspricht dem geltenden Absatz 2.

Der bestehende Absatz 3 wird aufgehoben, und dessen Inhalt wird neu in Absatz 2 Buchstabe b ohne materielle Änderung überführt.

Der neue Absatz 2 Buchstabe c umfasst die Beratung über das Asylverfahren und soll neu gestützt auf Artikel 11 AMMR-Verordnung die Informationen zum Dublin-Verfahren enthalten. Das Merkblatt zum Asylverfahren wird entsprechend ergänzt werden. Die Information soll so früh wie möglich nach der Einreichung des Asylgesuchs und in angemessener Form erfolgen.

*Art. 106 Abs. 2*

Die Beschwerdegründe im Asyl- und Dublin-Verfahren werden in Artikel 106 AsylG geregelt. Neu wird in Absatz 2 auf Artikel 107a Absatz 4 AsylG verwiesen (siehe nachfolgende Ausführungen dazu unter Art. 107a VE-AsylG).

*Art. 107a Abs. 2–4*

*Abs. 2*

Dieser Absatz wird ergänzt mit dem ersten Satz des geltenden Absatzes 3. Es wird präzisiert, dass es sich bei der Frist um Arbeitstage und nicht Kalendertage handelt.

*Abs. 3*

Der erste Satz entspricht dem bisherigen zweiten Satz von Absatz 3. Der zweite Satz von Absatz 3 verweist auf die Frist nach Artikel 109 Absatz 3 AsylG und präzisiert somit, dass das BVGer innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Erteilung der aufschiebenden Wirkung über eine Beschwerde entscheidet. Die AMMR-Verordnung legt die Behandlungsfrist durch das Gericht auf maximal drei Wochen fest. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird jedoch vorgeschlagen, die fünftägige Behandlungsfrist des BVGer bei Dublin-Fällen beizubehalten. Eine Verlängerung dieser Frist würde dazu führen, dass die betroffenen Personen länger in den Zentren des Bundes auf ihren Entscheid warten müssten.

Auch die Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen kann beibehalten werden, da die AMMR-Verordnung in Artikel 43 Absatz 2 eine Minimalfrist von einer Woche für die Einreichung einer Beschwerde vorsieht.

*Abs. 4*

Die Beschwerdegründe sind abschliessend in Artikel 43 Absatz 1 der AMMR-Verordnung aufgeführt (siehe dazu Ausführungen zu Art. 43 AMMR-Verordnung, Ziff. 2.3.3). Auf diese wird im neuen Absatz 4 verwiesen.

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

*Abs. 1*

Zur Umsetzung des Verpflichtungskredits «Solidarität Schengen/Dublin» kann der Bund gestützt auf Artikel 114 Absatz 1 Buchstabe b AsylG neu insbesondere bei er-

höhtem Migrationsdruck anderer Schengen-/Dublin-Staaten Massnahmen zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder von Drittstaaten beschliessen. Diese Massnahmen können *ad hoc* auf Anfrage des betroffenen Staates oder im Rahmen der freiwilligen Teilnahme der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen im Rahmen des Solidaritätsmechanismus der EU (Teil IV der AMMR-Verordnung) erfolgen. Betroffene Staaten können zudem indirekt über Projektverträge mit internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden.

Neben der Aufnahme von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen, Staatenlosen oder illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen können diese Massnahmen auch in Form von finanziellen Beiträgen an bestehende Instrumente der EU bestehen. Auch alternative Massnahmen, wie personelle und/oder technische Unterstützung zugunsten der jeweiligen Partnerländer, können beschlossen werden.

#### *Abs. 2*

Grundsätzlich entscheidet der Bundesrat, ob und welche Solidaritätsmassnahme zu ergreifen ist. Er legt die maximale Personenzahl zur Übernahme pro Kalenderjahr sowie die Höhe eines möglichen finanziellen Beitrags fest.

#### *Abs. 3*

Nach Entscheid des Bundesrats über die Höhe der aufzunehmenden Personen und der finanziellen Beiträge legt das EJPD den Zeitpunkt und die Anzahl der aufzunehmenden Personen im Rahmen der Unterstützungsmassnahmen fest. Wie auch im Rahmen des Resettlement (Art. 56 ff. AsylG) bestimmt das SEM, wer einer Gruppe von aufzunehmenden Personen angehört.

#### *Abs. 4*

Bei unvorhergesehenen Ereignissen (z. B. Kriegsausbruch) kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Ausnahmefällen zusätzlich zum vom Bundesrat beschlossenen Kontingent an Personen weitere kleinere Personengruppen aufnehmen (maximal 100 Personen).

#### *Abs. 5*

Die Verteilung der nach Absatz 1 aufgenommenen Personen richtet sich nach der Verteilregel von Artikel 27 AsylG.

#### *Abs. 6*

Das SEM entscheidet in eigener Kompetenz über die zu ergreifenden operativen und technischen Unterstützungsmassnahmen (Abs. 1 Bst. e).

*Art. 114*

Der geltende Artikel 114 regelt den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat mit ausgewählten EU-Mitgliedstaaten oder internationalen Organisationen im Rahmen eines Verpflichtungskredits «Migration».

*Abs. 1 Bst. a*

Die heute geltende Regelung wird materiell unverändert neu in Absatz 1 Buchstabe a aufgenommen und erhält eine formale Anpassung. Der Begriff «Rahmenkredit» wird durch den Begriff «Verpflichtungskredit» ersetzt. Der Begriff «Umsetzung eines Rahmenkredits» wird zudem konkretisiert durch Beiträge, die im Rahmen eines Verpflichtungskredits von der Bundesversammlung bewilligt wurden.

*Abs. 1 Bst. b und Abs. 2*

Neu ist die Schaffung eines zusätzlichen Verpflichtungskredits «Solidarität Schengen/Dublin» vorgesehen, welcher neben dem Verpflichtungskredit «Migration» (Bst. a) etabliert werden soll. Dieser Verpflichtungskredit bildet die Grundlage für die Ausrichtung finanzieller Beiträge an Schengen-/Dublin-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl durch den Bundesrat. Wie beim Verpflichtungskredit «Migration», sind die zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorgängig zu informieren (vgl. Abs. 2). Der Bundesrat kann entsprechende völkerrechtliche Verträge mit den begünstigten Staaten abschliessen.

Der neue Verpflichtungskredit «Solidarität Schengen/Dublin» unterscheidet sich vom Verpflichtungskredit «Migration» insofern, als auch Drittstaaten sowie die an Schengen/Dublin-assoziierten Staaten bei der Ausrichtung von Beiträgen mitberücksichtigt werden können. Zudem wird die Schweiz erst dann von diesem Verpflichtungskredit Gebrauch machen, wenn im EU-Kontext entsprechende Massnahmen aufgrund eines erhöhten Migrationsdrucks angezeigt sind bzw. im Rahmen des Solidaritätsmechanismus von der EU eingeleitet werden.

*Anhang*

In Artikel 21 AsylG wird der Begriff «Dublin-Assoziierungsabkommen» eingeführt und auf die Auflistung in Anhang 1 verwiesen. Diese Auflistung ist allerdings nicht mehr aktuell und muss um das Eurodac-Protokoll ergänzt werden (Bst. e). Dieselbe Änderung wurde ins AIG aufgenommen.

## **2.7 Koordinationsbedarf**

### **2.7.1 Koordinationsbedarf mit dem Bundesbeschluss zur Überprüfungsverordnung**

Artikel 20 VE-AsylG verweist neu auf die Artikel 21a und 26 VE-AsylG, die im Rahmen des Bundesbeschlusses zur Überprüfungsverordnung neu ins AsylG aufgenommen werden. Entsprechend sind die beiden Vorlagen zu koordinieren.

### **2.7.2 Koordinationsbedarf mit dem Bundesbeschluss zur Eurodac-Verordnung**

Mit der vorliegenden Vorlage wird Artikel 102a<sup>bis</sup> Absatz 2<sup>quater</sup> Buchstaben c und d sowie Absatz 4 VE-AsylG formell angepasst (neuer Verweis auf die AMMR-Verordnung und neue Verwendung des Begriffs «Dublin-Staat»). Da dieselbe Bestimmung auch durch den Bundesbeschluss zu Eurodac angepasst wird, sind die beiden Vorlagen entsprechend zu koordinieren.

## **2.8 Auswirkungen der AMMR-Verordnung, der Krisenverordnung und des Umsetzungserlasses auf den Bund und die Kantone**

Für den Bund (Ziff. 2.8.1 und 2.8.2) und die Kantone (Ziff. 2.8.3) ergeben sich sowohl finanzielle als auch personelle Auswirkungen im Rahmen der neuen Tonaufzeichnung der Dublin-Befragung und im Zusammenhang mit einer allfälligen Teilnahme der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen.

Die Übernahme der Krisenverordnung kann in Zukunft finanzielle Auswirkungen für den Bund und die Kantone haben, da diverse Fristen neu verlängert bzw. die Dublin-Staaten verpflichtet werden können, für diejenigen Staaten, die aufgrund einer Krisensituation unter Druck geraten, die Zuständigkeit zu übernehmen. Dies könnte die Strukturen des Bundes, der Kantone und Gemeinden belasten und entsprechende Kosten mit sich bringen. Umgekehrt könnte die Schweiz in einer Krisensituation auf die Unterstützung der Dublin-Staaten zurückgreifen, was mit Kostenersparnissen verbunden wäre. Die Übernahme der Krisenverordnung wird daher erst zu einem späteren Zeitpunkt Auswirkungen auf den Bund und die Kantone haben. Diese können zum aktuellen Zeitpunkt nicht beziffert werden, da sie von der Art und Dauer der Krise abhängen. Sie werden dem Bundesrat zu gegebener Zeit unterbreitet.

### **2.8.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

#### *Kosten Tonaufzeichnungen*

Neu sind Dublin-Befragungen auf Ton aufzuzeichnen (Art. 22 Abs. 7 AMMR-Verordnung). Derzeit wird die technische und praktische Umsetzung dieser Vorgabe

geprüft. Aktuell ist die Speicherung von Tonaufzeichnungen im ZEMIS nicht möglich. Erst mit der Einführung des eGov-Dossiers wird eine Speicherung dieser Aufnahmen möglich sein. Die anfallenden Mehrkosten werden somit stark davon abhängen, ob eine Übergangslösung implementiert werden muss oder ob das neue eGov-Dossier ab Mitte 2026 bereits zur Verfügung stehen wird. Zudem werden gewisse Systemanpassungen notwendig sein, falls über MIDES oder eAsyl auf die Aufnahmen zugegriffen werden soll. Für die Implementierung dieser EU-Vorgabe ist mit finanziellen Aufwendungen von rund einer Million Franken zu rechnen. Diese Kosten beinhalten beispielsweise die Materialkosten für die Technik in den Zentren des Bundes inkl. Installation, akustische Massnahmen für die Räume, technische Übergangslösung, falls das eGov-Dossier nicht termingerecht zur Verfügung stehen sollte sowie allfällige Projektkosten. Je nachdem, ob eine technische Übergangslösung geschaffen werden muss oder nicht, könnten die Kosten auch tiefer oder höher ausfallen. Die Betriebskosten können derzeit noch nicht genauer beziffert werden, da diese ebenfalls davon abhängen, ob es für die Speicherung der Tonaufzeichnungen eine Übergangslösung brauchen wird oder nicht. Zum aktuellen Zeitpunkt geht das SEM davon aus, dass diese Kosten über die im Voranschlag 2024 bzw. im Voranschlag 2025 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028 eingestellten Mittel finanziert werden können.

### *Kosten Solidaritätsmassnahmen*

Sofern eine freiwillige Ad-hoc-Teilnahme der Schweiz an möglichen Solidaritätsmassnahmen entschieden ist, wird diese ebenfalls finanzielle Auswirkungen mit sich bringen. Die Höhe dieser Auswirkungen ist von der jeweiligen Massnahme abhängig:

Pro 100 Asylsuchende, welche die Schweiz als Solidaritätsmassnahme im Rahmen von Relocation übernehmen würde, würden, bei einer angenommenen Schutzquote von 75 Prozent (d. h. 75 % erhalten nach dem Verfahren eine vorläufige Aufnahme oder Asyl), Ausgaben von ca. 10 Millionen Franken für Verfahrenskosten, Sozialhilfe, Integration, Nothilfe sowie Ein- und Ausreisekosten (rund CHF 100 000 pro Fall) entstehen (exkl. zusätzliche Personalkosten). In Übereinstimmung mit den Artikeln 20 und 24 der Asylverordnung 2 (AsylV 2; SR 142.312) deckt dieser Betrag von 10 Millionen einen Zeitraum von fünf Jahren für Flüchtlinge und sieben Jahren für vorläufig Aufgenommene ab (Mittelwert von sechs Jahren bei der Annahme einer gleichmässigen Verteilung). Diese Kosten werden über bestehende Finanzierungsquellen abgerechnet. Bei einer tiefen durchschnittlichen Schutzquote würden sich die Kosten entsprechend verringern und sich teilweise von der Integration auf die Nothilfe und den Wegweisungsvollzug verschieben. Vollzugshindernisse beispielsweise durch das Untertauchen der betroffenen Personen sind nicht auszuschliessen. Die Schweiz verfolgt grundsätzlich das Ziel, Fälle für Relocation auszuwählen, die eine Verbleiberspektive mitbringen.

Es wird davon ausgegangen, dass für einen Experteneinsatz, wie das im Rahmen einer alternativen Solidaritätsmassnahme möglich wäre, mit jährlichen Kosten von rund 170 000 Franken pro Person zu rechnen ist (Ansatz für eine EUAA-Entsendung).

Für eine finanzielle Beteiligung am Solidaritätsmechanismus zur Unterstützung von Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl würde der Bundesrat die entsprechenden Mittel zu gegebener Zeit beantragen.

## **2.8.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund**

### *Kosten Tonaufzeichnungen*

Die Vor- und Nachbereitung der Tonaufnahmen (inkl. Abspeicherung/Archivierung) von Dublin-Befragungen führt zu einem geringen zusätzlichen Zeitaufwand im Dublin-Verfahrensprozess von geschätzten 15 Minuten pro Befragung. Auf der Grundlage von rund 6500 Dublin-Befragungen pro Jahr wird der zusätzliche personelle Aufwand im Dublin-Verfahrensprozess einschliesslich der Akteneinsicht auf 1,5 FTE pro Jahr geschätzt. Während der Dublin-Befragung muss zusätzlich technischer Support in jedem BAZ mit Verfahrensfunktion (Altstätten, Basel, Bern, Boudry, Chiasso, Zürich) sowie an den Flughäfen Zürich und Genf gewährleistet sein, sollte es technische Schwierigkeiten bei den Tonaufzeichnungen geben. Aktuell ist dafür ein Modell mit einem First-level-Support vor Ort und einem Second-level-Support mit SEM-Personal vorgesehen. Den rein technischen Third-level-Support würde das BIT vor Ort übernehmen. Für die Sicherstellung des First- und Second-level-Supports wird aktuell ein zusätzlicher Personalaufwand von 0,25 FTE geschätzt, was rund 300 Support-Stunden entspricht und der beim SEM im First- und Second-level-Support anfallen würde.

Aktuell werden die gesamten personellen Auswirkungen der Tonaufzeichnungen von Dublin-Befragungen beim SEM auf ca. 1,75 FTE geschätzt.

### *Kosten Solidaritätsmassnahmen*

Zusätzliche Aufnahmen haben Auswirkungen auf den personellen Bedarf im Asylverfahren. Diese zusätzlichen personellen Auswirkungen belaufen sich auf geschätzte 1,75 FTE pro Jahr für die Aufnahme von 100 Asylsuchenden im Rahmen von Solidaritätsmassnahmen. Diese Schätzung von 1,75 FTE für 100 Aufnahmen basiert auf der Annahme einer Schutzquote von 75 Prozent und setzt sich aus einem Zusatzaufwand von 0,15 FTE für die Identifikation in einem EU-Land, von 1,5 FTE für die Bearbeitung der Asylgesuche und von 0,1 FTE für die Rückkehrfälle zusammen.

### *Zusammenfassung*

Diese allfällig zusätzlich benötigten, grob geschätzten Mittel fallen aus heutiger Sicht im Eigenbereich des SEM an und müssen entweder departementsintern kompensiert oder im Rahmen der Bedarfserhebung für den Entwicklungsrahmen 2027/2028 eingegeben werden.

## 2.8.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

### *Kosten Tonaufzeichnungen*

Der Bund trägt die Kosten für die technischen Anpassungen an den Bundessystemen (Speicherung im e-Gov-Dossier oder Übergangslösung). Da lediglich die Verfahren zur Festlegung der Zuständigkeit im Rahmen der Erstbefragung auf Ton aufgezeichnet werden müssen, haben die Tonaufzeichnungen keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

### *Kosten Solidaritätsmassnahmen*

Werden zusätzliche Personen im Rahmen von Relocation-Programmen übernommen und werden sie den Kantonen zugeteilt, könnten ebenfalls zusätzliche Kosten auf die Kantone und Gemeinden zukommen.

## 2.9 Rechtliche Aspekte

### 2.9.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>53</sup> [RVOG]).

Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Ermächtigung für den Bundesrat; zudem handelt es sich nicht um einen Vertrag von beschränkter Tragweite. Somit ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der vorliegenden Notenaustausche zuständig.

Die Vorlage ist insbesondere auch vereinbar mit Artikel 121a BV (siehe dazu Ziff. 2.5.2).

## 2.9.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Übernahme der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung als Dublin-/Eurodac-Weiterentwicklungen erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des DAA eingegangen ist. Sie gewährleistet damit eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen in Bezug auf das Dublin-Verfahren.

Die Übernahme der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung sowie die damit verbundenen Gesetzesänderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>54</sup> und der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951<sup>55</sup> über den Flüchtlingsstatus (Genfer Flüchtlingskonvention) in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967<sup>56</sup>.

Somit sind die Übernahme der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung sowie die damit verbundenen gesetzlichen Anpassungen mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

## 2.9.3 Erlassform des Bundesbeschlusses und des Umsetzungserlasses

Die Übernahme der EU-Verordnungen stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der entsprechenden Notenaustausche ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes<sup>57</sup> vom 13. Dezember 2002 (ParlG) sind unter rechtsetzenden Normen Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Die vorliegenden Notenaustausche werden auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, können aber jederzeit gekündigt werden und sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch enthält die AMMR-Verordnung nicht nur wichtige rechtsetzende Bestimmungen, sondern erfordert auch Gesetzesanpassungen. Demzufolge ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

<sup>54</sup> AS 1974 2151; BBl 1974 I 1035 (SR 0.101)

<sup>55</sup> Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30)

<sup>56</sup> Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.301)

<sup>57</sup> SR 171.10

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden, wenn dieser dem fakultativen Referendum untersteht.

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung der AMMR-Verordnung und ergeben sich unmittelbar aus den dort enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

## 2.9.4                    **Datenschutz**

In Bezug auf den Datenschutz werden lediglich Artikel 111a VE-AIG und Artikel 102a VE-AsylG aus Transparenzgründen präzisiert. Sie regeln den Datenaustausch zwischen dem schweizerischen Dublin-Office, das im Staatssekretariat für Migration (SEM) angesiedelt ist, und den übrigen zuständigen Behörden der anderen Dublin-Staaten.

Die Datenbearbeitung durch das SEM richtet sich dabei nach dem Bundesgesetz vom 25. September 2020<sup>58</sup> über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG). Sie untersteht der Aufsicht des EDÖB.<sup>59</sup>

In der AMMR-Verordnung sind die datenschutzrechtlichen Regelungen neu in Artikel 72 geregelt.

In der EU hat die Bearbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung bzw. der Richtlinie (EU) 2016/680 sowie der Verordnung (EU) 2018/1725 zu stehen. Die Bearbeitung der Daten im Dublin-Verfahren hat im Einklang mit diesen EU-Verordnungen und der genannten EU-Richtlinie zu erfolgen. Für die Schweiz verbindlich ist jedoch lediglich die Richtlinie 2016/680, da nur diese Richtlinie Teil des Schengen-Besitzstands ist. Die Datenschutz-Grundverordnung gilt (im Gegensatz zur Richtlinie) nicht für die Schweiz; diese hat die EU-Verordnung aber im Rahmen der Revision des Datenschutzgesetzes berücksichtigt, sodass sie über ein gegenüber dem EU-Recht äquivalentes Datenschutzniveau verfügt.

Ferner untersteht die Datenbearbeitung durch die EUAA den Vorgaben der Verordnung (EU) 2021/2303<sup>60</sup>. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt durch den europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB).

<sup>58</sup> SR 235.1

<sup>59</sup> Vgl. Art. 27 DSG (SR 235.1) bzw. Art. 4 und 49 ff. des neuen Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020 (BBl 2020 7639).

<sup>60</sup> Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/201; ABl. L 468 vom 30.12.2021, S. 1.

Der EDSB wurde gemäss Artikel 42 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert. Er hat am 30. November 2020 zum Vorschlag des neuen Migrations- und Asylpakts eine Stellungnahme abgegeben.<sup>61</sup>

Der EDSB anerkennt die Notwendigkeit einer effektiveren Steuerung von Migration und Asyl. Er ist der Auffassung, dass «der vorgeschlagene umfassende Ansatz auf der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte von Personen, die internationalen Schutz suchen, und anderen Migranten, einschliesslich ihres Rechts auf Datenschutz und Privatsphäre, beruhen» müsse.

Zudem hält er fest, dass eine Datenschutz-Folgenabschätzung zu den Grundrechten und zum Datenschutz vorzunehmen sei. Er ist ferner der Ansicht, dass in den Entwürfen der EU-Verordnungstexte die jeweiligen Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure, die an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligt sind, klar festgelegt werden sollten.

Zur AMMR-Verordnung und zur Krisenverordnung hielt der EDSB fest, dass der vorgeschlagene Artikel 72 der AMMR-Verordnung keinen Bezug auf die einschlägigen Rechtsvorschriften der EU zum Datenschutz Bezug genommen habe. Im Rahmen der Ausarbeitung der AMMR-Verordnung wurde dieses Versäumnis nachgeholt und ein neuer Absatz (Abs. 1) in Artikel 72 eingefügt, der neu auf die Datenschutz-Grundverordnung und die Verordnung 2018/1725 sowie auf die Richtlinie (EU) 2016/680 verweist. Ebenso sprachlich korrigiert wurde der vom EDSB kritisierte Absatz 3 des Artikels 72 der AMMR-Verordnung. In Bezug auf die Krisenverordnung wurden keine Anpassungen vorgenommen.

## **2.9.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

<sup>61</sup> Förmliche Kommentare des EDSB Stellungnahme des EDSB zum neuen Migrations- und Asylpakt; abrufbar in drei Sprachen unter: [https://edps.europa.eu/system/files/2021-03/20-11-30\\_opinion\\_new-pact-migration-asylum\\_de.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-03/20-11-30_opinion_new-pact-migration-asylum_de.pdf)

### **3 Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung**

#### **3.1 Ausgangslage**

##### **3.1.1 Handlungsbedarf und Ziele**

Mit der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung soll ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze geschaffen werden für Drittstaatsangehörige und Staatenlose, deren Asylgesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze nach den Artikeln 43–56 der Asylverfahrensverordnung abgelehnt wurde. Damit soll die Kontinuität zwischen dem Asylverfahren und dem Wegweisungsverfahren gewährleistet werden. Das Wegweisungsverfahren ist an der Grenze durchzuführen und hat innert zwölf Wochen ab dem Zeitpunkt, in dem die betreffende Person nicht mehr zum Verbleib im Hoheitsgebiet berechtigt ist oder ihr der Verbleib nicht länger gestattet ist, zu erfolgen. In Krisensituationen kann diese Frist um höchstens sechs Wochen verlängert werden.

Dieses neue Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze ist jedoch nicht für alle Schengen-Staaten anwendbar. So sind Dänemark und die an Schengen assoziierten Staaten durch die Asylverfahrensverordnung nicht gebunden, da diese weder zum Schengen- noch zum Dublin-Besitzstand gehört. Diese Staaten müssen auch kein Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze vorsehen, können es aber. Wenn die Staaten auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorsehen, gelten die Verweise in der vorliegenden EU-Verordnung auf die Bestimmungen der Asylverfahrensverordnung als Verweise auf gleichwertige Bestimmungen im nationalen Recht (vgl. Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

##### **3.1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis**

Die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung stellt formell eine Schengen-Weiterentwicklung dar.

Im ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission vom September 2020 waren die Rückkehrverfahren an der Grenze jedoch noch Teil der für die Schweiz nicht verbindlichen Asylverfahrensverordnung, der Krisenverordnung und der AMMR-Verordnung (mögliche Solidaritätsleistung durch das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik [BMVI-Fonds]). Dies obwohl Aspekte der Rückkehr grundsätzlich als Teil des Schengen-Besitzstands erachtet werden. Die Verhandlungen erfolgten im Rahmen dieser Verordnungen mit politischer Einigung am 20. Dezember 2023 (vgl. dazu Kapitel 2.1.2). Infolge einer rechtlichen Auseinandersetzung auf EU-Ebene zur Natur dieser Rückkehrregeln als zum Schengen-Besitzstand gehörende Bestimmungen, und da EU-Rechtsakte gemäss

Rechtsprechung des EuGH<sup>62</sup> nicht nur teilweise Schengen-relevant sein können, wurden die entsprechenden Bestimmungen aus den genannten Verordnungen in eine separate, Schengen-relevante Verordnung überführt. Dies war auch der Grund, weshalb diese Verordnung erst am 3. Februar 2024 publiziert wurde. Die Schweiz konnte in den folgenden Verhandlungen von ihrem Schengen-Mitspracherecht Gebrauch machen. Trotzdem bleibt die neue Verordnung ihrer ursprünglichen Logik treu und kann nur in Verbindung mit den entsprechenden Regeln der Asylverfahrensverordnung bzw. mit äquivalenten Bestimmungen im nationalen Recht angewendet werden. Sind keine solche äquivalenten Bestimmungen vorhanden, kann das vorgesehene Rückkehrverfahren an der Schengen-Aussengrenze nicht angewendet werden. Da das Schweizer Asylverfahren am Flughafen kein zum EU-Grenzasyilverfahren äquivalentes Verfahren darstellt, muss die Schweiz aktuell keine Rückkehrverfahren nach Massgabe dieses Schengen-Rechtsakts durchführen (vgl. hierzu Ziff. 3, insbesondere Ziff. 3.4.3).

### 3.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von 30 Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Europäische Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende Rückkehrgrenzverfahrensverordnung ist rechtsverbindlich. Die Übernahme hat daher mittels Abschlusses eines Notenaustauschs zu erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig (vgl. Ziff. 3.6.1). Entsprechend hat die Schweiz der EU am 14. August 2024

<sup>62</sup> Siehe dazu Urteil (des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften) vom 26. Oktober 2010 C-482/08 *Vereinigtes Königreich gegen Rat*, Slg. 2010 I-10413 Randnr. 48, 49 und 58.

in ihrer Antwortnote mitgeteilt, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ab der Notifizierung des Rechtsakts durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Mit der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung wird auch die Verordnung (EU) 2021/1148<sup>63</sup> zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Verordnung) angepasst, die Schengen-relevant ist. Es handelt sich dabei um eine EU-Verordnung, welche die Bundesversammlung bereits genehmigt hat. Mit dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist am 4. Juli 2024 wird das innerstaatliche Verfahren zur Übernahme dieser EU-Verordnung abgeschlossen sein.

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz den Rat der EU und die Europäische Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung des Notenaustauschs gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Setzt die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nicht fristgerecht um, so riskiert sie die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt und damit auch von Dublin (Art. 7 Abs. 4 SAA i. V. m. Art. 14 Abs. 2 DAA).

Im vorliegenden Fall wurde die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung gemeinsam mit den übrigen Rechtsakten am 14. Mai 2024 vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedet. Infolgedessen hätte die Schweiz ihre Antwortnoten bis spätestens am 13. Juni 2024 an das Generalsekretariat des Rates der EU respektive an die Europäische Kommission übermitteln müssen. Aufgrund der unvollständigen Notifikation der Eurodac-Verordnung durch die Europäische Kommission wurden zusätzliche Abklärungen und eine Korrektur der verfolgten Eurodac-Notifikation durch die EU nötig. Das Abwarten dieser Klärungen hat zu Verzögerungen geführt, aufgrund welcher die Schweiz ihre Antwortnoten zu sämtlichen ihr notifizierten EU-Verordnungen am 14. August 2024 übermittelt hat. So konnte eine gesamthafte Rücknotifikation sichergestellt werden.

Die Notifikation der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung an die Schweiz erfolgte am 17. Mai 2024. Damit endet die maximale Frist für die Übernahme und Umsetzung der vorliegenden EU-Verordnung am 17. Mai 2026.

Die zu übernehmende EU-Verordnung sieht für die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten vor. Die Anwendungsdaten sind jedoch für die EU-Verordnungen unterschiedlich: Ab dem 1. Juli 2026 werden die

<sup>63</sup> Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung, ABl. L 251 vom 15. Juli 2021, S. 48.

AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung angewendet. Dagegen werden ab dem 12. Juni 2026 bereits die Eurodac-Verordnung (mit Ausnahme von Art. 26, dessen Anwendungsdatum der 12. Juni 2029 ist), die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung und die Überprüfungsverordnung angewendet.

### **3.1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027 nicht angekündigt. Es handelt sich um eine Schengen-Weiterentwicklung, die im Rahmen von Ziel Nr. 13 fristgerecht zu übernehmen ist. Gemäss diesem Ziel steuert die Schweiz die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein.

## **3.2 Grundzüge der EU-Verordnung**

Das Wegweisungsverfahren von Asylsuchenden deren Gesuch an den Schengen-Ausgangsgrenzen oder in den Transitzone abgelehnt wurde, soll gemäss der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung innerhalb von zwölf Wochen durchgeführt werden. Wird es nicht innerhalb dieser Maximalfrist durchgeführt, gelangen die Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie zur Anwendung.

Für dieses neue Wegweisungsverfahren bleiben gewisse Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie anwendbar (z. B. das Non-Refoulement-Gebot, die Garantien bis zur Rückführung, die Inhaftierung und die Haftbedingungen).

Auf Antrag der betroffenen Person kann eine freiwillige Ausreisefrist von maximal 15 Tagen gewährt werden. Diese Frist verleiht ihr jedoch kein Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet. Es bleibt den Schengen-Staaten frei, einem illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen den Aufenthalt aus humanitären oder anderen Gründen zu erlauben.

Besteht Fluchtgefahr oder stellt die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, kann die betroffene Person für zwölf Wochen (Höchstdauer des Rückführungsverfahrens an der Grenze) in Ausschaffungshaft genommen werden, solange sie nicht bereits während des Asylverfahrens an der Grenze in Haft war (Art. 5 Abs. 3). Diese Haft wird an die maximale Haftdauer von 6–18 Monaten, die in der Rückführungsrichtlinie geregelt ist, angerechnet.

Mit der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung können vorgesehene Solidaritätsmassnahmen über den BMVI-Fonds abgewickelt werden. So könnten beispielsweise Kapazitäten an der Schengen-Aussengrenze ausgebaut werden. Entsprechend wird die BMVI-Verordnung durch die vorliegende EU-Verordnung geändert.

### 3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der EU-Verordnung

#### *Kapitel I Allgemeine Bestimmungen*

##### *Art. 1 Gegenstand und Anwendungsbereich*

Für Drittstaatsangehörige und Staatenlose, deren Asylgesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze nach den Artikeln 43–56 der Asylverfahrensverordnung abgelehnt wurde, wird mit der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze geschaffen. Zudem werden befristete spezifische Vorschriften eingeführt, wenn sich ein Staat in einer Krisensituation befindet (s. Ziff. 2.4.1; Art. 1 Abs. 4 Krisenverordnung). Mit der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung können vorgesehene Solidaritätsmassnahmen durch den BMVI-Fonds abgewickelt werden. Schliesslich wird die BMVI-Verordnung geändert, damit die Solidaritätsmassnahmen im Rahmen der AMMR-Verordnung über den BMVI-Fonds abgewickelt werden können.

##### *Art. 2 Bezugnahmen auf die Verordnung (EU) 2024/1348*

Für diejenigen Schengen-Staaten, die nicht durch die Asylverfahrensverordnung gebunden sind, sind die Verweise, sofern solche bestehen, als Bezugnahmen auf gleichwertige Bestimmungen im nationalen Recht zu verstehen.

##### *Art. 3 Begriffsbestimmungen*

Die Bestimmung enthält die in der EU-Verordnung verwendeten Definitionen der Begriffe «Antrag auf internationalen Schutz» bzw. «Antrag» und «Antragsteller» und verweist dabei auf die Bestimmungen der Asylverfahrensverordnung.

#### *Kapitel II Rückkehrverfahren an der Grenze*

##### *Art. 4 Rückkehrverfahren an der Grenze*

Dieser Artikel regelt den Grundsatz, wonach Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, deren Asylgesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze abgelehnt wurde, die Einreise in das Hoheitsgebiet des jeweiligen Schengen-Staats nicht gestattet wird (Abs. 1).

Das Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze hat innerhalb von maximal zwölf Wochen zu erfolgen. In dieser Zeit müssen sich die betroffenen Personen an der Schengen-Aussengrenze, in der Nähe der Schengen-Aussengrenze oder in Transitzonen aufhalten. Verfügt ein Schengen-Staat über keine Unterbringungsmöglichkeiten an diesen Standorten, können die abgewiesenen Asylsuchenden in seinem Hoheitsgebiet untergebracht werden (Abs. 2). Kann die Wegweisung nicht innerhalb von zwölf Wochen erfolgen, kommt das ordentliche Wegweisungsverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zur Anwendung (Abs. 4).

Einige Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie sollen ebenfalls auf das neue Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze zur Anwendung gelangen. Die Bestimmungen werden unter Absatz 3 aufgelistet.

Personen, deren Asylgesuch abgelehnt worden ist, ist auf deren Antrag eine Frist von maximal 15 Tagen für die freiwillige Ausreise zu gewähren, ausser es besteht Fluchtgefahr, das Asylgesuch wurde als offensichtlich unbegründet abgelehnt oder die Personen stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Zur Verhinderung der Flucht während des Wegweisungsverfahrens werden die Reisedokumente eingezogen (Abs. 5).

Den Schengen-Staaten steht es offen nach der Ablehnung eines Asylgesuchs an der Schengen-Aussengrenze eine Einreiseverweigerung nach Artikel 14 SGK auszusprechen und gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Rückführungsrichtlinie die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie nicht anzuwenden (Abs. 6). In diesen Fällen muss der Schengen-Staat jedoch sicherstellen, dass die Behandlung und das Schutzniveau der Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen trotzdem mit Artikel 4 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie sowie gewissen Vorgaben dieser EU-Verordnung gleichwertig sind (Art. 4 Abs. 2 und 4 sowie Art. 5 Abs. 4).

#### *Art. 5           Haft*

Um die Einreise in das Hoheitsgebiet des betreffenden Schengen-Staats zu verhindern bzw. bei Bestehen einer Fluchtgefahr, können Drittstaatsangehörige und Staatenlose, deren Asylgesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze abgelehnt wurde (Art. 4 Abs. 1), zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs gestützt auf eine Einzelfallprüfung in Haft genommen werden. Die Haft darf nur als letztes Mittel angeordnet werden (Abs. 1).

Die Haft ist so kurz wie möglich aufrechtzuerhalten und darf für maximal zwölf Wochen angeordnet werden. Sie ist an die Maximalhaftdauer von 6–18 Monaten der Rückführungsrichtlinie anzurechnen (Abs. 4 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung; Art. 15 Abs. 5 und 6 Rückführungsrichtlinie).

### *Kapitel III    In einer Krisensituation anwendbare Ausnahmeregelungen*

#### *Art. 6           In einer Krisensituation auf das Rückkehrverfahren an der Grenze anwendbare Massnahmen*

Liegt eine Krisensituation gemäss der Definition der Krisenverordnung (Art. 1 Abs. 4) vor, kann das Wegweisungsverfahren von zwölf Wochen sowie die Ausschaffungshaft um weitere sechs Wochen verlängert werden (Abs. 1). Der Zugang der Rechtsberatung kann in Hafteinrichtungen nur eingeschränkt werden, wenn dies zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder für die Verwaltung der Hafteinrichtung objektiv erforderlich ist und sofern dadurch der Zugang nicht erheblich behindert oder unmöglich gemacht wird (Abs. 3).

*Art. 7           Verfahrensvorschriften*

Ist ein Schengen-Staat der Auffassung, dass er sich in einer Krisensituation befindet, kann er einen Antrag an die Europäische Kommission stellen. Das Verfahren der Krisenverordnung ist massgebend (konkret Art. 1 Abs. 4, Art. 2–6 und Art. 17 Abs. 3 und 4 Krisenverordnung).

*Art. 8           Besondere Bestimmungen und Garantien*

Liegt eine Krisensituation vor, haben die Schengen-Staaten die Asylsuchenden über die angewendeten Massnahmen und ihre Dauer zu informieren.

*Kapitel IV       Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148**Art. 9           Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148*

Die BMVI-Verordnung dient der Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik und der Sicherstellung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung an den Schengen-Aussengrenzen. Der mit der BMVI-Verordnung geschaffene BMVI-Fonds ist ein Solidaritätsfonds und dient der Unterstützung insbesondere jener Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten See- oder Landaussengrenzen oder bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Die ursprüngliche Finanzausstattung für die Durchführung der Massnahmen im Rahmen des BMVI-Fonds betrug 6,241 Milliarden Euro und wurde von der EU auf 7,241 Milliarden erhöht. Diese Anpassung der BMVI-Verordnung wird der Schweiz separat als Schengen-Weiterentwicklung notifiziert. Die Schweiz wird sich mit Beitragszahlungen anteilmässig an der Äufnung des neuen Fonds beteiligen. Mit den Zuweisungen aus dem BMVI-Fonds können diverse nationale Massnahmen gefördert werden, die zur Unterstützung der integrierten Grenzverwaltung und einer gemeinsamen Visumpolitik beitragen. Dazu gehören beispielsweise die Weiterentwicklung der IT-Grosssysteme im Schengen-Bereich. Die Bundesversammlung hat dem Bundesbeschluss zur Genehmigung und Umsetzung dieser EU-Verordnung am 15. März 2024 zugestimmt.<sup>64</sup>

Mit Artikel 9 der vorliegenden EU-Verordnung soll die BMVI-Verordnung angepasst werden, damit die in der AMMR-Verordnung vorgesehenen Solidaritätsmassnahmen über den BMVI-Fonds abgewickelt werden können. Neu werden in der BMVI-Verordnung die Solidaritätsmassnahmen definiert (Art. 2 Nr. 11). Zudem können neu die Solidaritätsmassnahmen durch Beiträge der Mitgliedstaaten in Form externer zweckgebundener Einnahmen finanziert werden (Art. 10 Abs. 3). Bei förderfähigen Ausgaben soll für Solidaritätsmassnahmen der Beitrag auf 100 Prozent der förderfähigen Ausgaben erhöht werden können (Art. 12 Abs. 7a). Zudem müssen neu auch die Informationen zur Durchführung der Solidaritätsmassnahmen in der Leistungsbilanz der Mitgliedstaaten enthalten sein (Art. 29 Abs. 2 Bst. aa). Schliesslich werden die Anhänge II (neuer Bst. h mit dem Ziel der Unterstützung von Solidaritätsmassnahmen) und VI (neue Codes für die Solidaritätsmassnahmen) angepasst.

## *Kapitel 5      Schlussbestimmungen*

### *Art. 10      Anfechtung durch die Behörden*

Die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung berührt nicht die Möglichkeit einer Behörde, ein im nationalen Recht vorgesehenes Rechtsmittelverfahren in Anspruch zu nehmen.

### *Art. 11      Berechnung der Fristen*

Diese Bestimmung enthält die Regeln zum Fristenlauf.

### *Art. 12      Übergangsmassnahmen*

Die Bestimmung sieht vor, dass drei Monate nach Inkrafttreten der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung die Europäische Kommission einen gemeinsamen Umsetzungsplan vorlegt. Gestützt auf diesen sollen die Schengen-Staaten nationale Umsetzungspläne erarbeiten, die von der Europäischen Kommission zu überwachen sind. Damit soll sichergestellt werden, dass die Schengen-Staaten rechtzeitig bis zum Anwendungszeitpunkt den Inhalt der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung national umsetzen.

### *Art. 13      Überwachung und Bewertung*

Spätestens zwei Jahre nach dem Beginn der Anwendung dieser Verordnung und danach alle fünf Jahre erstattet die Europäische Kommission Bericht über die Anwendung der Verordnung in den Schengen-Staaten und schlägt gegebenenfalls Änderungen vor.

### *Art. 14      Inkrafttreten und Geltung*

Die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung wird am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft treten. Anwendbar wird sie jedoch erst zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten.

## **3.4                    Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze**

### **3.4.1                Europäisches Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen**

Die Asylverfahrensverordnung führt in der EU neu ein Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen ein (Art. 43–56). Die Asylverfahrensverordnung und das Asylgrenzverfahren sind für die Schweiz nicht verbindlich, da sie nicht Bestandteil des Dublin- oder Schengen-Besitzstands sind.

Nach der Überprüfung des Drittstaatsangehörigen oder des Staatenlosen (siehe dazu ausführlich Ziff. 5) kann ein Asylgesuch im Grenzverfahren geprüft werden, wenn die asylsuchende Person die Einreisevoraussetzungen nach dem SGK (Art. 6) nicht erfüllt

und das Asylgesuch an einer Übergangsstelle der EU-Aussengrenze oder in der Transitzone, nach einer Festnahme im Zusammenhang mit dem illegalen Überschreiten der EU-Aussengrenze, nach der Ausschiffung im Hoheitsgebiet eines EU-Staates nach einer Such- und Rettungsaktion oder nach einer Umsiedlung (Relocation) gestellt wurde (Art. 43 Abs. 1 Asylverfahrensverordnung). Die Einreise in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates ist nicht gestattet (Art. 43 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung).

Das Asylgrenzverfahren ist obligatorisch anzuwenden, wenn der Asylsuchende die Behörden vorsätzlich täuscht und versucht, die Feststellung seiner Identität zu verhindern, wenn er eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt oder wenn der Asylsuchende eine Staatsangehörigkeit (bei Staatenlosen letzter Aufenthalt in einem Drittstaat) besitzt, bei denen die Schutzquote gestützt auf die jährlichen unionsweiten durchschnittlichen Eurostat-Daten unter 20 Prozent liegt (Art. 44 Abs. 1 i. V. m. Art. 42 Abs. 1 Bst. a–g und Bst. j und Abs. 3 Bst. b Asylverfahrensverordnung). Befinden sich Familien mit minderjährigen Kindern im Asylgrenzverfahren, werden ihre Gesuche vorrangig geprüft (Art. 44 Abs. 3 Asylverfahrensverordnung). Die EU-Mitgliedstaaten können auch Asylgesuche vorrangig prüfen, wenn davon auszugehen ist, dass die Wegweisung rasch vollzogen werden kann.

Die Einheit der Familie ist auch im Asylgrenzverfahren zu wahren (Art. 45 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung). Die Familie muss aber bereits vor der Ankunft des Asylsuchenden bestanden haben. Absatz 3 von Artikel 45 regelt die Definition der Familienangehörigen eines Asylsuchenden.

Asylgesuche sind im Rahmen des Asylgrenzverfahrens innerhalb von fünf Tagen zu registrieren. Die Höchstdauer des Asylgrenzverfahrens beträgt zwölf Wochen ab dem Zeitpunkt der Registrierung. In dieser Frist ist auch ein mögliches Beschwerdeverfahren durchzuführen. Die Frist kann auf 16 Wochen verlängert werden, wenn die Person im Rahmen einer Solidaritätsmassnahme von einem anderen Staat übernommen wurde (Relocation). Nach Ablauf der Frist wird dem Asylsuchenden entweder die Einreise in das Hoheitsgebiet des EU-Staates gestattet oder er wird im Rahmen des Rückkehrverfahrens an der EU-Aussengrenze weggewiesen (vgl. Art. 51 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung).

Liegen die Voraussetzungen für die Durchführung des Asylgrenzverfahrens vor, kann das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates ebenfalls an der EU-Aussengrenze oder in der Transitzone durchgeführt werden. Ebenfalls kann das Asylgrenzverfahren durchgeführt werden bei Personen, die im Rahmen einer Solidaritätsmassnahme von einem anderen EU-Mitgliedstaat übernommen wurden (Art. 52 Asylverfahrensverordnung).

Das Asylgrenzverfahren wird bei unbegleiteten Minderjährigen grundsätzlich nicht angewendet. Davon ausgenommen sind Fälle, in denen die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 53 Abs. 1 i. V. m. Art. 42 Abs. 3 Bst. b Asylverfahrensverordnung). Die Asylverfahrensverordnung führt zusätzlich weitere Fälle auf, in denen das Asylgrenzverfahren nicht zur Anwendung kommt (besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse, medizinische Gründe usw.). In diesen Fällen wird die Einreise in den EU-Mitgliedstaat gestattet und das ordentliche Asylverfahren wird angewendet (vgl. Art. 53 Abs. 2 Asylverfahrensverordnung).

Während des Asylgrenzverfahrens haben sich die Personen an der EU-Aussengrenze, in der Nähe der Transitzonen oder an speziell ausgewiesenen Orten im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten aufzuhalten. Familien mit Minderjährigen sind in speziell auf ihre Bedürfnisse angelegten Aufnahmeeinrichtungen unterzubringen (vgl. Art. 55 Asylverfahrensverordnung).

Muss ein Asylsuchender zu einer medizinischen Behandlung oder einer Anhörung bei der Asylbehörde oder der Beschwerdeinstanz in den EU-Mitgliedstaat einreisen, gilt dies nicht als «Einreise» in das Hoheitsgebiet des EU-Mitgliedstaates (Art. 54 Abs. 5 Asylverfahrensverordnung).

Der in der Überprüfungsverordnung (Art. 10) festgelegte Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte (siehe dazu ausführlich Ziff. 5.4.2.3) findet ebenfalls Anwendung auf das Asylgrenzverfahren (Art. 43 Abs. 4 Asylverfahrensverordnung).

Artikel 47 sieht vor, dass die Europäische Kommission im Rahmen eines Durchführungrechtsakts gestützt auf eine festgelegte Formel (Abs. 4 von Art. 47 Asylverfahrensverordnung) die Höchstzahl von Asylgesuchen festlegt, die ein EU-Mitgliedstaat pro Jahr im Rahmen des Asylgrenzverfahrens zu prüfen hat. EU-weit sollen jederzeit 30 000 Plätze für das Asylgrenzverfahren zur Verfügung stehen (Art. 46).

Sobald der EU-Staat diese Höchstzahl erreicht, ist er nicht mehr verpflichtet, das Asylgrenzverfahren anzuwenden bis die Zahlen wieder sinken.

### **3.4.2 Asylverfahren an einem Schweizer Flughafen, der eine Schengen-Aussengrenze bildet**

Asylgesuche können an den internationalen Flughäfen von Genf und Zürich eingereicht werden (Art. 22–23 AsylG). Reicht eine Person ihr Asylgesuch an einem anderen Schweizer Flughafen ein, so wird sie in das nächstgelegene BAZ verlegt. Das Asylverfahren am Flughafen entspricht weitgehend dem ordentlichen nationalen Asylverfahren, es wird jedoch aufgrund der kürzeren Fristen rascher abgewickelt.

Der asylsuchenden Person wird innerhalb von zwei Arbeitstagen nach Einreichung des Gesuchs eröffnet, dass ihr die Einreise in die Schweiz verweigert wird und dass sie für höchstens 60 Kalendertage in die Transitzone des Flughafens Genf oder Zürich zugewiesen wird. Die asylsuchende Person wird auch darauf hingewiesen, dass sie beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) Beschwerde gegen die Verweigerung der Einreise in die Schweiz bis zur Eröffnung des Asylentscheids (Art. 108 Abs. 4 AsylG) und jederzeit gegen die Zuweisung zur internationalen Transitzone des Flughafens (Art. 108 Abs. 5 AsylG) einreichen kann.

Asylsuchende werden innerhalb von zwei Tagen nach ihrer Ankunft am Flughafen von einer Rechtsvertretung kontaktiert. Während des Verfahrens werden sie in einer Unterkunft der internationalen Transitzone des Flughafens untergebracht.

Nach Erlass der Verfügung über die Einreiseverweigerung und die Zuweisung zur Flughafen-Transitzone organisiert das SEM für Asylsuchende eine Erstbefragung in Anwesenheit der Rechtsvertretung. Diese Befragung dient dazu, den rechtserhebli-

chen Sachverhalt festzustellen, der es erlaubt, den für die Behandlung des Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staat zu ermitteln. Der asylsuchenden Person wird das rechtliche Gehör gewährt, falls Zweifel hinsichtlich der Minderjährigkeit, der Staatsangehörigkeit oder der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates aufkommen (Dublin-Verfahren).

Nach der Durchführung der Erstbefragung werden unbegleitete Minderjährige unter 14 Jahren in das BAZ der betreffenden Region überstellt, wo gegebenenfalls ein Dublin-Verfahren eingeleitet wird.

Wird das Flughafenverfahren weitergeführt, hat das SEM der asylsuchenden Person seinen Entscheid innerhalb von 20 Tagen ab Einreichung des Asylgesuchs zu eröffnen. Dabei kann es sich um einen Nichteintretensentscheid (NEE), einen negativen materiellen Entscheid oder eine Einreisebewilligung für die weitere Behandlung des Gesuchs in der Schweiz handeln.

Die Einreise kann bewilligt werden, wenn weitere Abklärungen erforderlich sind, für welche die Frist von 20 Kalendertagen nicht ausreicht, der Vollzug der Wegweisung in den Heimat- oder in einen Drittstaat nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist oder ein Dublin-Verfahren eingeleitet wurde, in dessen Rahmen eine Rückübernahme anvisiert werden kann, wobei die Antwort jedoch nicht innerhalb von 20 Kalendertagen eingetroffen ist.

Wenn ein Entscheid nicht innerhalb der Frist von 20 Kalendertagen nach der Einreichung des Asylgesuchs getroffen werden kann, erteilt das SEM die Bewilligung zur Einreise und weist die betreffende Person einem Kanton oder einem BAZ zu (Art. 23 Abs. 2 AsylG).

Bei einem im Flughafenverfahren getroffenen materiell ablehnenden Entscheid oder einem NEE beträgt die Frist für Beschwerden vor dem BVGer fünf Arbeitstage. Das BVGer entscheidet über entsprechende Beschwerden innerhalb von fünf Arbeitstagen.

Nach Eintritt der Rechtskraft des Asylentscheids wird die ausländische Person von den zuständigen kantonalen Behörden direkt ab Flughafen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat zurückgeführt oder nach Entscheideröffnung in den jeweiligen Vertragsstaat, der unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Dublin-Assoziierungsabkommen für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist.

Während des Flughafenverfahrens wird keine Administrativhaft angeordnet.

### **3.4.3 Vergleich der Gleichwertigkeit der Asylverfahren an der Schengen-Aussengrenze**

Das europäische Asylgrenzverfahren an der Schengen-Aussengrenze unterscheidet sich namentlich in folgenden Punkten vom Schweizer Asylverfahren am Flughafen:

- *Zugelassener Personenkreis*: Das europäische Asylgrenzverfahren wird nicht nur auf Personen angewendet, die das Asylgesuch an der Schengen-Aussengrenze oder in der Transitzone eingereicht haben, sondern auch auf Asylsu-

chende, die im Zusammenhang mit dem illegalen Überschreiten der Schengen-Aussengrenze festgenommen wurden, nach der Ausschiffung im Rahmen einer Such- und Rettungsaktion im Hoheitsgebiet eines EU-Staates ein Asylgesuch gestellt haben oder in einen anderen Dublin-Staat umgesiedelt wurden. Das Schweizer Asylverfahren am Flughafen richtet sich im Gegensatz dazu nur an Personen, die am Flughafen Zürich und Genf ein Asylgesuch stellen.

- *Obligatorische Prüfung von Asylgesuchen an der Schengen-Aussengrenze:* Die Asylverfahrensverordnung regelt die Fälle, in welchen das Asylgesuch obligatorisch an der Schengen-Aussengrenze zu prüfen ist (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Anerkennungsquote unter 20 % usw.). Diese Unterscheidung findet in der Schweiz nicht statt. Das Asylverfahren wird in allen Fällen durchgeführt, unabhängig von beispielsweise der Anerkennungsquote. Lediglich unbegleitete Minderjährige unter 14 Jahren werden nach der Durchführung der Erstbefragung in das BAZ der betreffenden Region überstellt.
- *Unterschiedliche Dauer des Asylverfahrens:* In der EU sind Asylgesuche innerhalb von fünf Tagen zu registrieren. Die Höchstdauer des Asylgrenzverfahrens inklusive des Beschwerdeverfahrens beträgt zwölf Wochen ab dem Zeitpunkt der Registrierung. Die Frist kann auf 16 Wochen verlängert werden. In der Schweiz dauert das Flughafenverfahren maximal 20 Kalendertage (nicht ganz drei Wochen). Die betroffene Person hält sich für maximal 60 Kalendertage (rund 8,5 Wochen) in der Transitzone des Flughafens Genf oder Zürich auf. In dieser Zeit wird das Dublin-Verfahren, das Beschwerdeverfahren und allenfalls auch das Wegweisungsverfahren durchgeführt. Das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ist damit rund 1/3 schneller als dasjenige, das die EU vorsieht. Wird zum europäischen Asylgrenzverfahren von zwölf Wochen noch das Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze von weiteren zwölf Wochen hinzugerechnet (Gesamtdauer 24 Wochen, ohne die Woche für die Registrierung), ist das neue europäische Asylgrenzverfahren fast dreimal so lang wie das bestehende Schweizer Flughafenverfahren.
- *Administrativhaft:* Gestützt auf das neue Rückkehrverfahren an der Schengen-Aussengrenze kann bei abgewiesenen Asylsuchenden, bei denen Fluchtgefahr besteht, Administrativhaft angeordnet werden. Das Flughafenverfahren der Schweiz sieht ebenfalls die Möglichkeit vor, Administrativhaft anzuordnen, jedoch erst bei Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid.
- *Keine festgelegten Jahreshöchstzahlen für die Prüfung von Asylgesuchen am Flughafen:* Die EU sieht für die EU-Mitgliedstaaten Höchstzahlen vor für die Prüfung von Asylgesuchen an den Schengen-Aussengrenzen. Wenn die maximale Zahl erfüllt wurde, können ordentliche Asylverfahren angewendet werden. Das Schweizer Recht sieht dies nicht vor. Die Unterkünfte am Flughafen Genf und Zürich sind zwar faktisch beschränkt (Genf: Platz für 30 Personen, Zürich: Platz für 60 Personen), aber solange die Platzverhältnisse es zulassen, werden Asylverfahren am Flughafen durchgeführt. Eine fixe Quote, wie die EU dies vorsieht, gibt es in der Schweiz nicht.

Das europäische Asylgrenzverfahren und das Schweizer Flughafenverfahren sind folglich nicht gleichwertig. Das Schweizer Verfahren ist für einen anderen Personenkreis vorgesehen, ist schneller und sieht keine jährlichen Fixquoten vor.

Die EU wurde im Rahmen der Ausarbeitung dieser EU-Verordnung darüber informiert, dass die Schweiz über ein Asylverfahren an ihren Schengen-Aussengrenzen verfügt, das nicht mit dem EU-Asylgrenzverfahren gleichwertig ist. Würde man die europäischen Vorgaben umsetzen, würde sich das Wegweisungsverfahren ab Flughafen um mehrere Wochen verlängern und es müsste die Administrativhaft angepasst werden, die in der Schweiz aufgrund der geografischen Lage und der Unterbringung in den Transitzonen der Flughäfen nicht notwendig ist. Die übrigen Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie, auf welche die EU-Verordnung verweist, hat die Schweiz bereits umgesetzt und wendet diese an. Sollten die Bestimmungen des Asylverfahrens am Flughafen künftig angepasst werden, müsste die Äquivalenzprüfung erneut durchgeführt werden.

### **3.5                    Auswirkungen des Vertrags**

Die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung hat keine finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone, da die Schweiz diese EU-Verordnung nicht ins nationale Recht umsetzt.

### **3.6                    Rechtliche Aspekte**

#### **3.6.1                Verfassungsmässigkeit**

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Ermächtigung für den Bundesrat; zudem handelt es sich nicht um einen Vertrag von beschränkter Tragweite. Somit ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des vorliegenden Notenaustauschs zuständig.

Dieser Bundesbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV). Die Schweiz hat, wie bereits ausgeführt (vgl. Ziff. 3.1.3), bis zum

17. Mai 2026 Zeit, das innerstaatliche Verfahren zur Übernahme der Verordnung abzuschliessen und die EU diesbezüglich über die Erfüllung aller verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu informieren.

### **3.6.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung als Schengen-Weiterentwicklung erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des SAA eingegangen ist. Sie muss die EU-Verordnung mangels der Gleichwertigkeit der Asylgrenzverfahren der EU und dem Flughafenverfahren der Schweiz jedoch nicht umsetzen.

Die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung ist zudem mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

### **3.6.3 Erlassform (Bundesbeschluss)**

Die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des entsprechenden Notenaustauschs ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Der vorliegende Notenaustausch wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch enthält die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung rechtsetzende Bestimmungen. Demzufolge ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

### **3.6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

### **3.6.5 Umsetzung ins nationale Recht**

Die Rückkehr grenzverfahrensverordnung ist ein detailliert ausgestalteter Rechtsakt des Europäischen Parlaments und des Rates. Er sieht ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor für abgelehnte Asylsuchende, deren Gesuch an der Schengen-Aussengrenze nach den Vorgaben der Asylverfahrensverordnung bzw. gestützt auf äquivalentes nationales Recht abgelehnt wurde. Da das Schweizer Flughafenverfahren an der Schengen-Aussengrenze nicht äquivalent dem EU-Asylgrenzverfahren gestützt auf die Asylverfahrensverordnung (s. Ziff. 3.4.3) ist, ist die Schweiz nicht verpflichtet, die Bestimmungen dieser EU-Verordnung ins nationale Recht umzusetzen. Dies wurde von der Europäischen Kommission auch so bestätigt. Daher bedarf die Übernahme der Verordnung keiner Umsetzung im nationalen Recht.

## **4 Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung Eurodac-Verordnung**

### **4.1 Ausgangslage**

#### **4.1.1 Handlungsbedarf und Ziele**

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013<sup>65</sup>, die für die Schweiz seit 2015 und in ihrer früheren Fassung seit 2008 in Kraft ist, ermöglicht den Zugang zu den Fingerabdruckdaten von Asylsuchenden und Personen, die illegal in den Dublin-Raum eingereist sind. Diese Daten sind unabdingbar für die Anwendung der geltenden Dublin III-Verordnung. Mit der Totalrevision der Verordnung Nr. 603/2013 sollen der Umfang der erfassten Daten und deren Nutzung zu anderen Zwecken im Rahmen der allgemeinen Migrationspolitik der EU erweitert werden. Dies betrifft insbesondere die Rückkehr von illegal aufhältigen Personen und die Eindämmung der Sekundärmigration. Das Verfahren zum Erhalt von Daten durch die für die Sicherheit (Terrorismus, schwere Straftaten) zuständigen Behörden wird vereinfacht. Die Interoperabilität der EU-Systeme muss künftig auch das Eurodac-System umfassen.

Am 14. Mai 2024 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU die Eurodac-Verordnung zur Aufhebung der Verordnung Nr. 603/2013. Diese Verordnung wurde der Schweiz am 17. Mai 2024 als Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands notifiziert. Da die Schweiz sich im Rahmen des DAA grundsätzlich verpflichtet hat, alle Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen (Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 DAA), hat der Bundesrat am 14. August 2024 beschlossen, diese EU-Verordnung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu übernehmen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b DAA).

Zudem enthält die Eurodac-Verordnung seit Juli 2013 Bestimmungen über den Zugriff der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac-Daten. Der Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken fällt nicht in den Geltungsbereich des DAA und stellt somit keine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands dar. Deshalb haben der Rat der EU und die Europäische Kommission den assoziierten Staaten und Dänemark aus Gründen der inneren Sicherheit vorgeschlagen, ein zusätzliches Abkommen abzuschliessen, damit diese Bestimmungen dennoch angewendet werden können. Das Zusatzprotokoll zu den mit der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Dublin-Assoziierungsabkommen (nachfolgend «Eurodac-Protokoll») wurde am 27. Juni 2019 in Brüssel unterzeichnet.

<sup>65</sup> Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2014 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1).

Das Abkommen sieht für die Übernahme der geänderten Bestimmungen über den Zugang der Strafverfolgungsbehörden ein bestimmtes Verfahren zur Mitwirkung an der Ausarbeitung der Bestimmungen, das heisst der Regeln des DAA, vor. Es kommt also das gleiche Verfahren zur Anwendung wie im ersten Absatz weiter oben beschrieben.

Neben den Fingerabdrücken enthält die Eurodac-Datenbank künftig auch das Gesichtsbild der verschiedenen Personenkategorien, das heisst zusätzliche besonders schützenswerte Personendaten. Zudem wird der Datenkatalog des Eurodac-Systems erweitert (Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort usw.). Künftig wird das System auch neue Personenkategorien enthalten.

Die Inbetriebnahme des erneuerten Systems ist für 2026 geplant.

#### **4.1.2                   Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis**

Anders als bei der Schengen-Zusammenarbeit sieht das DAA keine direkte Beteiligung der Schweiz an den Beratungen der EU-Organe vor. Die Schweiz kann jedoch ihr Mitspracherecht im Rahmen des Gemischten Ausschusses, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, geltend machen. Die Neufassung der Eurodac-Verordnung wurde im Jahr 2016 mit einem neuen Antrag der Kommission in Angriff genommen.<sup>66</sup> Die Arbeiten wurden jedoch unterbrochen. Im Rahmen des Entwurfs für den Migrations- und Asylpakt wurde den europäischen Organen im September 2020 ein revidierter Antrag unterbreitet. Dieser Antrag stand in direktem Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Neufassung der Dublin-Verordnung und dem neuen Solidaritätsmechanismus, der darin skizziert war. Die Revision der Eurodac-Verordnung erfolgte früher als andere Elemente des Pakts. Dieses schrittweise Vorgehen war angezeigt, um politische Blockaden bei den Verhandlungen über den EU-Pakt zu vermeiden. Nach der politischen Einigung vom 22. Juni 2022 wurde am 12. Dezember 2022 das Verhandlungsmandat für die neue Eurodac-Verordnung durch den Europäischen Rat verabschiedet.

Die Schweiz war gemäss ihren Assoziierungsabkommen auf technischer Ebene nicht zu den Diskussionen betreffend Eurodac eingeladen. Hingegen war sie in der Regel in den Diskussionen auf Ministerstufe (JAI-Rat) vertreten. Die jeweiligen Ratsvorsitzenden haben die assoziierten Staaten informell und in Echtzeit über den Stand der Gespräche in den Arbeitsgruppen informiert. Die Schweiz hat zudem schriftlich zur Anpassung der Verordnung Stellung genommen und so ebenfalls ein Mitwirkungsrecht ausgeübt.

Der Trilog konzentrierte sich besonders auf die neue Kategorie von Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen. Das Europäische Parlament blieb gegenüber der Einbeziehung dieser Personenkategorie ablehnend eingestellt. Nach seiner Auffassung fallen Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen, unter eine Nebenrichtlinie, und nicht unter die Gesetzgebung, die strikt an die Migrationssteuerung – den

<sup>66</sup> COM (2016) 272 final

Hauptzweck von Eurodac – gebunden ist. Die Co-Gesetzgeber einigten sich schliesslich jedoch auf eine Speicherung der Daten von temporär Schutzberechtigten in Eurodac. Dies umfasst auch nationale Schutzstatus, die äquivalent zum temporären Schutzstatus der EU sind, wie der Schweizerische Schutzstatus S in einem neuen Anwendungsfall.

Nach der Verabschiedung des Verhandlungsmandats des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE-Ausschuss) des Europäischen Parlaments am 22. Juni 2023 definierte der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) die Verhandlungsrichtlinien für den Trilog mit dem Europäischen Parlament. Im Rahmen des letzten Trilogs am 20. Dezember 2023 konnte ein Kompromiss gefunden werden. Der Verordnungstext wurde am 8. Februar 2024 vom COREPER und am 14. Februar 2024 vom LIBE-Ausschuss gutgeheissen. Der erzielte Kompromiss wurde vom Europäischen Parlament (Plenum) am 10. April 2024 und vom Ministerrat am 14. Mai 2024 gebilligt. Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wurde der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert.

Die Notifikation schloss für die Schweiz bestimmte Elemente der Eurodac-Verordnung aus, und dies ohne vorherige Information seitens der EU. Im Gespräch mit der EU konnte für die für die Schweiz zentralen Elemente (Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac-Daten, Abgleich der biometrischen Daten im Zentralsystem sowie Schengen-relevante Regelungen) eine weitere Notifikation in Aussicht gestellt werden. Am 12. Juni 2024 ist diese zweite Notifikation erfolgt.

Die Gespräche mit der Europäischen Kommission haben hingegen gezeigt, dass eine Beteiligung der Schweiz an der Eurodac-Zusammenarbeit im Rahmen des vorübergehenden Schutzes und der Relocation bedingt, dass zusätzliche Abkommen mit der EU ausgehandelt und abgeschlossen werden.

### **4.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands**

Gestützt auf Artikel 1 Absatz 1 DAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des DAA als Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 4 DAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von 30 Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Europäische Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 4 Abs. 2 DAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im

Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende Eurodac-Verordnung ist rechtsverbindlich. Die Übernahme hat daher mittels Abschlusses eines Notenaustauschs zu erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig (vgl. Ziff. 4.8.1). Entsprechend hat die Schweiz der EU am 14. August 2024 in ihrer Antwortnote mitgeteilt, dass die betreffenden Weiterentwicklungen für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich werden können (Art. 4 Abs. 3 DAA). Ab der Notifizierung der Rechtsakte durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Mit der Eurodac-Verordnung wird auch die Verordnung (EU) 2019/818 angepasst, die Schengen-relevant ist. Es handelt sich dabei um eine EU-Verordnung, welche die Schweiz bereits als Weiterentwicklung übernommen hat bzw. bei der derzeit das Übernahmeverfahren läuft. Im Rahmen der Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung muss die Schweiz daher auch Änderungen in den entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen anpassen.

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz die Europäische Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung der Notenaustausche gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Setzt die Schweiz eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands nicht fristgerecht um, so riskiert sie die Beendigung der Zusammenarbeit von Dublin/Eurodac insgesamt, und damit auch von Schengen (Art. 14 Abs. 2 DAA i. V. m. Art. 7 Abs. 4 SAA).

Die Übernahme der Bestimmungen zum Zugang der Strafverfolgungsbehörden ist im Eurodac-Protokoll geregelt. Das Abkommen sieht in Artikel 3 ein bestimmtes Verfahren zur Mitwirkung an der Ausarbeitung dieser Bestimmungen vor und verweist auf die Regeln des DAA. Es kommt also das gleiche Verfahren zur Anwendung wie in den vorstehenden Absätzen.

Im vorliegenden Fall wurde die Eurodac-Verordnung gemeinsam mit den übrigen Rechtsakten am 14. Mai 2024 vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedet. Infolgedessen hätte die Schweiz ihre Antwortnote bis spätestens am 13. Juni 2024 an das Generalsekretariat des Rates der EU respektive an die Europäische Kommission übermitteln müssen. Aufgrund der unvollständigen Notifikation der Eurodac-Verordnung durch die Europäische Kommission wurden zusätzliche Abklärungen und eine weitere Eurodac-Notifikation durch die EU nötig. Das Abwarten dieser Notifikation hat zu Verzögerungen geführt, aufgrund welcher die Schweiz ihre Antwortnoten am 14. August 2024 übermittelt hat.

Die Notifikationen der Eurodac-Verordnung an die Schweiz erfolgten am 17. Mai 2024 (die Nachnotifikation erfolgte am 12. Juni 2024). Damit endet die maximale Frist für die Übernahme und Umsetzung der vorliegenden EU-Verordnungen am 17. Mai 2026 (bzw. für Eurodac am 12. Juni 2026).

Die zu übernehmenden EU-Verordnungen sehen für die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten vor. Die Anwendungsdaten sind jedoch für die EU-Verordnungen unterschiedlich: Ab dem 1. Juli 2026 werden die AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung angewendet. Bereits ab dem 12. Juni 2026 werden bereits die Eurodac-Verordnung (Ausnahme Art. 26: Anwendungsdatum 12. Juni 2029), die Rückkehrverfahrensverordnung und die Überprüfungsverordnung angewendet. Artikel 26 der Eurodac-Verordnung gilt jedoch ab dem 12. Juni 2029.

#### **4.1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027 nicht angekündigt. Es handelt sich um eine Dublin-Weiterentwicklung, die im Rahmen von Ziel Nr. 13 fristgerecht zu übernehmen ist. Gemäss diesem Ziel steuert die Schweiz die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein.

Die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung steht mit keiner Strategie des Bundesrats in Konflikt. Sie ist angezeigt, um den Verpflichtungen der Schweiz aus dem DAA nachzukommen.

#### **4.2 Grundzüge der EU-Verordnung**

Das neue Eurodac-System ist ein nützliches Instrument in verschiedenen Verfahren. In erster Linie dient es zur Bestimmung des Dublin-Staats, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Künftig ist es auch für das Verfahren zur Neuansiedlung von Flüchtlingsgruppen (Resettlement) gemäss der Neuansiedlungsverordnung von Nutzen. Es soll auch im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden, sofern die betreffende Person sich illegal im Dublin-Raum aufhält. Zudem muss künftig die Gewährung des vorübergehenden Schutzes gemäss der Massenzustrom-Richtlinie im System ersichtlich sein. Der Umstand, dass eine Person aus Seenot gerettet wurde, ist ebenfalls in Eurodac einzugeben.

Mit der neuen Verordnung werden auch die Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 geändert. Die geänderte Verordnung (EU) 2018/1240 sieht vor, dass das ETIAS-System seine Daten automatisch mit den Daten von Eurodac abgleicht. Ausserdem wird die nationale ETIAS-Stelle künftig bei Treffern einen schreibgeschützten Zugang zu Eurodac erhalten. Und schliesslich muss ETIAS unabhängig von der Einführung der Interoperabilität mit Eurodac oder dem Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS-TCN) betriebsbereit sein.

In der Verordnung (EU) 2019/818 wird neu erwähnt, dass die benannten Behörden nach Artikel 6 der Eurodac-Verordnung auch die «benannten Behörden» im Sinne dieser Verordnung sind. Zudem werden hier die von der Interoperabilität betroffenen Eurodac-Daten bestimmt.

Die neue Fassung der Verordnung lässt sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- *Neue Zwecke des Eurodac-Systems:* Der wichtigste Zweck von Eurodac bleibt die Durchführung der Dublin-Verfahren gemäss der neuen AMMR-Verordnung. Eurodac soll aber auch mithelfen, das Dublin-Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem jeder Dublin-Verfahrensschritt in Eurodac abgebildet wird. Zudem soll Eurodac mithelfen, die irreguläre Einwanderung in die EU verstärkt zu kontrollieren, indem die Daten der illegal Einreisenden nicht nur in Eurodac gespeichert, sondern automatisch mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Ausserdem soll die illegale Migration innerhalb der EU kontrolliert und unterbunden werden, indem die Biometrie der sich illegal Aufhaltenden ebenfalls in Eurodac mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen und neu gespeichert wird. Diese Ziele ergänzen die Ziele der neuen Überprüfungsverordnung (vgl. Ziff. 5). Die Schaffung des Migrations- und Asylpakts und der dazugehörigen Verordnungen mit dem Ziel, den Asyl- und Migrationsbereich auf europäischer Ebene zu reformieren, hat zudem die damals bereits laufende Revision der Eurodac-Verordnung beeinflusst. Das Bestreben nach einer nachhaltigeren Asylpolitik, die auf Solidarität und geteilter Verantwortung basiert, geht einher mit dem Willen, Sekundärmigration in der EU zu verhindern. Ausserdem besteht weiterhin ein Sicherheitsziel. Die Nutzung der Eurodac-Daten zu diesem Zweck ist gewährleistet.
- *Neue Personenkategorien:* Um die genannten Ziele und insbesondere eine bessere Verteilung der Verantwortung unter den Dublin-Staaten zu erreichen, werden neu die Daten von neuen Personenkategorien erfasst. Derzeit müssen Personen, die internationalen Schutz beantragen, und Personen, die illegal in den Schengen-Raum eingereist sind, ihre Fingerabdrücke abnehmen lassen. Künftig werden auch die Personendaten – einschliesslich der biometrischen Daten – von illegal aufhältigen Personen, Resettlement-Flüchtlingen und Personen, die vorläufigen Schutz geniessen, abgenommen und im Zentralsystem erfasst. Das Gleiche gilt für Personen, die aus Seenot gerettet wurden. Die Registrierung einer Person als Antragstellerin oder Antragsteller auf internationalen Schutz befreit die Dublin-Staaten jedoch nicht von der Pflicht, diese allenfalls in erster Linie als Person zu registrieren, die einer anderen Kategorie angehört (Seenotrettung oder illegaler Aufenthalt).
- *Interoperabilität:* Das Informationssystem Eurodac soll ein integrierender Bestandteil der Interoperabilität und ihrer IT-Architektur werden und somit auch in anderen Verfahren beispielsweise in Zusammenhang mit den Systemen VIS, ETIAS und EES von Nutzen sein.

Dies bedeutet, dass bei der Datenerfassung oder der Aktualisierung einer Eurodac-Datei, die bestimmte Mindestdaten enthält, verschiedene EU-Systeme

(EES, VIS, ETIAS, SIS und für die EU-Staaten ECRIS-TCN) abgefragt werden anhand der biometrischen Daten, der Identitätsdaten und der Daten des Reisedokuments. Zudem stehen die Daten des Detektors für Mehrfachidentitäten (MID) und des gemeinsamen Speichers für Identitätsdaten (CIR) neu auch den Behörden zur Verfügung, die für die Datenerfassung in Eurodac zuständig sind. Die Strafverfolgungsbehörden werden über den CIR ebenfalls auf Eurodac-Daten zugreifen können. Die Interoperabilitätsverordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 treten voraussichtlich im Jahr 2026 in Kraft. Die anschließende Inkraftsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung wird gleichzeitig mit der Inbetriebnahme des interoperablen Eurodac-Systems erfolgen. Somit wird Eurodac aus einem Zentralsystem und aus dem CIR bestehen, der mit der Verordnung (EU) 2019/818 eingeführt wurde und der eine zentrale computergestützte Datenbank nutzt, die biometrische Daten und alphanumerische Daten umfasst.

- *Beibehaltung des Grundsatzes, dass der Schutz der betroffenen Person vorrangig zu gewährleisten ist:* Wenn übereinstimmende biometrische Daten darauf hinweisen, dass ein Asylgesuch in der EU gestellt worden ist, stellt der Mitgliedstaat, der die Abfrage vorgenommen hat, sicher, dass systematisch nach dem Dublin-Verfahren vorgegangen wird. Der Eurodac-Abgleich soll in erster Linie gewährleisten, dass keine Person, die internationalen Schutz beantragt, entgegen dem Non-Refoulement-Prinzip in ihren Herkunftsstaat oder einen Drittstaat wegweisen wird, ohne dass ihr Asylgesuch vom zuständigen Dublin-Staat geprüft worden ist.
- *Erfassung des Gesichtsbilds und besondere Regelung für Minderjährige:* Von allen in Eurodac registrierten Personen ab sechs Jahren, und nicht mehr erst ab 14 Jahren, wird neben den Fingerabdrücken neu auch das Gesichtsbild abgenommen. Es ist auch eine besondere Regelung vorgesehen für die Vertretung von Minderjährigen und die Ausbildung des Personals, das die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild abnimmt. Die Pflicht zur Abnahme und Übermittlung des Gesichtsbilds an das Eurodac-Zentralsystem dient zu dessen Abgleich zusammen mit den Fingerabdrücken oder separat, falls die Fingerabdrücke nicht verwendet werden können. Die Erfassung der Gesichtsbilddaten im Zentralsystem sollte langfristig Abfragen über eine Software zur Gesichtserkennung ermöglichen. Die Staaten werden weiterhin zehn Fingerabdrücke abnehmen. Anders als bei der Regelung für das VIS ist dafür kein Höchstalter vorgesehen.

Zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten können die benannten Behörden von EAZ fedpol Daten aufgrund eines Abgleichs von Gesichtsbilddaten einholen, sofern die Fingerabdrücke nicht verwendet werden können. Diese ausserordentliche Verwendung der Gesichtsbilder ist von Experten für biometrische Daten zu prüfen.

- *Datenbekanntgabe:* Die neue Eurodac-Verordnung sieht neue Bestimmungen zur Bekanntgabe von Daten an Drittstaaten, private Stellen oder internationale Organisationen vor (Art. 49 und 50). Die Datenbekanntgabe im Rahmen der Personenidentifikation zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

riger ist neu zulässig, da sie in Einklang mit dem neuen Zweck der Verordnung steht. Die betroffene Person darf jedoch wegen der Datenbekanntgabe keinesfalls einer Gefahr ausgesetzt werden. Durch diesen zusätzlichen Informationsaustausch mit Drittstaaten in bestimmten Fällen wird Eurodac in Bezug auf die Funktionsweise mit anderen Datenbanken wie VIS, ETIAS und EES, für die ähnliche Bestimmungen zum Datenaustausch insbesondere zum Zweck der Rückführung gelten, vereinheitlicht.

- *Neu in Eurodac erfasste Daten:* Die revidierte Eurodac-Verordnung sieht die Erfassung neuer Daten oder Informationen für alle Personenkategorien, einschliesslich Personen in einem Resettlement-Verfahren (Aufnahme von Flüchtlingsgruppen) vor. Dabei geht es vor allem darum, ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten. Dem Sicherheitsaspekt ist ebenfalls Rechnung zu tragen. Deshalb muss das System auch Angaben über eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit enthalten, insbesondere in Zusammenhang mit der Analyse, die im Rahmen der Überprüfungsverordnung erfolgt ist.
- *Verknüpfung zwischen Datensätzen und Statistiken:* Die verschiedenen Datensätze der betreffenden Personen werden miteinander verknüpft. Die Statistiken sind dadurch anschaulicher und stärker auf die einzelnen Personen bezogen. In diesem Zusammenhang wird auch eine verweigerte Schutzgewährung im System erfasst. Bei der Löschung eines Datensatzes in Eurodac werden auch alle verknüpften Datensätze gelöscht. Zudem soll die Agentur eu-LISA in die Lage versetzt werden, mit den Daten der Systeme EES, VIS und ETIAS systemübergreifende Statistiken zu erstellen. Diese Statistiken werden der Europäischen Kommission sowie den AUEA und FRONTEX zugänglich sein. Die Europäische Kommission muss ihren Inhalt festlegen und erhält entsprechende Delegationsbefugnisse.
- *Aufbau und operative Verwaltung des Zentralsystems:* Die Kommunikationsinfrastruktur wurde angepasst, damit das Zentralsystem das Netzwerk «EuroDomain» nutzen kann. Dies wird zu erheblichen Skaleneffekten führen. Die operative Verwaltung des Netzwerks «DubliNet» als separate Kommunikationsinfrastruktur für die Zwecke der Dublin-Verordnung wurde ebenfalls in die Systemarchitektur integriert. Dadurch ist die Übertragung der finanziellen wie auch operativen Verwaltung an eu-LISA gewährleistet.

### 4.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrags

#### *Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen*

##### *Art. 1 Aufgabe von «Eurodac»*

Neben den bisherigen Aufgaben soll Eurodac neu auch dazu dienen, Neuansiedlungspläne zu unterstützen (Abs. 1 Bst. b) und die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in den Schengen-Raum, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen und die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und Staatenloser zu erleichtern

(Abs. 1 Bst. c). Zudem soll sie auch zur Unterstützung des Schutzes von Kindern dienen, insbesondere auch im Rahmen der Strafverfolgung (Abs. 1 Bst. d). Durch die Speicherung von biometrischen Daten sowie Daten zur Identität und zu Reisedokumenten im CIR soll die Identifizierung von in Eurodac erfassten Personen unterstützt werden (Abs. 1 Bst. f). Zusätzlich soll Eurodac auch die Ziele des ETIAS (Abs. 1 Bst. g) und des VIS (Abs. 1 Bst. h) sowie die Politikgestaltung durch die Erstellung von Statistiken unterstützen (Abs. 1 Bst. i). Schliesslich soll Eurodac neu auch der Umsetzung der Massenzustrom-Richtlinie dienen (Abs. 1 Bst. j).

Absatz 2 verweist neu auf die in den Verordnungen (EU) 2018/1240, (EU) 2019/818, (EG) Nr. 767/2008, der Massenzustrom-Richtlinie, der AMMR-Verordnung und der Neuansiedlungsverordnung genannten Zwecke und schränkt sich in Bezug auf die Datenverarbeitung ein. Er erwähnt zudem die Achtung der Grundrechte, der Menschenwürde und des Non-Refoulement-Gebots. Ausserdem darf die Verarbeitung personenbezogener Daten in Anwendung der Verordnung nicht zu Diskriminierung führen.

## *Art. 2            Begriffsbestimmungen*

Es werden neben den heute bereits bestehenden Definitionen der Eurodac-Verordnung neue Begriffsbestimmungen aufgenommen. Dazu gehört beispielsweise die Definition von biometrischen Daten (Abs. 1 Bst. s) und von alphanumerischen Daten (Abs. 1 Bst. t). Die zehn flachen Fingerabdrücke sind künftig zwingend bei allen Personenkategorien abzunehmen. Die Schweiz nimmt diese bereits heute ab. Ausserdem wird der Begriff des illegalen Aufenthalts definiert (Abs. 1 Bst. g). Auch andere Begriffe wie «Identitätsdaten» (Abs. 1 Bst. x) und «Datensatz» (Abs. 1 Bst. y) werden definiert.

## *Art. 3            Aufbau des Systems und Grundprinzipien*

Heute besteht Eurodac aus dem Zentralsystem, einem Notfallplan, einem Notfallsystem und einer Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem Zentralsystem und den Mitgliedstaaten. Neu beinhaltet Eurodac zusätzlich auch einen Teil des CIR gemäss der Verordnung (EU) 2019/818 (Abs. 1 Bst. c) und eine sichere Kommunikationsstruktur zwischen dem Zentralsystem und den zentralen Infrastrukturen des Europäischen Suchportals (ESP) und des CIR gemäss der Verordnung (EU) 2019/818 (Abs. 1 Bst. d).

Zudem wird präzisiert, welche Daten im CIR gespeichert werden (Abs. 2). Dazu gehören Fingerabdrücke, Gesichtsbild, Name, Vorname, frühere Namen, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht und falls vorhanden die Art und Nummer des Ausweises oder des Reisedokuments sowie das Ablaufdatum des Reisedokuments. Die anderen Eurodac-Daten werden nur im Zentralsystem von Eurodac gespeichert. Auch wird festgelegt, dass die Eurodac-Kommunikationsinfrastruktur das bestehende Netz «Transeuropäische Telematikdienste zwischen Verwaltungen» (TESTA) nutzen wird. Personenbezogene Daten, die an oder von Eurodac übermittelt werden, werden verschlüsselt (Abs. 3).

Weiter soll jeder Mitgliedstaat über eine einzige nationale Zugangsstelle verfügen (Abs. 4). In der Schweiz wird diese Aufgabe durch das SEM wahrgenommen. Europol verfügt über eine einzige Europol-Zugangsstelle.

Absatz 5 bleibt unverändert und entspricht dem geltenden Artikel 3 Absatz 3. Die Verweise wurden angepasst.

Alle in Eurodac registrierten Datensätze, die ein und demselben Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen entsprechen, werden nacheinander verknüpft (Abs. 6). Eurodac verknüpft diese Datensätze automatisch auf der Grundlage des Vergleichs der Fingerabdrücke oder Gesichtsbilder. Erforderlichenfalls wird der Vergleich der Fingerabdrücke von einem Fingerabdruckexperten gemäss den Artikeln 27 und 28 überprüft und bestätigt (siehe dazu Kommentar von Art. 38). Dies sollte auch bei einem Vergleich von Gesichtsbildern ohne Fingerabdrücke der Fall sein. Bestätigt der empfangende Mitgliedstaat den Treffer, so übermittelt er eine Mitteilung an eu-LISA, die die Verknüpfung bestätigt.

Absatz 7 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 3 Absatz 4 und erfährt keine Änderung. Die besonderen Vorschriften betreffend Eurodac gelten für die Übermittlung von Daten an das Zentralsystem bis zum Erhalt der Ergebnisse des Abgleichs.

#### *Art. 4 Betriebsmanagement*

Artikel 4 entspricht dem bis anhin geltenden Artikel 4. Neu soll eu-LISA, die bereits heute für das Betriebsmanagement von Eurodac zuständig ist, namentlich in der Eurodac-Verordnung erwähnt werden (Abs. 1). Eu-LISA ist es neu gestattet, echte personenbezogene Daten des Eurodac-Produktionssystems zu Testzwecken unter bestimmten Umständen zu verwenden (Abs. 2). Die entsprechende Verwendung unterliegt strengen Bedingungen, und die personenbezogenen Daten werden so anonymisiert, dass die betroffenen Personen nicht mehr identifizierbar sind. Sobald der Testzweck erreicht ist, werden die entsprechenden Daten unverzüglich und dauerhaft aus der Testumgebung gelöscht.

#### *Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden der Mitgliedstaaten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem bis anhin geltenden Artikel 5. Es wurden lediglich kleine redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Neu können auch Einheiten benannt werden, die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind.

#### *Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen der Mitgliedstaaten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem bis anhin geltenden Artikel 6. Mit der Formulierung «biometrische Daten» ist neu auch ein Abgleich von Gesichtsbildern möglich, und nicht mehr nur von Fingerabdrücken. Ebenfalls neu zulässig ist der Abgleich mit alphanumerischen Daten.

*Art. 7 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte  
Europol-Stelle und zugangsberechtigte Europol-Prüfstelle*

Diese Bestimmung entspricht dem bis anhin geltenden Artikel 7. Europol benennt neu eine oder mehrere seiner operativen Einheiten als Europol-Behörde, die berechtigt ist, über die Europol-Zugangsstelle den Abgleich mit Eurodac-Daten zu beantragen. Dadurch sollen die Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, unterstützt und verstärkt werden (Abs. 1).

*Art. 8 Interoperabilität mit ETIAS*

Damit die Interoperabilität gestützt auf die Interoperabilitätsverordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 vollständig wirksam werden kann, sind auch Anpassungen an der Eurodac-Verordnung erforderlich. Demnach soll das Zentralsystem von Eurodac mit dem ESP verbunden werden, um die automatisierte Bearbeitung durch das ETIAS-Zentralsystem zu ermöglichen (Abs. 1). Diese Bestimmung regelt eigentlich die Interoperabilität zwischen ETIAS und Eurodac. Dadurch kann überprüft werden, ob die antragstellende Person in Eurodac erfasst ist. Ergibt die automatisierte Bearbeitung einen oder mehrere Treffer, so konsultiert das ETIAS-Zentralsystem automatisch die ETIAS-Zentralstelle. Diese nimmt eine Überprüfung gemäss Artikel 20 der Verordnung (EU) 2018/1240 vor (Abs. 2). Dies betrifft die Daten gemäss den Artikeln 17, 19, 21–24 und 26.

Artikel 26 der ETIAS-Verordnung, der die manuelle Bearbeitung von Anträgen durch die nationalen ETIAS-Stellen regelt, ist anwendbar. Gemäss dieser Bestimmung wird das Gesuch von der nationalen ETIAS-Stelle des zuständigen Staats manuell bearbeitet, wenn die automatisierte Bearbeitung gemäss Artikel 20 Absätze 2–5 einen oder mehrere Treffer ergibt. Diese Stelle muss somit ebenfalls auf Eurodac-Daten zugreifen können.

*Art. 9 Bedingungen für den Zugang zu Eurodac zum Zweck der manuellen  
Verarbeitung durch nationale ETIAS-Stellen*

Die nationalen ETIAS-Stellen verwenden für die Abfrage in Eurodac dieselben alphanumerischen Daten wie bei der automatisierten Bearbeitung gemäss Artikel 8 (Abs. 1). Sie haben zur Erreichung der Ziele der ETIAS-Verordnung Zugang zu den Daten von Eurodac und können diese in schreibgeschützter Form abfragen, um Anträge auf Erteilung einer Reisegenehmigung zu prüfen. Dies betrifft die Daten, die gemäss den Artikeln 17, 19, 21–24 und 26 erfasst werden (Abs. 2). Die Analyse der Ergebnisse wird nur in den ETIAS-Datensätzen gespeichert (Abs. 3).

*Art. 10 Zugang der zuständigen Visumbehörde zu Eurodac*

Die Visumbehörden erhalten künftig vorübergehend einen schreibgeschützten Zugang zu Eurodac. Dies ermöglicht ihnen die manuelle Überprüfung von Treffern in diesem Informationssystem, die sich bei der Eingabe der Daten von Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen, im VIS ergeben.

*Art. 11 Interoperabilität mit dem VIS*

Eurodac soll an das ESP angeschlossen werden, um eine automatisierte Verarbeitung zu ermöglichen, damit Eurodac abgefragt und die relevanten Daten im VIS mit den relevanten Daten in Eurodac verglichen werden können. Die Interoperabilität von Eurodac mit dem VIS besteht ab Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2021/1134<sup>67</sup> zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008. Ab diesem Zeitpunkt wird Eurodac an das ESP angebunden sein.

*Art. 12 Statistik*

Eu-LISA soll, wie bis anhin, monatlich eine Statistik über die Arbeit von Eurodac erstellen. Darin wird beispielsweise die Zahl der Antragstellenden, die Zahl der abgelehnten Asylgesuchstellenden, die Zahl von minderjährigen Personen, die Zahl der nach Such- und Rettungseinsätzen ausgeschifften Personen oder die Anzahl Treffer zu Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, festgehalten (Abs. 1). Die statistischen Daten sollen monatlich veröffentlicht werden. Ende Jahr soll von eu-LISA zudem eine jährliche Statistik veröffentlicht werden (Abs. 2). Zusätzlich erstellt eu-LISA monatliche systemübergreifende Statistiken zur Unterstützung bei der Kontrolle der irregulären Einwanderung in die EU und bei der Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der EU sowie bei der Identifizierung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen. Diese werden der Kommission, dem Europäischen Parlament, der EUAA, Frontex, Europol sowie den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten den Inhalt der monatlichen systemübergreifenden Statistiken festlegt (Abs. 3). Eu-LISA kann zudem der Europäischen Kommission auf Ersuchen Statistiken zu bestimmten Aspekten in Zusammenhang mit der Anwendung der Eurodac-Verordnung und Statistiken gemäss Absatz 1 zur Verfügung stellen. Auf Ersuchen werden diese Statistiken auch einem Mitgliedstaat, dem Europäischen Parlament, der EUAA, Frontex und Europol zugänglich gemacht (Abs. 4). Die entsprechenden Daten werden von eu-LISA zu Forschungs- und Analysezwecken gespeichert (Abs. 5). Der Zugang zum Zentralen Speicher für Berichte und Statistiken CRRS wird eu-LISA, der Kommission, den befugten Nutzerinnen und Nutzern der EUAA, von Frontex, von Europol sowie den Mitgliedstaaten gewährt, wenn dieser Zugang für die Durchführung ihrer Aufgaben relevant ist (Abs. 6).

*Art. 13 Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten*

Biometrische Daten sollen zur Bestimmung des für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats abgenommen werden. Zudem sollen sie die Unterstützung von Neuansiedlungsplänen, die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in den Schengen-Raum, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen und

<sup>67</sup> Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystem, ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11.

die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und Staatenloser erleichtern sowie die Umsetzung der Massenzustrom-Richtlinie unterstützen (Abs. 1). Zu diesem Zweck sollen biometrische Daten von folgenden Personen abgenommen werden:

- Personen, die internationalen Schutz beantragen;
- Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die sich im Rahmen von Neuansiedlungsprogrammen beworben haben und aufgenommen wurden;
- Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die im Zusammenhang mit dem illegalen Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen wurden;
- Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die sich illegal in einem Schengen-Staat aufhalten;
- Personen, die vorübergehenden Schutz gemäss der Massenzustrom-Richtlinie oder einen gleichwertigen Schutz in einem Mitgliedstaat geniessen;
- Personen, die aus Seenot gerettet wurden.

Bei der Erfassung der biometrischen Daten sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Würde und körperliche Unversehrtheit der betroffenen Personen zu beachten (Abs. 2). Zudem sollen im nationalen Recht administrative Massnahmen zur Sicherstellung der Abnahme der biometrischen Daten vorgesehen werden (Abs. 3). Diese müssen wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein. Als letztes Mittel sind Zwangsmassnahmen denkbar. Kann durch die im nationalen Recht vorgesehenen Massnahmen nicht sichergestellt werden, dass eine Person der Verpflichtung zur Bereitstellung ihrer biometrischen Daten nachkommt, so finden die einschlägigen Bestimmungen des Asylrechts der EU über die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung Anwendung (Abs. 4). Ist die Erfassung der biometrischen Daten eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, der als schutzbedürftige Person gilt, aufgrund des Zustands der Fingerspitzen oder des Gesichts dieser Person nicht möglich und hat diese Person diesen Zustand nicht absichtlich herbeigeführt, so ergreifen die Behörden dieses Mitgliedstaats keine administrativen Sanktionen (Abs. 5). Das Verfahren zur Erfassung biometrischer Daten wird nach der nationalen Praxis des betreffenden Mitgliedstaats und im Einklang mit den in der Charta der Grundrechte und in der EMRK verankerten Garantien festgelegt und angewendet (Abs. 6).

#### *Art. 14 Besondere Bestimmungen betreffend Minderjährige*

Neu müssen die biometrischen Daten von Minderjährigen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr erfasst werden. Die vorliegende Bestimmung enthält nähere Vorgaben zur Erfassung von biometrischen Daten von Minderjährigen. Beispielsweise müssen die für die Erfassung zuständigen Personen speziell geschult und das Kindeswohl gewahrt werden (Abs. 1). Zudem müssen die Minderjährigen von einem erwachsenen Familienmitglied oder, wenn es sich um einen unbegleiteten Minderjährigen handelt, von einer Vertretung oder einer geschulten Person begleitet werden. Diese Begleitperson ist aber keinesfalls für die Abnahme der biometrischen Daten verantwortlich. Bestehen Zweifel am Alter von sechs Jahren, ist bei der Anwendung der Verordnung davon auszugehen, dass das Kind dieses Alter noch nicht erreicht hat.

Die für die Abnahme der biometrischen Daten zuständige Behörde kann in gewissem Umfang und als letztes Mittel Zwang anwenden. Dies hat in verhältnismässiger Weise und unter Achtung des innerstaatlichen oder europäischen Rechts zu erfolgen.

Verweigert ein Minderjähriger die Abgabe seiner biometrischen Daten und bestehen berechtigte Gründe für die Annahme, dass ein Risiko für die Sicherheit oder den Schutz des Kindes besteht, so wird der Minderjährige an die zuständigen nationalen Kinderschutzbehörden verwiesen (Abs. 2).

Eurodac-Daten, die sich auf Kinder unter 14 Jahren beziehen, dürfen nur dann zu Strafverfolgungszwecken verwendet werden, wenn die Vermutung besteht, dass dieses Kind eine terroristische Straftat oder eine andere schwere Straftat begangen hat oder begehen wird (Abs. 3).

## *Kapitel II: Personen, die internationalen Schutz beantragen*

### *Art. 15 Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Jeder Mitgliedstaat muss die biometrischen Daten von Personen abnehmen, die internationalen Schutz beantragen. Neben den Fingerabdrücken ist neu auch das Gesichtsbild zu erfassen. Das Mindestalter wurde dabei von 14 Jahren auf 6 Jahre herabgesetzt. Neu wird auch festgehalten, dass die biometrischen Daten an Eurodac übermittelt werden müssen, wenn der Antrag an einer Aussengrenzübergangsstelle oder in einer Transitzone gestellt wird und die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK nicht erfüllt sind (Abs. 1 Bst. b). Auf Ersuchen eines Mitgliedstaats können die biometrischen Daten, die alphanumerischen Daten und, sofern verfügbar, eine eingescannte Farbkopie eines Ausweises oder Reisedokuments auch von speziell geschulten Mitgliedern der Europäischen Grenz- und Küstenwacheteams oder von Experten der Asyl-Unterstützungsteams erfasst und übermittelt werden (Abs. 3). Absatz 4 legt fest, dass ein Datensatz mit den Datensätzen, die denselben Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen betreffen, verknüpft wird.

### *Art. 16 Informationen zur Rechtsstellung der betroffenen Person*

Sobald der verantwortliche Mitgliedstaat gemäss der AMMR-Verordnung bestimmt wurde, muss neu der Mitgliedstaat, der das Verfahren zur Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats durchführt, seinen zu der betreffenden Person gespeicherten Datensatz durch Hinzufügen des verantwortlichen Mitgliedstaats aktualisieren (Abs. 1).

Der neue Absatz 2 entspricht im Wesentlichen dem aktuellen Inhalt von Artikel 10 der Verordnung (ausser Bst. e, der in Abs. 3 einfließt).

Geht die Zuständigkeit gemäss den Artikeln 37 und 68 der AMMR-Verordnung auf einen anderen Mitgliedstaat über, gibt der Mitgliedstaat, der die Verschiebung der Zuständigkeit feststellt, den zuständigen Mitgliedstaat an (Abs. 3).

In den beiden oben genannten Fällen unterrichtet Eurodac so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von 72 Stunden, alle Herkunftsmitgliedstaaten über die Übermittlung solcher Daten durch einen anderen Herkunftsmitgliedstaat, der einen Treffer

erzielt hat. Diese Herkunftsmitgliedstaaten aktualisieren auch den neu zuständigen Mitgliedstaat in ihren entsprechenden Datensätzen (Abs. 4).

#### *Art. 17            Datenspeicherung*

Das Eurodac-System funktionierte bislang nur mit Fingerabdruckdaten, das heisst mit Ausnahme des Geschlechts der betroffenen Person wurden keine weiteren personenbezogenen Daten gespeichert. Neu müssen unter anderem weitere Personendaten (Gesichtsbild, Vornamen, Nachname[n], Aliasnamen, Nationalität, Geburtsdatum, Geburtsort; Abs. 1 Bst. b–f) sowie, falls vorhanden, Angaben zu den Ausweisdokumenten gespeichert werden (Art. 1 Bst. i). Dabei ist auch vorgesehen, dass eine eingescannte Farbkopie des Identitätsausweises oder des Reisedokuments im System erfasst wird (Bst. j).

Zusätzlich müssen unter anderem noch die folgenden Daten gespeichert werden, sofern diese vorhanden sind: der zuständige Mitgliedstaat gemäss Artikel 16 Absatz 1–3 (Abs. 2 Bst. a), die Ausstellung eines Visums, der ausstellende Mitgliedstaat und die zugehörige Nummer des Visumsantrags (Abs. 2 Bst. h). Zudem muss festgehalten werden, wenn eine Person nach einer Sicherheitskontrolle eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte (Abs. 2 Bst. i). Falls ein Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt oder eine Unterstützung für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung gewährt wurde, muss dies ebenfalls erfasst werden (Abs. 2 Bst. j und l).

Absatz 3 legt zudem fest, welche dieser erhobenen Daten den Datensatz darstellen, mit dem eine Prüfung auf Mehrfachidentitäten gemäss Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/818 automatisch vorgenommen wird.

Kommt der Herkunftsmitgliedstaat nach dem Überprüfungsverfahren oder nach einer Prüfung gemäss Artikel 16 Absatz 4 der AMMR-Verordnung zum Schluss, dass die festgestellte Bedrohung der inneren Sicherheit nicht mehr besteht, löscht er die Sicherheitsmarkierung aus dem Datensatz, nachdem er alle anderen Mitgliedstaaten konsultiert hat, die einen Datensatz über dieselbe Person registriert haben. Diese Information geht an alle Mitgliedstaaten, die gewisse Treffer verursacht haben (Kategorien II, III und VII; Abs. 4)

*Kapitel III:        Zum Zweck der Durchführung eines Aufnahmeverfahrens registrierte Personen und gemäss einer nationalen Neuansiedlungsregelung aufgenommene Personen*

*Abschnitt 1        Zum Zweck der Durchführung eines Aufnahmeverfahrens gemäss dem Unionsrahmen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen registrierte Personen*

#### *Art. 18            Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Nach der Registrierung und spätestens vor dem Entscheid über die allfällige Aufnahme gemäss Artikel 9 Absatz 9 der Resettlement-Verordnung übermittelt der Mitgliedstaat die biometrischen Daten von jeder Person ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr an Eurodac. Diese Verpflichtung gilt nicht, wenn ein negativer Entscheid

ohne einen Abgleich biometrischer Daten gefällt werden kann (Abs. 1). Die biometrischen Daten müssen auch dann erhoben werden, wenn ein Mitgliedstaat internationalen Schutz oder einen nationalen humanitären Status gemäss der Resettlement-Verordnung gewährt, die Aufnahme aus einem der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f oder Artikel 7 der Resettlement-Verordnung genannten Gründe verweigert oder das Aufnahmeverfahren einstellt. Diese und weitere Daten müssen spätestens 72 Stunden nach dem Entscheid an Eurodac gesendet werden (Abs. 2). Die Bestimmungen über die Nichteinhaltung der Frist und der fehlenden Möglichkeit der Abnahme der Daten aufgrund des Schutzes der Gesundheit entsprechen den bisherigen Bestimmungen, wobei die Frist von 48 Stunden nicht zur Anwendung kommt (Abs. 3). Die Abnahme und Übermittlung von Daten kann auf Ersuchen an einen anderen Mitgliedstaat, die EUAA oder eine internationale Organisation übertragen werden (Abs. 4). Die Agentur und internationale Organisationen haben für die Zwecke dieses Artikels keinen Zugriff auf Eurodac (Abs. 5).

#### *Art. 19            Datenspeicherung*

Artikel 19 legt fest, welche Daten dieser Personenkategorie in Eurodac gespeichert werden sollen. Insbesondere sollen das Datum der Entscheidung über die Gewährung eines internationalen Schutzes oder eines nationalen humanitären Status sowie die Daten der Verweigerung und der Einstellung des Zulassungsverfahrens gemäss der Resettlement-Verordnung gespeichert werden, sofern diese Daten vorhanden sind (Absatz 1 Bst. o–q). Weiter wird festgelegt, welche dieser erhobenen Daten den Datensatz darstellen, mit dem eine Prüfung auf Mehrfachidentitäten gemäss Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/818 automatisch vorgenommen wird (Abs. 2).

#### *Abschnitt 2      Gemäss einer nationalen Neuansiedlungsregelung aufgenommene Personen*

#### *Art. 20            Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Sobald eine Person ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr im Rahmen eines nationalen Neuansiedlungsprogramms zugelassen wurde, erfasst der Mitgliedstaat die biometrischen und die restlichen in Artikel 21 Buchstaben c–o genannten Daten und übermittelt diese spätestens nach 72 Stunden an Eurodac (Abs. 1).

Ist es aufgrund des Zustands der Fingerkuppen nicht möglich, Fingerabdrücke in einer angemessenen Qualität abzunehmen, nimmt der Herkunftsmitgliedstaat die Fingerabdrücke erneut ab und übermittelt sie anschliessend so bald wie möglich (Abs. 2).

Die Mitgliedstaaten nehmen die biometrischen Daten einer Person, die aufgrund von Massnahmen zur Gewährleistung ihrer Gesundheit oder zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Rahmen eines nationalen Neuansiedlungsprogramms aufgenommen wurde, so bald wie möglich, spätestens jedoch 48 Stunden nach Wegfall dieser gesundheitlichen Gründe, ab und übermitteln sie (Abs. 3).

*Art. 21      Datenspeicherung*

Artikel 21 legt fest, welche Daten dieser Personenkategorie in Eurodac gespeichert werden sollen. Unter anderem soll das Datum gespeichert werden, an dem internationaler Schutz oder ein humanitärer Status nach nationalem Recht gewährt wurde (Abs. 1 Bst. o). Zudem wird festgelegt, mit welchem Datensatz eine Prüfung auf Mehrfachidentitäten gemäss Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/818 automatisch vorgenommen wird (Abs. 2).

*Kapitel IV:      Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden*

Kapitel IV bezieht sich auf Personen, die illegal die Schengen-Grenze überschreiten. Diese Personenkategorie ist bereits in der geltenden Verordnung vorgesehen.

*Art. 22      Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Der revidierte Artikel sieht neu nicht nur die Erfassung der Fingerabdrücke, sondern auch des direkt vor Ort aufgenommenen Gesichtsbilds vor, einschliesslich von Minderjährigen ab sechs Jahren (Abs. 1). Die Bestimmungen zur Datenlieferung entsprechen weitgehend der geltenden Regelung. Absatz 2 regelt, welche Daten erfasst werden müssen. Es werden verschiedene neue Daten genannt, insbesondere eine eingescannte Farbkopie der Identitäts- oder Reisedokumente. Absatz 3 sieht vor, dass zusätzliche Daten bereitgestellt werden müssen, sofern verfügbar. Dazu gehört beispielsweise die Information, dass die Ausreise der betreffenden Person festgestellt worden ist oder dass sie rückgeführt wurde. Ebenfalls im System einzugeben ist der Staat, der die Person im Rahmen der Relocation übernimmt, sowie der Hinweis, dass die Person Rückkehrhilfe erhalten hat oder dass sie eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte gemäss der Überprüfungsverordnung.

Die Absätze 4–6 entsprechen den geltenden Absätzen von Artikel 14 betreffend Personen, welche die Grenze illegal überschreiten. Sie beziehen sich auf die Datenübermittlung an das Zentralsystem und an den CIR innerhalb von 72 Stunden und die entsprechenden Ausnahmen. Im Zentralsystem ist auch anzugeben, ob die Person den Schengen-Raum aufgrund einer Wegweisungsverfügung oder einer Rückführung verlassen hat (Abs. 7). Ausserdem können Mitglieder der europäischen Grenz- und Küstenwacheteams und Asylsachverständige, die Aufgaben und Befugnisse gemäss der Verordnung (EU) 2019/1896<sup>68</sup> und der Verordnung (EU) 2021/2303 wahrnehmen, einen Scan des Reisedokuments oder des Identitätsausweises erfassen (Abs. 8). Zudem wird jeder Datensatz mit anderen Datensätzen der gleichen Personenkategorie verknüpft, wenn sie dieselbe Person betreffen (Abs. 9). Absatz 10 regelt zudem, unter welchen Umständen bzw. mit welchem Datensatz ein automatischer Abgleich mit an-

<sup>68</sup> Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, Fassung gemäss ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

deren europäischen Informationssystemen im Sinne der Interoperabilität und eine Verifizierung von Mehrfachidentitäten nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/818 erfolgt.

*Kapitel V: Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten*

Dieses Kapitel befasst sich mit Personen, die sich unrechtmässig im Schengen-Raum aufhalten. Diese Personenkategorie besteht bereits. Heute werden ihre Daten zwecks Abgleichs erfasst, aber nicht in Eurodac gespeichert.

*Art. 23 Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Dieser Artikel ersetzt teilweise den geltenden Artikel 17.

Absatz 1 sieht künftig eine Pflicht zur Erfassung der biometrischen Daten aller illegal aufhältigen Personen ab sechs Jahren vor.

Gemäss Absatz 2 sollen die Daten analog der anderen Personenkategorien innerhalb von 72 Stunden nach dem Aufgreifen der betroffenen Person an das Zentralsystem übermittelt werden. Die Neuerungen in Bezug auf die Datenerfassung sind im Wesentlichen die gleichen wie bei Personen, die illegal eine Dublin-Grenze überschreiten. Es sind soweit möglich die gleichen zusätzlichen Daten zu erfassen, wie sie in Artikel 13 aufgeführt sind. Als weitere Information ist das Datum der Ankunft der betroffenen Person nach der erfolgreichen Überstellung im Rahmen eines Relocation-Verfahrens im System einzugeben (Abs. 3).

Absatz 4 hält fest, dass die massgebenden Daten auch an den CIR übermittelt werden und dass die Nichteinhaltung der Frist von 72 Stunden aus technischen Gründen die Staaten nicht von der Verpflichtung entbindet, die Daten spätestens 48 Stunden nach erfolgreicher Abnahme zu übermitteln. Absatz 5 sieht die gleiche Regelung vor in Fällen, in denen aufgrund von Massnahmen zum Schutz der Gesundheit keine Erfassung möglich ist. Im Zentralsystem ist auch anzugeben, ob und wann die Person den Schengen-Raum aufgrund einer Wegweisungsverfügung verlassen hat (Abs. 6). Auch hier werden die verschiedenen Datensätze, welche die gleiche Person betreffen und gemäss Absatz 1 erfasst werden, miteinander verknüpft (Abs. 7). Zudem wird geregelt, unter welchen Umständen (vorhandene Daten) ein automatischer Abgleich im Sinne der Interoperabilität erfolgt (Abs. 8). Zudem wird geregelt, unter welchen Umständen, das heisst mit welchem Datensatz (vorhandene Daten) eine Verifizierung von Mehrfachidentitäten nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/818 erfolgt (Abs. 8).

*Kapitel VI: Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft werden*

Dieses neue Kapitel befasst sich mit der Erfassung der Daten von Personen, die nach einer Seenotrettung ausgeschifft werden, in Eurodac.

---

*Art. 24 Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Bei dieser neuen Personenkategorie sind die gleichen Daten zu erfassen wie bei den anderen Kategorien, und es gelten die gleichen Fristen (Abs. 2–5). Absatz 5 regelt das Vorgehen bei gravierenden technischen Problemen. Auch die Bestimmungen betreffend die Datenübermittlung sind die gleichen. Bei einem starken Zustrom von Migrantinnen und Migranten kann die vorgesehene Frist um weitere 48 Stunden verlängert werden (Abs. 6). Spezifisch für diese Personenkategorie zu übermitteln sind der Ort und das Datum der Ausschiffung.

Absatz 3 sieht vor, dass die Art und Nummer des Identitäts- oder Reisedokuments, der Code des ausstellenden Staats und das Ablaufdatum des Dokuments erfasst werden müssen, soweit diese Informationen oder Daten verfügbar sind. Es ist auch ein Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments zu erfassen. Ebenso Informationen zur Relocation, zur Gewährung von Rückkehrhilfe und zum Sicherheitsaspekt. Die effektive Ausreise nach einem Rückkehrenscheid ist im System einzugeben (Abs. 7).

In bestimmten Fällen können Mitglieder der europäischen Grenz- und Küstenwachteams oder Asylsachverständige in Ausübung ihrer Kompetenzen und im Namen des Staats, der sich an einer Rettungsaktion beteiligt, die Daten und den Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments erfassen (Abs. 8). Auch hier wird jeder Datensatz mit anderen Datensätzen verknüpft, die denselben Drittstaatsangehörigen betreffen (Abs. 9). Dadurch, dass die Daten an das Eurodac-System übermittelt werden, darf weder die gesuchstellende Person noch die Anwendung der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement beeinträchtigt werden (Abs. 10). Bei der Erstellung eines solchen Datensatzes wird ein automatischer Abgleich in den anderen Schengen-Systemen im Rahmen der Interoperabilität durchgeführt (Abs. 11).

*Kapitel VII: Informationen für die Übernahme**Art. 25 Informationen zum Übernahmestatus der betroffenen Person*

Sobald ein Dublin-Staat gemäss Artikel 67 Absatz 9 der AMMR-Verordnung zur Übernahme einer Person verpflichtet ist, aktualisiert der begünstigte Staat seine Datensätze (Asyl, illegale Einreise, illegaler Aufenthalt, Seenotrettung), indem er den Übernahmestaat hinzufügt (Abs. 1).

Der Staat, der die Übernahme einer Person bestätigt hat, erfasst nach deren Ankunft gemäss den Artikeln 17 und 23 der vorliegenden Verordnung die Daten zur Person, einschliesslich des Ankunftsdatums. Der Datensatz wird im Einklang mit Artikel 29 Absatz 1 zum Zweck des Datenabgleichs nach den Artikeln 27 und 28 der Eurodac-Verordnung gespeichert.

*Kapitel VIII: Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen**Art. 26 Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten*

Die Mitgliedstaaten sind künftig verpflichtet, die biometrischen Daten von Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, unverzüglich in Eurodac zu erfassen

(Abs. 1). Spätestens zehn Tage nach der Registrierung einer Person als vorübergehend schutzbedürftig, müssen weitere Daten in Eurodac erfasst werden. Diese Daten entsprechen grundsätzlich denjenigen der übrigen Personenkategorien (vgl. u. a. Art. 10 Abs. 1 und 11 Abs. 2). Zusätzlich müssen der Ort und das Datum der entsprechenden Registrierung angegeben werden. Wird eine Person gemäss Artikel 28 der Massenzustrom-Richtlinie vom vorübergehenden Schutz ausgeschlossen, ist dies ebenfalls zu vermerken. Auch muss ein Verweis auf den einschlägigen Beschluss für die Anwendung des vorübergehenden Schutzes aufgenommen werden (Abs. 2 Bst. o und p).

Die weiteren Regelungen zur Übermittlung der Daten (Abs. 3–7) entsprechen denjenigen für die übrigen Personenkategorien.

*Kapitel IX Verfahren für den Abgleich der Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die beim illegalen Überschreiten einer Grenze aufgegriffen werden oder die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die zum Zweck der Durchführung eines Aufnahmeverfahrens registriert sind oder die gemäss einer nationalen Neuansiedlungsregelung aufgenommen wurden, von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft wurden, sowie von Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen*

*Art. 27 Abgleich von biometrischen Daten*

Artikel 27 wird geändert und regelt neu den Abgleich von Fingerabdruck- und Gesichtsbilddaten im Eurodac-Zentralsystem.

Die Daten werden bei der Erfassung im System mit den Daten abgeglichen, die zuvor von einem Schengen-Staat nach den Artikeln 15, 18 Absatz 2, 20, 22–24 und 26 (internationaler Schutz, Resettlement, illegaler Grenzübertritt, illegaler Aufenthalt, aus Seenot gerettete Personen, Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen) übermittelt wurden; davon ausgenommen sind die Fälle nach Artikel 16 Absatz 2 Buchstaben a (Ankunft im Zuge einer Überstellung) und c (Ausreise aus dem Schengen-Raum) sowie den Artikeln 18 und 20 (Resettlement). Die Staaten erhalten wie bereits heute das Ergebnis des Abgleichs (Abs. 4). Ein Treffer umfasst alle erfassten Personendaten sowie die gekennzeichneten Daten. Ein Treffer, der die Bestimmung der Dublin-Zuständigkeit ermöglicht, hat Vorrang vor allen anderen Treffern (Abs. 5).

*Art. 28 Abgleich von Gesichtsbilddaten*

Artikel 28 hält fest, dass eine Abfrage anhand der Gesichtsbilddaten erfolgen kann, wenn aufgrund der Qualität der Fingerabdrücke kein zuverlässiger Abgleich möglich ist oder wenn die Fingerabdrücke fehlen (Abs. 1). Die Ergebnisse werden gemäss dem Verfahren von Artikel 38 Absatz 5 an die Staaten übermittelt. Die Fingerabdruck- und Gesichtsbilddaten der sieben Datenkategorien (Personen, die internationalen Schutz beantragen, Personen in einem Rückübernahmeverfahren, Personen in einem Resettlement-Verfahren, Personen, die beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen werden,

illegal aufhältige Personen, Personen, die vorübergehenden Schutz geniessen, aus Seenot gerettete Personen) werden künftig erfasst und können auch für einen Abgleich verwendet werden. Die Daten, anhand derer eine Abfrage erfolgen kann, entsprechen den in Artikel 27 genannten Daten. Durch erweiterte Abfragemöglichkeiten können irreguläre Bewegungen und Sekundärbewegungen in der gesamten EU nachverfolgt und unter Umständen auch die Identität der betreffenden Person auch ohne gültige Identitätsdokumente festgestellt werden (Abs. 4).

*Kapitel X      Aufbewahrung der Daten, vorzeitige Löschung der Daten und Datenmarkierung*

*Art. 29      Aufbewahrung der Daten*

Artikel 29 entspricht den geltenden Artikeln 12 und 16. Er regelt die Dauer der Datenaufbewahrung im Eurodac-System. Es wird nicht ausdrücklich auf den CIR verwiesen, obwohl die Daten dort ebenso lange gespeichert bleiben wie im Quellsystem (hier Eurodac). Die Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, werden nach wie vor zehn Jahre lang aufbewahrt (Abs. 1). Damit soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten Sekundärbewegungen innerhalb der EU von Personen, denen der internationale Schutzstatus gewährt wurde, nachverfolgen können.

Die biometrischen Daten der Personen, die für das Resettlement-Verfahren in Frage kommen, werden nicht in Eurodac gespeichert (Abs. 2). Die übrigen Daten dieser Personenkategorie werden während fünf Jahren aufbewahrt (Abs. 3). Die Daten von Personen, deren Aufnahme im Rahmen eines Neuansiedlungsprogramms verweigert wird, werden ab der Erfassung für drei Jahre gespeichert. Dies gilt auch für Personen, bei denen ein Mitgliedstaat das Aufnahmeverfahren einstellt (Abs. 4). Falls Personen in ein Resettlement-Programm aufgenommen werden, werden die Daten ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der biometrischen Daten fünf Jahre aufbewahrt (Abs. 5).

Die Daten von illegal eingereisten Personen werden künftig nicht mehr 18 Monate, sondern fünf Jahre lang aufbewahrt (Abs. 6). Eine längere Datenaufbewahrung ist erforderlich für eine angemessene Überwachung der irregulären Einwanderung und Sekundärmigration in der EU. Diese Aufbewahrungsfrist entspricht der Höchstdauer eines Einreiseverbots zum Zweck der Migrationssteuerung gemäss Artikel 11 der Rückführungsrichtlinie, der Frist für die Speicherung von Visadaten (Art. 23 der Verordnung [EG] Nr. 767/2008) und der vorgeschlagenen Dauer für die Datenspeicherung im Einreise-/Ausreisensystem (Art. 34 der EES-Verordnung).

Fingerabdruckdaten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die kein Asylgesuch gestellt haben, werden während fünf Jahren aufbewahrt (Abs. 7). Die Daten von aus Seenot geretteten Personen werden fünf Jahre (Abs. 8) und die Daten von Personen mit vorübergehender Schutzgewährung ein Jahr (Abs. 9) aufbewahrt. Die Aufbewahrungsdauer kann jedoch je nach Dauer des vorübergehenden Schutzes verlängert werden. Die Daten von Resettlement-Flüchtlingen werden während fünf Jahren nach Abnahme der biometrischen Daten aufbewahrt (Abs. 3).

Nach Ablauf der vorgesehenen Aufbewahrungsdauer werden die Daten automatisch gelöscht (Abs. 10).

---

*Art. 30 Vorzeitige Löschung der Daten*

Artikel 30 entspricht dem geltenden Artikel 13. Eine vorzeitige Löschung im Eurodac-System und im CIR kann jedoch nur erfolgen, wenn die betreffende Person die Staatsangehörigkeit eines Schengen-Staats erworben hat. Die vorzeitige Löschung der Daten gilt unverändert für Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, sowie für irreguläre Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, welche die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats erworben haben. Diese Regelung gilt auch für die neuen Personenkategorien. Wenn diese Personen die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats erworben haben, fallen sie nicht mehr in den Anwendungsbereich der Verordnung und ihre Personendaten werden vorzeitig gelöscht. Eurodac informiert ausserdem den Herkunftsmitgliedstaat über die Löschung (Abs. 2).

Die Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, denen ein Aufenthaltstitel erteilt wurde oder die das Hoheitsgebiet der EU verlassen haben, werden nicht mehr vorzeitig gelöscht. Diese Daten müssen gespeichert werden für den Fall, dass die Gültigkeit eines Aufenthaltstitels, mit dem in der Regel eine befristete Duldung erteilt wird, eines Tages abläuft und die betreffende Person die zulässige Aufenthaltsdauer überschreitet oder ein illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, der in einen Drittstaat zurückgekehrt ist, versucht, irregulär wieder in die EU einzureisen.

*Art. 31 Datenmarkierung*

Artikel 31 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 18. Neu sollen die Daten der in Eurodac registrierten Personen mit rechtswidrigem Aufenthalt, der zuvor aus Seenot geretteten Personen oder der Personen, die vorläufigen Schutz geniessen und eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben (Abs. 4), nicht mehr gelöscht, sondern markiert werden – so wie dies bereits heute für Personen mit internationaler Schutzgewährung vorgesehen ist (Abs. 1). Verliert die Person ihren Status oder wird eine Bewilligung widerrufen, so ist die Markierung in Eurodac zu entfernen. Somit ist ein Abgleich mit diesen Daten bis zu deren Löschung möglich.

Diese Daten sollen künftig markiert werden, damit ein Mitgliedstaat, der bei der Eurodac-Abfrage einen Treffer im Zentralsystem erzielt hat, anhand der markierten Daten feststellen kann, dass der Drittstaatsangehörige von einem anderen Dublin-Staat einen Aufenthaltstitel erhalten hat. Die betreffende Person kann dann gegebenenfalls nach Artikel 6 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie an den Staat überstellt werden, der den Aufenthaltstitel erteilt hat.

Daten zu Personen, die internationalen Schutz beantragen, und zu illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben und denen ein befristeter Aufenthaltstitel gewährt wurde, werden nicht für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke gesperrt. Die Daten sind abrufbar, solange sie im System gespeichert sind. Damit soll sichergestellt werden, dass in Fällen, in denen ein Aufenthaltstitel vor Ablauf der fünfjährigen Aufbewahrungsfrist abläuft, die Daten noch abrufbar sind. Daten zu Asylsuchenden werden diesbezüglich weiterhin anders behandelt, da es wahrscheinlicher ist, dass einer asylsuchenden Person, die internationalen Schutz genießt, eine Verlängerung des Aufenthaltstitels oder ein langfristiger Aufenthaltstitel gewährt wird (Abs. 2 und 5). Eine Markierung wird daher beibehalten, solange *der Schutz* gewährt wird.

Ein neuer Absatz 6 sieht vor, dass für die Zwecke von Artikel 68 der AMMR-Verordnung der Übernahmestaat sich nach der Erfassung der Daten gemäss Artikel 25 Absatz 2 als zuständiger Staat registriert und diese Daten mit der vom Staat, der den Schutz gewährt hat, eingeführten Kennzeichnung markiert.

*Kapitel XI Verfahren für den Abgleich und die Übermittlung von Daten für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung*

*Art. 32 Verfahren für den Abgleich biometrischer oder alphanumerischer Daten mit Eurodac-Daten*

Artikel 32 übernimmt den Inhalt des geltenden Artikels 19. Er erwähnt die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild (biometrische Daten) sowie die alphanumerischen Daten und passt daher die Verweise auf die massgebenden Artikel an. Die Bestimmungen für den Zugang der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden wurden geringfügig geändert um sicherzustellen, dass die im Zentralsystem gespeicherten Datenkategorien zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken überprüft werden können und künftig Abfragen anhand von Gesichtsbilddaten möglich sind. Zudem wird nun neu nicht mehr von Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr, sondern präziser von Daten zu Strafverfolgungszwecken im Hinblick auf die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten gesprochen.

*Art. 33 Voraussetzungen für den Zugang der benannten Behörden zu Eurodac*

Artikel 33 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 20, obwohl die Rechte der Behörden aufgrund der Möglichkeit, die Eurodac-Daten mit Gesichtsbilddaten und alphanumerischen Daten abzugleichen, effektiv gestärkt werden. Neu wird erwähnt, dass die Schengen-Staaten das zentrale Visumsystem und gleichzeitig das Eurodac-System abfragen können nach einem begründeten Antrag der benannten Behörden (Abs. 1). Die bisherige Pflicht zur vorherigen Abfrage wird somit aufgehoben. Wie bereits heute erfolgen Systemabfragen über den NAP (National Acces Point). Dieser übermittelt die massgebenden Daten an die zentrale Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde, welche die Anträge der benannten Behörden prüft.

Die benannten Behörden sind auch zur direkten Abfrage des CIR berechtigt um zu bestimmen, ob die betreffende Person in einer europäischen Datenbank registriert ist (Abs. 2). In diesem Fall können die Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden direkt über den NAP auf Eurodac-Daten zugreifen, ohne vorgängig eine Abfrage in nationalen Datensammlungen und in nationalen AFIS-Systemen aller Mitgliedstaaten vorzunehmen. Die Systemabfragen erfolgen anhand alphanumerischer oder biometrischer Daten (Abs. 3).

*Art. 34 Voraussetzungen für den Zugang von Europol zu Eurodac*

Artikel 34 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 21. Neu wird festgehalten, dass Europol Zugang zum CIR hat. Zudem kann Europol künftig das Eurodac-

System auch mit Gesichtsbilddaten und alphanumerischen Daten abfragen. Wie bereits heute kann die Abfrage auch anhand der Fingerabdrücke erfolgen. Europol kann die Eurodac-Daten nach einer Abfrage des CIR gemäss Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/818 abfragen, sofern dieser die Eurodac-Daten der gesuchten oder verdächtigen Person enthält (Abs. 2).

*Art. 35            Kommunikation zwischen den benannten Behörden, den Prüfstellen, den nationalen Zugangsstellen und der Europol-Zugangsstelle*

Artikel 35 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 22. Er hält neu fest, dass Europol eine Abfrage über eine sichere zentrale Zugangsstelle vornehmen kann (Abs. 1). Europol muss die Daten künftig auch in einem für den Abgleich in Eurodac und im CIR geeigneten Format übermitteln (Abs. 2).

*Kapitel XII     Datenverarbeitung, Datenschutz und Haftung*

*Art. 36            Verantwortung für die Datenverarbeitung*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem bis anhin geltenden Artikel 23. Es erfolgen lediglich sprachliche Anpassungen: Die Daten werden neu an Eurodac und nicht ans Zentralsystem übermittelt. Des Weiteren wurden hauptsächlich kleine redaktionelle Änderungen vorgenommen und Verweise angepasst.

*Art. 37            Übermittlung*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 24. Es wurden hauptsächlich kleine redaktionelle Änderungen vorgenommen und Verweise angepasst. Die neuen Kategorien von Personen oder Anfragen sind in diesem Artikel dargestellt (Abs. 4).

*Art. 38            Datenabgleich und Übermittlung der Ergebnisse*

Neu muss das Ergebnis des Abgleichs der Fingerabdruckdaten nur noch von einer Fachperson für Daktyloskopie geprüft werden, wenn dies erforderlich erscheint. Zudem können Mitgliedstaaten, wenn das Zentralsystem sowohl einen Fingerabdrucktreffer als auch einen Gesichtsbildtreffer liefert, das Ergebnis des Abgleichs der Gesichtsbilder überprüfen. Für die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a–c und j dieser Verordnung genannten Zwecke erfolgt die endgültige Identifizierung durch den Herkunftsmitgliedstaat in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten (Abs. 4). Die Abgleiche anhand der Fingerabdrücke gehen jedoch vor (vgl. Art. 16 Abs. 1). Wenn nur ein Treffer auf der Grundlage eines Gesichtsbilds vorliegt, wird das Ergebnis im empfangenden Mitgliedstaat unverzüglich von einem geschulten Sachverständigen überprüft und verifiziert. Für die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a–c und j genannten Zwecke wird die endgültige Identifizierung vom Herkunftsmitgliedstaat in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten vorgenommen. Von Eurodac erhaltene Informationen über andere Daten, die sich als

unzuverlässig erweisen, werden gelöscht, sobald die Unzuverlässigkeit der Daten festgestellt wird (Abs. 5). Die Mitgliedstaaten werden künftig nur noch eu-LISA über falsche Treffer in Eurodac unterrichten (Abs. 6).

*Art. 39 Kommunikation zwischen Mitgliedstaaten und Eurodac*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 26.

*Art. 40 Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten und Berichtigung oder Löschung dieser Daten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 27. Neu wird das Zugangsrecht für die Abfrage der im CIR gespeicherten Eurodac-Daten geregelt. Der Zugang wird nach den Artikeln 20 und 21 der Verordnung (EU) 2019/818 den ordnungsgemäss ermächtigten Bediensteten der nationalen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten und den Einrichtungen der EU gewährt. Dieser Zugang ist auf den Umfang beschränkt, der für die Erfüllung der Aufgaben dieser nationalen Behörden und EU-Einrichtungen im Einklang mit diesen Zwecken erforderlich ist. Zudem muss er in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen (Abs. 4). Ausserdem wird neu auf die Datenschutz-Grundverordnung verwiesen in Bezug auf die Berichtigung nicht korrekter Daten (Abs. 5). In Absatz 6 wird ein Verweis angepasst.

*Art. 41 Aufzeichnung der Datenverarbeitungsvorgänge*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 28. In dieser Bestimmung wird neu festgehalten, dass eu-LISA Aufzeichnungen über jede Datenverarbeitung führt, wenn das ETIAS-Zentralsystem seine Daten mit denjenigen von Eurodac vergleicht oder die nationale ETIAS-Einheit auf das System zugreift (Abs. 2). Zudem führen die Mitgliedstaaten und eu-LISA Aufzeichnungen über jeden Datenverarbeitungsvorgang, der durch die zuständigen Visumbehörden in Eurodac und im VIS vorgenommen wird (Abs. 3).

*Art. 42 Recht auf Information*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 29 Absätze 1–3. Neu wird festgehalten, dass eine Person informiert wird, wenn eine Sicherheitsprüfung ergeben hat, dass sie eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte (Abs. 1 Bst. c) und sie insbesondere Auskunft über ihre Daten und die Löschung von unrechtmässig verarbeiteten Daten verlangen kann (Abs. 1 Bst. g). Zudem hat die betroffene Person neu das Recht, eine Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde einzureichen (Abs. 1 Bst. h). Bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen muss das Verfahren mit Merkblättern, Infografiken, Demonstrationen oder gegebenenfalls einer Kombination dieser Hilfsmittel erläutert werden. Deren Gestaltung muss für die Minderjährigen verständlich sein (Abs. 2).

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

In den Absätzen 1, 2 (entspricht dem heutigen Art. 29 Abs. 4) und 3 (neu) werden Verweise angepasst und ausdrücklich die Rechte der betroffenen Personen erwähnt (Recht auf Auskunft, Berichtigung, Vervollständigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung sowie Beschränkung der Rechte). Zudem wird explizit erwähnt, dass das Auskunftsrecht auch diejenigen Daten einschliesst, die festhalten, dass die betroffene Person eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen könnte, vorbehältlich der Einschränkung gemäss Artikel 23 der Datenschutz-Grundverordnung.

Die Absätze 4–8 entsprechen grundsätzlich den geltenden Absätzen 7–11, und Absatz 9 entspricht grundsätzlich dem geltenden Absatz 13.

*Art. 44      Überwachung durch die nationalen Aufsichtsbehörden*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 30. Es wurden hauptsächlich kleine redaktionelle Änderungen vorgenommen und Verweise angepasst.

*Art. 45      Kontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 31. Es wurden hauptsächlich kleine redaktionelle Änderungen vorgenommen.

*Art. 46      Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und  
dem Europäischen Datenschutzbeauftragten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 32. Der gemeinsame Tätigkeitsbericht muss neu ein Kapitel über jeden Mitgliedstaat enthalten, das von der nationalen Aufsichtsbehörde des jeweiligen Mitgliedstaats erstellt wird.

*Art. 47      Schutz der für die Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung  
verarbeiteten personenbezogenen Daten*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 33, wobei Absatz 1 dieser Bestimmung gestrichen wurde, da er auf einen nicht mehr geltenden Rahmenbeschluss Bezug nimmt. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol wird neu vom EDSB überwacht (Abs. 2). Zudem wurden Verweise angepasst.

*Art. 48      Datensicherheit*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 34. Zusätzlich zu den bisherigen Massnahmen muss gewährleistet werden, dass die Nutzung von automatisierten Datenverarbeitungssystemen durch Unbefugte verhindert wird (Abs. 2 Bst. e) und installierte Systeme im Fall einer Unterbrechung wiederhergestellt werden können (Abs. 2 Bst. l). Zudem muss sichergestellt sein, dass die Systemfunktionen von Eurodac ausgeführt werden, das Auftreten von Fehlern im System gemeldet wird und gespeicherte personenbezogene Daten nicht durch eine Fehlfunktion des Systems beschädigt werden können (Abs. 2 Bst. m). Neben den Mitgliedstaaten muss neu auch

Europol eu-LISA über die in ihren Systemen im Zusammenhang mit Eurodac festgestellten Sicherheitsvorfälle benachrichtigen (Abs. 3). Eine Aktualisierung des Sicherheitsumfelds von Eurodac soll vor der operativen Nutzung des Systems stattfinden (Abs. 4). Die EUAA ist insbesondere für die Verabschiedung eines Datensicherheitsplans verantwortlich (Abs. 5).

*Art. 49            Verbot der Übermittlung von Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen oder private Stellen*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 35. Die Regelung des geltenden Absatzes 2 findet neu auch Anwendung, wenn Daten zwischen einem Mitgliedstaat und Europol ausgetauscht werden. Zudem muss die Datenübermittlung unter anderem notwendig sowie verhältnismässig sein und sie benötigt die Zustimmung des Mitgliedstaats, der die Daten erfasst hat (Abs. 3). Es dürfen keine Informationen bezüglich eines Antrags auf internationalen Schutz oder hinsichtlich der Durchführung oder Zulassung eines Neuansiedlungsprogramms (Resettlement) an einen Drittstaat weitergegeben werden (Abs. 4). Absatz 5 entspricht dem bisherigen Absatz 3, wobei die Verweise angepasst werden.

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

Die Weitergabe von Informationen an Drittstaaten, internationale Organisationen oder private Stellen war bis anhin strikt untersagt. Wenn ein Mitgliedstaat unter gewissen Voraussetzungen aufgrund eines Treffers personenbezogene Daten von Personen erlangt hat, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, beim illegalen Überschreiten der Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden oder sich unrechtmässig in einem Mitgliedstaat aufhalten, können diese mit Zustimmung des Mitgliedstaates, der die Daten erfasst hat, neu an einen Drittstaat übermittelt werden (Abs. 1). Die Übermittlung der Daten an einen Drittstaat erfolgt in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts, allfälligen Rückübernahmeabkommen und dem nationalen Recht des Mitgliedstaats, der die Daten übermittelt (Abs. 2). Die Daten werden ausschliesslich zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung eines Ausweises oder Reisedokuments für einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr übermittelt (Abs. 3 Bst a). Dabei muss der betroffene Drittstaatsangehörige darüber informiert werden, dass seine personenbezogenen Daten an die Behörden eines Drittstaats weitergegeben werden können (Abs. 3 Bst. b). Der Vollzug der Datenschutz-Grundverordnung bezüglich der Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten gemäss diesem Artikel sowie auch hinsichtlich des Zwecks, der Verhältnismässigkeit und der Notwendigkeit von Übermittlungen auf der Grundlage von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe d Datenschutz-Grundverordnung, unterliegt der Überwachung durch die in Kapitel VI der Datenschutz-Grundverordnung eingerichtete nationale unabhängige Kontrollstelle (Abs. 4). Die Übermittlung von personenbezogenen Daten an Drittstaaten berührt die Rechte der betroffenen Personen nicht; dies betrifft insbesondere das Non-Refoulement-Gebot und das Verbot der Weitergabe oder Einholung von Informationen gemäss Artikel 7 der Asylverfahrensverordnung (Abs. 5). Ein Drittstaat darf auch keinen direkten Zu-

gang zum Eurodac haben, um biometrische Daten oder andere personenbezogene Daten eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen abzugleichen oder zu übermitteln. Zudem darf ein Drittstaat auch keinen Zugang über die nationale Zugangsstelle eines Mitgliedstaats erhalten (Abs. 6).

#### *Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 36. Neu wird festgehalten, dass das Protokoll oder die Dokumentation gegebenenfalls einen Hinweis auf die Nutzung des ESP zur Abfrage von Eurodac gemäss Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) enthält (Abs. 2 Bst. i).

#### *Art. 52 Haftung*

Diese Regelung entspricht grundsätzlich dem geltenden Artikel 37. Es wird präzisiert, dass es sich bei einem von einer betroffenen Person erlittenen Schaden um einen materiellen oder einen immateriellen Schaden handeln kann. Neu hat eine betroffene Person auch Anspruch auf Schadenersatz gegenüber eu-LISA. Dies ist dann der Fall, wenn eu-LISA ihren Verpflichtungen gemäss dieser Verordnung nicht nachgekommen ist oder sie ausserhalb oder entgegen den rechtmässigen Anweisungen eines Mitgliedstaats gehandelt hat (Abs. 1). Für Schadenersatzansprüche gegen eu-LISA gelten die in den Verträgen vorgesehenen Bedingungen (Abs. 3).

### *Kapitel XIII Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818*

#### *Art. 53 Änderung der Verordnung (EU) 2018/1240*

Artikel 11 der ETIAS-Verordnung wird mit einem Absatz 6a ergänzt. Dieser sieht vor, dass das ETIAS-System das Eurodac-Zentralsystem *automatisch* abfragen kann anhand der Identitätsdaten der betreffenden Person oder der Daten des Reisedokuments.

Die ETIAS-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1152<sup>69</sup>, enthält einen neuen Artikel 25<sup>bis</sup>. Dieser Artikel wird mit einem Verweis auf die Daten der Artikel 17, 19, 21–24 und 26 der Eurodac-Verordnung ergänzt. Dies betrifft den Zugriff der nationalen ETIAS-Stelle auf Eurodac-Daten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, wozu insbesondere manuelle Abklärungen im Rahmen der Interoperabilität gehören (Zugang zu den Eurodac-Daten).

Zudem sieht Artikel 88 Absatz 6 klar vor, dass die Inbetriebnahme von ETIAS unabhängig von der Interoperabilität mit Eurodac oder ECRIS-TCN erfolgen muss.

<sup>69</sup> Verordnung (EU) 2021/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2019/817 hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für die Zwecke des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems, Fassung gemäss ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

*Art. 54 Änderung der Verordnung (EU) 2019/818*

Artikel 4 Ziffer 20 der Verordnung definiert die «benannten Behörden» im Rahmen der Beantragung von Daten zu Strafverfolgungszwecken im Fall von Terrorismus oder anderen schweren Straftaten oder deren Verhütung. Diese Definition verweist künftig auf den neuen Artikel der Eurodac-Verordnung, der wie die anderen EU-Verordnungen die Einsetzung einer benannten Behörde vorsieht (Art. 5 der Eurodac-Verordnung).

Artikel 10 Absatz 1 der IOP-Verordnung wird sprachlich angepasst und enthält neu einen Verweis auf Artikel 51 der Eurodac-Verordnung. Dieser Artikel bezieht sich auf die Aufgaben von eu-LISA in Zusammenhang mit den ESP-Nutzungsprotokollen und bleibt im Grundsatz unverändert.

Artikel 13 Absatz 1, der sich mit dem gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (sBMS) befasst, verweist auf eine neue Kategorie biometrischer Daten gemäss der Verordnung (EU) 2019/816<sup>70</sup> (Bst. b) und der neuen Eurodac-Verordnung (Bst. c). Die Verordnung (EU) 2019/816 ist für die Schweiz nicht verbindlich, weshalb sich diese nicht an der ECRIS-TCN-Zusammenarbeit beteiligt.

Artikel 14, der sich mit der Abfrage biometrischer Daten mithilfe des sBMS befasst, wird grundlegend revidiert. Dadurch wird die Interoperabilität mit der neuen Eurodac-Verordnung gewährleistet.

Artikel 16 Absatz 1 sieht vor, dass eu-LISA über sämtliche Abfragen im sBMS Protokolle führt. Neu wird auch auf die neue Eurodac-Verordnung verwiesen. Artikel 51 dieser Verordnung bleibt vorbehalten.

Artikel 18 Absatz 1, der sich mit dem gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) befasst, wird überarbeitet und regelt, welche Daten im CIR gemäss den verschiedenen Schengen-Systemen aufbewahrt werden. Die genauen Daten des Eurodac-Systems werden ebenso erwähnt wie die Daten des ECRIS-TCN.

Artikel 23 Absatz 1 verweist auf die automatische Löschung der Daten im CIR gemäss den Lösungsregeln der neuen Eurodac-Verordnung und der IOP-Verordnung.

Artikel 24 Absatz 1, der sich mit den von eu-LISA zu verwaltenden Protokollen über die Zugriffe auf den CIR befasst, erwähnt neu auch die Eurodac-Verordnung und behält Artikel 51 dieser Verordnung vor.

Artikel 26 Absatz 1, der sich mit dem Zugang der Behörden auf den MID befasst, sieht künftig einen Zugang der Behörden vor, die für die Erfassung von Eurodac-Daten zuständig sind. Er verweist auf die Behörden, die Daten von Drittstaatsangehörigen erfassen, die beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen werden oder die sich illegal im Schengen-Raum aufhalten. Neben den Asylbehörden sind dies die zuständigen Behörden gemäss den Kapiteln II, III, IV, V, VI und VIII der Eurodac-Verordnung.

<sup>70</sup> Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1.

Artikel 27 legt fest, wann die Prüfung auf Mehrfachidentitäten im CIR und im SIS eingeleitet wird. Er erwähnt neu die Erstellung eines Eurodac-Datensatzes im Sinne der vorliegenden Verordnung mit den erforderlichen Grunddaten (Abs. 1 Bst. c). Ausserdem werden die Identitätsdaten für eine Abfrage im CIR und im SIS genannt (Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup>). Es handelt sich um die Identitätsdaten, die auf Grundlage der Artikel 17, 19, 21–24 und 26 der vorliegenden Verordnung erfasst werden.

Artikel 29 sieht vor, dass verschiedene Behörden neu eine manuelle Überprüfung der Identitäten im MID vornehmen können. Es handelt sich um die Asylbehörden sowie die Behörden, die für folgende Bereiche zuständig sind: Resettlement, illegales Überschreiten der Schengen-Aussengrenze, illegaler Aufenthalt, aus Seenot gerettete Personen, vorübergehender Schutz in der EU oder ähnlicher Schutz in assoziierten Staaten (Abs. 1 Bst. c–h).

Artikel 39 Absatz 2 wird inhaltlich geändert. Eu-LISA implementiert und unterhält die technischen Standorte des CRRS, das die Daten und Statistiken der verschiedenen Informationssysteme der EU und insbesondere die in der Eurodac-Verordnung genannten Daten enthält. Der Zugang zu diesen Daten wird nur dem dazu ermächtigten Personal nach Artikel 12 der Eurodac-Verordnung gewährt.

Artikel 47 Absatz 3 hält neu fest, dass die betroffenen Personen über die Verarbeitung ihrer Daten bei der Erstellung eines Eurodac-Datensatzes nach den Artikeln 5, 18, 20, 22–24 und 26 der Eurodac-Verordnung sowie über die Auswirkungen in Zusammenhang mit der entsprechenden IOP-Verordnung zu informieren sind.

Artikel 50, der sich mit der Datenübermittlung im Rahmen der Interoperabilität befasst, wird revidiert. Er verweist neu auch auf die massgebenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung, das heisst die Artikel 49 und 50. Die einzigen zulässigen Datenbekanntgaben sind in spezifischen Verordnungen geregelt, und nicht in den IOP-Verordnungen. Die Daten der Interoperabilitätskomponenten dürfen in diesem Zusammenhang nicht übermittelt werden.

## *Kapitel XIV Schlussbestimmungen*

### *Art. 55 Kosten*

Dieser Artikel übernimmt die Regelung des geltenden Artikels 39. Die Kostenverteilung bleibt gegenüber der geltenden Verordnung unverändert. Die Kosten in Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Betrieb von Eurodac und der Kommunikationsinfrastruktur gehen zu Lasten des EU-Haushaltsplans (Abs. 1). Die Kosten für den Zugang zum Zentralsystem durch die nationalen Zugangsstellen oder Europol werden von den Schengen-Staaten oder Europol getragen (Abs. 2). Diese übernehmen auch die Betriebs- und Unterhaltskosten für die Infrastruktur (Abs. 3).

*Art. 56 Ausschussverfahren*

Dieser neue Artikel sieht vor, dass die Europäische Kommission von einem Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) 182/2011<sup>71</sup> unterstützt wird. Dieser Ausschuss ist mit der Prüfung der Beschlussvorschläge (Durchführungsrechtsakte) der Europäischen Kommission beauftragt. Gibt der Ausschuss zu einem Entwurf keine Stellungnahme ab, so erlässt die Europäische Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht und Artikel 5 Absatz 4 der genannten Verordnung findet Anwendung.

*Art. 57 Berichte, Überwachung und Bewertung*

Dieser Artikel übernimmt die Regelung des geltenden Artikels 40. Die Absätze 1–3 übernehmen im Wesentlichen die geltenden Vorschriften. Eu-LISA unterbreitet dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten einen Jahresbericht über den Betrieb von Eurodac, der auch verwaltungs- und leistungsbezogene Aspekte des Systems umfasst. Eu-LISA stellt sicher, dass die Zielerreichung bewertet werden kann. Die Agentur muss auch zum Zweck der Wartung und zur Erstellung von Statistiken und Berichten auf das System zugreifen können.

Absatz 4 sieht neu vor, dass eu-LISA binnen drei Jahren nach Annahme dieser Verordnung eine Studie durchführt. Diese soll untersuchen, ob es technisch möglich ist, eine Gesichtserkennungssoftware im Zentralsystem einzuführen, mit der Gesichtsbilder – auch von Minderjährigen – abgeglichen werden können.

Absatz 5 hält neu fest, dass die Europäische Kommission binnen fünf Jahren nach Annahme der Verordnung und danach alle vier Jahre eine umfassende Bewertung von Eurodac vorlegt. Darin werden die Ergebnisse und die Auswirkungen auf die Grundrechte, insbesondere auf den Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre überprüft. Diese Bewertung muss künftig auch eine Einschätzung der Synergien zwischen der vorliegenden Verordnung und der Verordnung (EU) 2018/1862<sup>72</sup> umfassen. Dieser Bericht wird dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt.

Absatz 8 gibt neu eine Frist vor für die Erstellung von Berichten über die Wirksamkeit des Abgleichs von biometrischen Daten in Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken mit entsprechenden Statistiken. Die Schengen-Staaten und Europol legen diese Berichte alle zwei Jahre vor. Die gleiche Frist wird der Kommission gesetzt für die Erstellung eines allgemeinen Berichts, der die Ergebnisse der Berichte gemäss den Absätzen 5 und 8 (Abs. 9) berücksichtigt.

<sup>71</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 vom 28. Februar 2011, S. 13.

<sup>72</sup> Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

*Art. 58 Beurteilung*

Gemäss diesem neuen Artikel wird spätestens 48 Monate nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung eine Beurteilung der operativen Effizienz jedes IT-Systems, das für den Austausch der Daten von Personen mit vorübergehender Schutzgewährung gemäss der Massenzustrom-Richtlinie genutzt wird, vorgenommen (Abs. 1). Die Europäische Kommission beurteilt ferner die erwarteten Auswirkungen des neuen Artikels 26 der Eurodac-Verordnung insbesondere im Hinblick auf die Verwendung dieser Daten zu Sicherheitszwecken durch die benannten Behörden (Abs. 2). Ausserdem legt die Europäische Kommission je nach Ergebnis der Beurteilungen einen Gesetzesgebungsvorschlag zur Änderung von Artikel 26 der Verordnung vor (Abs. 3).

*Art. 59 Sanktionen*

Artikel 41 betreffend Sanktionen wird zu Artikel 59, erfährt jedoch keine materielle Änderung.

*Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich*

Dieser Artikel hält fest, dass die Bestimmungen der Verordnung nicht anwendbar sind auf Staaten, welche die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement ebenfalls nicht anwenden, mit Ausnahme der Bestimmungen zur Anwendung der Neuansiedlungsverordnung (Bestimmung von Flüchtlingsgruppen).

*Art. 61 Meldung der benannten Behörden und Prüfstellen*

Dieser Artikel übernimmt die Regelung des geltenden Artikels 43 und erfährt nur formale Änderungen. Die Staaten und Europol teilen innert drei Monaten nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung der Europäischen Kommission ihre benannten Behörden nach Artikel 5 mit. Die Europäische Kommission veröffentlicht diese Informationen im Amtsblatt.

*Art. 62 Aufhebung*

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 wird 24 Monate nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung aufgehoben.

*Art. 63 Inkrafttreten und Anwendbarkeit*

Artikel 63 bestimmt, dass die Verordnung 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft tritt (Abs. 1). Sie ist 24 Monate nach dem Inkrafttreten anwendbar (Abs. 2). Das Schnittstellenkontrolldokument ist von den Dublin-Staaten und eu-LISA spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung zu genehmigen (Abs. 4).

Die Gesichtserkennung muss spätestens ein Jahr nach Abschluss der Studie gemäss Artikel 57 Absatz 4 technisch bereit sein. Bis dann sind die Gesichtsbilder als personenbezogene Daten im Zentralsystem zu erfassen und nach dem Abgleich der Fingerabdrücke, die einen Treffer ergeben haben, an die anderen Staaten zu übermitteln (Abs. 5).

Zudem wird festgehalten, dass die Bestimmungen der Eurodac-Verordnung nicht für Personen gelten, die vorübergehenden Schutz gemäss dem Durchführungsbeschluss 2022/382<sup>73</sup> des Rates (Ukraine) oder einen anderen gleichwertigen nationalen Schutz geniessen, der gemäss dem genannten Durchführungsbeschluss sowie dessen künftigen Änderungen und etwaigen Erweiterungen gewährt wird (Abs. 3). Die Bestimmungen zum vorübergehenden Schutz sind *drei Jahre* nach Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen der vorliegenden Verordnung anwendbar (Abs. 2).

## 4.4 Grundzüge des Umsetzungserlasses

### 4.4.1 Die beantragte Neuregelung

Die meisten Bestimmungen der Eurodac-Verordnung sind direkt anwendbar und bedürfen keiner Umsetzung in das Schweizer Recht. Einige Bestimmungen erfordern jedoch eine Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, des Asylgesetzes sowie des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes.

Die Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 durch die neue Eurodac-Verordnung bringt neue Elemente mit sich, die eine Überprüfung der bereits bestehenden Gesetzesbestimmungen erfordern. Davon betroffen sind insbesondere nachfolgende Themen:

#### *Interoperabilität*

Die neue Eurodac-Verordnung sieht neue Präzisierungen vor, damit das Eurodac mit den anderen EU-Systemen interoperabel ist. Die entsprechenden Gesetzesanpassungen sind bereits im Rahmen der Vorlage zur Interoperabilität vorgesehen, die das Parlament im Frühling 2021 genehmigt hat<sup>74</sup>.

Der CIR erfährt mit der Umsetzung der vorliegenden Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands insofern eine inhaltliche Änderung, als personenbezogene und biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, beim illegalen Überschreiten der Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden, sich illegal in der Schweiz aufhalten, im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens aufgenommen werden oder aus Seenot gerettet wurden, in bestimmten Fällen automatisch mit den Daten anderer EU-Systeme abgeglichen werden. Artikel 110a Absatz 1 nAIG der Vorlage zur Interoperabilität<sup>75</sup> erwähnt bereits Eurodac.

<sup>73</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1.

<sup>74</sup> Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Herstellung der Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei (Verordnung [EU] 2019/817 und [EU] 2019/818) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2020 7983.

<sup>75</sup> Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/ 818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2021 674.

Die Vorlage zur Interoperabilität ist jedoch dahingehend zu ändern, dass der Zugriff der Behörden, die für die Erfassung in Eurodac zuständig sind, auf den CIR und den MID gewährleistet ist. Damit können Fragen im Zusammenhang mit Mehrfachidentitäten oder bei zu verifizierenden Verknüpfungen zwischen verschiedenen Schengen-Systemen geklärt werden. Daher ist der künftige Artikel 110c Absatz 1 AIG mit einem neuen Buchstaben e zu ergänzen (Abfrage des CIR zwecks Aufdeckung von Mehrfachidentitäten). Artikel 110g Absatz 1 AIG (Zugriff auf den MID zwecks Aufdeckung von Mehrfachidentitäten) erfährt ebenfalls indirekt eine inhaltliche Änderung, da er auf Artikel 110c Absatz 1 AIG verweist.

### ***Abnahme der biometrischen Daten ab sechs Jahren***

Die biometrischen Daten, die je nach Personenkategorie abzunehmen sind, werden derzeit in den Gesetzen präzisiert. Daher sind Artikel 99 AsylG und Artikel 111i AIG anzupassen. In Bezug auf die spezifischen Vorschriften für Minderjährige und insbesondere unbegleitete Minderjährige wird auf Artikel 17 AsylG verwiesen, der in keiner Weise angepasst werden muss. Im Ausländerbereich wird hingegen Artikel 111i AIG präzisiert. Er wird im Rahmen dieser Vorlage zu Artikel 109l VE-AIG.

Da gemäss heutigem Zeitplan die geänderten Bestimmungen gleichzeitig mit der Vorlage zur Interoperabilität oder zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten werden, baut der vorliegende Vorentwurf auf der Vorlage zur Interoperabilität auf. Dieser hat bestimmte Artikel des AIG insbesondere betreffend Eurodac geändert.

### ***Erfassung neuer Daten im Zentralsystem***

Die revidierte Eurodac-Verordnung sieht die Erfassung neuer Daten vor, die in Zusammenhang mit laufenden Verfahren (Dublin oder andere) oder dem Verhalten der betreffenden Person stehen. Es ist auch anzugeben, ob die Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt oder ob sie Rückkehrhilfe erhalten hat. Die bisherigen und die neuen Daten werden künftig in Datenkategorien zusammengefasst. Diese Neuerung bedingt eine Änderung der geltenden Artikel. Es wird ein neuer Artikel 102a<sup>bis</sup> VE-AsylG vorgeschlagen, und Artikel 102a<sup>ter</sup> übernimmt den geltenden Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG mit einem neuen Wortlaut. Der geltende Artikel 111i AIG (Art. 109l VE-AIG, Nummerierung gestützt auf die Vorlage zur Interoperabilität) erfährt ebenfalls eine Änderung. Gleichzeitig wird ein einleitender Artikel 109k VE-AIG geschaffen. Dieser neue Artikel wird gestützt auf die Vorlage zur Interoperabilität nummeriert.

### ***Neuerungen beim Zugang zu den Eurodac-Daten***

Die Behörden, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt ausstellen, sollen neu Abfragen in Eurodac vornehmen können. Technisch erfolgen diese Abfragen immer über den NAP. Dieser übermittelt die Antwort an die abfragende Behörde. Ein Zugriff auf Eurodac-Daten ist nur für Behörden vorgesehen, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt ausstellen. Im Verlauf der Verhandlungen wurde darauf verzichtet, den für das Bewilligungsverfahren zuständigen Behörden einen solchen Zugriff zu gewähren, da

diese ein allfälliges Migrationsrisiko nicht überprüfen müssen. Die Visumbehörden müssen also neu auf Eurodac-Daten zugreifen können, um insbesondere die Treffer zu Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen, zu überprüfen (Art. 9c der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134).

Auch die nationale ETIAS-Stelle muss im Rahmen ihrer Aufgaben und insbesondere zur manuellen Überprüfung von übereinstimmenden ETIAS- und Eurodac-Datensätzen auf Daten des Eurodac zugreifen können.

Ausserdem erfolgt das Verfahren für den Erhalt der Eurodac-Daten zum Zweck der Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten erst nach Abfrage des CIR. Dieses zweistufige Verfahren ist in Artikel 110d nAIG der Vorlage zur Interoperabilität<sup>76</sup> vorgesehen. Der Erhalt der Daten des Zentralsystems wurde im Rahmen des Prümer Beschlusses gesetzlich geregelt.<sup>77</sup> Die vom Parlament am 1. Oktober 2021 verabschiedeten Gesetzesbestimmungen sind geringfügig anzupassen. Artikel 102a<sup>quater</sup> nAsylG und Artikel 111j nAIG müssen auf die revidierte Eurodac-Verordnung verweisen. Artikel 111j nAIG wird ausserdem gestützt auf die Vorlage zur Interoperabilität nummeriert.

### ***Terminologie und Fussnoten***

Die Fussnoten betreffend die Verordnung (EU) 2019/818 (Art. 110 Abs. 1 AIG und Art. 16a Abs. 1 BPI)<sup>78</sup> und betreffend die Verordnung (EU) 2018/1240 ETIAS (Art. 5 AIG) sind anzupassen.

### ***Datenbekanntgabe***

Die geltenden Grundsätze für die Bekanntgabe von Daten des Eurodac-Systems an Drittstaaten oder internationale Organisationen werden geringfügig geändert. Ein Änderungsbedarf ergibt sich bei Artikel 102c Absätze 5 und 6 AsylG und bei der Fassung IOP der Datenbekanntgabe nach Artikel 109f nAIG. Dieser Artikel wird neu zu Artikel 109<sup>bis</sup> VE-AIG.

### ***Gesichtsbildexperten***

Künftig sollen Gesichtsbilder automatisch mit den in Eurodac und im CIR gespeicherten Gesichtsbilddaten abgeglichen werden können. Damit lässt sich bestimmen, ob es sich bei einer Person tatsächlich um die in der Eurodac-Datenbank registrierte Person handelt. Diese technischen Weiterentwicklungen sind noch nicht abgeschlossen. So wie bei den Fingerabdrücken ist auch beim Gesichtsbild eine Prüfung auf nationaler Ebene angezeigt. Artikel 102a<sup>quinquies</sup> VE-AsylG übernimmt den geltenden Artikel 102a<sup>ter</sup> AsylG und wird entsprechend angepasst. Im AIG ist eine identische Bestimmung vorzusehen.

<sup>76</sup> BBl 2020 8061, S. 8071 f.

<sup>77</sup> BBl 2021 2332

<sup>78</sup> BBl 2020 7797

### ***Löschung von Daten aus dem Zentralsystem und aus dem CIR***

Künftig werden Eurodac-Datensätze nur dann vorzeitig gelöscht, wenn Drittstaatsangehörigen das Bürgerrecht eines Dublin-Staats erteilt wird. Dies gilt sowohl für Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, als auch für Personen aus dem Ausländerbereich. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder das Verlassen des Schengen-Raums zieht nicht mehr eine vorzeitige Löschung der Daten nach sich. Die Dauer der Datenaufbewahrung wird ebenfalls geringfügig geändert, was eine Präzisierung in den bestehenden Artikeln und eine Umnummerierung zu Artikel 102a<sup>ter</sup> VE-AsylG und 109f VE-AIG bedingt.

### ***Kompetenzdelegation an den Bundesrat***

Das Asylgesetz und das Ausländer- und Integrationsgesetz müssen künftig Delegationsnormen an den Bundesrat vorsehen. Dieser muss verschiedene Aspekte der Eurodac-Datenbank in einer Ausführungsverordnung regeln können, sofern die Entwicklungen im IT-Bereich den Behörden einen Online-Zugang zu den Daten ermöglichen. Es ist also eine Liste der im System enthaltenen Daten mit den Zugriffsrechten der Behörden zur Abfrage oder Bearbeitung dieser Daten zu erstellen. Für andere europäische Informationssysteme wie VIS, EES oder ETIAS sind diese Aspekte ebenfalls geregelt. Aus diesem Grund werden im Vorentwurf die neuen Artikel 109f<sup>ter</sup> VE-AIG und 109d VE-AsylG vorgeschlagen.

### ***Sanktionen***

Die Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung von Eurodac-Daten sind künftig im neuen Buchstaben e von Artikel 120d AIG in der vom Parlament im Rahmen der Interoperabilität genehmigten Fassung geregelt. Hier sind im Wesentlichen die Artikel, auf die Buchstabe e verweist, zu aktualisieren.

### ***Relocation***

Die Relocation bezieht sich entweder auf Asylsuchende oder auf Personen, die bereits einen Schutz erhalten haben. Diese Fälle werden angesichts der Teilnotifikation der EU im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt. Allenfalls müsste Artikel 102a<sup>ter</sup> Absatz 7 Buchstabe e VE-AsylG dahingehend geändert werden, dass Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge erwähnt werden.

### ***Zugriff der nationalen ETIAS-Stellen und der Behörden, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt ausstellen, auf Daten des Eurodac***

Die in den Artikeln 9 und 10 der neuen Verordnung vorgesehenen Zugriffe werden in den Entwurf zur Revision des AIG aufgenommen. Diese Bestimmungen werden in Artikel 109f Absatz 10 VE-AIG umgesetzt.

***Abgleich der biometrischen Daten mit den bereits in Eurodac enthaltenen Daten***

Gemäss Kapitel 9 der Eurodac-Verordnung werden die Verfahren zum Abgleich biometrischer Daten in die vorgeschlagenen Bestimmungen aufgenommen (Art. 109/ Abs. 5 VE-AIG und Art. 102a<sup>ter</sup> Abs. 5 VE-AsylG).

***Änderung der im Rahmen des Eurodac-Protokolls genehmigten Bestimmungen***

Die im Rahmen des Eurodac-Protokolls und des Prümmer Abkommens genehmigten Bestimmungen müssen aufgrund der neuen Eurodac-Verordnung und der darin enthaltenen Verweise geändert werden. Ausserdem wird eine von der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands unabhängige Revision vorgeschlagen. Diese Artikel werden geändert (Art. 109/<sup>quater</sup> VE-AIG und Art. 102a<sup>quater</sup> VE-AsylG).

**4.4.2                      Umsetzungsfragen*****Aktuelle Situation******Erfasste Daten***

Im Jahr 2013 wurde die von der Schweiz im Rahmen des DAA übernommene und seit dem 12. Dezember 2008 angewendete Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 (Eurodac-Verordnung) durch die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 ersetzt. Der Hauptzweck der Eurodac-Verordnung ist nach wie vor, die Regeln zur Nutzung der zentralen EU-Datenbank im Hinblick auf eine wirksame Anwendung der Dublin III-Verordnung festzulegen. Diese Datenbank enthält heute die Fingerabdrücke der folgenden Personenkategorien:

- Asylsuchende ab 14 Jahren (Daten der Kategorie I);
- Personen ab 14 Jahren, die illegal über eine Schengen-Aussengrenze in einen Dublin-Staat eingereist sind und die nicht zurückgewiesen werden (Daten der Kategorie II).

Die Daten von Personen *ab 14 Jahren*, die im Hoheitsgebiet eines Dublin-Staats aufgegriffen werden und über keinen erforderlichen Aufenthaltstitel verfügen (Daten der Kategorie III), sind vergleichbar mit den Daten von Personen der Kategorie I. Die Daten der Kategorie I, die nach Artikel 11 der geltenden Eurodac-Verordnung erhoben werden, werden mit den Daten im Zentralsystem abgeglichen und anschliessend in diesem System erfasst. Die Daten der Kategorie II, die nach Artikel 14 Absatz 2 der geltenden Eurodac-Verordnung erhoben werden, werden ohne Abgleich im System erfasst. Die Fingerabdrücke von Personen der Kategorie III werden nicht erfasst; ihr Abgleich mit den in Eurodac enthaltenen Daten von Asylsuchenden dient nur zur Prüfung, ob die Person im System bekannt ist. Die Bestätigung von Eurodac, dass eine Person in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch gestellt hat, ist gemäss der Dublin-Verordnung ein Kriterium zur Feststellung der Zuständigkeit des

Dublin-Staats, der das Asylgesuch zuerst behandelt hat. Auch die erste illegale Einreise in einen Dublin-Staat ist ein Kriterium zur Bestimmung des Staats, der für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist.

Die Fingerabdrücke von Asylsuchenden (Kategorie I) und von Personen, die beim illegalen Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden (Kategorie II), sind die wichtigsten Daten, die an das Zentralsystem übermittelt werden. Weitere Daten wie der Ort und das Datum der Gesuchstellung oder des Aufgreifens, das Datum der Fingerabdruckabnahme sowie das Datum der Datenübermittlung müssen seit jeher in das Zentralsystem eingeliefert werden. Ebenso – gemäss den Artikeln 11 und 14 Absatz 2 der Eurodac-Verordnung – der Benutzername der Behörde, welche die Daten übermittelt («Operator User ID»). Ausserdem müssen von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Kategorie I), je nach Situation weitere Informationen gemäss Artikel 11 Buchstaben h–k der Eurodac-Verordnung erfasst werden. Im Fall der Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Person ist das Datum der Ankunft in der Schweiz im Zentralsystem einzugeben. Hat eine Person das Hoheitsgebiet der Dublin-Staaten erwiesenermassen für mehr als drei Monate verlassen oder ist die Wegweisung erfolgreich vollzogen worden, muss das Ausreisedatum erfasst werden. Wenn die Schweiz sich als zuständig erklärt und bereit ist, den Antrag auf internationalen Schutz gemäss Artikel 17 der Dublin III-Verordnung zu prüfen, muss im Zentralsystem eingegeben werden, zu welchem Zeitpunkt dieser Entscheid erfolgt ist. Ausserdem sieht Artikel 9 der Eurodac-Verordnung vor, dass die Fingerabdrücke der Asylsuchenden wie auch die in Artikel 11 Buchstaben b–g der Eurodac-Verordnung genannten Daten (Kategorie I) spätestens 72 Stunden nach Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz an das Zentralsystem übermittelt werden müssen. Das Gleiche gilt für Personen, die beim illegalen Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden (Kategorie II). Diese 72-Stunden-Regel gilt jedoch nicht für Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die sich illegal in einem Dublin-Staat aufhalten (Kategorie III). Die sie betreffenden Daten können im System nur abgeglichen, aber nicht erfasst werden.

### *Datenmarkierung*

Heute besteht die Möglichkeit, Daten in Eurodac zu markieren (Art. 18 der Eurodac-Verordnung). Der Dublin-Staat, der einer gesuchstellenden Person Asyl oder Schutz gewährt, markiert die Daten der Person im Zentralsystem. Ausserdem informiert das Zentralsystem alle Dublin-Staaten, die vorgängig Daten zu dieser Person übermittelt haben, damit sie ebenfalls eine Markierung vornehmen. Nach der Markierung werden die Daten von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, immer an den Staat übermittelt, der einen Abgleich der Fingerabdrücke wünscht. Diese Daten werden aber speziell gekennzeichnet, damit der besondere Status der betroffenen Person ersichtlich ist. Dank der Markierung werden Personen, denen ein Dublin-Staat Schutz gewährt hat, identifiziert und der betreffende Staat wird klar ersichtlich. Die Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, werden erst zehn Jahre nach der Erfassung ihrer Fingerabdrücke automatisch gelöscht (Art. 10 der Eurodac-Verordnung).

### *Fingerabdruckexperten*

Derzeit prüfen Fingerabdruckexperten umgehend die von Eurodac gemeldeten Treffer. Falls die Prüfung durch diese Fachpersonen kein schlüssiges Resultat ergibt, muss dies in der Regel so bald wie möglich, spätestens jedoch nach drei Arbeitstagen der Europäischen Kommission und der für die europäischen Informatiksysteme zuständigen Agentur (IT-Agentur) mitgeteilt werden.

### *Neuerungen*

#### *Erfasste Daten*

Bei Personen der Kategorie I müssen verschiedene *Personendaten* neu erfasst werden. Dazu gehört insbesondere das Gesichtsbild von Personen ab sechs Jahren. Zudem ist die Information, dass der Schutz verweigert wurde, dass eine mögliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung besteht oder dass Rückkehrhilfe gewährt wurde, im Zentralsystem zu erfassen.

Nach dieser Prüfung oder nach einer Änderung in Zusammenhang mit der Souveränitätsklausel oder unabhängig davon ist auch bei allen Kategorien rasch anzugeben, welcher Dublin-Staat zuständig ist. Zudem ist das Datum der Ausreise aus dem Schengen-Raum anzugeben, wenn feststeht, dass die Person diesen verlassen hat.

Ausserdem sind, sofern vorhanden, die Art und Nummer des Reisedokuments sowie eine eingescannte Farbkopie der Reisedokumente oder Identitätsausweise *mit Hinweis auf deren Echtheit* im System einzugeben. Ist dies nicht möglich, sollte ein anderes Dokument, das die Identifizierung des Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen erleichtert, mit Hinweis auf dessen Echtheit erfasst werden.

#### *Speicherung und Löschung der Daten*

Die neue Eurodac-Verordnung bringt eine Änderung bei der Datenmarkierung mit sich. Die Daten von Personen, die einen Aufenthaltstitel oder ein Anwesenheitsrecht erhalten, ohne ein Asylgesuch gestellt zu haben, werden im Eurodac-System markiert statt gelöscht. So ist ersichtlich, ob und aus welchem Grund die Person einen Aufenthaltstitel erhalten hat. Das Gleiche gilt für Personen, die den Schengen-Raum verlassen haben. Diese Information ist im System enthalten und wird nicht mehr vorzeitig gelöscht.

#### *Fingerabdruck- und Gesichtsbildexperten*

Es wird weiterhin auf Fingerabdruckexperten zurückgegriffen. Neu soll nur bei Mehrfachtreffern eine Analyse der Fingerabdrücke durchgeführt werden. Langfristig wird auch ein Abgleich der Gesichtsbilddaten erfolgen, sofern dies technisch möglich ist. Treffermeldungen von Eurodac in Bezug auf Gesichtsbilddaten sollten ebenfalls überprüft werden, wenn Zweifel bestehen, dass sich das Ergebnis auf dieselbe Person bezieht.

### 4.4.3 Besonderer Koordinationsbedarf

Bei der Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf:

- die Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung des Abkommens zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Prümer Zusammenarbeit) und des Eurodac-Protokolls zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken<sup>79</sup>;
- die Vorlage zur Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen<sup>80</sup>;
- die Vorlage zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2018/1240 über das Europäische Reiseinformati- und -genehmigungssystem (ETIAS)<sup>81</sup>;
- das zukünftige Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG)<sup>82</sup>.

Der Koordinationsbedarf zwischen der vorliegenden Vorlage und den erwähnten Vorlagen wird unter Ziffer 4.6 detailliert aufgeführt.

## 4.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses

### 4.5.1 Ausländer- und Integrationsgesetz

*Art. 5 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> zweite Fussnote<sup>83</sup>*

Die Verordnung (EU) 2018/1240 wird im Rahmen der Totalrevision der Eurodac-Verordnung geändert. Daher ist in der entsprechenden Fussnote die Formulierung zu übernehmen, die in den Gesetzesänderungen für ETIAS vorgesehen ist.

*Art. 109k Informationssystem Eurodac*

Im Rahmen der Vorlage zur Interoperabilität wurde der geltende Artikel 111i aufgehoben und in Artikel 109k eingefügt. Der vorliegende Artikel 109k stellt wie Artikel

<sup>79</sup> BBl 2021 741

<sup>80</sup> BBl 2021 674

<sup>81</sup> BBl 2020 7911

<sup>82</sup> BBl 2022 2725

<sup>83</sup> AIG geändert durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2018/1240 über das Europäische Reiseinformati- und -genehmigungssystem (ETIAS) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 25. September 2020.

102a<sup>bis</sup> VE-AsylG eine neue Bestimmung dar, die aufgrund der Übernahme der vorliegenden Eurodac-Verordnung geschaffen wird. Dieser Artikel umfasst neu eine Definition des Eurodac-Zentralsystems und dessen Inhalten, analog zu den anderen Schengen-Informationssystemen. Es wird darauf verzichtet, alle zu erfassenden Daten nach Personenkategorien zu erwähnen, da eine solche Liste sehr umfangreich wäre. Daher wird vorgeschlagen, nur die im Eurodac-Zentralsystem enthaltenen Datenkategorien im Gesetz zu regeln. In einer Ausführungsverordnung können sämtliche Daten des Systems aufgeführt werden.

In Absatz 1 wird festgehalten, dass das Eurodac-System die persönlichen Daten von Drittstaatsangehörigen enthält, die mindestens sechs Jahre alt sind und ein Asylgesuch gestellt haben (Bst. a), an einem Neuansiedlungsverfahren teilnehmen oder im Rahmen eines solchen aufgenommen werden (Bst. b), aus Seenot gerettet wurden (Bst. c), vorübergehenden Schutz genießen und einer Gruppe Schutzbedürftiger angehören (Bst. d), illegal in den Schengen-Raum einreisen oder sich illegal im Schengen-Raum aufhalten (Bst. e und f).

In Absatz 2 werden die Kategorien von Daten aufgezählt, die über eine einzige nationale Schnittstelle an Eurodac übermittelt werden. Es handelt sich dabei um Identitätsdaten über die betreffenden Drittstaatsangehörigen sowie die Daten zu den Reisedokumenten und Identitätsdokumenten (Bst. a), Fingerabdrücke und Gesichtsbild (Bst. b), Daten zu Verfahren und Zuständigkeiten in den Schengen-Staaten und Dublin-Staaten (Bst. c) und weitere Daten nach Massgabe der Eurodac-Verordnung über die Person und ihre Identität (Bst. d). Dazu gehören auch gewisse besonders schützenswerte Personendaten, wie Daten über strafrechtliche Verfolgungen oder über die Gesundheit, eine allfällige Gewalttätigkeit und die Folgerung daraus, dass die Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte (Bst. d). Eine finanzielle Unterstützung im Rahmen der Rückkehr wird auch darunter subsumiert.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Daten nach Absatz 2 Buchstaben a und b automatisiert im gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) gespeichert werden.

#### *Art. 109l Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten in Eurodac*

Der geltende Artikel 111i AIG entspricht dem Artikel 109k nAIG der Fassung IOP. Dieser Artikel erfährt aufgrund der neu in Eurodac erfassten Daten eine teilweise Änderung und wird aus Gründen der Systematik zu Artikel 109l VE-AIG. Er wird gestützt auf die Vorlage zur Interoperabilität unnummeriert.

#### *Abs. 1*

Mit der neuen Eurodac-Verordnung wird das Alter von Personen, denen die biometrischen Daten abgenommen werden müssen, auf sechs Jahre herabgesetzt. Bisher mussten die Personen 14 Jahre alt sein. Zudem wird neu festgehalten, dass nicht nur die Fingerabdrücke, sondern auch das Gesichtsbild abgenommen werden müssen (biometrische Daten). Dieser Absatz wird dementsprechend angepasst. Bisher wurde im geltenden Absatz 2 abschliessend aufgelistet, welche Daten neben den Fingerabdrücken erhoben werden müssen. Neu wird auf eine abschliessende Aufzählung im Gesetz verzichtet und lediglich mit einem Verweis auf die Eurodac-Verordnung auf die

neben den Fingerabdrücken und dem Gesichtsbild weiter abzunehmenden Daten verwiesen. Der bisherige Absatz 2 wird daher gestrichen. Die bisherigen Buchstaben a und b von Absatz 1 werden neu in Buchstabe a zusammengeführt und zur Präzisierung wird eine redaktionelle Änderung vorgenommen. Im neuen Buchstaben b wird gemäss Artikel 23 der Eurodac-Verordnung ergänzend festhalten, dass die notwendigen Daten auch von Personen abgenommen werden müssen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Mit dieser Ergänzung wird auch der bisherige Absatz 6 (illegaler Aufenthalt) hier ansatzweise integriert.

Die Pflicht zur Erfassung der Daten insbesondere von Personen, die sich illegal im Dublin-Raum aufhalten, bedeutet auch, dass die zuständigen Behörden mit einer Abfrage des Systems prüfen können, inwieweit bereits eine Datenerfassung erfolgt ist.

Die Bezeichnung der Behörden, die Daten in Eurodac erfassen oder bearbeiten werden, wird präzisiert. Dabei handelt es sich um die für die Personenkontrolle an den Grenzen oder im Hoheitsgebiet der Schweiz zuständigen Behörden. Zuständig werden das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sowie die Ausländer- und Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden sein.

#### *Abs. 2*

Ein neuer Absatz 2 muss eingeführt werden, da Artikel 14 der Eurodac-Verordnung neu vorsieht, dass für unbegleitete Minderjährige unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmt werden muss, die ihre Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt.

#### *Abs. 3*

Dieser Absatz bleibt unverändert mit der Ausnahme, dass für die zu übermittelnden Daten neu auf Artikel 109k Absatz 2 verwiesen wird.

#### *Abs. 4*

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 4. Er sieht wie bereits heute vor, dass Fingerabdrücke, die wegen des Gesundheitszustands der betroffenen Person oder wegen Massnahmen der öffentlichen Gesundheit nicht abgenommen werden können, spätestens 48 Stunden nach Wegfallen des Hinderungsgrunds übermittelt werden. Neu wird ergänzt, dass dies neben den Fingerabdrücken auch für das Gesichtsbild gilt.

#### *Abs. 5*

Dieser Absatz übernimmt und ändert die Regelungen der bisherigen Absätze 7 und 8 bezüglich des Abgleichs und der Speicherung in Eurodac. Neu wird festgehalten, dass alle übermittelten Daten nach Artikel 109k Absatz 2 in der Datenbank Eurodac gespeichert und die biometrischen Daten mit den in dieser Datenbank bereits gespeicherten Daten automatisch verglichen werden. Nach Artikel 28 der Eurodac-Verordnung findet jedoch ein Abgleich mittels Gesichtsbild nur statt, wenn dieser anhand der Fingerabdrücke nicht möglich ist.

Anschliessend wird das Ergebnis des Vergleichs dem SEM mitgeteilt.

*Abs. 6*

Dieser Absatz entspricht unverändert dem geltenden Absatz 5.

*Abs. 7*

Der bisherige Absatz 7 hält fest, dass die erhobenen Daten dem SEM zur Weiterleitung an die Zentraleinheit übermittelt werden. Diese Regelung wird aufgehoben. Neu wird in Absatz 7 in grundsätzlicher Weise festgehalten, dass das SEM als nationale Zugangsstelle im Rahmen der Anwendung der Dublin-Assoziierungsabkommen für den Verkehr mit der Zentraleinheit des Eurodac-Systems und die Bearbeitung der Daten zuständig ist.

*Abs. 8*

In diesem Absatz wird neu festgehalten, dass gemäss den Artikeln 13 und 14 der Eurodac-Verordnung der Zentraleinheit nach einem erfolgreichen Vollzug der Wegweisung der Zeitpunkt der Ausschaffung bzw. der Ausreise der gesuchstellenden Person aus dem Gebiet der Staaten, die durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden sind, übermittelt werden muss.

*Abs. 9*

Dieser Absatz entspricht dem geltenden Absatz 8. Artikel 29 Absätze 5–8 der Eurodac-Verordnung sieht eine neue Frist für die Aufbewahrung der Daten vor: Neu müssen die Daten fünf Jahre und nicht mehr 18 Monate aufbewahrt werden. Die Aufbewahrungsdauer wird somit um 3,5 Jahre verlängert. Zudem wird der Verweis auf die zu übermittelnden Daten angepasst und es wird ergänzt, dass neben den Fingerabdrücken auch das Gesichtsbild nach dieser Zeit automatisch vernichtet wird (biometrische Daten). Neu muss das SEM auch nur noch dann unverzüglich um vorzeitige Vernichtung der Daten ersuchen, wenn es Kenntnis davon erhalten hat, dass eine Person die Staatsbürgerschaft eines Staates erworben hat, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist. Bei den bisherigen weiteren Gründen – dem Erhalt eines Aufenthaltstitels (Abs. 8 Bst. a) und dem Verlassen des Hoheitsgebiets (Abs. 8 Bst. b) – ist neu keine vorzeitige Löschung mehr vorgesehen.

*Abs. 10*

In diesem Absatz wird neu festgehalten, welche Behörden in welchen Fällen die Daten von Eurodac abfragen können. Im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben als nationale ETIAS-Stelle ist dies das SEM (Bst. a). Für die Erteilung, Aufhebung, Annullierung oder Verweigerung eines Visums können das SEM, die schweizerischen Vertretungen im Ausland und die Missionen, die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie die Grenzkontrollbehörden Daten von Eurodac abfragen (Bst. b).

*Abs. 11*

Dieser Absatz entspricht dem geltenden Absatz 9. Es erfolgt lediglich eine Anpassung des Verweises auf die Absätze, für welche die Verfahren nach Artikel 102*b*, 102*c* und 102*e* AsylG anwendbar sind.

*Art. 109<sup>bis</sup>84 Bekannntgabe von Eurodac-Daten*

Artikel 109/ nAIG wurde im Rahmen der Interoperabilität geschaffen und übernimmt den geltenden Artikel 111*d* Absatz 5 AIG. Er erhält mit der Übernahme der neuen Eurodac-Verordnung einen weiteren Absatz und eine neue Nummerierung, da der vorliegende Entwurf sich ausschliesslich auf die Fassung IOP stützt. Es wird eine systematische Nummerierung vorgeschlagen unter Berücksichtigung der neuen Artikel 109*k* und 109/ VE-AIG.

*Abs. 1*

Absatz 1 sieht ein grundsätzliches Verbot zur Weitergabe von Eurodac-Daten vor. Er wird geändert, um den Wortlaut der Vorlagen zu EES<sup>85</sup> und ETIAS<sup>86</sup> zu übernehmen.

*Abs. 2*

Das SEM darf neu an einen Staat, der durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist, Daten übermitteln, wenn dies zum Nachweis der Identität einer oder eines Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Rückkehr notwendig ist und die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sind (vgl. Ziff. 4.3).

*Art. 109<sup>ter</sup> Ausführungsbestimmungen zu Eurodac*

Aufgrund dieser neuen Bestimmung wird der Bundesrat beauftragt, verschiedene Punkte in Zusammenhang mit dem Informationssystem Eurodac zu regeln. Er muss insbesondere bestimmen, für welche Einheiten der Bundesbehörden nach Artikel 109/ Absätze 1 und 10 die dort genannten Befugnisse gelten, und das Verfahren für den Erhalt von Daten des Eurodac-Systems durch die Behörden nach Artikel 109/<sup>quater</sup> Absatz 2 festlegen. Ebenfalls zu regeln sind der Datenschutz und die Datenaufbewahrung. Auf Grundlage dieser Bestimmung kann der Bundesrat eine neue Eurodac-Verordnung erlassen.

84 AIG geändert durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands).

85 BBl 2019 227

86 BBl 2020 7911

*Art. 109<sup>quater</sup><sup>87</sup> Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung*

Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Genehmigung des Prümer Abkommens und des Eurodac-Protokolls sowie des PCSC-Abkommens mit den USA mit Artikel 111j verabschiedet. Aus systematischen Gründen soll der Artikel neu nummeriert werden. Er soll zudem inhaltlich angepasst werden. Neu soll in den Absätzen 2 und 4 das Gesichtsbild sowie die Abfrage mittels alphanumerischer Daten (z. B. Name, Vorname oder Geburtsdatum) aufgenommen werden. Zudem erfährt der Artikel einige formale Anpassungen. Insbesondere sind die Verweise auf die Eurodac-Verordnung zu aktualisieren (Abs. 3 und 5).

Der geltende Absatz 1 wird gestrichen. Er hält fest, dass das SEM die nationale Zugangsstelle ist und dass es zum Abgleich im Eurodac-System berechtigt ist. Dies ist jedoch bereits in Artikel 109/ Absatz 7 VE-AIG geregelt. Absatz 2, der die abfrageberechtigten Behörden bestimmt, wird ergänzt durch den NDB und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano, wie dies für den CIR, das VIS und das EES vorgesehen ist. Damit wird die Kohärenz zwischen den entsprechenden Erlassen sichergestellt. Dieser Absatz wird ausserdem zu Absatz 1.

Schliesslich wird Absatz 6 der Vorlage Prüm gestrichen, da sich die Kataloge der terroristischen und der schweren Straftaten nach dem Schengen-Informationsaustausch-Gesetz (SIaG; SR 362.2) bestimmen, das derzeit revidiert wird. Es macht wenig Sinn, die in den Katalogen enthaltenen Definitionen zu multiplizieren. Diesbezüglich ist auf das SIaG zu verweisen (Art. 12 Abs. 2 VE-SIaG).

*Art. 109<sup>quinquies</sup> Überprüfung der Fingerabdrücke und Gesichtsbilder in Eurodac*

Dieser Artikel entspricht dem Artikel 102a<sup>quinquies</sup> VE-AsylG (vgl. Ziff. 4.5.2) und wird neu in das AIG aufgenommen, da er sich auch auf illegal eingereiste oder aufhältige Drittstaatsangehörige bezieht.

*Art. 110 Abs. 1 zweite Fussnote<sup>88</sup>*

Der gemeinsame Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (sBMS) nach den Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 wird in Artikel 110 Absatz 1 nAIG erläutert. Die Fussnote der Verordnung (EU) 2019/818, zuletzt geändert durch die vorliegende Eurodac-Verordnung, ist zu präzisieren.

<sup>87</sup> BBl 2021 741

<sup>88</sup> AIG geändert durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands).

*Art. 110c Abs. 1 Bst. e<sup>89</sup>*

Artikel 110c Absatz 1 nennt die Behörden, die zur Aufdeckung von Mehrfachidentitäten von Drittstaatsangehörigen die im CIR gespeicherten Daten und Verweise abfragen dürfen. Nach den Buchstaben *a–d* ist ein neuer Buchstabe *e* einzufügen, damit die Asyl- und Ausländerbehörden, die Daten in Eurodac erfassen müssen, auf den CIR zugreifen können. Da auch gewisse Aufgaben beim Asylverfahren am Flughafen oder beim Aufgriff von illegal Aufhältigen im Hoheitsgebiet und an den Binnengrenzen von den Kantonen an das BAZG delegiert werden können (Art. 97 Zollgesetz vom 18. März 2005<sup>90</sup> [ZG]), soll dieses auf den CIR zugreifen.

Artikel 110c Absatz 2 sieht vor, dass diese Behörden die im CIR gespeicherten Daten und Verweise abfragen können, soweit sie Zugang zum EES, C-VIS, Eurodac oder SIS haben. Somit können die in Absatz 1 Buchstabe *e* genannten Behörden die Daten und Verweise des CIR abfragen. Ausserdem müssen diese Behörden auch auf den MID zugreifen können, der die verschiedenen Verknüpfungen zwischen Schengen-Systemen bei gleichen Identitäten enthält. Die Vorlage zur Interoperabilität ist diesbezüglich nicht zu ändern. Artikel 110g Absatz 1 AIG (manuelle Verifizierung der verschiedenen Identitäten im MID) verweist auf die Behörden nach Artikel 110c Absatz 1. Diese können künftig ebenfalls auf den MID zugreifen.

*Art. 120d Bst. e<sup>91</sup>*

Ein neuer Buchstabe *e* betreffend das Eurodac-System ist in die Bestimmungen zu den Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung der Daten im Rahmen der Interoperabilität aufzunehmen (Art. 120*d*). Die Bestimmung definiert, was unter einer missbräuchlichen Verwendung von Eurodac-Daten zu verstehen ist. In diesem Fall wird die betroffene Person mit Busse bestraft.

<sup>89</sup> AIG geändert durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands).

<sup>90</sup> SR **631.0**

<sup>91</sup> AIG geändert durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands).

## 4.5.2 Asylgesetz

### *Art. 99 Sachüberschrift, Abs. 1–4*

#### *Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken und Gesichtsbildern*

Artikel 99 ermöglicht künftig die Abnahme des Gesichtsbilds (vormals Fotografien) und der Fingerabdrücke von Personen ab sechs Jahren. Die Sachüberschrift des Artikels wird entsprechend geändert. Er ermöglicht wie bisher die Datenerfassung in Eurodac in Verbindung mit der von fedpol und dem SEM betriebenen Datenbank (AFIS).

#### *Abs. 1*

Künftig können von allen Personen aus dem Asylbereich, die mindestens sechs Jahre alt sind, die biometrischen Daten abgenommen werden. Wie bereits heute kann der Bundesrat die Abnahme der biometrischen Daten auch bei Minderjährigen unter sechs Jahren vorsehen. Dies ist eine spezifische Regelung im Asylbereich. Sie betrifft nicht nur Eurodac, sondern auch andere Datenbanken. Die in der Eurodac-Verordnung vorgesehenen Ausnahmen von der Erfassung der biometrischen Daten sind im geltenden Recht bereits berücksichtigt (Art. 13 der Eurodac-Verordnung).

#### *Abs. 2–4*

Diese Absätze erwähnen neu die Gesichtsbilder anstelle des weniger präzisen Begriffs «Fotografien». Ansonsten bleiben sie unverändert. Künftig ist die Verwendung der Gesichtsbilder im Rahmen von AFIS rechtlich möglich.

Die übrigen Absätze von Artikel 99 bleiben unverändert.

### *Art. 102a<sup>bis</sup> Informationssystem Eurodac*

Dieser Artikel umfasst eine Definition des Eurodac-Informationssystems und dessen Inhalten, analog zu den anderen Schengen-Informationssystemen. Die geltende Bestimmung zu Eurodac (Art. 102a<sup>bis</sup> AsylG), die verschiedene Aspekte des Systems regelt, wird in Artikel 102a<sup>ter</sup> übernommen. Wie in Artikel 109k AIG des vorliegenden Entwurfs werden nicht mehr alle zu erfassenden Daten im Gesetz erwähnt, sondern nur noch Datenkategorien. Eine vollständige Liste aller Daten nach Personenkategorien wäre unverhältnismässig. Dies würde nicht mehr den für die anderen Informationssysteme (VIS, EES usw.) geltenden Bestimmungen entsprechen.

#### *Abs. 1*

Absatz 1 erläutert den Inhalt des Informationssystems Eurodac und insbesondere die Personenkategorien, deren Daten an das System übermittelt werden. Es sind dies Asylsuchende, Personen, die an einem Resettlement-Verfahren beteiligt sind oder im Rahmen eines solchen Verfahrens zugelassen werden, Personen, die aus einem Staat, der durch keines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, illegal in den Schengen-Raum eingereist sind, und Personen, die sich illegal im Schengen-Raum

aufhalten. Als weitere Kategorien hinzu kommen Personen, die aus Seenot gerettet wurden (Bst. c), sowie Personen, die vorübergehend Schutz erhalten haben und einer Gruppe Schutzbedürftiger angehören (Bst. d).

#### *Abs. 2*

Absatz 2 führt die Kategorien von Daten auf, die an das Informationssystem Eurodac übermittelt werden. Dazu gehören Identitätsdaten über die betreffenden Drittstaatsangehörigen sowie die Daten zu den Reisedokumenten und Identitätsdokumenten (Bst. a), Fingerabdrücke und Gesichtsbild (Bst. b), Daten zu Verfahren und Zuständigkeiten in den Schengen-Staaten und Dublin-Staaten (Bst. c) und weitere besonders schützenswerte Daten nach Massgabe der Eurodac-Verordnung über die Person und ihre Identität (Bst. d). Dazu gehören auch gewisse besonders schützenswerte Personendaten, wie Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder über die Gesundheit. Die unter Buchstabe d genannte Datenkategorie bezieht sich auf die Eigenschaften der betreffenden Person. Dazu gehört beispielsweise die Angabe, ob die Person eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellt (vgl. Art. 109k Abs. 2 VE-AIG).

Diese Daten sind in den Artikeln zu den verschiedenen Personenkategorien erwähnt (Asylsuchende, illegal in die Schweiz eingereiste Personen, illegal aufhältige Personen, aus Seenot gerettete Personen oder Personen, die mit dem Status S vorübergehenden Schutz geniessen).

#### *Abs. 3*

Die Daten zur Identität und zu den Reisedokumenten sowie die biometrischen Daten werden neu im gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) gespeichert, der für die Interoperabilität der europäischen Informationssysteme unerlässlich ist.

#### *Art. 102a<sup>ter</sup> Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten in Eurodac*

Der geltende Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG wird zu Artikel 102a<sup>ter</sup> VE-AsylG. Einige Bestimmungen werden jedoch überarbeitet. Es wird bestimmt, welche Behörden Daten betreffend den Asylbereich in Eurodac erfassen können und welche Behörden künftig einen Zugriff zur Abfrage des Systems erhalten. Das SEM ist nach wie vor die nationale Kontaktstelle in Bezug auf Eurodac.

#### *Abs. 1*

Artikel 1 entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 102a<sup>bis</sup> Absatz 1 AsylG. Neu soll präzisiert werden, dass das SEM als nationale Zugangsstelle fungiert.

#### *Abs. 2*

Absatz 2 legt fest, wer Daten in Eurodac erfassen und abfragen darf. Es sind dies neu die Mitarbeitenden des SEM, des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sowie der Flughafenpolizei, die Asylverfahren durchführen (Bst. a). Die Mitarbeiten-

den des SEM und der Schweizer Auslandvertretungen, die Aufgaben im Bereich Resettlement wahrnehmen, müssen das System ebenfalls abfragen können (Bst. b). Diese Behörden sind zur Erfassung von Daten verpflichtet und müssen daher auf Eurodac zugreifen können. Sie können auch Daten zu einer zu erfassenden Person abrufen, die bereits im System vorhanden sind.

#### *Abs. 3*

Der neue Absatz 3 übernimmt den geltenden Absatz 2 von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG. Die Behörden übermitteln die Daten innerhalb von 72 Stunden nach deren Erfassung an das System. Neu wird in Bezug auf die massgebenden zu übermittelnden Daten auf Artikel 102a<sup>bis</sup> Absatz 2 VE-AsylG verwiesen.

#### *Abs. 4*

Absatz 4 übernimmt den geltenden Absatz 2<sup>bis</sup> von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG und erwähnt neu das Gesichtsbild.

#### *Abs. 5*

Absatz 5 übernimmt den geltenden Absatz 3 von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG. Ein neuer Verweis auf Artikel 102a<sup>bis</sup> Absatz 2 tritt anstelle der bisher genannten Daten, die an das System übermittelt werden. Der neue Absatz 5<sup>bis</sup> hält fest, dass der Abgleich mittels Gesichtsbild durchgeführt wird, wenn dies anhand der Fingerabdrücke nicht möglich ist. Gemäss der neuen Eurodac-Verordnung ist das Gesichtsbild subsidiär (Art. 28).

#### *Abs. 6*

Dieser Absatz übernimmt unverändert den geltenden Absatz 2<sup>ter</sup> von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG.

#### *Abs. 7*

Absatz 7 übernimmt im Grundsatz den geltenden Absatz 2<sup>quater</sup> von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG und regelt, welche Daten oder Informationen nachträglich an die Eurodac-Zentraleinheit übermittelt werden. Sobald die Dublin-Zuständigkeit feststeht, wird der entsprechende Staat angegeben (Bst. a). Zudem ist bei Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Person der Zeitpunkt der Ankunft in der Schweiz mitzuteilen. Neu werden diese beiden Fälle in einem Buchstaben zusammengefasst (Bst. b). Die Buchstaben c und d übernehmen unverändert das geltende Recht. Buchstabe e ist teilweise neu und sieht vor, dass die Schweiz ihre Zuständigkeit für die Behandlung des Asylgesuchs im System eingibt, sofern sie aufgrund der Souveränitätsklausel der EU-Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (Art. 35) sowie im Rahmen eines Umverteilungsprogramms freiwillig der für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständige Dublin-Staat wird oder einer Person einen Aufenthaltstitel gewährt. Buchstabe f ist ebenfalls neu. Er stützt sich auf die neue Eurodac-Verordnung, wonach die

Zuständigkeit des Staats zu aktualisieren ist, wenn die Fristen für eine Dublin-Überstellung nicht eingehalten werden. Die Eurodac-Verordnung verweist diesbezüglich auf die AMMR-Verordnung (Art. 37 der AMMR-Verordnung).

#### *Abs. 8*

Absatz 8 übernimmt Absatz 4 von Artikel 102a<sup>bis</sup> AsylG, der die Datenaufbewahrung regelt. Neu werden die Daten längstens zehn Jahre aufbewahrt, da bestimmte Ausnahmen insbesondere in Zusammenhang mit Resettlement-Verfahren vorgesehen sind. Eine vorzeitige Löschung der Daten erfolgt nur, wenn die betreffende Person die Staatsangehörigkeit eines Dublin-Staats erwirbt.

#### *Art. 102a<sup>quater</sup> Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung*

Dieser Artikel, der im Rahmen des Prümer Beschlusses<sup>92</sup> genehmigt wurde, regelt bereits heute die Zugriffe auf Eurodac-Daten zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken. Dieser Artikel soll angepasst werden. Neu soll in den Absätzen 1, 2 und 4 das Gesichtsbild sowie die Abfrage mittels alphanumerischer Daten (z. B. Name, Vorname oder Geburtsdatum) aufgenommen werden. Der Artikel erfährt auch einige formale Anpassungen. Insbesondere sind die Verweise auf die Eurodac-Verordnung zu aktualisieren (Abs. 3 und 5).

Absatz 1 wird gestrichen. Absatz 2 wird zu Absatz 1, wodurch die Absätze neu nummeriert werden müssen. Absatz 6 wird ebenfalls gestrichen. Diesbezüglich wird auf die Erläuterungen zu Artikel 109f<sup>quater</sup> VE-AIG verwiesen. Terroristische Straftaten und andere schwere Straftaten werden durch einen Verweis auf das SlAG definiert (neuer Abs. 1).

#### *Art. 102a<sup>quinquies</sup> Überprüfung der Fingerabdrücke und Gesichtsbilder in Eurodac*

Dieser Artikel übernimmt die bereits bestehende Regelung zur Verifizierung der Fingerabdrücke aus Eurodac bei einem Treffer (Art. 102a<sup>ter</sup>). Hier werden die neuen Artikel 28 und 38 der Eurodac-Verordnung umgesetzt. Da neue Elemente in diese Bestimmung aufzunehmen sind, wird eine Umnummerierung in Artikel 102a<sup>quinquies</sup> vorgeschlagen. Die neue Formulierung berücksichtigt das Gesichtsbild.

#### *Abs. 1*

Absatz 1 entspricht unverändert der geltenden Regelung von Artikel 102a<sup>ter</sup> Absatz 1 AsylG.

#### *Abs. 2*

Künftig ist das Verfahren zur Verifizierung von Treffern zu regeln, wenn eine Abfrage sowohl anhand der Fingerabdrücke als auch mittels Gesichtsbild erfolgt. Es ist vorgesehen, dass das Gesichtsbild nur dann von einer Fachperson überprüft wird, wenn das

<sup>92</sup> BBl 2021 742

Gesichtsbild einen Treffer ergibt, aber keine Übereinstimmung mit den Fingerabdrücken besteht.

#### *Abs. 3*

Die erforderlichen Qualifikationen der Fachpersonen, die diese Daten überprüfen, werden wie bereits heute vom SEM bestimmt. Künftig muss das SEM auch die Qualifikationen der Gesichtsbildexperten festlegen.

#### *Art. 102c Abs. 5 und 6*

#### *Abs. 5*

Der geltende Absatz 5 sieht ein grundsätzliches Verbot zur Weitergabe von Eurodac-Daten vor. Er wird geringfügig geändert und übernimmt den Wortlaut der Vorlagen zu EES<sup>93</sup> und ETIAS<sup>94</sup>.

#### *Abs. 6*

Die Bestimmung zur Weitergabe von Eurodac-Daten wird geringfügig geändert, und es wird ein neuer Absatz 6 vorgeschlagen. Künftig dürfen Eurodac-Daten an Drittstaaten übermittelt werden, wenn dies zum Nachweis der Identität einer oder eines Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Rückkehr notwendig ist. Die in der neuen Eurodac-Verordnung vorgesehenen Bedingungen müssen erfüllt sein, und es wird auf den neuen massgebenden Artikel der Eurodac-Verordnung verwiesen (Art. 50, siehe Ziff. 4.3).

#### *Art. 102c<sup>bis</sup> Ausführungsbestimmungen zu Eurodac*

Der Bundesrat muss künftig die verschiedenen Aspekte in Bezug auf den Datenschutz und die Zugriffe auf das Eurodac-System regeln, sofern die technischen Entwicklungen zur Einrichtung eines neuen Informationssystems mit Online-Zugriff führen. Auf Grundlage des neuen Artikels 102c<sup>bis</sup> VE-AsylG kann der Bundesrat eine neue Eurodac-Verordnung erlassen (vgl. Erläuterung zu Art. 109<sup>ter</sup> VE-AIG).

### **4.5.3 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes**

Artikel 16a BPI wurde im Rahmen der Vorlage zur Interoperabilität geschaffen und vom Parlament im Frühling 2021 genehmigt.<sup>95</sup> Der in den Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 vorgesehene sBMS ist in diesem Artikel wie auch in Artikel 110 Absatz 1 AIG definiert. Die Fussnote der Verordnung 2019/818, die durch die vorliegende Eurodac-Verordnung geändert wird, ist zu aktualisieren.

<sup>93</sup> BBl 2019 227

<sup>94</sup> BBl 2020 7911

<sup>95</sup> BBl 2021 674

## 4.6 Koordinationsbedarf

### 4.6.1 Koordinationsbedarf mit der Prüm-Vorlage

Bei der Übernahme und Umsetzung der vorliegenden Eurodac-Verordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf mit der Prüm-Vorlage (Prümer Zusammenarbeit)<sup>96</sup>.

Mit der Prüm-Vorlage wurde ein neuer Artikel 111j AIG und ein neuer Artikel 102a<sup>quater</sup> AsylG zum Abgleich in Eurodac zwecks Strafverfolgung im Gesetz eingefügt. Diese Bestimmungen wurden im Rahmen der vorliegenden Übernahme und Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung angepasst (neue Art. 109/<sup>quater</sup> VE-AIG und 102a<sup>quater</sup> VE-AsylG, Vgl. Ziff. 4.5.1 und 4.5.2). Da im Rahmen des vorliegenden Projekts die Regelung von Artikel 111j Absatz 6 AIG der Prüm-Vorlage aufgehoben wird (siehe hierzu Kommentar zu Art. 109/<sup>quater</sup> VE-AIG), muss auch Artikel 357 Absatz 5 des Strafgesetzbuchs der Prüm-Vorlage, der auf diesen Absatz 6 in Zusammenhang mit terroristischen Straftaten verweist, angepasst werden.

Falls der Prümer Bundesbeschluss gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss zur Übernahme der Eurodac-Verordnung in Kraft tritt, sollen die Bestimmungen in der Fassung Eurodac (und nicht diejenige in der Fassung Prüm) gelten.

### 4.6.2 Koordinationsbedarf mit der Vorlage zur Interoperabilität

Bei der Übernahme und Umsetzung der vorliegenden Änderung der Eurodac-Verordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf die Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen<sup>97</sup> (Verordnungen [EU] 2019/817 und [EU] 2019/ 818).

Die Artikel 109/, 110 Abs. 1, 110c Abs. 1 und 120d VE-AIG sowie Artikel 16a Absatz 1 VE-BPI in der Fassung IOP wurden in der vorliegenden Vorlage angepasst (vgl. Ziff. 4.5.1 und 4.5.3).

Im Bundesbeschluss IOP müssen zusätzlich weitere Bestimmungen mit der vorliegenden Vorlage koordiniert werden. Dies betrifft Artikel 111c Absatz 3 nAIG sowie die Artikel 1 Absatz 2 und 15 BGIAA. Hier sollen die Verweise angepasst werden. Zudem soll der Gliederungstitel nicht mehr nach Artikel 109/ sondern nach Artikel 109/<sup>quater</sup> eingefügt werden, da die Eurodac-Vorlage neue Bestimmungen vorsieht.

Artikel 109/ AIG der Vorlage zur Interoperabilität soll mit einem zusätzlichen Absatz 2 in einen neuen Artikel 109/<sup>bis</sup> VE-AIG übernommen werden.

Zudem wurde mit der Vorlage zur Interoperabilität im AIG und im BPI eine neue Regelung für einen gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (sBMS) eingeführt (vgl. Art. 110 AIG, Art. 16a BPI). Artikel 110 Absatz 1 AIG und Artikel 16a Absatz 1 BPI verweisen dabei unter anderem auf die Verordnung (EU)

<sup>96</sup> BBl 2021 741

<sup>97</sup> BBl 2021 674

2019/818. Diese Verordnung wird im Rahmen der neuen Eurodac-Verordnung angepasst, weshalb die entsprechende Fussnote abgeändert werden muss.

Weiter wurde im Rahmen der IOP-Verordnung eine neue Bestimmung in Artikel 110c AIG bezüglich der Abfrage des CIR zwecks Aufdeckung von Mehrfachidentitäten geschaffen. Neu soll jedoch auch eine Abfrage durch das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich möglich sein, wenn eine Verknüpfung mit einem persönlichen Eurodac-Datensatz nach der Eurodac-Verordnung vorliegt (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG).

Mit der Vorlage zur Interoperabilität wurde die Regelung von Artikel 120d AIG zur zweckwidrigen Bearbeitung von Personendaten in Informationssystemen angepasst. Im Rahmen der neuen Eurodac-Verordnung soll diese Bestimmung erneut angepasst werden, indem neu auch das zweckwidrige Bearbeiten in Zusammenhang mit Eurodac mit Busse bestraft wird (Art. 120d Bst. e VE-AIG).

Falls der Bundesbeschluss zur Interoperabilität gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss zur Übernahme der Eurodac-Verordnung in Kraft tritt, sollen die Bestimmungen in der Fassung Eurodac (und nicht diejenige in der Fassung IOP) gelten.

#### **4.6.3 Koordinationsbedarf mit der ETIAS-Vorlage**

Bei der Übernahme und Umsetzung der vorliegenden Änderung der Eurodac-Verordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf die Einführung des ETIAS<sup>98</sup> (Verordnung [EU] 2018/1240).

Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> VE-AIG wird in der vorliegenden Vorlage angepasst.

Mit der ETIAS-Vorlage wurde in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a<sup>bis</sup> AIG eine neue Einreisevoraussetzung geschaffen, die unter anderem auf die Verordnung (EU) 2018/1240 (ETIAS-Reisegenehmigung) verweist. Diese Verordnung wird im Rahmen der neuen Eurodac-Verordnung angepasst, weshalb die entsprechende Fussnote abgeändert werden muss.

Falls der Bundesbeschluss zu ETIAS gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss zur Übernahme der Eurodac-Verordnung in Kraft tritt, soll die Bestimmung in der Fassung Eurodac (und nicht diejenige in der Fassung ETIAS) gelten.

#### **4.6.4 Koordinationsbedarf mit dem zukünftigen BAZG-Vollzungsaufgabengesetz**

Im Rahmen des aktuell laufenden Transformationsprogramms DaziT<sup>99</sup> wird das BAZG unter anderem organisatorisch weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung hat

<sup>98</sup> BBl 2020 7911

<sup>99</sup> Siehe auch [www.dazit.admin.ch](http://www.dazit.admin.ch).

zur Folge, dass die Einheiten «Zoll» und «Grenzwachtkorps (GWK)» zusammengeführt werden. Aufgaben, die nach heutigem Recht von Angehörigen des Grenzwachtkorps wahrgenommen werden, werden künftig von entsprechend ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZG ausgeführt. Es besteht somit ein Koordinationsbedarf mit der Totalrevision des Zollgesetzes bzw. mit dem zukünftigen BAZG-VG.<sup>100</sup>

Da die Funktionen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAZG erst mit dem E-BAZG-VG eingeführt werden (vgl. Art. 99 Abs. 4 E-AsylG in der Fassung des E-BAZG-VG<sup>101</sup>), wird in der vorliegenden Vorlage, mit Ausnahme von Artikel 99 Absatz 4 VE-AsylG, wo die Terminologie «Grenzwachtkorps» belassen wird, nur der allgemeine Begriff BAZG eingeführt. Der Koordinationsbedarf betrifft somit nur Artikel 99 VE-AsylG. Sobald der allgemeine Begriff BAZG in dieser Vorlage benutzt wird, wird er künftig so belassen. Dies gilt für die Artikel 109/ VE-AIG, 110c Absatz 1 Buchstabe e VE-AIG, und 102a<sup>ter</sup> VE-AsylG der vorliegenden Vorlage. Es besteht daher für diese Artikel kein Koordinationsbedarf.

#### 4.7 **Auswirkungen des Vertrags und des Umsetzungserlasses**

Das Eurodac-System ist bereits in Betrieb, und das SEM ist die zentrale Zugangsstelle (NAP). Mit der Erneuerung des Systems sind neue Datenzugriffe vorgesehen, insbesondere für Behörden, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt erteilen. Dies bedingt einige Anpassungen im Informatikbereich. Die Erfassungspflichten der Behörden des Bundes und der Kantone stellen zusätzliche Aufgaben dar, die zu einem personellen Mehrbedarf führen können.

##### 4.7.1 **Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

###### *IT-Projektkosten SEM*

Mit der Erneuerung des Systems sind neue Zugriffe vorgesehen, insbesondere für Behörden, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt erteilen. Dies bedingt einige Anpassungen im Informatikbereich, die vom Bund umzusetzen sind (Projekt des SEM). Der Bund (SEM) übernimmt die Kosten des nationalen Umsetzungsprojekts. Im Verpflichtungskredit III Schengen/Dublin sind die Kosten von 3,6 Millionen für die Anpassung und Anbindung der Behörden an Eurodac berücksichtigt. Für den Betrieb von Eurodac rechnet das SEM mit zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Betriebskosten ab 2026 von rund 1 Million Franken. Die Kosten sind im Finanzplan ab 2026 enthalten.

<sup>100</sup> 22.058: Zollgesetz. Totalrevision, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20220058>.

<sup>101</sup> BBl 2022 2725, hier S. 93 sowie BBl 2022 2724, hier S. 277.

## *Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac*

### *IT-Projektkosten fedpol*

Die Kosten in Zusammenhang mit dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac sind vor allem Kosten für die Realisierung von IT-Projekten. Sie werden nachfolgend definiert. Angesichts dessen, dass die Strafverfolgungsbehörden künftig auch Anfragen mit-hilfe von Fingerabdruck,- Gesichtsbild- und alphanumerischen Daten an Eurodac stellen können, müssen Anpassungen an den Informatiksystemen vorgenommen werden. Betroffen sind für die Biometrie die Fingerabdruckdatenbank AFIS, in der die Gesichtsbilder gespeichert sind, und die biometrische Auftragsverwaltungsapplikation PUNT Message-Handler, über die künftig Biometricabfragen an Eurodac übermittelt werden sowie die Applikation EPNG (Ereignisprotokollierung Neue Generation), die als Schnittstelle dient. Die zwei Systeme AFIS und PUNT werden im geplanten Vorhaben AFIS 2026 mit den Gesichtsbildprozessen ergänzt. Für den Anschluss an Eurodac müssen diese Prozesse erweitert und eine Schnittstelle an Eurodac implementiert werden. Für die alphanumerischen Anfragen der Strafverfolgungsbehörden müssen Anpassungen der Systeme und Prozesse im Umfeld von IOP vorgenommen werden. Derzeit ist es noch nicht möglich, die Kosten zu bestimmen. Diese werden bei der Ausarbeitung der Botschaft im Detail analysiert.

### *Finanzielle Auswirkungen auf das BAZG*

Die finanziellen Auswirkungen auf das BAZG hängen davon ab, welche übergeordneten Vorgaben betreffend die technischen Anforderungen (Qualität) umgesetzt werden müssen. Der Umfang der Beschaffung hängt insbesondere davon ab, welche technische Lösung definiert wird. Mit der Programmorganisation DaziT werden auch personelle Projektarbeiten der Schengen-Weiterentwicklungen abgedeckt. Mehrkosten entstehen durch allfällige Arbeiten für die Anbindung des bestehenden Systems des BAZG an Eurodac oder Neubeschaffungen sowie Ausbildungsaufwendungen, da das gesamte Kontrollpersonal geschult werden muss. Die finanziellen Auswirkungen sowie die möglichen Finanzierungslösungen werden im Rahmen der laufenden Arbeiten konkretisiert und in der Botschaft ausgewiesen.

## **4.7.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund**

### *Personelle Auswirkungen beim SEM*

Die Erfassungspflichten der Behörden des Bundes und der Kantone stellen zusätzliche Aufgaben dar, die zu einem personellen Mehrbedarf führen können. Dieser allfällige personelle Aufwand wird bei der Ausarbeitung der Botschaft im Detail konkretisiert.

### *Personelle Auswirkungen bei fedpol*

Zur Verifikation von zusätzlichen Treffern aus den Gesichtsbild- und alphanumerischen Eurodac-Anfragen zum Zweck der Strafverfolgung wird zusätzliches Betriebspersonal bei BiomID und bei der EAZ fedpol notwendig. Dieser personelle Aufwand wird bei der Ausarbeitung der Botschaft im Detail konkretisiert.

### *Personelle Auswirkungen beim EFD*

Die Erfassung und Bearbeitung der neuen Daten (alphanumerisch, Gesichtsbilder), die neuen Anforderungen bezüglich des Status der Person sowie die neue Registrierung der illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Eurodac werden neue Prozesse und einen Mehraufwand für das BAZG verursachen.

Die personellen Auswirkungen auf das BAZG können noch nicht beziffert werden. Ein allfälliger Mehrbedarf an Personal zur Erfüllung des Auftrags muss im Rahmen der weiteren Konkretisierung der Umsetzung überprüft werden.

## **4.7.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten neue Aufgaben. Sie müssen die Daten der neu vorgesehenen Personenkategorien oder zusätzliche Daten für bereits bestehende Kategorien erfassen; dies sind etwa Personen, die illegal über die Schengen-Aussengrenzen (Schweizer Flughäfen) einreisen. So hat für jede Person mit irregulärem Aufenthalt eine Datenerfassung im System zu erfolgen. Die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen werden konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da die kantonalen Behörden gemäss Artikel 109/ Absatz 1<sup>bis</sup> für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Die Kantone müssen anhand der Zahlen zu den entsprechenden Personenkategorien den Umfang der Aufgaben, die mit Inkrafttreten der neuen Eurodac-Verordnung auf sie zukommen, abschätzen.

## **4.8 Rechtliche Aspekte**

### **4.8.1 Verfassungsmässigkeit**

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der EU-Verordnung stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von

Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Im vorliegenden Fall fehlt es an einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Ermächtigung für den Bundesrat; zudem handelt es sich nicht um einen Vertrag von beschränkter Tragweite. Somit ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des vorliegenden Notenaustauschs zuständig.

#### **4.8.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Übernahme der Eurodac-Verordnung und die damit verbundenen Gesetzesänderungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie sind insbesondere mit der EMRK, dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 und dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966<sup>102</sup> über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) vereinbar.

Mit der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des DAA eingegangen ist. Sie erfolgt auch im Rahmen der Dublin-Zusammenarbeit, indem die Interoperabilität der Informationssysteme gemäss der Verordnung (EU) 2019/817 (Verordnung «IOP Grenze») und der Verordnung (EU) 2019/818 darin aufgenommen wird. Die Übernahme dieser Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands erfolgt zudem im Rahmen der europäischen Migrationspolitik (Migrationspakt).

#### **4.8.3 Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)**

Die Übernahme der EU-Verordnung stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der entsprechenden Notenaustausche ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

<sup>102</sup> SR 0.103.2

Der vorliegende Notenaustausch wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch führt die Übernahme der Eurodac-Verordnung zu Gesetzesanpassungen. Demzufolge ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden, wenn dieser dem fakultativen Referendum untersteht.

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung der Eurodac-Verordnung und ergeben sich unmittelbar aus den dort enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

#### **4.8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Gemäss dem Entwurf des Bundesbeschlusses soll der Bundesrat die Möglichkeit haben, eine Pflicht zur Erfassung der Daten von Kindern unter sechs Jahren vorzusehen (Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG). Diese Möglichkeit besteht bereits heute bei Kindern unter 14 Jahren. Der Bundesrat hat davon Gebrauch gemacht und bestimmt, dass biometrische Daten von unbegleiteten Minderjährigen unter 14 Jahren nur erhoben werden, wenn deren Auswertung Rückschlüsse auf ihre Identität zulässt (Art. 6 Abs. 2 der Asylverordnung 3, AsylV 3<sup>103</sup>). Der Bundesrat ist besser in der Lage zu bestimmen, in welchen Fällen eine solche Datenerfassung erforderlich ist. Er kann rascher auf eine Praxisänderung reagieren.

#### **4.8.5 Datenschutz**

Die Europäische Kommission hat die Eurodac-Verordnung unter Einbezug des Europäischen Datenschutzbeauftragten ausgearbeitet. Es ist also davon auszugehen, dass diese in Einklang mit den europäischen Datenschutzbestimmungen steht. Darüber hinaus ist in der Eurodac-Verordnung bereits heute ein ganzes Kapitel dem Datenschutz und dessen Überwachung gewidmet. Diese Verordnung sieht unter anderem auch eine Kontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten vor. Dieser wurde zum Entwurf der Europäischen Kommission konsultiert. Er unterstrich im Wesentlichen, dass Datenbekanntgaben aus Sicherheitsgründen verhältnismässig sein müssen und dass für das entsprechende Verfahren strenge Voraussetzungen festzulegen sind. In der Schweiz hat der EDÖB ebenfalls eine solche Kontrollfunktion inne (Art. 111g AIG und Art. 102d AsylG). Wie die anderen Schengen-Staaten hat auch

<sup>103</sup> SR 142.314

die Schweiz sicherzustellen, dass die im Eurodac erfassten Daten rechtmässig bearbeitet werden. Sanktionen sind diesbezüglich in Artikel 120d AIG vorgesehen. Die Zugriffsrechte der Behörden sind in der von der EU notifizierte Verordnung genau geregelt. Der Zugriff auf die Daten muss in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Er darf nur gewährt werden, soweit die Daten im Einzelfall für die Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Behörden erforderlich sind. Das totalrevidierte DSG setzt die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 allgemein für alle Bundesorgane um. Es trat am 1. September 2023 in Kraft. Zudem wurde das nur als Zwischenlösung konzipierte und am 1. März 2019 in Kraft getretene Schengen-Datenschutzgesetz (SDSG) aufgehoben. Obwohl das DSG die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung nicht formell umgesetzt hat, da diese keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ist, trägt es dieser Verordnung vollumfänglich Rechnung. Somit ist der Grundsatz der Äquivalenz zum EU-Recht gewährleistet. Der vorliegende Entwurf steht ausserdem in Einklang mit den Grundsätzen des DSG<sup>104</sup> und insbesondere dessen Artikeln 6, 34 Absatz 2 Buchstabe a und 43 Absatz 4.

#### **4.8.6 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

<sup>104</sup> SR 235.1

## **5 Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung**

### **5.1 Ausgangslage**

#### **5.1.1 Handlungsbedarf und Ziele**

Ziffer 5 des vorliegenden Berichts betrifft die Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung.

Mithilfe des Überprüfungsverfahrens soll ein besseres Management irregulärer Migrationsbewegungen an den Schengen-Aussengrenzen ermöglicht werden, indem einheitliche Vorschriften für die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die ohne Erfüllung der Einreisevoraussetzungen die Schengen-Aussengrenzen überschreiten oder überschritten haben, eingeführt werden. Die Überprüfung soll dabei auch etwaige Gesundheits- und Sicherheitsrisiken feststellen und das für die Person korrekte Verfahren identifizieren. Im Anschluss wird die Person umgehend entweder dem Asylverfahren oder dem Rückführungsverfahren zugewiesen oder sie wird gestützt auf den Solidaritätsmechanismus von einem anderen Schengen-Staat übernommen. Um dem Asylverfahren zugewiesen zu werden, reicht eine Willensbekundung der betroffenen Person aus. Eine inhaltliche Prüfung des Asylantrags erfolgt erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens.

#### **5.1.2 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis**

Gestützt auf Artikel 4 des SAA mit der EU ist die Schweiz im Rahmen ihres Mitspracherechts berechtigt, im Schengen-Bereich in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU mitzuwirken. Sie kann insbesondere Stellung nehmen und Anregungen einbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 7 Abs. 1 SAA).

Im September 2020 stellte die Europäische Kommission den Verordnungsvorschlag zur Überprüfung (sog. Screening) von Drittstaatsangehörigen an den Schengen-Aussengrenzen vor.

Die Diskussionen im Rat der EU dauerten von September 2022 bis zum 22. Juni 2022 und die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog) vom 12. Oktober 2023 bis zum 20. Dezember 2023.

Im Rahmen der Verhandlungen konnten die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz technische Fragen klären und ihre Lösungsvorschläge einbringen.

Bei den Diskussionen über den Verordnungsvorschlag ging es vor allem darum, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Position des Europäischen Parlaments, das eine Stärkung der Garantien für die Überwachung der Grundrechte von Personen, die der Überprüfung unterliegen, forderte, und der Position des Rates, für den die Wahrung der Souveränität und Flexibilität für die Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung war.

Der gefundene Kompromiss liegt in der Stärkung der Garantien für die Überwachung der Grundrechte von Migrantinnen und Migranten, zum Beispiel durch eine Verlängerung der Dauer der Überprüfung, wobei die Grundprinzipien dieses Verfahrens (Fiktion der Nichteinreise, Überprüfung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats) gewahrt bleiben.

Der erzielte Kompromiss wurde vom Plenum des Europäischen Parlaments am 10. April 2024 und vom Ministerrat am 14. Mai 2024 gebilligt. Die formelle Verabschiedung der EU-Verordnung folgte ebenfalls am 14. Mai 2024 mit der Unterzeichnung des Rechtsakts durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates der EU. Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands wurde der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert.

### **5.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands**

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und, soweit erforderlich, in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von 30 Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Europäische Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehende Überprüfungsverordnung ist rechtsverbindlich. Die Übernahme hat daher mittels Abschlusses eines Notenaustauschs zu erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig (vgl. Ziff. 5.8.1). Entsprechend hat die Schweiz der EU am 14. August 2024 in ihrer Antwortnote mitgeteilt, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ab der Notifizierung des Rechtsakts durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Mit der Überprüfungsverordnung werden auch folgende EU-Verordnungen angepasst, die Schengen-relevant sind:

- Verordnung (EG) Nr. 767/2008;
- Verordnung (EU) 2017/2226;
- Verordnung (EU) 2018/1240;
- Verordnung (EU) 2019/817.

Es handelt sich dabei um EU-Verordnungen, welche die Schweiz bereits als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernommen hat. Im Rahmen der Übernahme der Überprüfungsverordnung muss die Schweiz daher auch Änderungen in den entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen anpassen.

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz den Rat der EU und die Europäische Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber. Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung ergriffen, erfolgt diese Mitteilung unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist. Die Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen stellt die Ratifizierung des Notenaustauschs dar.

Setzt die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nicht fristgerecht um, so riskiert sie die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt, und damit auch von Dublin (Art. 7 Abs. 4 SAA i. V. m. Art. 14 Abs. 2 DAA). Im vorliegenden Fall wurde die Überprüfungsverordnung gemeinsam mit den übrigen Rechtsakten am 14. Mai 2024 vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedet. Infolgedessen hätte die Schweiz ihre Antwortnoten bis spätestens am 13. Juni 2024 an das Generalsekretariat des Rates der EU respektive an die Europäische Kommission übermitteln müssen. Aufgrund der unvollständigen Notifikation der Eurodac-Verordnung durch die Europäische Kommission wurden zusätzliche Abklärungen und eine Korrektur der erfolgten Eurodac-Notifikation durch die EU nötig. Das Abwarten dieser Klärungen hat zu Verzögerungen geführt, aufgrund welcher die Schweiz ihre Antwortnoten am 14. August 2024 übermittelt hat.

Die Notifikation der Überprüfungsverordnung an die Schweiz erfolgte am 17. Mai 2024. Damit endet die maximale Frist für die Übernahme und Umsetzung der vorliegenden EU-Verordnung am 17. Mai 2026.

Die zu übernehmende EU-Verordnung sieht für die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls für die Umsetzung eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten vor. Die Anwendungsdaten sind jedoch für die EU-Verordnungen unterschiedlich: Ab dem 1. Juli 2026 werden die AMMR-Verordnung und die Krisenverordnung angewendet. Dagegen werden ab dem 12. Juni 2026 bereits die Eurodac-Verordnung (mit Ausnahme von Art. 26, dessen Anwendungsdatum der 12. Juni 2029 ist), die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung und die Überprüfungsverordnung angewendet.

### **5.1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027 nicht angekündigt. Es handelt sich um eine Schengen-Weiterentwicklung, die im Rahmen von Ziel Nr. 13 fristgerecht zu übernehmen ist. Gemäss diesem Ziel steuert die Schweiz die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein.

### **5.2 Grundzüge der EU-Verordnung**

Die migrations- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa haben dazu geführt, dass die Europäische Kommission seit 2015 zahlreiche Vorschläge gemacht hat, um die Möglichkeiten zur Eindämmung der irregulären Migration und zum Schutz der inneren Sicherheit zu optimieren. Mit dem neuen Migrations- und Asylpakt soll nun ein europaweit gemeinsamer rechtlicher Rahmen geschaffen werden. Die Überprüfungsverordnung ist ein Teil dieses Pakts.

Mit der vorliegenden Verordnung wird ein Überprüfungsverfahren eingeführt. Dieses zielt darauf ab, dass Drittstaatsangehörige, die beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen die Einreisevoraussetzungen nach dem SGK nicht erfüllen bzw. nicht erfüllt haben, einer schengenweit standardisierten Überprüfung unterzogen werden. Die Überprüfung erfolgt entsprechend an den Schengen-Aussengrenzen vor der Zuweisung der betroffenen Person zum richtigen Verfahren oder im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten, sofern es keine Anhaltspunkte gibt, dass die Person zuvor einer Grenzkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen der Schengen-Staaten unterzogen wurden. In der Schweiz betrifft dies einerseits Drittstaatsangehörige, die an einer Schengen-Aussengrenze um internationalen Schutz ersuchen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 der Überprüfungsverordnung), und andererseits Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze unautorisiert überschritten haben, sich illegal im Schengen-Raum aufhalten (ohne «Overstayer») und auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz aufgegriffen werden, unabhängig davon, ob sie um internationalen Schutz ersuchen (Art. 7 Abs. 1 der Überprüfungsverordnung). Das Überprüfungsverfahren an den Schengen-Aussengrenzen muss innerhalb von sieben Tagen durchgeführt werden, jenes im Hoheitsgebiet innerhalb von drei Tagen nach dem Aufgreifen der Person. Nach Abschluss der Überprüfung sollen die Drittstaatsangehörigen rasch dem geeigneten Verfahren zugewiesen werden, sei es das Asylverfahren, das Rückführungsverfahren oder die Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat im Rahmen des Solidaritätsmechanismus.

## **5.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der EU-Verordnung**

### **5.3.1 Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Gegenstand*

Die Verordnung regelt das Verfahren zur Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Schengen-Aussengrenzen vor ihrer Weiterleitung an das richtige Verfahren oder im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten, sofern es keine Anhaltspunkte gibt, dass diese zuvor einer Grenzkontrolle an den Aussengrenzen der Schengen-Staaten unterzogen wurden. Darunter fallen auch Personen, die ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen an Grenzübergangsstellen oder in Transitzonen einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben oder nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats ausgeschifft wurden.

Das Ziel des Überprüfungsverfahrens besteht darin, Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze überschreiten, zu identifizieren. Anhand einschlägiger Datenbanken ist sicherzustellen, dass diese Personen keine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen. Die Überprüfung umfasst auch vorläufige Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfungen, um besonders schutzbedürftige Personen und Personen, die medizinische Versorgung benötigen, zu identifizieren. Zudem sollen Personen identifiziert werden, die möglicherweise eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen. Die Überprüfung erleichtert die Zuweisung der Drittstaatsangehörigen zum geeigneten Verfahren.

Die Verordnung sieht einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung des Unionsrechts und des Völkerrechts, einschliesslich der Charta der Grundrechte während der Überprüfung vor. Letztere ist für die Schweiz nicht verbindlich, weshalb Verweise in der vorliegenden Überprüfungsverordnung auf Bestimmungen der Charta für die Schweiz nicht verbindlich sind. Die Schweiz wendet aber äquivalente Bestimmungen der EMRK an um sicherzustellen, dass die grundlegenden Menschenrechte gewahrt bleiben (insbesondere Art. 3 und 5–7 EMRK).

#### *Art. 2 Begriffsbestimmungen*

Die Bestimmung erläutert die einzelnen zentralen Begriffe der Überprüfungsverordnung, die entscheidend für das Verständnis und die Anwendung der Überprüfungsverordnung sind. Die Bestimmung nennt beispielsweise die Begriffe «Verifizierung» und «Identifizierung». Im Sinne dieser Verordnung bedeutet «Verifizierung» den Abgleich von Datensätzen zur Überprüfung einer Identitätsangabe. Die «Identifizierung» beinhaltet die Feststellung der Identität einer Person durch den Abgleich mit vielen Datensätzen in einer Datenbank.

#### *Art. 3 Grundrechte*

Bei der Anwendung dieser Verordnung haben die Mitgliedstaaten insbesondere im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Non-Refoulement-Gebot und den Grundrechten der Grundrechtecharta zu handeln.

*Art. 4 Verhältnis zu anderen Rechtsakten*

Bei Drittstaatsangehörigen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen und der Überprüfung unterzogen werden müssen, erfolgt die Registrierung des Antrags gemäss Artikel 27 der Asylverfahrensverordnung. Zusätzlich erfolgt bei diesen Personen das Aufnahmeverfahren gemäss Artikel 3 der Aufnahmerichtlinie (Abs. 1 Bst. a und b). Für die Schweiz kommen die entsprechenden nationalen Verfahren zur Anwendung.

**5.3.2 Überprüfungsverfahren an der Aussengrenze***Art. 5 Überprüfung an der Aussengrenze*

Diese Bestimmung regelt, welche Personen einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze unterzogen werden. Betroffen sind Drittstaatsangehörige, welche die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK nicht erfüllen, unabhängig davon, ob sie internationalen Schutz beantragen. Dazu gehören:

- Personen, die beim unbefugten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze auf dem Land-, Luft- oder Seeweg aufgegriffen werden; davon ausgenommen sind Drittstaatsangehörige, für die aus anderen Gründen als ihrem Alter keine biometrischen Daten gemäss Artikel 22 Absätze 1 und 4 der Eurodac-Verordnung erfasst werden müssen (Abs. 1 Bst. a);
- Personen, die nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats ausgeschifft werden (Abs. 1 Bst. b).

Der Überprüfung unterliegen auch Personen, die an Aussengrenzübergangsstellen oder in Transitzonen internationalen Schutz beantragen und die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK nicht erfüllen (Abs. 2).

Drittstaatsangehörige, die gemäss Artikel 6 Absatz 5 SGK zur Einreise berechtigt sind, unterliegen nicht der Überprüfung. Drittstaatsangehörige, die insbesondere aus humanitären Gründen (Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK) zur Einreise berechtigt sind und einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, unterliegen jedoch der Überprüfung.

Wenn sich während des Überprüfungsverfahrens herausstellt, dass der betreffende Drittstaatsangehörige die Einreisevoraussetzungen erfüllt, endet die Überprüfung. Das Überprüfungsverfahren kann ebenfalls beendet werden, wenn der Drittstaatsangehörige das Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten verlässt, um freiwillig in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Drittstaat zurückzukehren, vorausgesetzt, der betreffende Staat stimmt dieser Rückkehr zu (Abs. 3).

*Art. 6 Gestattung der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats*

Während der Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze sind die betroffenen Personen (Art. 5 Abs. 1 und 2 der Überprüfungsverordnung) nicht berechtigt, in das Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats einzureisen. Findet die Überprüfung gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 der Überprüfungsverordnung alternativ an einem Ort innerhalb des Hoheitsgebiets eines Schengen-Staats statt, gelten die betroffenen Personen als nicht

eingereist (sog. fiktive Nichteinreise). Die Schengen-Staaten treffen in ihren nationalen Rechtsvorschriften Massnahmen um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen während des Überprüfungsverfahrens am Ort, an dem die Überprüfung durchgeführt wird, den zuständigen Behörden zur Verfügung stehen. Dies dient dazu, jegliche Fluchtgefahr sowie potenzielle Bedrohungen der inneren Sicherheit oder Gefahren für die öffentliche Gesundheit zu verhindern.

### 5.3.3 Überprüfung im Hoheitsgebiet

#### *Art. 7 Überprüfung innerhalb des Hoheitsgebiets*

Die Schengen-Staaten unterziehen auch Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten und die Aussengrenze eines Schengen-Staats auf unerlaubte Weise überschritten haben, einer Überprüfung, sofern diese Personen in keinem anderen Schengen-Staat bereits überprüft wurden und daher nicht in Eurodac verzeichnet sind. Die Schengen-Staaten sehen in ihrem innerstaatlichen Recht Bestimmungen vor, die sicherstellen, dass diese Personen den zuständigen Behörden für die Dauer des Überprüfungsverfahrens zur Verfügung stehen, um Fluchtgefahr und potenzielle daraus resultierende Bedrohungen der inneren Sicherheit zu vermeiden (Abs. 1).

Die Schengen-Staaten haben die Möglichkeit, auf ein Überprüfungsverfahren zu verzichten, wenn ein Drittstaatsangehöriger, der sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhält, unmittelbar nach der Festnahme von einem anderen Schengen-Staat aufgrund bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen übernommen wird. In einem solchen Fall ist der übernehmende Schengen-Staat für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens verantwortlich (Abs. 2). Für die Überprüfung gemäss Absatz 1 gilt Artikel 5 Absatz 3 Unterabsätze 2 und 3 der Überprüfungsverordnung (Abs. 3).

### 5.3.4 Durchführung des Überprüfungsverfahrens

#### *Art. 8 Anforderungen an die Überprüfung*

Bei Drittstaatsangehörigen, die an der Schengen-Aussengrenze einer Überprüfung unterzogen werden (Art. 5 der Überprüfungsverordnung), erfolgt dies an einem vom Schengen-Staat benannten angemessenen und geeigneten Ort, der sich im Allgemeinen an oder in der Nähe der Schengen-Aussengrenzen oder alternativ an anderen Orten innerhalb seines Hoheitsgebiets befindet (Abs. 1).

Drittstaatsangehörige, die im Hoheitsgebiet aufgegriffen werden (Art. der 7 Überprüfungsverordnung), durchlaufen das Überprüfungsverfahren an einem angemessenen und geeigneten Ort im Hoheitsgebiet des Schengen-Staats (Abs. 2).

An den Schengen-Aussengrenzen ist die Überprüfung unverzüglich durchzuführen und innerhalb von sieben Tagen nach dem Aufgreifen, der Ausschiffung oder dem Vorstellig werden der Person abzuschliessen. Wenn auf eine Person im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Überprüfungsverordnung Artikel 23 Absatz 4 der

Eurodac-Verordnung Anwendung findet (Zustand der Fingerkuppen, der die Biometrieerfassung verhindert), wird die Überprüfung anschliessend an die Datenerhebung im Rahmen der Eurodac-Verordnung durchgeführt. Sollte sich der betroffene Drittstaatsangehörige bereits länger als 72 Stunden an der Schengen-Aussengrenze befinden, wird die Frist der Überprüfung auf vier Tage verkürzt (Abs. 3). Es ist jedoch fraglich, ob der Verweis in diesem Kontext korrekt ist, da Artikel 23 der Eurodac-Verordnung die Erfassung und Übermittlung biometrischer Daten von Personen regelt, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates aufhalten. Es bleibt zu prüfen, ob dieser Verweis auf Grundlage von Artikel 8 Absatz 3 der Überprüfungsverordnung korrekt ist oder ob stattdessen auf Artikel 22 Absätze 1 und 5 der Eurodac-Verordnung hätte verwiesen werden müssen.

Die Überprüfung im Hoheitsgebiet erfolgt unverzüglich und in jedem Fall innerhalb von drei Tagen nach dem Aufgreifen (Abs. 4).

Der Überprüfungsprozess umfasst (Abs. 5):

- eine vorläufige Gesundheitskontrolle und eine vorläufige Prüfung der Vulnerabilität gemäss Artikel 12 der Überprüfungsverordnung;
- die Identifizierung oder Verifizierung der Identität gemäss Artikel 14 der Überprüfungsverordnung;
- die Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac gemäss den Artikeln 15, 22 und 24 der Eurodac-Verordnung, sofern noch nicht erfolgt;
- eine Sicherheitskontrolle gemäss den Artikeln 15 und 16 der Überprüfungsverordnung;
- das Ausfüllen eines Überprüfungsformulars gemäss Artikel 17 der Überprüfungsverordnung;
- die Zuweisung an das geeignete Verfahren gemäss Artikel 18 der Überprüfungsverordnung.

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, wenn dies nach nationalem Recht für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Verwaltung einer Grenzübergangsstelle oder Überprüfungseinrichtung objektiv erforderlich ist. Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).

Die einschlägigen Regeln zur Inhaftnahme gemäss der Rückführungsrichtlinie gelten während der Überprüfung für Drittstaatsangehörige, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben (Abs. 7).

Die Schengen-Staaten stellen sicher, dass alle Personen, die der Überprüfung unterliegen, einen Lebensstandard erhalten, der ihren Lebensunterhalt sichert, ihre körperliche und geistige Gesundheit schützt und ihre Rechte gemäss der Charta respektiert (Abs. 8).

Die Schengen-Staaten benennen die für die Überprüfung zuständigen Behörden, wobei das Personal über angemessene Kenntnisse verfügt und die notwendige Schulung gemäss Artikel 16 SGK erhalten hat. Zudem führt qualifiziertes medizinisches Personal die vorläufige Gesundheitskontrolle und geschultes Fachpersonal die vorläufige

Prüfung der Vulnerabilität durch. Gegebenenfalls werden auch nationale Kinder-schutzbehörden und nationale Behörden, die für die Aufdeckung und Erkennung von Opfern von Menschenhandel zuständig sind, in diese Kontrollen einbezogen (Abs. 9).

Die Schengen-Staaten gewährleisten, dass nur das Personal, das für die Identifizierung oder Verifizierung der Identität im Sinne der Verordnung (EU) 2019/817 und die Sicherheitskontrolle zuständig ist, Zugriff auf die in den Artikeln 14 und 15 der Überprüfungsverordnung vorgesehenen Daten, Systeme und Datenbanken hat. Zudem stellen die Schengen-Staaten geeignetes Personal und ausreichende Mittel für eine effiziente Durchführung des Überprüfungsverfahrens zur Verfügung (Abs. 9).

Die Überprüfungsbehörden können von Sachverständigen oder Verbindungsbeamten sowie von Frontex-Teams und Teams der EUAA im Rahmen ihrer Befugnisse unterstützt werden, sofern diese über die notwendigen Schulungen und Qualifikationen verfügen (Abs. 9).

*Art. 9                    Verpflichtungen von Drittstaatsangehörigen, die der Überprüfung unterzogen werden*

Die Drittstaatsangehörigen müssen den zuständigen Behörden während der Überprüfung zur Verfügung stehen (Abs. 1). Sie geben ihren Namen, ihr Geburtsdatum, ihr Geschlecht und ihre Staatsangehörigkeit an und stellen, soweit verfügbar, entsprechende Dokumente und Informationen, die diese Angaben belegen (Abs. 2 Bst. a), sowie ihre biometrischen Daten im Sinne der Eurodac-Verordnung zur Verfügung (Abs. 2 Bst. b).

*Art. 10                Überwachung der Einhaltung der Grundrechte*

Die Schengen-Staaten erlassen Bestimmungen, um mutmassliche Verstösse gegen Grundrechte im Zusammenhang mit der Überprüfung zu untersuchen. Weiter stellen sie gegebenenfalls sicher, dass Fälle, in denen Grundrechte nicht geachtet oder nicht durchgesetzt werden, gemäss den nationalen Rechtsvorschriften zur Einleitung von zivil- oder strafrechtlichen Verfahren weitergeleitet werden (Abs. 1).

Absatz 2 hält fest, dass jeder Schengen-Staat gemäss den in diesem Artikel festgelegten Anforderungen einen unabhängigen Überwachungsmechanismus vorsieht, der:

- überwacht, dass das Unionsrecht und das Völkerrecht, einschliesslich der Charta der Grundrechte, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, den Grundsatz der Nichtzurückweisung und das Wohl des Kindes, sowie die entsprechenden Vorschriften, einschliesslich der entsprechenden Bestimmungen im nationalen Recht über die Inhaftnahme, während der Überprüfung eingehalten werden;
- sicherstellt, dass fundierte Anschuldigungen von Grundrechtsverstössen im Zusammenhang mit der Überprüfung wirksam und unverzüglich untersucht werden; erforderlichenfalls werden Ermittlungen zu solchen Anschuldigungen ausgelöst und überwacht.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus erfasst alle Massnahmen der Schengen-Staaten zur Umsetzung dieser Verordnung. Darüber hinaus ist der unabhängige

Überwachungsmechanismus berechtigt, jährliche Empfehlungen an die Schengen-Staaten zu geben.

Die Schengen-Staaten führen angemessene Garantien ein, um die Unabhängigkeit des Überwachungsmechanismus zu gewährleisten. Die dafür vorgesehenen nationalen Organisationen und Einrichtungen, einschliesslich der nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter, die im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>105</sup> (Antifolter-Konvention) eingerichtet wurden, werden in die Anwendung des unabhängigen Überwachungsmechanismus einbezogen, und ihnen können dessen Aufgaben zugeteilt werden.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus kann auch einschlägige internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen einbeziehen, die von den Überprüfungsbehörden unabhängig sind. Soweit eine oder mehrere dieser Institutionen oder Einrichtungen nicht unmittelbar am unabhängigen Überwachungsmechanismus beteiligt sind, knüpft und pflegt dieser enge Kontakte zu ihnen und zu den nationalen Datenschutzbehörden sowie zum EDSB.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus führt angekündigte und unangekündigte Stichprobenkontrollen vor Ort durch. Die Schengen-Staaten gewähren dem Überwachungsmechanismus Zugang zu allen relevanten Orten, darunter Aufnahme- und Hafteinrichtungen, Einzelpersonen und Dokumenten, soweit dies zur Erfüllung seiner Verpflichtungen erforderlich ist. Der Zugang zu relevanten Orten und vertraulichen Informationen wird nur Personen gewährt, die für den unabhängigen Überwachungsmechanismus tätig sind und eine entsprechende Sicherheitsprüfung durchlaufen haben.

Die FRA veröffentlicht allgemeine Leitlinien für die Schengen-Staaten zur Einrichtung eines Überwachungsmechanismus und dessen Funktionsweise. Schengen-Staaten können die Agentur um Unterstützung bei der Ausarbeitung ihres nationalen Überwachungsmechanismus ersuchen.

Die Europäische Kommission berücksichtigt die Ergebnisse des unabhängigen Überwachungsmechanismus bei ihrer Bewertung der effektiven Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte im Einklang mit Artikel 15 Absatz 1 und Anhang III der Verordnung (EU) 2021/1060.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus, wie in Absatz 2 dieses Artikels erwähnt, betrifft nicht den Mechanismus zur Überwachung der operativen und technischen Anwendung des GEAS gemäss Artikel 14 der Verordnung (EU) 2021/2303 und die Rolle der Grundrechtebeobachter bei der Überwachung der Achtung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten von Frontex gemäss Artikel 80 der Verordnung (EU) 2019/1896 (Abs. 3).

Die Schengen-Staaten stellen für den unabhängigen Überwachungsmechanismus, wie in Absatz 2 dieses Artikels erwähnt, angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung (Abs. 4).

<sup>105</sup> SR **0.105.1**

*Art. 11 Bereitstellung von Informationen*

Die Schengen-Staaten stellen sicher, dass Drittstaatsangehörige, die einer Überprüfung unterzogen werden, über Folgendes informiert werden (Abs. 1):

- den Zweck, die Dauer, die Einzelheiten sowie die potenziellen Ergebnisse der Überprüfung;
- das Recht, internationalen Schutz zu beantragen, und die geltenden Vorschriften für die Antragstellung auf internationalen Schutz gemäss den einschlägigen Bestimmungen der Asylverfahrensverordnung, einschliesslich der Umstände gemäss Artikel 30 der Asylverfahrensverordnung bzw. dem entsprechenden nationalen Recht (insb. Art. 2 und 10 AsylG);
- die Rechte und Pflichten der Drittstaatsangehörigen während der Überprüfung, einschliesslich ihrer Verpflichtungen gemäss Artikel 9 der Prüfungsverordnung sowie der Möglichkeit, Organisationen und Personen gemäss Artikel 8 Absatz 6 der Prüfungsverordnung zu kontaktieren oder von diesen kontaktiert zu werden;
- die Datenschutzrechte gemäss dem geltenden Unionsrecht, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung bzw. dem entsprechenden nationalen Recht der Schweiz (insb. Art. 7, 8, 15 und 22 DSGVO).

Darüber hinaus stellen die Schengen-Staaten sicher, dass den Drittstaatsangehörigen, die einer Überprüfung unterzogen werden, gegebenenfalls folgende Informationen zur Verfügung gestellt werden (Abs. 2):

- die geltenden Bestimmungen über Einreisevoraussetzungen gemäss dem SGK sowie andere Einreise- und Aufenthaltsbedingungen des betreffenden Schengen-Staats, sofern diese Informationen nicht bereits bereitgestellt wurden;
- die Rückkehrverpflichtungen gemäss der Rückführungsrichtlinie sowie die Optionen für die Teilnahme an Rückkehrprogrammen;
- die Bedingungen für die Übernahme gemäss den einschlägigen Vorschriften der AMMR-Verordnung oder einem anderen bestehenden Solidaritätsmechanismus.

Die während der Überprüfung bereitgestellten Informationen werden in einer für den Drittstaatsangehörigen verständlichen Sprache erteilt. Sie werden schriftlich – entweder in Papierform oder elektronisch – und gegebenenfalls mündlich unter Nutzung von Dolmetscherdiensten bereitgestellt. Bei Minderjährigen erfolgt die Bereitstellung kindgerecht und unter Einbeziehung der gesetzlichen Vertretung oder der in Artikel 13 Absätze 2 und 3 der Prüfungsverordnung genannten Person. Um den Zugang zum Verfahren für internationalen Schutz zu erleichtern, können die zuständigen Behörden die erforderlichen Massnahmen zur Bereitstellung von kulturellen Vermittlungsdiensten treffen (Abs. 3).

Die Schengen-Staaten können einschlägigen und zuständigen nationalen, internationalen und nichtstaatlichen Organisationen und Stellen gestatten, Drittstaatsangehörigen während der Überprüfung Informationen gemäss den nationalen Rechtsvorschriften zu erteilen (Abs. 4).

*Art. 12 Vorläufige Gesundheitskontrollen und Vulnerabilität*

Drittstaatsangehörige, die einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze oder im Hoheitsgebiet unterzogen werden, durchlaufen eine vorläufige Gesundheitskontrolle durch qualifiziertes medizinisches Personal. Das Ziel dieser Gesundheitskontrolle besteht darin festzustellen, ob eine medizinische Versorgung oder eine Isolierung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist. Das qualifizierte medizinische Personal kann entscheiden, dass keine weitere Gesundheitskontrolle während der Überprüfung erforderlich ist. Die betroffenen Personen haben Zugang zu medizinischer Notversorgung und zur notwendigen Behandlung einer Erkrankung (Abs. 1).

Unbeschadet der Verpflichtungen der Schengen-Staaten gemäss Artikel 24 der Asylverfahrensverordnung kann die in Absatz 1 dieses Artikels genannte Gesundheitskontrolle bei Drittstaatsangehörigen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, im Rahmen der medizinischen Untersuchung gemäss Artikel 24 der genannten Verordnung durchgeführt werden (Abs. 2).

Drittstaatsangehörige, die gemäss den Artikeln 5 und 7 der Überprüfungsverordnung einer Überprüfung unterzogen werden, unterziehen sich einer vorläufigen Prüfung ihrer Vulnerabilität durch spezialisiertes Personal der Überprüfungsbehörden, das für diesen Zweck geschult ist. Diese Prüfung zielt darauf ab, Anzeichen dafür zu erkennen, dass ein Drittstaatsangehöriger möglicherweise besonders schutzbedürftig ist, beispielsweise als Staatenloser oder als Opfer von Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, oder dass er besondere Bedürfnisse gemäss der Rückführungsrichtlinie, Artikel 25 der Aufnahmerichtlinie oder Artikel 20 der Asylverfahrensverordnung hat. Zur Durchführung dieser Vulnerabilitätsprüfung können die Überprüfungsbehörden von Nichtregierungsorganisationen und gegebenenfalls von qualifiziertem medizinischem Personal unterstützt werden (Abs. 3).

Falls Anzeichen für eine Vulnerabilität oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse vorliegen, wird der betreffende Drittstaatsangehörige unter Berücksichtigung seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zeitnah und angemessen in geeigneten Einrichtungen unterstützt. Im Fall von Minderjährigen erfolgt diese Unterstützung in einer kindgerechten Weise durch Fachpersonal, das für die Betreuung von Minderjährigen geschult und qualifiziert ist und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Kinderschutzbehörden steht (Abs. 4).

Unbeschadet der erforderlichen Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme gemäss der Aufnahmerichtlinie und der besonderen Verfahrensbedürfnisse gemäss der Asylverfahrensverordnung sowie der erforderlichen Prüfung der Schutzbedürftigkeit gemäss der Rückführungsrichtlinie kann die vorläufige Beurteilung der Vulnerabilität gemäss den Absätzen 2 und 4 dieses Artikels im Rahmen der vorgesehenen Beurteilungen der Schutzbedürftigkeit und der besonderen Verfahrensbedürfnisse der genannten Verordnung und Richtlinien durchgeführt werden (Abs. 5).

*Art. 13 Garantien für Minderjährige*

Bei der Überprüfung ist gemäss Artikel 24 Absatz 2 der Charta der Grundrechte stets das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Abs. 1). Minderjährige Kinder werden von einem anwesenden erwachsenen Familienangehörigen begleitet, sofern dieser anwesend ist (Abs. 2).

Bei unbegleiteten Minderjährigen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter oder, falls keine Vertretung ernannt wurde, eine Person, die darin ausgebildet ist, das Wohl des Minderjährigen zu wahren, bestimmt wird. Diese begleitet und unterstützt die unbegleiteten Minderjährigen während der Überprüfung auf kindgerechte Weise und in einer Sprache, die sie verstehen (Abs. 3).

Die ausgebildete Person muss insbesondere unabhängig handeln und darf weder von der für die Überprüfung verantwortlichen Behörde noch von den für die Überprüfung zuständigen Beamten Anweisungen erhalten. Um das Wohlergehen und die soziale Entwicklung der unbegleiteten Minderjährigen zu gewährleisten, wird die geschulte Person nur ausgewechselt, wenn es nicht vermeidbar ist (Abs. 4).

Die von den Mitgliedstaaten beauftragten Vertreterinnen und Vertreter oder ausgebildeten Personen betreuen eine angemessene und begrenzte Zahl von unbegleiteten Minderjährigen, die unter normalen Umständen nicht mehr als 30 Personen gleichzeitig umfasst (Abs. 5). Unbegleitete Minderjährige können auch ohne Vertreterin oder Vertreter gemäss der Aufnahmerichtlinie internationalen Schutz beantragen (Abs. 6).

#### *Art. 14 Identifizierung oder Verifizierung der Identität*

Die Identität der Drittstaatsangehörigen, die an der Schengen-Aussengrenze oder im Hoheitsgebiet überprüft werden, wird anhand der folgenden Elemente verifiziert oder festgestellt, sofern dies während der Anwendung von Artikel 8 SGK noch nicht erfolgt ist:

- Identitäts-, Reise- oder sonstige Dokumente;
- Daten oder Informationen, die vom betreffenden Drittstaatsangehörigen bereitgestellt oder von ihm eingeholt wurden;
- biometrische Daten.

Zur Identifizierung oder Verifizierung der Identität gemäss Absatz 1 dieses Artikels greifen die Überprüfungsbehörden auf den gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) gemäss Artikel 20a der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818, das SIS gemäss den Verordnungen (EU) 2018/1860<sup>106</sup>, (EU) 2018/1861<sup>107</sup> und (EU) 2018/1862 sowie gegebenenfalls auf nationale Datenbanken im Einklang mit den nationalen Rechtsbestimmungen zurück. Die biometrischen Daten eines Drittstaatsangehörigen, der überprüft wird, werden gemäss den Bestimmungen der Eurodac-Verordnung zur Identifizierung oder Verifizierung der Identität dieser Person sowie zur Registrierung in Eurodac erfasst (Abs. 2).

<sup>106</sup> Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

<sup>107</sup> Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

Die Abfrage des CIR gemäss Absatz 2 erfolgt über das ESP gemäss den Bestimmungen von Kapitel II der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818. Wenn es technisch nicht möglich ist, das ESP für die Abfrage eines oder mehrerer EU-Informationssysteme oder des CIR zu nutzen, greifen die Überprüfungsbehörden direkt auf die EU-Informationssysteme oder den CIR zu. Dies gilt unbeschadet des fakultativen Zugangs der Überprüfungsbehörden zum SIS, für welche die Nutzung des ESP fakultativ bleibt (Abs. 3).

Falls die Verwendung der biometrischen Daten des Drittstaatsangehörigen nicht möglich oder die Abfrage mit diesen Daten gemäss Absatz 2 nicht erfolgreich ist oder keinen Treffer ergibt, erfolgt die Abfrage anhand der Identitätsdaten des Drittstaatsangehörigen in Kombination mit sämtlichen Identitäts-, Reise- oder sonstigen Dokumentendaten oder anhand jeglicher Daten oder Informationen gemäss Absatz 1 Buchstabe b (Abs. 4).

Abfragen im SIS mit biometrischen Daten werden gemäss Artikel 33 der Verordnung (EU) 2018/1861 und Artikel 43 der Verordnung (EU) 2018/1862 durchgeführt (Abs. 5). Die Kontrollen umfassen, soweit möglich, auch die Überprüfung von mindestens einem der biometrischen Identifikatoren, die in einem Identitäts-, Reise- oder sonstigen Dokument enthalten sind (Abs. 6).

#### *Art. 15            Sicherheitskontrolle*

Diese Bestimmung enthält spezifische Vorschriften zur Sicherheitskontrolle. Mit dieser soll verifiziert werden, ob die zu überprüfende Person möglicherweise eine Bedrohung der inneren Sicherheit darstellen könnte. Die Sicherheitskontrolle kann sowohl die Drittstaatsangehörigen als auch die von ihnen mitgeführten Gegenstände betreffen. Werden Durchsuchungen durchgeführt, so gelten die Rechtsvorschriften des betreffenden Schengen-Staats (Abs. 1).

Die zuständigen Behörden fragen im Rahmen dieser Sicherheitskontrolle das SIS, das EES, das ETIAS (einschliesslich der ETIAS-Überwachungsliste), das VIS, das ECRIS-TCN, die Interpol-Datenbank und die Europol-Daten ab. Diese Abfragen erfolgen nur, soweit sie nicht bereits im Rahmen der Kontrollen gemäss Artikel 8 Absatz 3 SGK durchgeführt wurden (Abs. 2).

Bei Abfragen des EES, des ETIAS (mit Ausnahme der ETIAS-Überwachungsliste) und des VIS werden nur Daten zu Verweigerungen, Annullierungen oder Widerrufen von Reise genehmigungen, Einreiseverweigerungen oder Entscheiden über die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums oder eines Aufenthaltstitels abgerufen, die sich auf Sicherheitsgründe zurückführen lassen. Im Fall eines Treffers im SIS hat die Überprüfungsbehörde Zugriff auf die in der Ausschreibung enthaltenen Daten (Abs. 3).

Bei Abfragen des ECRIS-TCN beschränken sich die abgerufenen Daten auf Verurteilungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten und anderen Formen schwerer Straftaten nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2019/816 (Abs. 4). Falls erforderlich, erlässt die Europäische Kommission Durchführungsrechtsakte, um das Verfahren und die Spezifikationen für den Abruf von Daten festzulegen (Abs. 5). Da die Schweiz sich derzeit nicht an ECRIS-TCN beteiligt, erhält sie keine Treffer aus dieser Datenbank. Zudem sind die Daten von Europol für die

Schweiz nur indirekt über das Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt<sup>108</sup> zugänglich.

#### *Art. 16 Vorkehrungen für die Identifizierung und Sicherheitskontrollen*

Die Abfragen der EU-Informationssysteme, der Europol-Daten und der Interpol-Datenbanken zur Identifizierung oder Verifizierung der Identität sowie zur Durchführung von Sicherheitskontrollen erfolgen gemäss Kapitel II der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 über das ESP (Abs. 1).

Im Fall eines Treffers nach der Überprüfung der EU-Informationssysteme zu Sicherheitskontrollzwecken erhält die zuständige Behörde Zugang zu den im betreffenden Informationssystem gespeicherten Daten, vorbehaltlich der in den einschlägigen Rechtsakten festgelegten Bedingungen (Abs. 2).

Bei einem Treffer nach einer Abfrage im SIS führen die zuständigen Behörden die Verfahren gemäss den SIS-Verordnungen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2018/1862 durch, einschliesslich der Konsultation des ausschreibenden Schengen-Staats über das zuständige SIRENE-Büro (Abs. 3).

Falls die Daten des Drittstaatsangehörigen im ECRIS-TCN gespeichert und gekennzeichnet sind, dürfen sie nur für Sicherheitskontrollen (Art. 15) und zur Abfrage nationaler Strafregister verwendet werden (Abs. 4).

Bei Übereinstimmungen mit Europol-Daten im Rahmen von Sicherheitskontrollen erfolgt eine automatische Benachrichtigung gemäss der Verordnung (EU) 2016/794<sup>109</sup>, und Europol ergreift gegebenenfalls entsprechende Massnahmen (Abs. 5). Wenn Abfragen von Interpol-Datenbanken im Rahmen von Sicherheitskontrollen nicht ohne Offenlegung von Informationen an den Urheber der Interpol-Ausschreibung möglich sind, wird auf diese Abfragen verzichtet (Abs. 6).

Treffer in der ETIAS-Überwachungsliste unterliegen Artikel 35a der Verordnung (EU) 2018/1240 (Abs. 7). Die Europäische Kommission kann Durchführungsrechtsakte erlassen, die das Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, den nationalen Interpol-Zentralbüros und den nationalen Europol-Stellen festlegen, um Bedrohungen der inneren Sicherheit zu ermitteln (Abs. 8).

#### *Art. 17 Überprüfungsformular*

Die Überprüfungsbehörde füllt ein Überprüfungsformular für Personen aus, die an der Schengen-Aussengrenze oder im Hoheitsgebiet einem Überprüfungsverfahren unterzogen wurden. Dieses Formular enthält folgende Daten (Abs. 1):

- Name, Geburtsdatum, Geburtsort und Geschlecht (Bst. a);

<sup>108</sup> SR **0.362.2**

<sup>109</sup> Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/991, ABl. L 169 vom 27.6.2022, S. 1.

- Angaben zu Staatsangehörigkeiten oder Staatenlosigkeit, Wohnsitzländern vor der Ankunft und Sprachkenntnissen (Bst. b);
- Grund für die Überprüfung (Bst. c);
- Informationen über die vorläufige Gesundheitskontrolle (Art. 12 Abs. 1), einschliesslich in Fällen, in denen keine weitere Gesundheitskontrolle erforderlich war (Bst. d);
- wichtige Informationen über die durchgeführte vorläufige Prüfung der Vulnerabilität gemäss Artikel 12 Absatz 3 (Bst. e);
- Angabe, ob ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde (Bst. f);
- Informationen über Familienangehörige oder Verwandte im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats (Bst. g);
- Angabe, ob ein Treffer in den EU-Systemen (SIS, EES, ETIAS [einschliesslich der ETIAS-Überwachungsliste], VIS, ECRIS-TCN), der Interpol-Datenbank und den Europol-Daten vorliegt (Bst. h);
- Angabe, ob der Drittstaatsangehörige seiner Pflicht zur Zusammenarbeit gemäss Artikel 9 der Überprüfungsverordnung nachgekommen ist (Bst. i).

Soweit verfügbar, erhält das Formular (Abs. 2):

- den Grund für die irreguläre Ankunft oder Einreise (Bst. a);
- Informationen über die Reisewege, einschliesslich des Ausgangsorts, der vorherigen Aufenthaltsorte, der Transitdrittstaaten und der Länder, in denen ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt oder gewährt wurde, sowie des beabsichtigten Bestimmungsorts innerhalb der EU (Bst. b);
- Vorhandensein von Reise- und Ausweispapieren (Bst. c);
- Bemerkungen und sachdienliche Informationen, einschliesslich Hinweisen bei Verdacht auf Schleusung oder Menschenhandel (Bst. d).

Die Informationen im Überprüfungsformular werden so festgehalten, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Rückkehrverfahren einer verwaltungsbehördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Es wird vermerkt, ob die Informationen von den Überprüfungsbehörden bestätigt oder von der betroffenen Person angegeben wurden.

Die betroffene Person erhält die im Formular enthaltenen Informationen entweder in Papierform oder elektronisch. Die Angaben gemäss Absatz 1 Buchstabe h werden geschwärzt. Vor der Übermittlung des Formulars an die zuständigen Behörden gemäss Artikel 18 Absätze 1–4 der Überprüfungsverordnung hat die betroffene Person die Möglichkeit anzugeben, ob die enthaltenen Angaben unrichtig sind. Die für die Überprüfung zuständigen Behörden vermerken einen solchen Hinweis (Abs. 3).

#### *Art. 18 Abschluss der Überprüfung*

Sobald die Überprüfung abgeschlossen ist, oder spätestens nach Ablauf der in Artikel 8 der Überprüfungsverordnung festgelegten Fristen, werden die in Artikel 5 Ab-

satz 1 der Überprüfungsverordnung genannten Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, an die zuständigen Behörden verwiesen, damit diese die Verfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie einleiten. Vorbehalten bleibt die Anwendung von Artikel 6 Absatz 5 SGK. Das Überprüfungsformular wird den zuständigen Behörden, die für das weitere Verfahren zuständig sind, übermittelt (Abs. 1).

Die Drittstaatsangehörigen, die einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze oder im Hoheitsgebiet unterzogen werden und einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, werden an die für die Registrierung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Behörden überwiesen (Abs. 2).

Sollen Drittstaatsangehörige gemäss Artikel 67 der AMMR-Verordnung oder im Rahmen eines anderen bestehenden Solidaritätsmechanismus übernommen werden, so werden sie zusammen mit dem Überprüfungsformular an die zuständigen Behörden des betreffenden Schengen- bzw. Dublin-Staats überwiesen (Abs. 3).

Die in Artikel 7 der Überprüfungsverordnung genannten Drittstaatsangehörigen, die keinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, unterliegen weiterhin dem Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie (Abs. 4).

Das Überprüfungsverfahren endet, sobald die Drittstaatsangehörigen nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 sowie nach Artikel 7 der vorliegenden Verordnung dem geeigneten Verfahren (internationaler Schutz, Rückführungsrichtlinie oder Zuständigkeit der Behörden eines anderen Schengen-Staats im Rahmen einer Um- oder Neuansiedlung) zugewiesen wurden. Die Überprüfung endet auch dann, wenn nicht alle Prüfungen und Kontrollen innerhalb der vorgegebenen Frist (Art. 8 der Überprüfungsverordnung) durchgeführt werden konnten (Abs. 5).

Wird gegen einen Drittstaatsangehörigen, der an der Schengen-Aussengrenze oder im Hoheitsgebiet einer Überprüfung unterzogen wird, ein strafrechtliches Verfahren oder ein Auslieferungsverfahren eingeleitet, können die zuständigen Behörden entscheiden, die Überprüfung nicht durchzuführen. Falls das Überprüfungsverfahren bereits begonnen hat, wird es unter Angabe der Umstände, die zur Beendigung des Verfahrens geführt haben, der zuständigen Behörde zugestellt. Bei den zuständigen Behörden handelt es sich entweder um die Behörden, die für die Verfahren zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie zuständig sind, oder im Fall eines Antrags auf internationalen Schutz die nach nationalem Recht für dessen Registrierung zuständigen Behörden (Abs. 6).

Die im Zusammenhang mit dieser Verordnung gespeicherten personenbezogenen Daten werden nach Ablauf der in der Eurodac-Verordnung festgelegten Fristen gelöscht (Abs. 7).

#### *Art. 19 Ausschussverfahren*

Die Europäische Kommission wird von einem Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 unterstützt (Abs. 1). Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011. Sollte der Ausschuss keine Stel-

lungnahme abgeben, so erlässt die Europäische Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht und Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der genannten Verordnung findet Anwendung (Abs. 2).

### 5.3.5 **Änderung anderer EU-Rechtsakte durch die Verordnung (EU) 2024/1356**

*Art. 20 Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008*

In der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 sind Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten in Bezug auf das VIS festgehalten. Zudem sind die Bedingungen und Verfahren für den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten darin festgelegt, um die Prüfung von Visumanträgen für einen kurzfristigen Aufenthalt (Visa C) und die damit verbundenen Entscheide zu erleichtern. Das VIS ermöglicht es den Visum-, Grenz-, Asyl- und Migrationsbehörden, schnell und wirksam die notwendigen Informationen über visumpflichtige Drittstaatsangehörige zu prüfen.

Mit den Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 wurde das VIS kürzlich aktualisiert. Die wichtigsten Änderungen sind: Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern von zwölf auf sechs Jahre und Befreiung von dieser Verpflichtung für Personen über 75 Jahre; Registrierung und Kontrolle von nationalen Daten über Visa neu auch für den längerfristigen Aufenthalt; Erfassung von Gesichtsbildern direkt vor Ort; Erweiterung des Zwecks des VIS neu auch für die Rückkehr von Personen, welche die Voraussetzungen für die Einreise bzw. den Aufenthalt im Schengen-Raum nicht erfüllen. Diese zwei EU-Verordnungen stellen Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands dar, welche die Schweiz am 21. April 2023 übernommen hat.<sup>110</sup>

Artikel 20 der Überprüfungsverordnung hält nun fest, welche Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 angepasst werden müssen: Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 hält fest, welche Behörden Zugang zum VIS haben. Darunter fallen folgende Behörden:

- die nationalen Behörden der Schengen-Staaten und der Einrichtungen der EU, die für die in den Artikeln 15–22, 22g–22m und 45e der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und den Artikeln 20, 20a und 21 der Verordnung (EU) 2019/817 genannten Zwecke zuständig sind (Bst. a und d);
- die ETIAS-Zentralstelle und die nationalen ETIAS-Behörden der Mitgliedstaaten, die gemäss den Artikeln 7 und 8 der Verordnung (EU) 2018/1240 für die in den Artikeln 18c und 18d dieser Verordnung und der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten Zwecke benannt wurden (Bst. b);
- die Überprüfungsbehörde, die für die Identitäts- und Sicherheitskontrolle zuständig ist (Bst. c).

<sup>110</sup> SR **0.362.381.019** und **0.362.381.020**

Der Zugang wird erteilt, sofern die Daten für die Erfüllung der Aufgaben gemäss den Zwecken erforderlich sind und sie in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.

Das VIS liefert einen Treffer, wenn ein Entscheid über die Verweigerung, die Annullierung oder den Widerruf eines Visums, eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels aus den in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a Ziffern i, v und vi der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 genannten Gründen in einem Abgleichsdatensatz gespeichert ist.

#### *Art. 21 Änderung der Verordnung (EU) 2017/2226*

Mit der Verordnung (EU) 2017/2226 wurde das EES zur Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen eingeführt. Das EES hat zum Ziel, die Grenzverwaltung zu modernisieren, die Sicherheit des Schengen-Raums zu erhöhen und durch die Automatisierung zahlreicher Prozesse die Grenzübertrittskontrolle effizienter zu gestalten, um die stetig steigende Zahl an Grenzübertritten bewältigen zu können. Das EES dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Die heutige manuelle Abstempelung der Reisedokumente wird zugunsten eines Eintrags in das EES ersetzt. Mit dem EES soll irreguläre Migration (insbesondere «Overstayer») einfacher entdeckt werden und undokumentierte Reisende sollen bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum unter anderem mithilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) eindeutiger identifiziert werden können. Das System wird voraussichtlich Ende 2024 in Betrieb genommen.

Dieser Artikel zeigt auf, welche Bestimmungen der Verordnung (EU) 2017/2226 aufgrund der Überprüfungsverordnung angepasst werden müssen.

In Artikel 6 wird in Absatz 1 der Buchstabe l eingefügt. Dieser hält fest, dass im Rahmen des EES die Ziele der Überprüfungsverordnung unterstützt werden, insbesondere was die Kontrolle anbelangt.

Artikel 9 erhält einen neuen Absatz 2b. Dieser regelt den Zugang der für die Überprüfung zuständigen Behörden zum EES, um Daten abzurufen. Des Weiteren erhält der bereits bestehende Absatz 4 eine neue Fassung und definiert den Zugang zu den im CIR gespeicherten EES-Daten. Einen Zugang erhalten ausschliesslich die Behörden, die für die in den Artikeln 20–21 der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 genannten Zwecke zuständig sind.

Ausserdem wird ein neuer Artikel 24a eingefügt. Dieser regelt den Zugang der Überprüfungsbehörden zu den EES-Daten für die Sicherheitskontrolle im Rahmen der Überprüfung. Ist die Person im EES gespeichert, erhält die Überprüfungsbehörde Zugang zur Einzeldatei des betreffenden Drittstaatsangehörigen. Die Einzeldatei enthält Informationen über die Ein- und Ausreise sowie über eine allfällige Einreiseverweigerung. Sind in der Einzeldatei keine biometrischen Daten gespeichert, können die zuständigen Behörden auf die im VIS gespeicherten biometrischen Daten zugreifen und einen Abgleich vornehmen.

Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe a erhält eine neue Fassung. Neu müssen eu-LISA und die Mitgliedstaaten im Protokoll über Datenverarbeitungsvorgänge im EES zum Zugangszweck gemäss Artikel 9 Absätze 2, 2a und 2b Stellung nehmen.

*Art. 22 Änderung der Verordnung (EU) 2018/1240*

Die Verordnung (EU) 2018/1240 (ETIAS-Verordnung) etabliert das Europäische Reiseinformations- und genehmigungssystem. Mit dem System wird geprüft, ob die Einreise eines visumbefreiten Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum ein Sicherheitsrisiko für die Schengen-Staaten darstellt. Somit stellt die ETIAS-Reisegenehmigung neben den bereits bestehenden Einreisebedingungen des SGK (gültiges Reisedokument, ausreichende Mittel usw.) eine weitere Voraussetzung für die Einreise von visumbefreiten Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum dar.

Dieser Artikel zeigt auf, welche Bestimmungen der ETIAS-Verordnung aufgrund der Einführung des Überprüfungsverfahrens angepasst werden.

In Artikel 4 wird ein neuer Buchstabe eb eingefügt. Dieser regelt, dass ETIAS die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten auch im Rahmen der Überprüfungsverordnung unterstützt.

In Artikel 8 Absatz 2 wird ein neuer Buchstabe i eingefügt. Dieser legt die neue Aufgabe der nationalen ETIAS-Stelle, eine Stellungnahme nach Artikel 35a abzugeben, dar.

Artikel 13 Absatz 4a wird neu gefasst, um den Zugang zu den im CIR gespeicherten ETIAS-Identitätsdaten und Reisedokumentdaten ausschliesslich den ermächtigten Behörden der Schengen-Staaten zu den in den Artikeln 20, 20a und 21 der Verordnung (EU) 2019/817 genannten Zwecken zu gewähren. Zudem wird ein neuer Absatz 4b eingefügt, der die verschiedenen Zugriffsrechte der Überprüfungsbehörden auf ETIAS regelt, um den in den Artikeln 14 Absatz 1 und 15 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung genannten Gründen zu entsprechen. Absatz 5 wird ebenfalls neu gefasst um sicherzustellen, dass jeder Schengen-Staat die zuständigen nationalen Behörden und die Überprüfungsbehörden benennt und an eu-LISA übermittelt.

Des Weiteren wird ein neuer Artikel 35a eingefügt, der die Aufgaben der nationalen ETIAS-Stelle und von Europol für die Zwecke der Überprüfung in Bezug auf die ETIAS-Überwachungsliste regelt. In Fällen nach Artikel 13 Absatz 4b sendet das ETIAS-Zentralsystem automatische Benachrichtigungen an die nationale ETIAS-Stelle oder Europol, je nachdem, wer die Daten in die ETIAS-Überwachungsliste eingetragen hat. Wenn die nationale ETIAS-Stelle oder Europol davon ausgeht, dass der sich einer Überprüfung unterziehende Drittstaatsangehörige eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte, muss sie sofort die Überprüfungsbehörde darüber informieren und ihr innerhalb von zwei Tagen eine begründete Stellungnahme abgeben. Wird keine Stellungnahme abgegeben, sollte davon ausgegangen werden, dass kein Sicherheitsrisiko besteht.

Zu guter Letzt wird in Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe ea eingefügt. Dieser besagt, dass eu-LISA in ihrem Protokoll, wo nötig, die Abfragen des ETIAS-Zentralsystems zum Zweck der in den Artikeln 14 und 15 der Überprüfungsverordnung genannten Gründe sowie die Treffer und die Ergebnisse auflistet.

*Art. 23 Änderung der Verordnung (EU) 2019/817*

Die Verordnung (EU) 2019/817 stellt die Interoperabilität zwischen dem SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS und ECRIS-TCN in den Bereichen Grenzen und Visa sicher. Mit der Interoperabilität können bestehende Daten aus mehreren Systemen gleichzeitig abgefragt und die biometrischen Daten einer zu überprüfenden Person gleichzeitig abgeglichen werden. Dadurch erhalten die Behörden zeitnah umfassende Informationen zu einer Person, und die Identitätsprüfung einer Person sowie die Aufdeckung von Identitätsbetrug an den Grenzen werden vereinfacht.

Artikel 23 zeigt auf, welche Bestimmungen der Verordnung (EU) 2019/817 aufgrund der Einführung des Überprüfungsverfahrens angepasst werden.

In Artikel 7 wird Absatz 2 wie folgt geändert: Die in Absatz 1 genannten Behörden der Schengen-Staaten und Stellen der EU nutzen das ESP zur Abfrage von Daten zu Personen oder deren Reisedokumenten in den Zentralsystemen des EES, VIS und ETIAS im Einklang mit ihren Zugriffsrechten. Die Zugriffsrechte sind in den Rechtsakten über diese EU-Informationssysteme und im nationalen Recht festgelegt. Sie nutzen das ESP auch zur Abfrage des CIR im Einklang mit ihren Zugangsrechten nach dieser Verordnung für die in den Artikeln 20–22 genannten Zwecke.

Artikel 17 Absatz 1 erhält eine neue Fassung. Dieser beschreibt den CIR als Speicher, in dem für jede im EES, VIS, ETIAS, Eurodac und ECRIS-TCN erfasste Person eine individuelle Datei mit den in Artikel 18 genannten Daten angelegt wird. Der CIR dient der erleichterten und korrekten Identifizierung der gemäss den Artikeln 20 und 20a erfassten Personen und unterstützt das Funktionieren des MID gemäss Artikel 21. Zudem wird dadurch der allenfalls erforderliche Zugang der Überprüfungsbehörde und von Europol zum EES, VIS, ETIAS und Eurodac zwecks Verhinderung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer und anderer schwerer Straftaten gemäss Artikel 22 erleichtert und einheitlich geregelt. In Artikel 17 Absatz 4 wird festgehalten, dass die Nutzerinnen und Nutzer des CIR von eu-LISA automatisch informiert werden, wenn die Abfrage des CIR aus technischen Gründen nicht möglich ist.

In Artikel 18 erhält Absatz 3 eine neue Fassung. Dieser schreibt vor, dass die Behörden, die auf den CIR zugreifen, dies im Einklang mit ihren Zugriffsrechten machen.

Ausserdem wird nach Artikel 20 ein neuer Artikel 20a eingefügt (Zugang zum gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten zwecks Identifizierung oder Verifizierung der Identität gemäss der vorliegenden EU-Verordnung). Absatz 1 regelt den Zugriff der Überprüfungsbehörde auf den CIR. Diese kann den CIR lediglich zum Zweck der Verifizierung der Identität oder der Identifizierung einer Person gemäss Artikel 14 der Überprüfungsverordnung abfragen, sofern das Verfahren in Anwesenheit der betreffenden Person eingeleitet wurde. Ergibt die Abfrage des CIR, dass Daten zu dieser Person im CIR gespeichert sind, erhält die für die Überprüfung zuständige Behörde gemäss Absatz 2 einen Zugang zur Abfrage der in Artikel 18 Absatz 1 dieser Verordnung sowie der in Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/818 genannten Daten.

Artikel 24 Absätze 1 und 5 Unterabsatz 1 werden ebenfalls geändert. Zudem wird ein neuer Absatz 2a eingefügt. Artikel 24 beinhaltet Vorschriften über die Erstellung eines Protokolls über alle Datenverarbeitungsvorgänge im CIR durch eu-LISA.

### 5.3.6 Schlussbestimmungen

#### *Art. 24 Bewertung*

Diese Bestimmung legt fest, dass die Europäische Kommission bis zum 12. Juni 2028 Bericht über die Durchführung der in dieser Verordnung vorgesehenen Massnahmen erstattet.

Bis zum 12. Juni 2031 und danach alle fünf Jahre nimmt die Europäische Kommission eine Bewertung der Verordnung vor. Sie legt dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht mit den wichtigsten Ergebnissen vor. Dafür übermitteln die Schengen-Staaten der Europäischen Kommission bis zum 12. Dezember 2030 und danach alle fünf Jahre alle für die Erstellung dieses Berichts erforderlichen Informationen.

#### *Art. 25 Inkrafttreten*

Diese Verordnung trat am 11. Juni 2024 in Kraft. Angewendet wird sie ab dem 12. Juni 2026, mit Ausnahme der Bestimmungen der Artikel 14–16, welche die Abfragen der EU-Informationssysteme, des CIR und des ESP regeln und erst nach deren Inbetriebnahme Anwendung finden.

## 5.4 Grundzüge des Umsetzungserlasses

### 5.4.1 Die beantragte Neuregelung

#### *Einführung des Überprüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze (Art. 9b VE-AIG)*

Diese neue Bestimmung regelt das Überprüfungsverfahren und seine Modalitäten an der Schengen-Aussengrenze der Schweiz. Ausländerinnen und Ausländer, die in Verbindung mit einem unerlaubten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden, müssen unverzüglich und innerhalb von sieben Tagen einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze im Sinne der Artikel 5 und 8 der Überprüfungsverordnung unterzogen werden. Die Überprüfung findet im Allgemeinen am Flughafen oder in dessen Nähe statt, alternativ an anderen Orten im Hoheitsgebiet der Schweiz. Zuständig für diese Überprüfung sind die kantonalen Behörden. Falls die ausländerrechtliche Grenzkontrolle an den Bund übertragen wurde, ist das BAZG für die Überprüfung zuständig. Wenn die betroffenen Personen ein Asylgesuch einreichen, findet auf sie grundsätzlich das Verfahren am Flughafen gemäss Artikel 21a AsylG Anwendung. Ist ein solches Verfahren am entsprechenden Flughafen nicht vorgesehen, müssen sie unverzüglich zu einem BAZ begleitet werden, wo die Überprüfung gestützt auf Artikel 26 Absatz 1<sup>er</sup> VE-AsylG durchgeführt wird (Art. 9b Abs. 5 VE-AIG).

*Einführung des Überprüfungsverfahrens im Hoheitsgebiet der Schweiz  
(Art. 9c VE-AIG)*

Das Überprüfungsverfahren kann ebenfalls im Hoheitsgebiet der Schweiz durchgeführt werden, wenn Drittstaatsangehörige aufgegriffen werden, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sich einer Überprüfung bisher entzogen haben. Die Überprüfung hat innerhalb von drei Tagen durch die kantonalen Behörden zu erfolgen.

Von einer Überprüfung wird abgesehen, wenn die betroffene Person unmittelbar nach der Anhaltung von einem anderen Schengen-Staat aufgrund bilateraler Abkommen gemäss Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a AIG rückübernommen wird.

Auch im Hoheitsgebiet gilt der Grundsatz, dass bei Einreichung eines Asylgesuchs eine betroffene Person unverzüglich zu einem BAZ begleitet werden soll, wo die Überprüfung durchgeführt wird.

*Erweiterung der Zugriffsrechte auf die EU-Informationssysteme  
(Art. 103c Abs. 2 Bst. g, 108e Abs. 2 Bst. f, 109a Abs. 2 Bst. i, 110b<sup>bis</sup> VE-AIG)*

Damit das BAZG, die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden und das SEM zum Zweck der Identifikation oder der Überprüfung der Identität und der Sicherheitskontrolle im Rahmen des Überprüfungsverfahrens die Daten des EES, ETIAS, VIS, SIS und CIR abrufen können, müssen die Zugriffsrechte erweitert werden.

*Durchführung des Überprüfungsverfahrens bei einem Asylgesuch am Flughafen  
(Art. 21a VE-AsylG)*

Zukünftig wird bei Personen, die an einem schweizerischen Flughafen (Kategorien A–D<sup>111</sup>) an der Schengen-Aussengrenze ein Asylgesuch einreichen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, vor der Prüfung des Asylgesuchs innerhalb von sieben Tagen eine Überprüfung durchgeführt (vgl. Art. 8 Abs. 3 Überprüfungsverordnung). Daher soll ein neuer Artikel 21a VE-AsylG geschaffen werden. Dieser Artikel soll insbesondere die Modalitäten des Überprüfungsverfahrens am Flughafen regeln. Die Überprüfung findet im Allgemeinen am Flughafen oder in dessen Nähe, alternativ an anderen Orten im Hoheitsgebiet der Schweiz. Es wird dabei unterschieden, ob am jeweiligen Flughafen ein Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt werden kann oder nicht.

Sofern am Flughafen ein Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt werden kann, sind die an den jeweiligen Flughäfen für die Grenzkontrolle verantwortlichen kantonalen Behörden für das Überprüfungsverfahren zuständig (vgl. Abs. 1). Die vorübergehende Festhaltung im Transitbereich eines Flughafens muss behördlich angeordnet und richterlich überprüft werden können. Da die betroffenen Personen ein Asylgesuch eingereicht haben, ist das SEM für die vorsorgliche Anordnung der Einreiseverweigerung zuständig. Im Gegensatz zum Flughafenverfahren nach geltendem Recht (vgl. Art. 22 Abs. 2 AsylG) muss das SEM zukünftig in jedem Fall vorsorglich die Einreise

<sup>111</sup> Vgl. Ziff. 1.2.1 der Gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen, ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1.

verweigern (vgl. Art. 21a Abs. 6 VE-AsylG). Diese Einreiseverweigerung umfasst die Dauer der Überprüfung wie auch die Dauer des nachfolgenden Asylverfahrens.

Sofern am Flughafen kein Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt werden kann, müssen die zuständigen kantonalen Polizeibehörden bzw. das BAZG die betroffenen Personen zu einem BAZ begleiten (vgl. Abs. 2). Die Asylsuchenden müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die zuständige Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung nach Artikel 21a AsylG eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen (vgl. Art. 73 VE-AIG). Personen, denen die Einreise aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet wurde (vgl. Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK) und die ein Asylgesuch einreichen, unterstehen ebenfalls der Überprüfung (vgl. Abs. 3).

Da mit der Einführung des Überprüfungsverfahrens am Flughafen auch das Asylverfahren am Flughafen betroffen ist, erhält Artikel 22 AsylG eine neue Fassung.

#### *Verlängerung der Verfahrensdauer am Flughafen (Art. 23 Abs. 2 VE-AsylG)*

Aufgrund der Überprüfung gemäss Artikel 21a Abs. 1 VE-AsylG, die bis zu sieben Tage dauern kann, soll die Verfahrensdauer von 20 auf 27 Tage verlängert werden.

#### *Durchführung des Überprüfungsverfahrens bei einem Asylgesuch im Hoheitsgebiet (Art. 26 Abs. 1, 1<sup>bis</sup>, 1<sup>quater</sup> und 1<sup>quinquies</sup> VE-AsylG)*

Hält sich eine Person illegal im Hoheitsgebiet der Schweiz auf und reicht sie ein Asylgesuch ein, führt das SEM das Überprüfungsverfahren durch, sofern dies nicht bereits zuvor an einer Schengen-Aussengrenze erfolgt ist (vgl. Abs. 1<sup>bis</sup>). Absatz 1<sup>quater</sup> enthält alle Elemente des Überprüfungsverfahrens. Dieses soll zu Beginn der Vorbereitungsphase in einem BAZ durchgeführt werden. Die maximale Dauer der Vorbereitungsphase soll deshalb um drei Tage erhöht werden (vgl. Abs. 1).

Des Weiteren wird Artikel 26 mit einem Absatz 1<sup>quinquies</sup> ergänzt, der die Mitwirkungspflichten der betroffenen Personen während des Überprüfungsverfahrens festhält.

#### *Verhinderung des Untertauchens während des Überprüfungsverfahrens (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> VE-AIG)*

Während des Überprüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze der Schweiz sowie im Hoheitsgebiet müssen die betroffenen Personen während der gesamten Verfahrensdauer zur Verfügung stehen. Sofern sie ihre Mitwirkungspflicht im Rahmen des Überprüfungsverfahrens verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2<sup>bis</sup> VE-AIG).

*Unabhängiger Überwachungsmechanismus*  
(Art. 21b VE-AsylG und Art. 9d VE-AIG)

Mit dem neuen Artikel 21b VE-AsylG soll der Grundsatz zur Errichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus festgehalten werden. Artikel 9d VE-AIG verweist auf diesen Grundsatz im Asylgesetz.

## **5.4.2 Umsetzungsfragen**

### **5.4.2.1 Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze**

*Allgemeines*

Gemäss Artikel 5 der Überprüfungsverordnung unterliegen an der Schengen-Aussengrenze folgende Personen einer Überprüfung:

- Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze unbefugt überschreiten und dabei auf dem Land-, See- oder Luftweg aufgegriffen werden und bei denen die Schengen-Staaten gemäss der Eurodac-Verordnung zur Abnahme der Fingerabdrücke verpflichtet sind, einschliesslich derjenigen Personen, die internationalen Schutz beantragen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a der Überprüfungsverordnung);
- Drittstaatsangehörige, die nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats ausgeschifft werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b der Überprüfungsverordnung);
- Drittstaatsangehörige, die an Schengen-Aussengrenzübergangsstellen oder Transitzonen einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Überprüfungsverordnung);
- Drittstaatsangehörige, denen die Einreise gemäss Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe c SGK (Einreise aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses bzw. aufgrund internationaler Verpflichtungen) gestattet wurde und die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Überprüfungsverordnung).

Aufgrund der umgebenden Schengen-Staaten und der fehlenden direkten Einreise aus einem Nicht-Schengen-Staat über den Landweg befinden sich die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz ausschliesslich an Flugplätzen, die für Einreisen aus Drittstaaten vorgesehen sind. Daher sind nur Absatz 1 Buchstabe a sowie die Absätze 2 und 3 von Artikel 5 der Überprüfungsverordnung für die Schweiz anwendbar.

Diese Flugplätze sind in die Kategorien A–D unterteilt, wobei es sich bei den Flugplätzen der Kategorie A um die grossen internationalen Landesflughäfen in Basel, Genf und Zürich handelt. An den mittelgrossen Flugplätzen der Kategorie B (St. Gallen-Altenrhein, Bern, Lugano, Samedan und Sion) werden Linienflüge bzw. regelmässige Flüge aus Drittstaaten abgewickelt. Kategorie C (Grenchen, La Chaux-de-

Fonds, Lausanne, Locarno und Payerne) umfasst Landeplätze mit sehr geringem Flugaufkommen aus Drittstaaten. Flugplätze der Kategorie D (Buochs, Dübendorf, Emmen, Saanen und Sankt Stephan) sind kleine Landeplätze mit sehr geringem Flugaufkommen aus Drittstaaten. Flugplätze der Kategorien A–C können uneingeschränkt aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums angefliegen werden, während dies bei Flugplätzen der Kategorie D vorher angemeldet und genehmigt werden muss (Art. 29 Abs. 3 der Verordnung vom 15. August 2018<sup>112</sup> über die Einreise und die Visumerteilung, VEV). Die Schweiz verfügt somit derzeit über 18 Grenzübergangsstellen, an denen die Schengen-Aussengrenzen überschritten werden können.

Im Jahr 2023 betrug das Gesamtpassagieraufkommen der schweizerischen Landesflughäfen insgesamt gut 53 Millionen. Von diesen Passagieren reisten rund 17,64 Millionen von oder nach Flughäfen, die sich in Drittstaaten (also ausserhalb des Schengen-Raums) befinden, ein bzw. aus. In Basel reisten rund 8,05 Millionen Passagiere, davon 3,45 Millionen Passagiere von oder nach Flughäfen ausserhalb des Schengen-Raums, in Genf rund 16,31 Millionen Passagiere, davon 6,57 Millionen Passagiere von oder nach Flughäfen ausserhalb des Schengen-Raums und in Zürich rund 28,84 Millionen Passagiere, davon 12,44 Millionen Passagiere von oder nach Flughäfen ausserhalb des Schengen-Raums ein bzw. aus. Über 95 Prozent der Passagiere von oder nach Flughäfen ausserhalb des Schengen-Raums reisten über diese drei Landesflughäfen. Diese Zahlen liegen nur noch wenige Prozentpunkte unter den Zahlen vor der Pandemie.

Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz fällt gemäss Artikel 9 AIG grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Einige Kantone, die aufgrund eines Flugplatzes auf ihrem Hoheitsgebiet über eine Schengen-Aussengrenze verfügen, haben jedoch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die ausländerrechtliche Grenzkontrolle an den Bund zu übertragen, insbesondere an das BAZG. Derzeit nimmt das BAZG die Kontrolle an elf Flugplätzen wahr. An den übrigen Flugplätzen obliegt die Zuständigkeit für ausländerrechtliche Grenzübertrittskontrollen den jeweiligen Kantonspolizeien.

<b>Flugplatz</b>	<b>Zuständige Behörde für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze</b>
Basel	BAZG
Bern	Kantonspolizei BE
Buochs	Kantonspolizei NW
Dübendorf	Kantonspolizei ZH
Emmen	BAZG
Genf	BAZG / Kantonspolizei GE (2. Kontrolllinie)
Grenchen	Kantonspolizei SO
La Chaux-de-Fonds	BAZG
Lausanne	BAZG

<sup>112</sup> SR 142.204

<b>Flugplatz</b>	<b>Zuständige Behörde für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze</b>
Locarno	BAZG
Lugano	BAZG
Payerne	BAZG
Saanen	Kantonspolizei BE
Sankt Stephan	Kantonspolizei BE
Samedan	BAZG
Sion	BAZG / Kantonspolizei VS
St. Gallen-Altenrhein	BAZG
Zürich	Kantonspolizei ZH

*Überprüfung an Schengen-Aussengrenzübergangsstellen  
(Art. 5 Abs. 2 Überprüfungsverordnung)*

Wie bereits festgehalten, führt Artikel 5 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung eine Überprüfung von Drittstaatsangehörigen ein, die – ohne die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK zu erfüllen – an Schengen-Aussengrenzübergangsstellen vorstellig werden und internationalen Schutz beantragen. Da die Schweiz lediglich an Flugplätzen über Schengen-Aussengrenzen verfügt, muss im Asylgesetz eine neue Bestimmung eingefügt werden, welche die Überprüfung bei einem Asylgesuch am Flughafen einführt (Art. 21a VE-AsylG). Zudem müssen im Asylgesetz insbesondere die Bestimmungen zum Asylverfahren am Flughafen (Art. 22 und 23 AsylG) angepasst werden. Wird kein Asylgesuch eingereicht, wird den Drittstaatsangehörigen bei Nichterfüllung der Einreisevoraussetzungen die Einreise bei der Grenzkontrolle verweigert (Art. 65 AIG). Dementsprechend wird auch keine Überprüfung durchgeführt.

Die Verantwortung für das Asylverfahren an denjenigen Flughäfen, in welchen Verfahren nach Artikel 22 AsylG stattfinden, liegt grundsätzlich beim SEM (vgl. Art. 21a Abs. 1 VE-AsylG). Einzelne Aufgaben wie die Personalienaufnahme, die Erstellung von Fingerabdruckbogen sowie die summarische Befragung zum Reiseweg und zu den Asylgründen werden zurzeit durch das BAZG oder die Flughafenpolizei im Auftrag des SEM wahrgenommen (Art. 22 Abs. 1 VE-AsylG).

Die Überprüfungsverordnung schreibt in Artikel 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Überprüfungsverfahrens die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Deswegen schreibt die Überprüfungsverordnung in Artikel 8 Absatz 1 vor, dass die Überprüfung gemäss Artikel 5 der Überprüfungsverordnung grundsätzlich an der Schengen-Aussengrenze selbst oder alternativ an anderen Orten im Hoheitsgebiet durchgeführt werden sollte. Da die Schweiz an den Flughäfen Zürich und Genf bereits über die Infrastruktur zur Durchführung des Flughafenasylverfahrens verfügt, sollte das Überprüfungsverfahren, wenn möglich am Flughafen durchgeführt werden. Ist dies aufgrund fehlender Infrastruktur nicht möglich, sollten die Betroffenen in das nächstgelegene BAZ begleitet

werden, wo die Überprüfung durchgeführt wird (vgl. Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG). Damit neu ein begleiteter Transfer der Asylsuchenden in das BAZ möglich ist, muss Artikel 21 Absatz 1 AsylG angepasst werden.

Da bei der Durchführung des Prüfungsverfahrens am Flughafen an den aktuellen Abläufen des Flughafenverfahrens grundsätzlich festgehalten wird, erfolgt die Überprüfung durch die zuständige kantonale Behörde. Dies erfordert eine Anpassung von Artikel 22 Absatz 1 AsylG.

#### *Überprüfung beim unbefugten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze (Art. 5 Abs. 1 Bst. a Prüfungsverordnung)*

Auch für Drittstaatsangehörige, die beim unbefugten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze auf dem Land-, See- oder Luftweg aufgegriffen werden, soll eine Überprüfung vorgesehen werden. Da die Schweiz lediglich an den für eine Einreise aus Drittstaaten vorgesehenen Flugplätzen über eine Schengen-Aussengrenze verfügt, ist ein Überschreiten der Schengen-Aussengrenze lediglich auf dem Luftweg und über einen solchen Flugplatz möglich. Das unbefugte Überschreiten der Schengen-Aussengrenze ausserhalb der Schengen-Aussengrenzübergangsstellen ist unter diesen Gegebenheiten äusserst schwierig, jedoch nicht unmöglich. Beispielsweise sind bereits vermehrt Flugzeuge aus einem Drittstaat unter einem Vorwand in einem Schengen-Staat notgelandet, wobei bei der Landung mehrere Passagiere über das Rollfeld und den Zaun geflüchtet sind. Damit die Schweiz ihrer Verpflichtung gestützt auf die Prüfungsverordnung auch in diesem Punkt gerecht wird, soll in Artikel 9b VE-AIG eine Überprüfung gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Prüfungsverordnung aufgenommen werden.

### **5.4.2.2 Überprüfungverfahren innerhalb des Hoheitsgebiets**

Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze unautorisiert überschritten haben und sich illegal im Schengen-Raum aufhalten (ohne «Overstayer») und auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz aufgegriffen werden, müssen ebenfalls einer Überprüfung unterzogen werden (Art. 7 Abs. 1 der Prüfungsverordnung). Dies gilt unabhängig davon, ob sie um internationalen Schutz ersuchen.

Die Personenkontrollen in der Schweiz sowie an der Grenze werden durch Mitarbeitende der kantonalen Polizeibehörden und des BAZG wahrgenommen (Art. 31 Abs. 2 VEV). Stellen diese Behörden im Rahmen einer Kontrolle fest, dass die kontrollierte Person die Aussengrenze eines Schengen-Staats unzulässigerweise überschritten hat und noch keine Überprüfung durch einen anderen Schengen-Staat durchgeführt wurde, übergeben sie die Person der für die Durchführung der Überprüfung zuständigen kantonalen Behörde. Die Kantone können daher auch den geeigneten Ort zur Durchführung der Überprüfung selbst bestimmen (vgl. Art. 9c VE-AIG). Sobald die aufgegriffenen Drittstaatsangehörigen ein Asylgesuch einreichen, ist der Bund für das Prüfungsverfahren zuständig (vgl. Art. 9c Abs. 4 VE-AIG sowie Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-AsylG).

### **5.4.2.3 Unabhängiger Überwachungsmechanismus**

Gemäss Artikel 10 der Überprüfungsverordnung ist jeder Schengen-Staat verpflichtet, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus einzurichten um sicherzustellen, dass während des Überprüfungsverfahrens das Völkerrecht und die Grundrechte eingehalten werden. Diese umfassen unter anderem den Zugang zum Asylverfahren, das Non-Refoulement-Prinzip, das Wohl des Kindes und die entsprechenden Vorschriften über die Inhaftnahme. Mit dem Überwachungsmechanismus ist sicherzustellen, dass fundierte Anschuldigungen zu Grundrechtsverstössen wirksam und unverzüglich untersucht werden. Die Stelle, welche die Aufgabe des unabhängigen Überwachungsmechanismus wahrnimmt, ist befugt, jährliche Empfehlungen an die Schengen-Staaten abzugeben. In der Praxis ist die Unabhängigkeit dieser Stelle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Die zuständige Stelle nimmt ihre Aufgaben auf der Grundlage von Kontrollen vor Ort sowie zufälligen und unangekündigten Kontrollen wahr.

In Artikel 10 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung wird darauf hingewiesen, dass die Aufgabe des Überwachungsmechanismus auch vom nationalen Präventionsmechanismus übernommen werden kann, der im Rahmen des Fakultativprotokolls der Antifolter-Konvention eingerichtet wurde.

Vor diesem Hintergrund könnte z.B. die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Aufgaben im Zusammenhang mit dem unabhängigen Überwachungsmechanismus übernehmen.

### **5.4.2.4 Neuer Zugriffszweck auf die EU-Informationssysteme**

Gemäss den Artikeln 20–23 der Überprüfungsverordnung werden durch die Einführung der Überprüfung auch die Bestimmungen der EU-Verordnungen zu den EU-Informationssystemen angepasst. Bei den Änderungen handelt es sich um die Anpassung der Regelungen über die Zugriffsrechte. Neu muss es zum Zweck der Durchführung der Überprüfung möglich sein, auf die einzelnen EU-Informationssysteme zuzugreifen. Da die EU-Verordnungen zum VIS, EES, ETIAS und CIR eine Änderung erfahren, muss auch das AIG angepasst werden.

### **5.4.3 Besonderer Koordinationsbedarf**

Bei der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf:

- die Übernahme und Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung (siehe Ziff. 4);

- die Vorlage zur Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 zur Reform des VIS und der damit verbundenen Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für VIS-Zwecke<sup>113</sup>;
- die Vorlage «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)»;
- das zukünftige BAZG-Vollzugsaufgabengesetz<sup>114</sup>.

Der Koordinationsbedarf zwischen der vorliegenden Vorlage und den erwähnten Vorlagen wird unter Ziffer 5.6 detailliert aufgeführt.

## **5.5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Umsetzungserlasses**

### **5.5.1 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)**

#### *Art. 9b Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze*

Das Parlament hat am 19. März 2021 im Zusammenhang mit einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands eine Änderung des AIG beschlossen (Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen [EU] 2019/817 und 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen; 20.070)<sup>115</sup>. Dabei wurde ein neuer Artikel 9a VE-AIG geschaffen, in dem die Überwachung der Ankunft am Flughafen geregelt werden soll (bisher Art. 103 AIG). Die Änderung des AIG ist noch nicht in Kraft getreten. Die vorliegende Regelung zur Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze soll deshalb in einen neuen Artikel 9b VE-AIG aufgenommen werden.

Absatz 1 bestimmt, dass Drittstaatsangehörige, die illegal die Schengen-Aussengrenze ausserhalb einer vorgeschriebenen Grenzübergangsstelle überschreiten und dabei aufgegriffen werden, unverzüglich, höchstens aber innerhalb von sieben Tagen, von den kantonalen Polizeibehörden einer Überprüfung unterzogen werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a der Überprüfungsverordnung). Falls die ausländerrechtliche Grenzkontrolle an den Bund übertragen wurde, ist das BAZG für die Überprüfung zuständig (vgl. Art. 9 AIG). Die Überprüfung findet im Allgemeinen am Flughafen oder in dessen Nähe oder alternativ an anderen Orten im Hoheitsgebiet der Schweiz statt (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Überprüfungsverordnung). Findet die Überprüfung gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 der Überprüfungsverordnung alternativ an einem Ort innerhalb des Hoheitsgebiets statt, gelten die betroffenen Personen als nicht eingereist (sog. fiktive Nichteinreise).

<sup>113</sup> BBl 2022 3213

<sup>114</sup> BBl 2022 2724

<sup>115</sup> BBl 2021 674

Absatz 2 regelt, welche Abklärungen anlässlich des Überprüfungsverfahrens durchgeführt werden müssen (vgl. Art. 8 Abs. 5 der Überprüfungsverordnung). Dies betrifft die Vornahme einer vorläufigen Gesundheitskontrolle und die Prüfung der Vulnerabilität (Art. 12 der Überprüfungsverordnung), die Identifizierung und Verifizierung der Identität (Art. 14 der Überprüfungsverordnung), die allfällige Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, eine Sicherheitskontrolle (Art. 15 und 16 der Überprüfungsverordnung), das Ausfüllen des Überprüfungsformulars (Art. 17 der Überprüfungsverordnung) und die Zuweisung an das geeignete Verfahren (Art. 18 der Überprüfungsverordnung).

Absatz 3 bestimmt, welche Mitwirkungspflichten den betroffenen Personen während des Überprüfungsverfahrens obliegen. Sie müssen insbesondere den zuständigen kantonalen Behörden während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen (vgl. Art. 6 und 9 Abs. 1 der Überprüfungsverordnung). Verstösst die betroffene Person während des Überprüfungsverfahrens gegen ihre Mitwirkungspflichten oder besteht die Gefahr, dass sie untertaucht oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstösst, kann gestützt auf Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 2<sup>bis</sup> VE-AIG eine kurzfristige Festhaltung angeordnet werden.

Absatz 4 hält fest, dass sich lediglich diejenigen Drittstaatsangehörigen im Sinne von Absatz 1 einer Überprüfung unterziehen müssen, bei denen die zuständigen Behörden aufgrund der Eurodac-Verordnung biometrische Daten erfassen müssen. Ausgenommen sind Drittstaatsangehörige, bei denen die zuständigen Behörden nach Artikel 23 Absatz 1 der Eurodac-Verordnung aus anderen Gründen als ihrem Alter nicht verpflichtet sind, biometrische Daten zu erfassen.

In Absatz 5 wird auf das Verfahren nach Artikel 23 Absatz 4 der Eurodac-Verordnung verwiesen. Bei Personen, auf die aufgrund des Zustands ihrer Fingerkuppen das Verfahren nach Artikel 23 Absatz 4 der erwähnten Verordnung anwendbar ist, wird die Überprüfung im Anschluss an dieses Verfahren durchgeführt. Befinden sich die betroffenen Personen länger als 72 Stunden an der Aussengrenze, wird die Frist für die Überprüfung auf vier Tage verkürzt.

Absatz 6 regelt, dass auf Drittstaatsangehörige, die illegal die Schengen-Aussengrenze ausserhalb einer vorgeschriebenen Grenzübergangsstelle überschreiten, dabei aufgegriffen werden und unmittelbar danach um Asyl nachsuchen, das Verfahren am Flughafen gemäss Artikel 21a Absatz 1 VE-AsylG Anwendung findet. Ist ein solches Verfahren am entsprechenden Flughafen nicht vorgesehen (vgl. Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG), müssen diese Personen gemäss Artikel 21 Absatz 1 VE-AsylG zu einem BAZ begleitet werden. Im BAZ findet das Überprüfungsverfahren gestützt auf Artikel 26 Absatz 1<sup>er</sup> VE-AsylG statt. Die bisherige Regelung in Artikel 21 Absatz 1 AsylG sieht vor, dass solche Personen heute lediglich an ein BAZ verwiesen werden. Da die betroffenen Personen den zuständigen Behörden während der Überprüfung durchgehend zur Verfügung stehen müssen (vgl. Abs. 3), drängt sich diese strengere Regelung auf.

Absatz 7 hält fest, dass in Fällen, in denen die Überprüfung von Personen, die illegal die Schengen-Aussengrenze ausserhalb einer vorgeschriebenen Grenzübergangsstelle überschreiten und dabei aufgegriffen werden, bereits begonnen hat und die betroffene Person währenddessen Asyl beantragt, die Überprüfung zu Ende geführt und die Person danach in ein BAZ gebracht wird.

*Art. 9c Überprüfung im Hoheitsgebiet*

Absatz 1 setzt Artikel 7 der Überprüfungsverordnung um und hält fest, dass Drittstaatsangehörige, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und im Hoheitsgebiet eines Kantons aufgegriffen werden, unverzüglich und innerhalb von höchstens drei Tagen nach dem Aufgreifen von der zuständigen kantonalen oder kommunalen Polizeibehörde einer Überprüfung unterzogen werden müssen. Diese wird jedoch nur durchgeführt, wenn die betroffenen Personen die Aussengrenze eines Schengen-Staats in unzulässiger Weise überschritten haben und noch keine Überprüfung in einem Schengen-Staat durchgeführt wurde. Eine Person hat die Aussengrenze eines Schengen-Staates in unzulässiger Weise überschritten, wenn sie gemäss der Abfrage der EU-Informationssysteme die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK nicht erfüllt. Sofern ein Eintrag zur betroffenen Person in Eurodac besteht, kann davon ausgegangen werden, dass sie bereits überprüft wurde, weswegen in diesen Fällen von einer Überprüfung abzusehen ist. Aktuell wird abgeklärt, ab welchem Zeitpunkt eine erneute Überprüfung bei einem bestehenden Eintrag erforderlich ist.

Bei Drittstaatsangehörigen, die sich zuvor rechtmässig in der Schweiz aufgehalten haben (z. B. «Overstayer»), wird keine Überprüfung durchgeführt. Grundsätzlich sind die Kantone für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens zuständig und können den geeigneten Ort für die Durchführung der Überprüfung nach Artikel 8 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung bestimmen.

Absatz 2 bestimmt im Sinne der Artikel 7 Absatz 1 und 9 Absatz 1 der Überprüfungsverordnung, welche Mitwirkungspflichten den betroffenen Personen während des Überprüfungsverfahrens obliegen. Sie müssen insbesondere den zuständigen kantonalen Behörden während der Dauer des Überprüfungsverfahrens an dem von den kantonalen Behörden zu bestimmenden Ort zur Verfügung stehen. Falls die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz verstossen oder ihre Mitwirkungspflichten verletzen, besteht die Möglichkeit, eine kurzfristige Festhaltung im Sinne von Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe d und Absatz 2<sup>bis</sup> VE-AIG anzuordnen.

Absatz 3 hält fest, dass bei Personen nach Absatz 1 von einem Überprüfungsverfahren abgesehen werden kann und diese unmittelbar nach dem Aufgreifen von einem anderen Schengen-Staat aufgrund bilateraler Abkommen gemäss Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a AIG rückübernommen werden. Das Überprüfungsverfahren wird in diesem Fall von demjenigen Schengen-Staat durchgeführt, der die betroffene Person rückübernommen hat. Zusätzlich kann von einer Überprüfung abgesehen werden, wenn bereits eine Überprüfung durchgeführt wurde.

Gemäss Absatz 4 müssen Drittstaatsangehörige, unmittelbar nachdem sie aufgegriffen wurden und um Asyl ersuchen von derjenigen Behörde, die das Gesuch entgegengenommen hat, zu einem BAZ begleitet werden. In solchen Fällen muss das Überprüfungsverfahren vom Bund durchgeführt werden (vgl. Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-AsylG). Gemäss der heutigen Regelung werden asylsuchende Personen lediglich an ein BAZ verwiesen. Da diese aber den zuständigen Behörden während des Überprüfungsverfahrens durchgehend zur Verfügung stehen müssen (vgl. Abs. 3), drängt sich diese strengere Regelung auf.

Absatz 5 hält fest, dass die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die während der Überprüfung Asyl beantragen, zu Ende geführt werden muss und dass die betreffenden Personen nach Abschluss der Überprüfung in ein BAZ begleitet werden.

*Art. 9d Unabhängiger Überwachungsmechanismus im Rahmen der Überprüfung*

Diese neue Bestimmung regelt die Umsetzung von Artikel 10 Absätze 2–4 der Überprüfungsverordnung. Sie hält fest, dass im Rahmen des Prüfungsverfahrens im Sinne der Artikel 9b und 9c VE-AIG für den unabhängigen Überwachungsmechanismus sinngemäss die Regelungen von Artikel 21b VE-AsylG angewendet werden (vgl. Ziff. 5.4.2.3 zu Art. 21b VE-AsylG).

*Art. 30 Abs. 1 Bst. l*

Im neuen Artikel 9b VE-AIG wird das Asylgesetz erstmals erwähnt und muss daher mit vollständigem Titel, Datum und SR-Nummer zitiert werden. Bisher war die erste Nennung im vorliegenden Artikel. Neu können in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe l somit nur die Abkürzung und die SR-Nummer angegeben werden. Dabei handelt es sich lediglich um eine formelle Anpassung.

*Art. 73 Abs. 1 Bst. d und 2<sup>bis</sup>*

Absatz 1 Buchstabe d hält neu fest, dass die zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons Personen ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zur Durchführung des Prüfungsverfahrens festhalten kann, falls die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen oder ihre Mitwirkungspflichten verletzen.

Die Dauer der kurzfristigen Festhaltung beträgt nach geltendem Recht maximal drei Tage (vgl. Art. 73 Abs. 2 AIG).

Abweichend davon regelt Absatz 2<sup>bis</sup> neu, dass die Festhaltungsdauer für die Durchführung des Prüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze (Art. 9b VE-AIG und Art. 26 Abs. 1<sup>ter</sup> VE-AsylG) höchstens sieben Tage, für das Prüfungsverfahren im Hoheitsgebiet (Art. 9c VE-AIG) oder im Rahmen des Asylverfahrens (Art. 26 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-AsylG) höchstens drei Tage und für das Prüfungsverfahren nach Artikel 9b Absatz 4 VE-AIG höchstens vier Tage betragen darf.

*Art. 103c Abs. 2 Bst. g*

Diese Bestimmung regelt die Online-Abfrage der Daten im EES und wurde mit dem Bundesbeschluss zum EES<sup>116</sup> neu eingefügt. Im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 wurde die Bestimmung erneut revidiert.<sup>117</sup> Damit das Grenzwachtkorps, die kantonalen und kommunalen Po-

<sup>116</sup> BBl 2019 4573

<sup>117</sup> BBl 2022 3213

lizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen, und das SEM als die für die Überprüfung zuständigen Behörden im Rahmen des Überprüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze und im Hoheitsgebiet zum Zweck der Identifikation oder der Überprüfung der Identität und der Sicherheitskontrolle die Daten des EES abrufen können, muss Absatz 2 entsprechend angepasst werden (Umsetzung von Art. 21 der Überprüfungsverordnung). Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Umsetzung der Überprüfungsverordnung keine neuen Zugriffsrechte auf das EES geschaffen werden. Diejenigen Behörden, die bereits heute die Daten des EES online abfragen dürfen (vgl. Art. 103c Abs. 2 AIG), sind neu befugt, dies künftig auch zum Zweck des Überprüfungsverfahrens zu tun. Deshalb wird für das BAZG vorläufig weiterhin die Bezeichnung «Grenzwachtkorps» verwendet, um eine Einheitlichkeit sicherzustellen, da dieser Begriff noch im bestehenden Artikel bzw. Absatz genannt wird. Diese Bezeichnung wird im Zuge der Totalrevision des Zollrechts angepasst (vgl. Ziff. 4.6.4).

#### *Art. 108c Abs. 4*

Artikel 108c AIG bestimmt die für die Schweiz zuständige nationale ETIAS-Stelle und deren wichtigsten Aufgaben. Neu muss in Absatz 4 analog zu Absatz 3 ergänzt werden, dass die nationale ETIAS-Stelle die erforderlichen Abklärungen vornimmt, wenn der Abgleich der Daten von Drittstaatsangehörigen, die sich im Überprüfungsverfahren befinden, einen Treffer mit der nationalen ETIAS-Überwachungsliste generiert. Sie muss insbesondere den Treffer verifizieren und den die Überprüfung durchführenden Behörden eine Risikoeinschätzung in Bezug auf die innere Sicherheit abgeben, damit diese über die Einreise entscheiden können.

#### *Art. 108e Abs. 2 Bst. f*

Dieser Artikel regelt die Online-Abfrage der Daten im ETIAS. In Absatz 2 soll neu festgehalten werden, dass das Grenzwachtkorps, die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen, und das SEM als die für die Überprüfung zuständigen Behörden im Rahmen des Überprüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze und im Hoheitsgebiet zum Zweck der in den Artikeln 14 und 15 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung genannten Gründe (Identifizierung oder Verifizierung der Identität/Sicherheitskontrolle) auf ETIAS zugreifen dürfen (Umsetzung von Art. 22 der Überprüfungsverordnung). Mit der Umsetzung der Überprüfungsverordnung werden aber keine neuen Zugriffsrechte auf ETIAS geschaffen. Vielmehr sind die Behörden, die bereits heute die Daten online abfragen dürfen, befugt, dies künftig auch im Rahmen des Überprüfungsverfahrens zu tun. Deshalb wird für das BAZG vorläufig weiterhin die Bezeichnung «Grenzwachtkorps» verwendet, um eine Einheitlichkeit sicherzustellen, da dieser Begriff noch im bestehenden Artikel bzw. Absatz genannt wird. Diese Bezeichnung wird im Zuge der Totalrevision des Zollrechts angepasst (vgl. Ziff. 4.6.4).

*Art. 109a Abs. 2 Bst. i*

Absatz 2 regelt die Online-Abfrage der Daten im VIS. Damit das Grenzschutzkorps, die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen können, und das SEM als für die Überprüfung zuständigen Behörden im Rahmen des Prüfungsverfahrens an der Schengen-Aussengrenze und im Hoheitsgebiet zum Zweck der Identifikation oder der Überprüfung der Identität und der Sicherheitskontrolle die Daten des VIS abrufen können, muss Absatz 2 entsprechend angepasst werden (Umsetzung von Art. 20 der Prüfungsverordnung). Es werden jedoch keine neuen Zugriffsrechte geschaffen. Deshalb wird für das BAZG vorläufig weiterhin die Bezeichnung «Grenzschutzkorps» verwendet, um eine Einheitlichkeit sicherzustellen, da dieser Begriff noch im bestehenden Artikel bzw. Absatz genannt wird. Diese Bezeichnung wird im Zuge der Totalrevision des Zollrechts angepasst (vgl. Ziff. 4.6.4).

*Art. 110b<sup>bis</sup> Abfrage des CIR zur Identifizierung im Rahmen des Prüfungsverfahrens*

Diese Bestimmung regelt die Zugriffsrechte auf den CIR zwecks Identifikation einer betroffenen Person im Rahmen des Prüfungsverfahrens. Sie entspricht materiell weitgehend dem Artikel 20a der Verordnung (EU) 2019/817 und bezeichnet die zuständigen nationalen Behörden, die künftig Zugriff auf den CIR erhalten. Es sind dies die kantonalen Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen der Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze gemäss Artikel 9b VE-AIG (Bst. a), die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden im Rahmen der Überprüfung auf Schweizer Hoheitsgebiet gemäss Artikel 9c VE-AIG, wenn die betroffene Person kein Asylgesuch einreicht (Bst. b), die zuständigen kantonalen und kommunalen Polizeibehörden sowie das BAZG, soweit es für die Grenzkontrolle zuständig ist, im Rahmen der Überprüfung am Flughafen gemäss Artikel 21a Absatz 1 VE-AsylG (Bst. c) sowie das SEM im Rahmen der Überprüfung in den BAZ gemäss Artikel 26 Absätze 1<sup>bis</sup> und 1<sup>er</sup> VE-AsylG (Bst. d).

## 5.5.2 Asylgesetz (AsylG)

*Art. 21 Abs. 1*

Neu sind die für die Personenkontrollen an den Binnengrenzen und im Inland zuständigen kantonalen Behörden und Behörden des Bundes (BAZG) verpflichtet, Personen, die im Rahmen dieser Kontrollen ein Asylgesuch einreichen, nicht mehr nur an ein BAZ zu verweisen, sondern die betroffenen Personen bis in das nächste BAZ zu begleiten. Ab Einreichung eines Asylgesuchs im Inland ist das SEM für die Durchführung des Prüfungsverfahrens zuständig. Mit der Begleitung bis zu einem BAZ soll die Verfügbarkeit der asylsuchenden Person sichergestellt und ein Untertauchen vor der Durchführung bzw. dem Abschluss der Überprüfung verhindert werden (vgl. dazu auch Art. 9b Abs. 5 und 9c Abs. 4 VE-AIG).

---

*Art. 21a Überprüfung bei einem Asylgesuch am Flughafen**Abs. 1*

Zukünftig muss bei Personen, die an der Schengen-Aussengrenze an einem Schweizer Flughafen, an dem die für die Durchführung von Asylverfahren benötigten Strukturen vorhanden sind (Kategorien A–D), ein Asylgesuch einreichen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, vor der Prüfung des Asylgesuchs ein Überprüfungsverfahren durchgeführt werden. Für die Überprüfung sollen die an den jeweiligen Flughäfen zuständigen kantonalen Behörden zuständig sein. Unmittelbar nach Einreichung eines Asylgesuchs informiert die zuständige kantonale Behörde das SEM und bezieht es mit ein.

Wie bereits nach geltendem Recht gewährleistet der Bund asylsuchenden Personen, die an einem Schweizer Flughafen ein Asylgesuch einreichen, unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung (Art. 22 Abs. 3<sup>bis</sup> VE-AsylG). Neu sieht Artikel 22 Absatz 7 VE-AsylG vor, dass diese unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst nach Abschluss der Überprüfung zu gewährleisten ist. Damit ist der unentgeltliche Rechtsschutz für die Behandlung des Asylgesuchs wie bis anhin vollumfänglich sichergestellt.

Bei unbegleiteten Minderjährigen ist sicherzustellen, dass bis zum Abschluss der Überprüfung eine Vertretung oder, falls keine Vertretung ernannt wurde, eine Person, die darin ausgebildet ist, das Wohl des Minderjährigen zu wahren, bestimmt wird. Nach Abschluss der Überprüfung steht diese Aufgabe der Rechtsvertretung als Vertrauensperson zu.

*Abs. 2*

Wenn an der Schengen-Aussengrenze an einem Schweizer Flughafen, an dem *keine* Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt werden, Drittstaatsangehörige ein Asylgesuch einreichen und die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 SGK nicht erfüllen, so werden diese Personen in ein BAZ begleitet. Die Begleitung in das BAZ ist von der zuständigen kantonalen Polizeibehörde sicherzustellen. Falls die ausländerrechtliche Grenzkontrolle am einschlägigen Flughafen an den Bund übertragen wurde, ist das BAZG für die Begleitung in das BAZ zuständig. Nach Eintreffen in diesem führt das SEM gestützt auf Artikel 26 Absatz 1<sup>ter</sup> VE-AsylG das Überprüfungsverfahren innerhalb von sieben Tagen durch.

Während des Überprüfungsverfahrens steht den betroffenen Personen keine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung zu. Diese wird ihnen gestützt auf Artikel 102h Absatz 1 VE-AsylG erst nach Abschluss der Überprüfung für das weitere Asylverfahren gewährt.

Bei Verfahren gestützt auf Absatz 2 ist sicherzustellen, dass bei unbegleiteten Minderjährigen bis zum Abschluss der Überprüfung eine Vertretung oder, falls keine Vertretung ernannt wurde, eine Person, die darin ausgebildet ist, das Wohl des Minderjährigen zu wahren, bestimmt wird. Nach Abschluss der Überprüfung kommt diese Aufgabe der Rechtsvertretung als Vertrauensperson zu.

*Abs. 3*

Absatz 3 hält fest, dass Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet wurde (vgl. Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK) und die ein Asylgesuch einreichen, ebenfalls der Überprüfung unterstehen. Wenn das Asylgesuch an einem Flughafen eingereicht wird, an dem ein Verfahren gestützt auf Artikel 22 AsylG durchgeführt wird, kommt Artikel 21a Absatz 1 VE-AsylG in Bezug auf das Überprüfungsverfahren zur Anwendung. Sollte das Asylgesuch an einem Flughafen eingereicht werden, an dem *kein* Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt werden kann, ist Artikel 21a Absatz 2 VE-AsylG in Bezug auf das Überprüfungsverfahren anwendbar.

*Abs. 4*

Absatz 4 enthält abschliessend die Elemente des Überprüfungsverfahrens nach Artikel 8 Absatz 5 der Überprüfungsverordnung bzw. die Aufgaben, die durch die zuständige Behörde im Rahmen der Überprüfung wahrgenommen werden müssen (vgl. Erläuterungen zu Art. 9b Abs. 2 VE-AIG).

*Abs. 5*

Asylsuchende müssen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht den zuständigen Behörden während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Sie sind verpflichtet, ihre Personalien anzugeben sowie gegebenenfalls Dokumente und Informationen vorzulegen, die diese Angaben belegen. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, ihre biometrischen Daten bereitzustellen.

*Abs. 6*

Das Überprüfungsverfahren soll grundsätzlich an der Schengen-Aussengrenze bzw. im Transitbereich des Flughafens oder alternativ an einem anderen Ort im Hoheitsgebiet durchgeführt werden. Führt das SEM das Asylverfahren am Flughafen durch, verweigert es der asylsuchenden Person für die Dauer der Überprüfung und im Hinblick auf die Durchführung des Asylverfahrens am Flughafen die Einreise in die Schweiz. Die vorübergehende Festhaltung im Transitbereich eines Flughafens muss behördlich angeordnet und richterlich überprüfbar sein. Das SEM ist für die vorsorgliche Anordnung der Einreiseverweigerungen zuständig, sobald ein Asylgesuch eingereicht wurde. Im Gegensatz zum heutigen Flughafenverfahren (vgl. Art. 22 Abs. 2 AsylG) muss das SEM in jedem Fall vorsorglich die Einreise verweigern. Diese vorsorgliche Einreiseverweigerung gilt – wie bereits erwähnt – sowohl für die Dauer des Überprüfungsverfahrens als auch für die Dauer des nachfolgenden Asylverfahrens. Die Einreiseverweigerung kann bis zur Eröffnung der endgültigen Verfügung des SEM im Rahmen des Flughafenasylverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 108 Abs. 4 VE-AsylG).

*Abs. 7*

Dieser Absatz entspricht dem Wortlaut des geltenden Artikels 22 Absatz 3 AsylG. Die Zuweisung einer Unterkunft durch das SEM erfolgt künftig für das Prüfungsverfahren, die allenfalls nachfolgenden Verfahrensschritte im Rahmen des Asylverfahrens am Flughafen sowie für den späteren Vollzug der Wegweisung. Die Maximaldauer für den Aufenthalt in der Unterkunft im Transitbereich wird aufgrund der Überprüfung entsprechend von 60 auf 67 Tage verlängert (vgl. Art. 22 Abs. 8 VE-AsylG). Die Zuweisungsverfügung des SEM kann von der betroffenen Person jederzeit beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 108 Abs. 4 VE-AsylG).

*Abs. 8*

Dieser Absatz entspricht dem geltenden Artikel 22 Absatz 4 AsylG.

*Art. 21b      Unabhängiger Überwachungsmechanismus im Rahmen der  
Überprüfung**Abs. 1*

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens gemäss den Artikeln 9b und 9c VE-AIG sowie den Artikeln 21a und 26 Absatz 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> VE-AsylG soll die für den unabhängigen Überwachungsmechanismus zuständige Stelle während des Prüfungsverfahrens sicherstellen, dass das Völkerrecht und die Menschenrechte eingehalten werden. Dies betrifft insbesondere den Zugang zum Asylverfahren, das Non-Refoulement-Prinzip, das Wohl des Kindes und die entsprechenden Vorschriften über die Inhaftnahme.

*Abs. 2*

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständige Stelle benennen.

Die Prüfungsverordnung hält fest, dass die entsprechenden Aufgaben auch vom nationalen Präventionsmechanismus übernommen werden können (Art. 10 Abs. 2). Vor diesem Hintergrund könnte auch die NKVF diese Aufgaben übernehmen (vgl. Ausführungen dazu in Ziff. 5.4.2.3).

*Art. 22      Asylverfahren am Flughafen**Abs. 1*

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens ist das SEM – anstelle der Grenzkontrollbehörde des entsprechenden Flughafens – im Rahmen des Asylverfahrens berechtigt, weitere für das Asylverfahren notwendige Schritte durchzuführen (vgl. Art. 95 AsylG). Dazu gehören die Erhebung weiterer Personalien, die Erstellung von Fingerabdruckbogen und Fotografien, falls dies nicht bereits während der Überprüfung erledigt wurde, die Erfassung zusätzlicher biometrischer Daten, die Überprüfung von

Beweismitteln und Reise- und Identitätspapieren sowie herkunfts- und identitätsspezifische Abklärungen. Wie im Inlandverfahren kann das SEM Dritte mit diesen Aufgaben betrauen (vgl. Art. 26 Abs. 5 AsylG).

*Abs. 2*

Auch für das Flughafenverfahren soll neu explizit eine Informationspflicht der zuständigen Behörde gegenüber den Asylsuchenden vorgesehen werden, analog zum Inlandverfahren (vgl. Art. 26 Abs. 3 AsylG).

*Abs. 3*

Entspricht Artikel 22 Absatz 1<sup>bis</sup> des geltenden AsylG.

*Abs. 4*

Entspricht Artikel 22 Absatz 1<sup>ter</sup> des geltenden AsylG.

*Abs. 5*

Das SEM kann neu auch die Einreise einer asylsuchenden Person zwecks Durchführung eines Inlandverfahrens bewilligen, wenn abschbar ist, dass das Verfahren nicht innert 27 Tagen nach Einreichung des Gesuchs abgeschlossen werden kann. Diese Ausnahmebestimmung kann beispielsweise Anwendung finden, wenn unverhältnismässig viele Asylgesuche an einem Flughafen eingereicht werden oder wenn sich im Einzelfall herausstellt, dass ein Verfahren aufwendiger ist als ursprünglich angenommen.

*Abs. 6*

Entspricht Artikel 22 Absatz 2<sup>bis</sup> des geltenden AsylG.

*Abs. 7*

Wie bereits erwähnt, gewährleistet der Bund asylsuchenden Personen, die an einem Schweizer Flughafen ein Asylgesuch einreichen, bereits nach geltendem Recht unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Neu sieht der vorliegende Absatz 7 vor, dass diese unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst nach Abschluss der Überprüfung zu gewährleisten ist.

*Abs. 8*

Aufgrund des Überprüfungsverfahrens an Flughäfen, das bis zu sieben Tagen dauern kann, soll die maximale Aufenthaltsdauer in einer Flughafenunterkunft von 60 auf 67 Tage erhöht werden, wenn ein Asylgesuch gestellt wird.

*Abs. 9*

Entspricht Artikel 22 Absatz 6 des geltenden AsylG.

*Art. 23 Abs. 2*

Die Verfahrensdauer soll aufgrund des Überprüfungsverfahrens gemäss Artikel 21a Absatz 1 VE-AsylG, das bis zu sieben Tage dauern kann, von 20 auf 27 Tage verlängert werden.

*Art. 26**Abs. 1*

Bei einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält und ein Asylgesuch einreicht, führt das SEM das Überprüfungsverfahren gestützt auf Artikel 26 Absatz 1<sup>bis</sup> VE-AsylG durch, wenn ein solches nicht bereits vorgängig an einer Schengen-Aussengrenze erfolgt ist. Das Überprüfungsverfahren soll grundsätzlich während der Vorbereitungsphase in einem BAZ durchgeführt werden. Dementsprechend muss die maximale Dauer der Vorbereitungsphase in einem BAZ in diesen Fällen von zehn Tagen (Dublin-Verfahren) bzw. 21 Tagen (übrige Asylverfahren) um drei Tage auf 13 Tage bzw. 24 Tage erhöht werden.

Personen, die gestützt auf Artikel 21a Absatz 2 VE-AsylG an der Schengen-Aussengrenze an einem Schweizer Flughafen, an dem *kein* Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt wird, um Asyl ersuchen, werden in ein BAZ begleitet. Dort führt das SEM die Überprüfung gestützt auf Artikel 26 Absatz 1<sup>ter</sup> VE-AsylG durch. Auch hier soll das Überprüfungsverfahren während der Vorbereitungsphase durchgeführt werden. Dementsprechend muss in diesen Fällen die maximale Dauer der Vorbereitungsphase von zehn Tagen für Dublin-Verfahren bzw. von 21 Tagen für die übrigen Asylverfahren um sieben Tage auf 17 und 28 Tage erhöht werden.

*Abs. 1<sup>bis</sup>*

Der vorliegende Absatz umfasst zwei Personenkategorien:

- Personen, die während einer Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen werden und ein Asylgesuch einreichen;
- Personen, die in einem BAZ vorstellig werden und um Asyl nachsuchen.

Bei diesen Personen wird durch das SEM ein Überprüfungsverfahren in den BAZ durchgeführt, sofern keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie die Aussengrenze eines Schengen-Staats in zulässiger Weise überschritten haben und bereits überprüft wurden. Die Überprüfung hat in diesen Fällen unverzüglich und innerhalb von drei Tagen, nachdem die betroffene Person aufgegriffen bzw. vorstellig wurde, zu erfolgen (vgl. Art. 7 der Überprüfungsverordnung).

*Abs. 1<sup>ter</sup>*

Wird an der Schengen-Aussengrenze an einem Schweizer Flughafen, an dem *kein* Verfahren nach Artikel 22 AsylG durchgeführt wird, ein Asylgesuch eingereicht, so müssen die betroffenen Personen zwecks Überprüfung in ein BAZ begleitet werden (vgl. Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG). Der vorliegende Absatz hält nun fest, dass bei diesen

Personen das Überprüfungsverfahren in den BAZ nicht innert drei, sondern innert sieben Tagen seit dem Vorstelligwerden der Person an der Schengen-Aussengrenze durchgeführt werden muss.

*Abs. 1<sup>quater</sup>*

In diesem Absatz sind die Bestandteile des Überprüfungsverfahrens gemäss Artikel 8 Absatz 5 der Überprüfungsverordnung bzw. die Aufgaben, die das SEM im Rahmen der Überprüfung wahrnehmen muss, abschliessend aufgeführt (vgl. Erläuterungen zu Art. 9b Abs. 2 VE-AIG).

*Abs. 1<sup>quinquies</sup>*

Asylsuchende müssen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflichten den zuständigen Behörden während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Sie sind verpflichtet, ihre Personalien anzugeben sowie gegebenenfalls Dokumente und Informationen vorzulegen, die diese Angaben belegen. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, ihre biometrischen Daten bereitzustellen.

*Art. 102h Abs. 1*

Da die Überprüfung in der Vorbereitungsphase durchgeführt wird und für diese gemäss Überprüfungsverordnung keine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung vorgesehen ist, muss Absatz 1 entsprechend angepasst werden. Die Rechtsvertretung beginnt somit nach Abschluss der Überprüfung in der Vorbereitungsphase.

*Art. 108 Abs. 4*

Der Verweis auf Artikel 22 Absatz 2 muss angepasst werden, da die Verweigerung der Einreise neu in Artikel 21a Absatz 4 VE-AsylG geregelt wird.

## **5.6 Koordinationsbedarf**

### **5.6.1 Koordinationsbedarf mit der VIS-Vorlage**

Bei der Übernahme und Umsetzung der vorliegenden EU-Verordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf die Revision des VIS<sup>118</sup> (Verordnungen [EU] 2021/1134 und [EU] 2021/1133).

Die Artikel 103c Absatz 2 Buchstabe g, 108e Absatz 2 Buchstabe f und 109a Absatz 2 Buchstabe i VE-AIG sind mit der VIS- Vorlage zu koordinieren. Für eine erleichterte Koordination wurden die massgebenden Bestimmungen zur VIS-Vorlage bereits berücksichtigt, da diese Vorlage zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten wird.

## **5.6.2 Koordinationsbedarf mit der neuen Eurodac-Verordnung**

Bei der Übernahme und Umsetzung der Prüfungsverordnung besteht ein besonderer Koordinationsbedarf im Hinblick auf die neue Eurodac-Verordnung, da die Zugriffsrechte auf Eurodac im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung angepasst werden.

## **5.6.3 Koordinationsbedarf mit der Änderung des AIG (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Es besteht ein Koordinationsbedarf bei Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe l VE-AIG mit der Vorlage «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)», die sich bis zum 29. März 2024 in der Vernehmlassung befand. Beide Vorlagen ändern den Buchstaben l ab. Die vorliegende Anpassung des Buchstabens l soll dabei die massgebende Fassung sein.

## **5.6.4 Koordinationsbedarf mit dem zukünftigen BAZG-Vollzugaufgabengesetz**

Es besteht ein Koordinationsbedarf bei den Artikeln 103c Absatz 2 Buchstabe g, 108e Absatz 2 Buchstabe f und 109a Absatz 2 Buchstabe i VE-AIG. In diesem Zusammenhang kann auf die Ausführungen in Kapitel 4.6.4 verwiesen werden. Sobald das BAZG-VG in Kraft tritt, müssen die Bezeichnungen entsprechend den dort eingeführten Funktionen ersetzt werden.

## **5.7 Auswirkungen des Vertrags und des Umsetzungserlasses**

Die Einführung des Prüfungsverfahrens sowohl an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz als auch im Hoheitsgebiet wird finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone haben.

### **5.7.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Projektkosten des SEM zur Umsetzung der Prüfungsverordnung werden über das laufende Budget des SEM finanziert. Mögliche personelle Kosten werden derzeit analysiert und in der Botschaft ausgewiesen und konkretisiert.

In diesem Rahmen sind auch die Auswirkungen auf die Tätigkeiten des BAZG zu analysieren. Das BAZG ist an den Flughäfen direkt im Rahmen der delegierten Grenzkontrolltätigkeiten von den Kantonen mit der Überprüfung beauftragt. Die Vorlage führt zu zusätzlichen Aufgaben, neuen Prozessen und Absprachen mit den kantonalen Behörden sowie den Flughafenbetreibenden, die für die Unterbringung während des Überprüfungsverfahrens zuständig sind. Der konkrete Mehraufwand ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar bezifferbar.

Da das BAZG im Rahmen seiner Zollkontrollen an der Grenze präsent ist, wird – wie bereits heute – der Grossteil der Aufgriffe von Personen, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, durch das BAZG erfolgen. Dabei wird heute bereits ein Teil der neuen Überprüfungsverordnung erledigt. Bei Aufgriffen im Inland oder an der Binnengrenze kann das BAZG neu dank Eurodac feststellen, ob die Person bereits überprüft wurde. Falls die Person noch nicht überprüft wurde, wird sie anschliessend der für die Überprüfung zuständigen kantonalen Behörde übergeben. Dies bedeutet für das BAZG, dass alle Migrantinnen und Migranten, die überprüft werden müssen, bis zur Polizeiübergabe in geeigneten Räumlichkeiten festgehalten werden müssen, bis die kantonalen Behörden diese physisch übernehmen. Das BAZG ist hier auf eine rasche und zuverlässige Übernahme seitens der zuständigen kantonalen Behörde angewiesen.

Hinzu kommt der Mehraufwand aufgrund der neuen Verpflichtung, asylsuchende Personen physisch in das BAZG zu begleiten. Das kann insbesondere in abgelegenen Regionen zu einem erheblichen Mehraufwand führen.

Um eine effiziente und einheitliche Umsetzung in der Schweiz sicherzustellen, könnte – sofern ein entsprechender Antrag der Kantone vorliegt – geprüft werden, ob das BAZG das Überprüfungsverfahren bei den Personen, die durch das BAZG aufgegriffen werden und noch nicht überprüft wurden, selber erledigen kann.

Eine mit jedem Kanton andere Lösung ist für das BAZG mit erheblichem Mehraufwand verbunden und nicht zielführend. Die Delegation der vorgenannten Aufgaben und von administrativen Mehraufwendungen an das BAZG im Rahmen der bestehenden Verwaltungsvereinbarungen widerspricht zudem den Empfehlungen der EFK und wäre nicht mehr zulässig. Die einzige Möglichkeit wäre das Verhandeln von Leistungsvereinbarungen inklusive entsprechender Entschädigungen mit jedem Kanton, was jedoch ineffizient wäre.

Eine Delegation an das BAZG als gesetzlichen Auftrag durch das AIG könnte in diesem Zusammenhang auf Begehren der Kantone ebenfalls geprüft werden. Die kantonalen Behörden und das BAZG wären alle für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens verantwortlich, je nachdem, welche Behörde die Person aufgegriffen hat. Die damit verbundenen Mehrkosten für die allenfalls zentral übernommen kantonalen Aufgaben hätten die Kantone durch eine entsprechende Entschädigungsverordnung zu tragen.

Die finanziellen und personellen Auswirkungen sind von der konkreten Umsetzungslösung der Schweiz abhängig. Die möglichen Varianten mit ihren finanziellen und personellen Auswirkungen sowie diesbezügliche Finanzierungslösungen werden im Rahmen der laufenden Arbeiten konkretisiert und in der Botschaft ausgewiesen.

## **5.7.2                    Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone**

Die Einführung des Überprüfungsverfahrens wird finanzielle Auswirkungen auf die Kantone haben, da neue Aufgaben auf sie zukommen werden. Diese umfassen die obligatorische Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die an der Schengen-Aussengrenze internationalen Schutz beantragen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, sowie von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet aufhalten und von den zuständigen kantonalen Polizeibehörden aufgegriffen und überprüft werden müssen.

Der Kanton muss zudem sicherstellen, dass die durch das BAZG aufgegriffenen Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, umgehend beim BAZG abgeholt und einer Überprüfung unterzogen werden.

Diese Kosten werden von den Kantonen derzeit analysiert. Sie werden in der Botschaft ausgewiesen.

## **5.8                        Rechtliche Aspekte**

### **5.8.1                    Verfassungsmässigkeit**

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist.

Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG).

Im vorliegenden Fall würde der Bundesrat mit Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AIG zwar über die Abschlusskompetenz zur Übernahme dieser EU-Verordnung verfügen. Gemäss dieser Bestimmung hat der Bundesrat grundsätzlich die Kompetenz, internationale Abkommen über die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrollen abzuschliessen. Im vorliegenden Fall sind jedoch Anpassungen des AIG und des AsylG für die Umsetzung erforderlich. Daher sind der Notenaustausch betreffend die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung und die für ihre Umsetzung erforderliche Gesetzesänderungen der erwähnten zwei Bundesgesetze dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

## 5.8.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Übernahme der Prüfungsverordnung als Schengen-Weiterentwicklung erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des SAA eingegangen ist. Mit der Übernahme dieser Verordnung gewährleistet die Schweiz einheitliche Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen. Die zu übernehmende Prüfungsverordnung wirkt sich auf weitere Schengen-Rechtsakte aus. Davon betroffen sind die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817.

Die Übernahme der Prüfungsverordnung und die damit verbundenen gesetzlichen Anpassungen sind zudem mit den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

## 5.8.3 Erlassform (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)

Die Übernahme der Prüfungsverordnung stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des entsprechenden Notenaustauschs ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Der vorliegende Notenaustausch wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Jedoch führt die Übernahme dieser EU-Verordnung zu einer Anpassung des AIG und des AsylG. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des völkerrechtlichen Vertrags ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden, wenn dieser dem fakultativen Referendum untersteht.

Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung der Verordnung und ergeben sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

#### 5.8.4 **Datenschutz**

Die Datenbearbeitung durch die Bundesbehörden richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020<sup>119</sup>. Sie untersteht der Aufsicht des EDÖB.<sup>120</sup>

In der EU hat die Bearbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung bzw. der Richtlinie (EU) 2016/680 sowie der Verordnung (EU) 2018/1725 zu stehen. Die Bearbeitung der Daten im Überprüfungsverfahren hat im Einklang mit diesen EU-Verordnungen und der genannten EU-Richtlinie zu erfolgen. Für die Schweiz verbindlich ist jedoch lediglich die Richtlinie 2016/680, da nur diese Teil des Schengen-Besitzstands ist. Ferner untersteht die Datenbearbeitung durch die EUAA den Vorgaben der Verordnung (EU) 2021/2303. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt durch den EDSB.

Der EDSB wurde gemäss Artikel 42 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert. Er hat am 30. November 2020 eine Stellungnahme abgegeben zum neuen Migrations- und Asylpakt.<sup>121</sup> Der EDSB betont in Bezug auf die Überprüfungsverordnung, dass die Richtigkeit der verarbeiteten Informationen von entscheidender Bedeutung ist und dass das Recht auf Berichtigung und/oder Ergänzung der personenbezogenen Daten von Drittstaatsangehörigen in allen Fällen gewährleistet sein sollte. Darüber hinaus ist der EDSB der Ansicht, dass der Vorschlag in Bezug auf die Datenerhebung sehr allgemein gehalten ist. Der EDSB empfiehlt in seiner Stellungnahme, den Zweck und die Modalitäten der Verarbeitung personenbezogener Daten klarzustellen, wenn geprüft werden soll, ob von Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die Sicherheit ausgeht.

#### 5.8.5 **Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

<sup>119</sup> SR 235.1

<sup>120</sup> Vgl. Art. 4 und 49 ff. DSG.

<sup>121</sup> Förmliche Kommentare des EDSB zum neuen Migrations- und Asylpaket; abrufbar in drei Sprachen unter: [https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-03/20-11-30\\_opinion\\_new-pact-migration-asylum\\_de.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-03/20-11-30_opinion_new-pact-migration-asylum_de.pdf).

## 6 Würdigung

### 6.1 Chancen und Risiken der Reform für die Schweiz

Die Schweiz unterstützt die Stossrichtung und die Ziele des EU-Migrations- und Asylpakts. Sie sieht diese Reform somit grundsätzlich als Chance für Europa und somit auch für die Schweiz. Dennoch ist die Frage nach Chancen und Risiken der Reform nicht einfach zu beantworten, insbesondere weil im Rahmen der politischen Kompromissfindung eine Reihe von Umsetzungsfragen bewusst offengelassen wurden. Die Wirksamkeit der Reform wird von internen (umsetzungsbezogenen) wie von externen Faktoren (z. B. Migrationsdruck in Richtung Europa) beeinflusst.

Der EU-Migrations- und Asylpakt ist in einem multidimensionalen Kontext eingebettet. Die *Wirksamkeit* der Reform wird auf der einen Seite von internen Faktoren abhängig sein:

Nur eine einheitliche Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten und den an Schengen und Dublin assoziierten Staaten wird ermöglichen, dass die verschiedenen Elemente der Reform wirksam ineinandergreifen. Die neuen Verfahren an der EU-Aussengrenze sollen bewirken, dass die irreguläre Migration nach Europa reduziert und Asylgesuche mit wenig Aussicht auf Schutz bereits an der EU-Aussengrenze schnell und grundrechtskonform behandelt werden. Anreize für Sekundärmigration will der EU-Migrations- und Asylpakt möglichst verringern. Es besteht die Erwartung, dass dadurch die Asylsysteme in den europäischen Ländern und auch in der Schweiz entlastet werden.

In den letzten Jahren zeigte sich jedoch auch, dass Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Lebensstandards, der staatlichen Leistungen, der Integrationsmassnahmen sowie des Vorhandenseins einer Diaspora zu Sekundärmigration geführt haben. Das heisst: Viele Personen, die bereits in einem Dublin-Staat internationalen Schutz beantragt haben, ziehen es aus den genannten Gründen vor, in einen anderen Staat in Europa weiterzuziehen. Erst mit der Umsetzung der Reform wird sich zeigen, ob und in welchem Ausmass mit den beschlossenen Massnahmen solche Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums vermindert werden können.

Der EU-Migrations- und Asylpakt schafft einen neuen Referenzrahmen, in dem die Rechte und Pflichten sowohl der gesuchstellenden Personen als auch der Schengen-Staaten klarer festgehalten werden. Die Rechtssicherheit wird dadurch erhöht. Die Schweiz hat sich und wird sich auf EU-Ebene dezidiert dafür einsetzen, dass die Grundrechte der Migrantinnen und Migranten an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden.

Auf der anderen Seite unterliegen die Umsetzung und Wirkung der Reform *externen Faktoren*:

Die Migrationssituation innerhalb Europas hängt auch stark von aussereuropäischen Faktoren ab, insbesondere von Kriegen, Krisen und Konflikten, von Armut und von Naturkatastrophen. Europa kann die globalen Treiber der Migration zwar mit migrationspolitischen Instrumenten angehen, der Einfluss bleibt aber letztendlich begrenzt.

Aufgrund von internen wie externen Faktoren lassen sich die Auswirkungen des EU-Migrations- und Asylpakt somit vor der effektiven Umsetzung nicht genau abschätzen oder gar empirisch berechnen. Deshalb ist es zwar sehr wohl möglich, Chancen und Risiken zu benennen. Aussagen und Einschätzungen über die Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Chancen und Risiken sind aber mit grossen Unsicherheiten behaftet. Erst die konkrete Umsetzung wird zeigen, ob sich diese Chancen und Risiken realisieren. Nachfolgend werden die grösseren Chancen und Risiken für die Schweiz entlang der Kernelemente des EU-Migrations- und Asylpakts skizziert.

### **6.1.1 Das Überprüfungsverfahren**

Das Überprüfungsverfahren ist in der entsprechenden Überprüfungsverordnung (vgl. Ziff. 5) geregelt und findet auch in der Schweiz Anwendung.

Durch das Überprüfungsverfahren soll schneller geklärt werden, ob eine Person im Schengen-Raum unter anderen Identitäten bekannt ist, ob sie ein Sicherheitsrisiko darstellt oder ob sie bereits in einem anderen Schengen-Staat über ein Visum verfügt. Die Überprüfung ermöglicht es ausserdem, Personen rasch dem geeigneten Verfahren zuzuweisen und spezifische Vulnerabilitäten (z. B. den Gesundheitszustand) schneller festzustellen. Mit diesen Neuerungen können schutzbedürftige und vulnerable Personen schneller identifiziert werden. Es werden aber auch Personen mit einer Staatsangehörigkeit mit niedriger Anerkennungsquote vorab identifiziert. Diese würden dem neu eingeführten Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen (vgl. nachfolgend unter Ziff. 6.1.2) zugewiesen, sodass das Risiko einer Überlastung der nationalen Asylsysteme sinkt und die Chancen für eine rasche Rückkehr steigen.

Für die Schweiz ist diese Weiterentwicklung zunächst mit einem Mehraufwand verbunden, da sie eine Anpassung der bestehenden Prozesse erfordert. Dieser Mehraufwand ist gerechtfertigt, wenn Sicherheitsrisiken verringert und im weiteren Verfahren in der Schweiz und in der Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden Effizienzgewinne erzielt werden können. Dies liegt klar im Interesse der Schweiz. Der Bundesrat sieht in der Überprüfungsverordnung keine signifikanten Risiken für die Schweiz.

### **6.1.2 Das Grenzverfahren für Asylgesuche an der EU-Aussengrenze**

Das Asyl-Grenzverfahren, das in der Asylverfahrensverordnung geregelt ist, ist für die Schweiz nicht verbindlich.

Eine konsequente Umsetzung dieses Verfahrens durch die EU-Mitgliedstaaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte jedoch direkte Auswirkungen auf die Asyl- und Migrationssituation in der Schweiz entfalten. Die Grenzverfahren zielen darauf ab, Asylverfahren von Personen, die ein Sicherheitsrisiko für den Schengen-Raum darstellen oder die mit grosser Wahrscheinlichkeit keinen Anspruch auf Schutz haben, direkt an den EU-Aussengrenzen durchzuführen und somit eine (formelle) Einreise in den

Schengen-Raum zu verhindern. Das setzt die Einrichtung von entsprechenden Unterbringungsstrukturen voraus, in der die Personen während ihres Verfahrens untergebracht und an der Einreise gehindert werden. Die Durchführung von Grenzverfahren sollte demnach die Sicherheit im Schengen-Raum erhöhen und die sekundären Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums reduzieren. Aufgrund ihrer geografischen Lage würde die Schweiz von dieser Verringerung der irregulären Migration profitieren.

Es besteht das Risiko, dass es den Staaten an der Schengen-Aussengrenze nicht oder nicht rechtzeitig gelingt, die erforderlichen Plätze für die Grenzverfahren bereitzustellen. Zudem sind die Plätze im neuen Asyl-Grenzverfahren begrenzt. Ist die Maximalzahl erreicht, kommt erneut das reguläre Asylverfahren zum Einsatz. Dadurch würde einerseits der erhoffte Effekt nicht erreicht, dass die Grenzverfahren die nationalen Asylkapazitäten entlasten könnten. Andererseits würde sich dann auch die Frage stellen, ob diese Staaten Anspruch auf Solidaritätsbeiträge hätten, wenn die erforderlichen Verfahrenskapazitäten nicht bereitstehen.

Für den Bundesrat muss des Weiteren gewährleistet sein, dass die Standards in den geschlossenen Zentren der Grenzverfahren auch für die Unterbringung von Familien angemessen sind. Mängel aufgrund von Überbelegung oder ungeeigneter Einrichtungen könnten nicht nur gegen Menschenrechtsstandards verstossen, sondern auch die Legitimität der Grenzverfahren beeinträchtigen und zu gerichtlichen Verfahren führen. Deshalb unterstützt die Schweiz sämtliche Elemente, die zur Sicherung der grundrechtskonformen Abwicklung der Grenzverfahren beitragen.

Schliesslich hängt die Wirksamkeit der Grenzverfahren davon ab, dass bei negativen Entscheiden auch die anschliessende Rückkehr funktioniert. Kann die Rückkehr nicht vollzogen werden, verlieren die schnelleren Grenzverfahren an Effizienz und damit an Wirkung.

Personen, die im Rahmen des Grenzverfahrens nicht zurückgeführt werden können, müssen in das normale Verfahren übernommen werden. Dort besteht ein erhöhtes Risiko des Untertauchens. Das Risiko für die Schweiz bestünde darin, dass die Reform in diesem Bereich keinen Mehrwert erzeugen würde und damit die Sekundärmigration, mit der auch die Schweiz konfrontiert ist, weiterhin anhielte.

Auf europäischer Ebene würde ein unzureichend funktionierendes Grenzverfahren die Balance zwischen Verantwortung und Solidarität empfindlich stören und es wäre mit politischen Spannungen und Auseinandersetzungen innerhalb der EU zu rechnen.

### **6.1.3 Erweiterung der Eurodac-Datenbank**

Die reformierte *Eurodac-Verordnung* (vgl. Ziff. 1.3.4) ist für die Schweiz verbindlich. Durch zusätzliche Kategorien und zusätzlich erfasste Daten, wie das Alter oder das Gesichtsbild, werden Abgleiche präziser durchgeführt werden können. Dadurch sollten bei einer Abfrage des Hintergrunds der Personen genauere Treffer im System ermöglicht werden. Neue Kategorien, beispielsweise Informationen zu erfolgten Dublin-Überstellungen in einen anderen Dublin-Staat, sollen ausserdem dazu beitragen, dass die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen. Dies

wiederum ermöglicht genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist. Durch die effizienteren Abklärungen im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeit von Staaten können Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden. Durch die verbesserte Datenerfassung kann zudem die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden.

Für die Schweiz entstehen dadurch kaum Risiken. Es ist aber mit einem bundesinternen Mehraufwand in der Auswertung der Eurodac-Treffer zu rechnen.

### **6.1.4 Neue Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren**

Die in der AMMR-Verordnung geregelten überarbeiteten Zuständigkeitsregeln für die Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren lösen die alten Dublin-Bestimmungen ab (vgl. Ziff. 1.3.1). Sie sind für die Schweiz verbindlich.

Mit den neuen Regeln soll der zuständige Dublin-Staat schneller identifiziert werden und Überstellungen von Personen effizienter durchgeführt werden können. Dazu trägt beispielsweise bei, dass die Dublin-Staaten einander Rückübernahmen nur noch notifizieren und nicht mehr formell beantragen müssen. Diese Neuerung dürfte zu Beschleunigungen führen und den administrativen Aufwand auch für die Schweiz reduzieren.

Taucht eine gesuchstellende Person während des Verfahrens unter, bleibt die Zuständigkeit neu für drei Jahre (bisher 18 Monate) beim ersten Staat. Damit soll der Anreiz für Sekundärmigration gesenkt werden. Würde dieses Ziel erreicht, hätte dies direkte Auswirkungen auf die Schweiz, nämlich eine Reduktion der Sekundärmigration. Würde dieses Ziel nur teilweise erreicht und eine gewisse Sekundärmigration anhalten, könnte die Schweiz dennoch mehr Dublin-Fälle in andere europäische Staaten überstellen, da diese länger zuständig blieben.

Durch raschere Dublin-Verfahren können die Unterbringungsstrukturen in der Schweiz entlastet werden, da sich Personen im Dublin-Verfahren im Durchschnitt weniger lang in den nationalen Strukturen aufhalten dürften.

Die neuen Dublin-Bestimmungen sehen eine Ausdehnung des Familienbegriffs vor. Neu sind auch Familien, die sich ausserhalb des Herkunftslands – jedoch vor dem Antrag auf internationalen Schutz – formiert haben, entscheidend, um festzustellen, in welchem Staat die Asylgesuche dieser Personen behandelt werden sollen. Dadurch können persönliche Beziehungen bei der Bestimmung, in welchem Staat die Asylgesuche behandelt werden sollten, besser berücksichtigt werden und bieten dadurch mehr Schutz für die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen. Dies kann dazu führen, dass die Schweiz in gewissen Fällen für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig wird, in denen dies früher nicht der Fall war. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass die Schweiz für gewisse Fälle nicht mehr zuständig sein wird, für die sie früher zuständig war. Mit dieser Änderung kann eine wichtige Motivation für Sekundärmigration beseitigt werden.

Die Situation im Schweizer Asylbereich wird nicht unwesentlich davon beeinflusst, wie gut die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert. Die Schweiz hat vom Dublin-System seit dessen Einführung profitiert. Es gab aber Staaten, in die Dublin-Überstellungen phasenweise aus unterschiedlichen Gründen ganz oder teilweise nicht möglich waren. Dieses Risiko wird auch in Zukunft bestehen, allerdings besteht mit der neuen Krisenverordnung (vgl. Ziff. 6.1.5) ein neuer Rahmen für solche Ausnahmesituationen.

Im Prinzip sollte die Einführung des Solidaritätsmechanismus zur Folge haben, dass sich alle europäischen Staaten stärker verpflichtet fühlen, sich an die Regeln zu halten, da sie ja berechtigt sind, Solidaritätsleistungen zu bekommen, wenn sie unter Druck stehen. Dies läge im Interesse der Schweiz, weil sie immer wieder von einseitigen Dublin-Aussetzungen und gerichtlichen Überstellungsverboten betroffen war – und es auch heute ist.

Insgesamt überwiegen für den Bundesrat die Chancen, die sich aus den neuen Dublin-Bestimmungen ergeben.

Durch die Einführung von neuen Bestimmungen im Dublin-Bereich, die bisher nicht vorgesehen waren, beispielsweise Tonaufnahmen während Dublin-Befragungen, ist mit einem Mehraufwand zu rechnen.

### **6.1.5 Zuständigkeitsregeln in Krisensituationen**

In der Krisenverordnung (vgl. Ziff. 1.3.2 und 2.4) werden im Fall einer Krise oder höherer Gewalt sowie bei einer Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten Abweichungen vom ordentlichen Recht festgehalten. Für die Schweiz sind die Bestimmungen in Bezug auf die Dublin-Zuständigkeitsregeln bindend.

Durch die Möglichkeit, in einer Krisensituation von den normalen Regeln abzuweichen, wird den betroffenen EU-Mitgliedstaaten vorübergehend mehr Flexibilität gegeben. Ziel ist dabei, so bald wie möglich zum Status quo zurückzukehren. Durch diese Flexibilität soll das ganze europäische Migrationsmanagement mehr auf den dynamischen Charakter der Migration, der von externen Faktoren geprägt ist, eingehen können. Diese Flexibilität soll eine Übertragung der Überlastung im Rahmen der Krise auf andere Staaten verhindern, indem zu viele Fälle pendent bleiben oder es zu ausserordentlichen Migrationsbewegungen vom betroffenen Staat in andere europäische Staaten kommt.

Vor allem aber wird mit dieser EU-Verordnung die Rechtssicherheit gestärkt. In der Vergangenheit haben EU-Staaten mehrfach zu unilateralen Massnahmen gegriffen. Die Schweiz findet sich mit der neuen Verordnung bei unilateralen Abweichungen durch EU-Mitgliedstaaten vom ordentlichen Recht zwar in einem komplexeren Umfeld wieder, hat jedoch die Gewissheit, auf welche Rechtsgrundlage sich diese Praxisänderungen stützen, und kann dementsprechend reagieren. Damit sollen solche Situationen künftig antizipiert und das System insgesamt krisenresistenter gemacht werden.

Für die Schweiz kann dies bedeuten, dass sich die Dublin-Verfahren in gewissen Situationen verlängern und Gesuchsteller bzw. Gesuchstellerinnen nicht an den für sie

zuständigen Mitgliedstaat überstellt werden können, da sich dieser in einer Krisensituation befindet. In ausgedehnten Krisensituationen ist es möglich, dass die Schweiz Dublin-Überstellungen nicht vollziehen kann und in der Konsequenz für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig wird. Dieses Szenario, das im Rahmen des geltenden Dublin-Systems auch schon eingetreten ist, wird im neuen Rechtsrahmen explizit vorgesehen. Allerdings kann die Schweiz umgekehrt im Krisenfall ebenfalls von diesen Ausnahmeregelungen profitieren.

### **6.1.6 Ein obligatorischer, aber flexibler Solidaritätsmechanismus**

Der erstmals im europäischen Recht (AMMR-Verordnung) festgehaltene verbindliche Solidaritätsmechanismus hat den Zweck, diejenigen Staaten, die unter besonderem Druck im Migrationsbereich stehen, durch Leistungen der anderen EU-Mitgliedstaaten zu entlasten (vgl. Ziff. 2.3.4). Der Solidaritätsmechanismus ist für die Schweiz nicht verbindlich. Die Verordnung sieht aber die Möglichkeit einer freiwilligen Beteiligung der an Dublin assoziierten Staaten vor.

Durch den Solidaritätsmechanismus soll die Planung und Vorhersehbarkeit im Migrationsbereich erhöht werden. Die Migrationssituation in der Schweiz wird immer von der Lage in anderen europäischen Ländern auf der Migrationsroute beeinflusst. Ein Monitoring, wie sich die Migrationslage in den EU-Mitgliedstaaten verändert und wo sich Überlastungen abzeichnen, soll in erster Linie der EU und den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, sich auf potenzielle Überlastungssituationen frühzeitig vorzubereiten und geeignete, auf die Situation zugeschnittene Massnahmen zu ergreifen, um diese zu verhindern. Die Ergebnisse dieses Monitorings, das im Jahreszyklus erfolgt, können damit als Kennzahl für die Schweizer Planung und Vorbereitung im Bereich der Unterbringung und der personellen Ressourcen dienen.

In der Vergangenheit hatten überlastete Asylsysteme in einzelnen Dublin-Staaten negative Auswirkungen auf die Möglichkeit der Schweiz, Personen in die betroffenen Staaten zu überstellen. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus ist somit im Interesse der Schweiz, da sie solche Situationen künftig vermeiden soll. Somit dürfte dies den Schengen-/Dublin-Raum insgesamt stärken und sollte einer konsequenten Anwendung der rechtlichen Bestimmungen dienen.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten gute Erfahrungen mit einem Lastenausgleich zwischen den Kantonen gemacht. Der geltende Verteilschlüssel trägt zur Akzeptanz des Asylwesens bei. Der europäische Solidaritätsmechanismus bleibt zugunsten einer grösseren Flexibilität hinter dem Schweizer Modell zurück. Er beruht aber auf dem gleichen Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung. Wenn die Umsetzung gelingt, sind damit die gleichen Vorteile verbunden, wie wir sie aus der Schweiz kennen: ein krisenresistenteres System, in dem hohe regionale Belastungen besser abgefedert werden. Der Solidaritätsmechanismus bietet einen festen Rahmen für die Kooperation unter den EU-Mitgliedstaaten und ersetzt die bisherigen Ad-hoc-Bemühungen um punktuelle Unterstützung besonders belasteter Staaten.

Ob der Mechanismus funktioniert, ist davon abhängig, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Umsiedlung (Relocation) an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen. Die Umsiedlung von Asylsuchenden hat dabei auch eine hohe Signalwirkung, weil sie eine besonders konkrete Entlastung von überlasteten Strukturen darstellt. Grundsätzlich sollten sich die EU-Mitgliedstaaten an der jährlichen Empfehlung der Europäischen Kommission bei der Einreichung der sogenannten «Pledges» (angebotene Solidaritätsleistungen) orientieren. Die Effizienz des Mechanismus wird also namentlich davon abhängen, ob die «Pledges» der EU-Mitgliedstaaten den tatsächlichen Bedürfnissen des zu entlastenden EU-Mitgliedstaats entsprechen.

Der Solidaritätsmechanismus steht im Zentrum des sorgfältig austarierten Gleichgewichts zwischen Verantwortung und Solidarität. Gelingt es nicht, besonders belastete Staaten im Rahmen des Mechanismus wirksam zu unterstützen, so könnten sich diese veranlasst sehen, wiederum unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem EU-Migrations- und Asylpakt abzuweichen. Dies würde einen Rückfall in die Situation vor der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts bedeuten und damit den Erfolg der gesamten Reform gefährden.

Der Bundesrat erachtet den Solidaritätsmechanismus als Chance für das europäische Asylwesen und somit auch für die Schweiz. Sollte der Solidaritätsmechanismus aber nicht zielführend umgesetzt werden, wäre dies mit nicht unerheblichen Risiken verbunden.

## 6.2 Strategie des Bundesrats

Aus Schweizer Perspektive besteht eine Besonderheit dieser Reform darin, dass nur gewisse Elemente des EU-Migrations- und Asylpakts für die Schweiz rechtlich bindend sind. Diese Elemente stellen eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands dar und müssen von der Schweiz im Rahmen der üblichen Abläufe übernommen und gegebenenfalls in nationales Recht übertragen werden. Die Übernahme dieser Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen stellt für den Bundesrat eine Priorität dar.

Andere Elemente des EU-Migrations- und Asylpakts betreffen ausschliesslich die EU-Mitgliedstaaten respektive den EU-Asylbesitzstand, dem die assoziierten Staaten nicht angehören. Dies ist auf den umfassenden Ansatz des EU-Migrations- und Asylpakts zurückzuführen, der darauf abzielt, die verschiedenen Aspekte der europäischen Migrationspolitik miteinander zu verknüpfen. Dieser Ansatz ist im Hinblick auf die Effizienz des europäischen Systems sinnvoll, macht die Beteiligung der assoziierten Staaten jedoch komplexer. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hängt die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab. Daher ist es für die Schweiz relevant, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist.

Die Schweiz hat sich in die Diskussionen um den EU-Migrations- und Asylpakt im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin aktiv und konstruktiv eingebracht. Sie wird dies auch im Hinblick auf die Umsetzung des EU-Migrations- und

Asylpakts tun. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Schweiz auf die Umsetzung der Reform nur beschränkt Einfluss nehmen kann.

Der Bundesrat teilt mit der EU das Ziel eines sicheren und freien Schengen-Raums. Die Schweizer Asylpolitik beruht auf dem Grundprinzip, in raschen und rechtsstaatlichen Verfahren festzustellen, ob Menschen Schutz benötigen. Negative Asylentscheide sollen rasch vollzogen werden. Dazu verfolgt die Schweiz eine konsequente Rückkehrpolitik und eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten. Ausserdem wendet die Schweiz die Dublin-Regeln konsequent an. Sie setzt sich für eine Anwendung des geltenden Rechts durch alle Staaten ein, unter bedingungsloser Einhaltung der Grund- und Menschenrechte. Diesen Ansatz wird der Bundesrat weiterverfolgen und damit zu einer effizienten Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen im Schengen- und Dublin-Raum beitragen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass in Europa Belastungen im Migrationsbereich in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden sollen. Die Schweiz kennt mit dem kantonalen Verteilschlüssel für die Verteilung von Asylsuchenden ein solches Ausgleichsinstrument. Der im EU-Migrations- und Asylpakt vorgesehene Solidaritätsmechanismus sieht einen Ausgleich der Belastung auf europäischer Ebene vor. Der Bundesrat erachtet diesen Mechanismus als sinnvoll. Werden einzelne Staaten unter starkem Migrationsdruck allein gelassen, hat dies in aller Regel eine Schwächung des gesamten Schengen- und Dublin-Raums zur Folge, was nicht im Interesse der Schweiz ist. Deshalb hat sich die Schweiz in der Vergangenheit freiwillig an europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt.

Mit Blick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU weist der Bundesrat darauf hin, dass er eine freiwillige Beteiligung der Schweiz am europäischen Solidaritätsmechanismus als Eckpfeiler der europäischen Reform unterstützen kann. Der Bundesrat ist deshalb gewillt, sein bisheriges Engagement fortzuführen und sich auch künftig mit besonders belasteten Staaten, insbesondere an den Schengen-Aussengrenzen, solidarisch zu zeigen. Er spricht sich deshalb im Grundsatz für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er wird, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, von Jahr zu Jahr prüfen, ob eine Beteiligung der Schweiz am europäischen Solidaritätsmechanismus angezeigt ist. Der Bundesrat wird für seine Entscheidung sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen. Die Schweiz wird somit von Jahr zu Jahr prüfen, ob und wenn ja in welcher Form sie sich am Solidaritätsmechanismus beteiligen wird. Für eine Beteiligung an finanziellen oder anderen materiellen und personellen Unterstützungsmassnahmen wird der Bundesrat, falls erforderlich, dem Parlament die entsprechenden finanziellen Mittel mit den geeigneten finanzpolitischen Instrumenten beantragen. Um über den nötigen Handlungsspielraum für die allfällige Beteiligung an zukünftigen Solidaritätsprogrammen zu verfügen, soll im nationalen Recht eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die Schweiz verfügt über weitere Instrumente, um sich in Europa im Migrationsbereich zu engagieren und solidarisch zu zeigen: Ein weiteres wichtiges Element der europapolitischen Migrationsstrategie des Bundesrats ist der Rahmenkredit Migration des Zweiten Schweizer Beitrags an die EU. Mit diesem Instrument unterstützt die Schweiz in den Jahren 2021–2029 gezielt ausgewählte EU-Mitgliedstaaten bei der

Stärkung ihrer Migrationssysteme und trägt somit zu einer konsequenten Umsetzung der Reformvorschläge des EU-Migrations- und Asylpakts bei. Das Mandat für die Verhandlungen mit der EU auf Grundlage des Paketansatzes sieht auch künftig einen regelmässigen Kohäsionsbeitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten vor. Wichtige gemeinsame Herausforderungen, beispielsweise im Bereich der Migration, können dabei berücksichtigt werden. Dies wäre auch langfristig als Beitrag der Schweiz für die solidarische Unterstützung besonders belasteter Staaten zu verstehen.

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EU
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) Protokolle Anhänge des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 1.
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
AMIF	Asyl- und Migrationsfonds
AMMR-Verordnung	Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013; ABl. 2024/1351, 22.05.2024.
AsylG	Asylgesetz, SR 142.31
BAR	Bundesarchiv
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BGIAA	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003, SR 142.51
BiomID	Bei fedpol angesiedelte Abteilung «Biometrische Identifikation»
BMVI-Fonds	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik
BPI	Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes, SR 361
BV	Bundesverfassung, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CIR	Gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten
C-VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
DAA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68
DSG	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz, SR 235.1

---

Dublin II-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1
Dublin III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung); ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31
EAZ	Einsatz- und Alarmzentrale des fedpol
ECRIS-TCN	Europäisches Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige ( <i>European Criminal Records Information System on Third-Country Nationals</i> )
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDSB	Europäische Datenschutzbeauftragte
EES	Einreise- und Ausreisensystem
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESP	Europäisches Suchportal
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
EUAA	Asylagentur der Europäischen Union
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
EU-Staaten	Mitgliedstaaten der Europäischen Union
Eurodac	Zentrale Datenbank der Europäischen Union, in der Fingerabdrücke von Personen gespeichert sind, die in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch einreichen oder bei der illegalen Einreise aufgegriffen werden
Europol	Europäisches Polizeiamt
GEAS	Gemeinsames europäisches Asylsystem
fedpol	Bundesamt für Polizei
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FTE	Full Time Equivalent; Vollzeitäquivalent
GS-EJPD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

---

Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation ( <i>International Criminal Police Organization</i> )
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
i. V. m.	in Verbindung mit
LIBE-Ausschuss	Ausschuss des Europäischen Parlaments, der sich mit Fragen zu den Themen bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres beschäftigt
NEE	Nichteintretensentscheid
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NUI	Nationale Schnittstelle zwischen den nationalen Systemen der Schengen-Staaten und den EU-Zentralkomponenten ( <i>National Uniform Interface</i> )
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR 171.10
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, BBl 2020 7741
RIPOL	Automatisiertes Fahndungssystem der Schweiz
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
SAA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31
sBMS	Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten
SDSG	Schengen-Datenschutzgesetz vom 28. September 2018, SR 235.3
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIRENE-Büro	Nationale Kontaktstelle für alle Fahndungen via das SIS (SIRENE = <i>Supplementary Information Request at the National Entries</i> )
SIS	Schengener Informationssystem
SLTD	Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente ( <i>Stolen and Lost Travel Documents Database</i> )
StGB	Strafgesetzbuch, SR 311.0
TESTA	«Secure Trans European Services for Telematics between Administrations»
TDAWN	Interpol-Datenbank zur Erfassung von Reisedokumenten, die Ausschreibungen zugeordnet sind ( <i>Travel Documents Associated with Notices Database</i> )

UNHCR	Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen
VIS	Visa-Informationssystem
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968, SR <i>172.021</i>
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

