



März 2025

Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Überblick

Der Bundesrat eröffnete am 26. Juni 2024 die Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK) sowie zu zwei zusätzlichen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Die Vernehmlassung dauerte bis am 17. Oktober 2024.

Zur Vorlage sind 52 Eingaben eingegangen. Insgesamt haben sich 24 Kantone, fünf politische Parteien (Die Mitte, FDP, SP, SVP und die GRÜNEN), der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse) und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), das Bundesgericht (BGer), das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sowie 18 weitere interessierte Kreise schriftlich geäußert. Davon haben drei Kantone (AR, GR, ZG) sowie sieben Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet (SAV, BGer, BVGer, Centre Patronal, Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden [VSAA], Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen [SVZ], VKM).

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die drei Vorlagen und auch die damit notwendigen Gesetzesanpassungen. In 14 Fällen wurden keine Anmerkungen angebracht (AG, AI, BE, BS, FR, GL, LU, NE, SG, TG, UR, VD, VS, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD]); Bemerkungen zu den Vorlagen erfolgten in 16 Fällen (BL, GE, NW, OW, SH, SO, TI, ZH, Die Mitte, FDP, economiesuisse, AERO-SUISSE, Fédération des Entreprises Romandes [FER], Flughafen Genf, Flughafen Zürich, die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz [KKPKS]). Begrüssst wird insbesondere, dass mit der vorliegenden Anpassung des Schengener Grenzkodex (Vorlage 1) bei der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit neu eine einheitliche europaweite Politik möglich wird. Dies sei nicht nur sinnvoller als nationale Lösungen, sondern erhöhe auch die Sicherheit im Schengen-Raum. Die Harmonisierung der Terminologie des Ausländer- und Integrationsgesetzes mit dem Schengener Grenzkodex (Vorlage 3) wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ebenfalls begrüsst. Diese trage zu einer besseren rechtlichen Kohärenz bei. Für mehrere Kantone ist es begrüssenswert, dass die vorliegenden Änderungen keine personellen und finanziellen Auswirkungen haben.

Die GRÜNEN, die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), die SP und die Plattform «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren» (ZiAB) befürworten zwar grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, da die Schengen-Assoziation der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden solle. Sie sind jedoch bei gewissen Punkten kritisch, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, die Einhaltung der Menschenrechte bei der Rückweisung an der Grenze und die Dauer möglicher Binnengrenzkontrollen.

AsyLex, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz (JRS), die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS), der Politbeobachter und das Solinetz lehnen alle drei Vorlagen ab. Die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung werden in erster Linie deswegen abgelehnt, weil zu stark in die Menschenrechte insbesondere von vulnerablen Personen eingegriffen werde. In diesem Zusammenhang kritisieren sie insbesondere, dass das Recht auf Asyl

sowohl bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als auch beim neuen Überstellungsverfahren eingeschränkt werde, dass beim neuen Überstellungsverfahren gegen das Non-Refoulement-Gebot verstossen werde und dass eine allfällige Beschwerde gegen diesen Überstellungsentscheid keine aufschiebende Wirkung habe. Das neue Zugriffsrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf N-ETIAS lehnen sie aus Datenschutzgründen ebenfalls ab. Auch der Vorlage 3 stehen sie aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken kritisch gegenüber.

Die SVP lehnt die Vorlagen als einzige Partei ab. Sie kritisiert insbesondere die Kompetenzverschiebung an die EU in Bezug auf Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Die Schweiz solle diese Entscheide souverän treffen können. Zusätzlich seien die wenigen kleineren Massnahmen, die in die richtige Richtung gingen, nicht geeignet, die massive illegale Einwanderung einzudämmen.

Weitere kritische Äusserungen betreffen die verfrühte Einführung von Bestimmungen hinsichtlich der Einreisebeschränkungen bei einer Bedrohung der öffentlichen Gesundheit. Economiesuisse, der Flughafen Zürich und AEROSUISSE weisen deswegen darauf hin, dass die Beratung des Parlaments zum Epidemiengesetz abzuwarten sei.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
1 Ausgangslage	5
2 Vernehmlassungsverfahren	5
3 Inhalt des Ergebnisberichts und Einsichtnahme	6
4 Hauptergebnisse der Vernehmlassung zu allen drei Vorlagen	6
4.1 Zustimmung.....	7
4.2 Kritik und Ablehnung.....	9
5 Ergebnisse im Einzelnen aufgegliedert nach Vorlagen und Themen	10
5.1 Vorlage 1: Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 (Änderung SGK)	10
5.1.1 Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen (nArt. 21a, 25–27a sowie nArt. 33 SGK; Art. 8 VE-AIG).....	10
5.1.2 Neues Wegweisungsverfahren (nArt. 23a SGK, Art. 64c ^{bis} VE-AIG)	14
5.1.3 Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit an den Schengen-Aussengrenzen (Art. 65a VE-AIG)	19
5.1.4 Weitere vorgebrachte Anliegen.....	21
5.2 Vorlage 2: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Zugriff des EDA auf das nationale ETIAS-System)	23
5.3 Vorlage 3: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (redaktionelle Anpassungen im Bereich Grenze)	23
6 Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti	25

1 Ausgangslage

Folgende drei Vorlagen wurden in die Vernehmlassung gegeben:

- **Vorlage 1: Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 (Änderung SGK):** Mit der Verordnung (EU) 2024/1717¹ wurde die Verordnung (EU) 2016/399² über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (nachfolgend: SGK) angepasst. Diese wurden am 13. Juni 2024 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet und der Schweiz bereits vorgängig am 24. Mai 2024 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Gemäss der neuen EU-Verordnung werden die Voraussetzungen und Verfahren für die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen präzisiert und ergänzt. Zudem werden aufgrund der gesammelten Erfahrungen während der Corona-Pandemie verbindliche Regeln für den Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit eingeführt. Diese betreffen in erster Linie Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen. Schliesslich wird ein neues Überstellungsverfahren zur Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums eingeführt. Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 bedingt Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.0) und im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361). Der Bundesrat hat die Übernahme der EU-Verordnung am 26. Juni 2024 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gutgeheissen.
- **Vorlage 2: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Zugriff des EDA auf das nationale ETIAS-System):** Neu soll das EDA auf das nationale ETIAS-System (nachfolgend: N-ETIAS) Zugriff erhalten. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, dass das EDA unter anderem bei Gesuchen um Erteilung einer räumlich und zeitlich begrenzten ETIAS-Reisegenehmigung durch die nationale ETIAS-Stelle (nachfolgend: NES), die im SEM angesiedelt ist, systemgestützt (und nicht via E-Mail) konsultiert wird. Damit wird der Konsultationsprozess im Rahmen der Erteilung von ETIAS-Reisegenehmigungen verschlankt und vereinheitlicht.
- **Vorlage 3: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (redaktionelle Anpassungen im Bereich Grenze):** In der dritten Vorlage werden einige redaktionelle Anpassungen betreffend Schengener Grenzkodex vorgenommen, da die Begrifflichkeiten des AIG im Bereich der Grenzkontrollen uneinheitlich verwendet werden. Dem soll mit redaktionellen Anpassungen Abhilfe geschaffen werden, indem die Terminologie im AIG so weit wie möglich an den SGK angeglichen wird. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden. Die vorgeschlagene Angleichung der Terminologie dient der Transparenz und der Rechtssicherheit.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat am 26. Juni 2024 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen

¹ Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L, 2024/1717, 20.06.2024.

² Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex 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.

Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061) durchzuführen. Dieses dauerte bis zum 17. Oktober 2024.

Insgesamt sind 52 Eingaben eingegangen. Insgesamt haben sich 24 Kantone, fünf politische Parteien, drei Dachverbände der Wirtschaft, das Bundesgericht (BGer), das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) und 18 interessierte Kreise schriftlich geäußert. Zehn Vernehmlassungsteilnehmer haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

3 Inhalt des Ergebnisberichts und Einsichtnahme

Der Ergebnisbericht weist aus, welche Bestimmungen zustimmend, ablehnend oder kritisch aufgenommen worden sind und ob Änderungsvorschläge bestehen. Bei Vernehmlassungsteilnehmern, die die Entwürfe generell akzeptieren, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen akzeptieren mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich ablehnen. Bei Teilnehmern, die die Entwürfe generell ablehnen, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen ablehnen mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich akzeptieren. Vernehmlassungsteilnehmer, die den Entwürfen kritisch gegenüberstehen aber diesem nicht explizit zustimmen oder ihn ablehnen, werden separat aufgeführt.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Diese werden zunächst allgemein zusammengefasst (Ziff. 4) und dann nach Vorlagen und einzelnen Themen gegliedert (Ziff. 5).

Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstimmungen verwiesen, die auf der Publikationsplattform des Bundesrechts zu finden sind.³ Eine Liste der Kantone, Parteien sowie weiteren interessierten Kreise, die eine Rückmeldung eingereicht haben, findet sich in Ziffer 6.

Gemäss Artikel 9 VIG sind die Vernehmlassungsunterlagen, die Stimmungen der Vernehmlassungsteilnehmer und der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich.⁴

4 Hauptergebnisse der Vernehmlassung zu allen drei Vorlagen

Die Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt die drei Vorlagen. Sämtliche Kantone, die eine Stellungnahme eingereicht und nicht explizit darauf verzichtet haben, stimmen den Vorlagen zu.

Grundsätzlich unterstützt werden die Vorlagen auch von der Mehrheit der Parteien, die im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen haben (Die Mitte, FDP, die GRÜNEN, SP). Lediglich die SVP lehnt alle Vorlagen ab.

Unterstützung erfahren die Vorlagen ebenfalls von *economiesuisse*, *AEROSUISSE*, der *Fédération des Entreprises Romandes (FER)*, dem Flughafen Genf, dem Flughafen Zürich, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und

³ Abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJPD

⁴ Vgl. Fussnote 3.

der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), wobei die KKJPD auf die Stellungnahme der KKPKS verweist.

Die GRÜNEN, die SP sowie die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), der SGB und die Plattform «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren» (ZiAB) befürworten zwar grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der revidierten EU-Verordnung, sie sind jedoch bei gewissen Punkten kritisch. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, die Einhaltung der Menschenrechte bei der Rückweisung an der Grenze und die Dauer möglicher Binnengrenzkontrollen. Die SBAA und die ZiAB schliessen sich der Position der SFH an.

AsyLex, der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz (JRS), die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS), der Politbeobachter und das Solinetz lehnen die Vorlagen aufgrund der Eingriffe in die Menschenrechte von vulnerablen Personen ab.

4.1 Zustimmung

Vorlage 1:

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 (Änderung SGK)

SO und FER erinnern daran, dass sich die Schweiz im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet habe. Auch der SGB hat sich bisher immer hinter das Schengen-Abkommen gestellt und befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der revidierten EU-Verordnung. Die FER hebt in ihrer Stellungnahme hervor, dass die Schweiz ein Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands habe und die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin erheblich zur Stärkung der inneren Sicherheit, zur Bekämpfung der Kriminalität und zur irregulären Migration sowie zum Schutz der Aussengrenzen beitrage. Die Mitte betont ebenfalls die Bedeutung der Schengen-Assoziierung für die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz, weshalb sie die Übernahme der EU-Verordnung und deren Umsetzung im Landesrecht im Grundsatz begrüsse. Economiesuisse hingegen weist darauf hin, dass die negativen Folgen eines ungebremsten Zustroms von Migranten und Asylsuchenden nach Europa sowie das mangelhafte Funktionieren des Dublin-Abkommens dazu führen würden, dass die Akzeptanz für den Schengen-Raum in der Bevölkerung abnehme. Dieser Trend müsse mit griffigen Massnahmen im Migrations- und Asylbereich bekämpft werden, wozu diese Vorlage beitrage.

Economiesuisse hebt hervor, dass die Wirtschaft ein grosses Interesse an der Weiterführung des Schengen-Abkommens und daraus folgend an der reibungslosen Übernahme des Schengen-Besitzstands habe. Sie befürworte daher das Schengen-Assoziierungsabkommen und dessen Weiterentwicklung. Der Umstand, dass es im Schengen-Raum einheitliche Visumbestimmungen und keine systematischen Grenzkontrollen gebe, komme der Luftfahrt und insbesondere dem Schweizer Tourismus zugute. Dies betont auch die FER, welche die Vorlage ebenfalls unterstützt. Gleichzeitig betont sie, dass der Grundsatz der Reisefreiheit Priorität haben müsse. Deshalb sollten Binnengrenzkontrollen erst eingeführt werden, wenn alle anderen Massnahmen wie eine verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit ausgeschöpft worden seien. Die FDP fordert ebenfalls eine verhältnismässige Umsetzung, die auf die wirtschaftlichen Freiheiten, den Handel und die Souveränität der Schweiz Rücksicht nehme.

Der Flughafen Genf ist absolut überzeugt von der Notwendigkeit, die vorliegende Schengen-Weiterentwicklung zu übernehmen, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben und die Luftverkehrskonnektivität der Schweiz zu gewährleisten. Auch der Flughafen Zürich begrüsst die

geplanten Änderungen mit Blick auf die Passagierbewegungen und die Harmonisierung mit dem Schengen-Raum, auch wenn eher das BAZG und die Kantonspolizei Zürich von den Änderungen betroffen seien.

AEROSUISSE unterstützt die Änderungen des SGK ebenfalls. Dennoch hält sie fest, dass die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie deutlich gezeigt hätten, dass Einschränkungen des Personen- und Warenverkehrs in Notfällen der öffentlichen Gesundheit in den meisten Fällen unwirksam seien und darüber hinaus negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen haben. Ihrer Ansicht nach müssten solche Beschränkungen des Personenverkehrs, wenn sie überhaupt eingeführt würden, auf einer sorgfältigen Risikobewertung beruhen, verhältnismässig, international abgestimmt und von kurzer Dauer sein. Der Kanton GE erachtet die Übernahme dieser EU-Verordnung und damit eine einheitliche Anwendung von Gesundheits- und Migrationsmassnahmen als wesentlichen Schritt zur Erhöhung der Sicherheit der Schengen-Aussengrenzen. Daher unterstütze er insbesondere diejenigen Bestimmungen, die eine koordinierte und effektive Reaktion auf die Gesundheits- und Migrationsbedrohung ermöglichen.

Der Kanton SO weist darauf hin, dass es nur bedingt möglich sei, im Falle der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit oder der irregulären Migration auf nationaler Ebene effiziente Massnahmen zu ergreifen. So sei eine einheitliche europaweite Politik sinnvoller als nationale Regeln. Daher begrüsse er die verbindlichen Regeln und die Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen. Auch BL und FER begrüssen eine harmonisierte Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen.

NW, SH und TI sowie die FDP stimmen der vorgeschlagenen Änderung ebenfalls zu. Sie begrüssen insbesondere die Präzisierung der Vorgaben für die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, die Einführung von Regelungen im Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit sowie die Implementierung eines neuen Überstellungsverfahrens zur Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums. Der Kanton OW merkt an, dass er von der Vorlage nicht betroffen sei, da er kein Grenzkanton sei. Die SBAA anerkennt die Notwendigkeit der Anpassung des Schengener Grenzkodex und des AIG an neue Herausforderungen im Bereich der Migration.

Positiv hervorgehoben wird durch BL und TI, dass die Vorlage keine personellen oder finanziellen Auswirkungen für die Kantone mit sich bringe.

Vorlage 2:

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Zugriff des EDA auf das nationale ETIAS-System)

Economiesuisse erachtet die Ergänzung von Artikel 108j Absatz 1 Buchstabe b VE-AIG, wonach das EDA diesen Zugriff erhält, als stufengerecht, notwendig und verhältnismässig. Auch FDP und FER begrüssen diese Änderung des AIG.

Vorlage 3:

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (redaktionelle Anpassungen im Bereich Grenze)

SO stimmt den Gesetzesänderungen zu. FDP und FER begrüssen die Harmonisierung der Terminologie des AIG mit derjenigen des SGK ebenfalls, da dies zu einer besseren rechtlichen Kohärenz beitrage. Economiesuisse unterstützt die Vorlage ebenfalls, da damit Unklarheiten und unterschiedlichen Interpretationen in einem politisch sensiblen Bereich vorgebeugt und rechtliche Klarheit geschaffen werde.

4.2 Kritik und Ablehnung

Vorlage 1:

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 (Änderung SGK)

SFH, die GRÜNEN, SBAA und ZiAB befürworten zwar grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden solle. Sie seien jedoch bei gewissen Punkten kritisch, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, die Einhaltung der Menschenrechte bei der Rückweisung an der Grenze und die Dauer möglicher Binnengrenzkontrollen. Die GRÜNEN betonen, dass es bei der Übernahme der vorliegenden EU-Verordnung unabdingbar sei, dass die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte der Asylsuchenden sowie der Migrantinnen und Migranten im schweizerischen Recht sichergestellt werde. Die GRÜNEN, SBAA, SFH und ZiAB fordern konkret, dass das fundamentale Recht, um Asyl zu ersuchen, nicht untergraben werde. Der Zugang zum Asylverfahren müsse sowohl an den Binnengrenzen als auch an den Aussengrenzen der Schweiz jederzeit und unabhängig von äusseren Faktoren gewährleistet sein. Die aktuelle und geplante Gesetzeslage sichere dieses fundamentale Recht nicht zu. Würden beispielsweise Zweifel bestehen, ob ein Asylgesuch vorliegt, müsste die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Die betroffenen Personen seien über ihre Rechte und Pflichten umfassend in einer ihnen verständlichen Sprache zu informieren. Auch der SGB unterstützt die Übernahme und Umsetzung der revidierten EU-Verordnung grundsätzlich, betrachtet jedoch gewisse Punkte ebenfalls mit Skepsis; so unter anderem die maximale Dauer für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen und die Einführung des neuen Überstellungsverfahrens.

AsyLex, JRS, DJS, der Politbeobachter und Solinetz lehnen den Entwurf des Bundesbeschlusses (Vorlage 1) sowie die beiden Änderungen des AIG (Vorlagen 2 und 3) ab. Die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung werden insbesondere aufgrund der aus ihrer Sicht starken Eingriffe in die Menschenrechte von vulnerablen Personen abgelehnt. Die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung solle nicht um jeden Preis erfolgen. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz solle nicht aufs Spiel gesetzt werden, aber die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung dürfe nicht zulasten der Menschenrechte gehen. Eine weitere Einschränkung der Grundrechte von Asylsuchenden werde deshalb abgelehnt. Gemäss Solinetz solle zudem keine kurzfristige Festhaltung möglich sein und angemessene Beschwerdefristen seien zu gewährleisten. SP, Solinetz und ZiAB weisen schliesslich darauf hin, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengen-Raums zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden würden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. Die Binnengrenzkontrollen seien somit, wie auch in der Vorlage vorgesehen, nur in begründeten Ausnahmefällen und so kurz als möglich durchzuführen.

Auch die SVP lehnt die Vorlage 1 ab. Ihrer Ansicht nach würden unter dem Vorwand, die Verfahren zu harmonisieren, die Kompetenzen der Europäischen Kommission und des Rates der EU zum Nachteil der Mitgliedstaaten gestärkt. Die wenigen kleineren Massnahmen, die in die richtige Richtung gehen würden, seien nicht geeignet, die massive illegale Einwanderung einzudämmen. Auch werde das Prinzip der dynamischen Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands nicht akzeptiert. Darüber hinaus fordert sie, dass die Schweiz souverän über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen entscheiden solle und dass Personen, die in die Schweiz einreisen, systematisch kontrolliert werden sollten. Insbesondere solle die Einreise verweigert werden, wenn Personen weder über einen gültigen Aufenthaltstitel noch über eine Einreiseerlaubnis verfügen würden. Personen, die mithilfe von Schleppern über sichere Drittstaaten in die Schweiz einreisen, dürfe zudem kein Asyl gewährt

werden und sie sollten in das betreffende Land zurückgeschickt werden. Ausserdem sollten Asylgesuche nur noch in geschlossenen Zentren eingereicht werden dürfen.

Vorlage 2:

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Zugriff des EDA auf das nationale ETIAS-System)

DJS, AsyLex, JRS und Solinetz erachten die Zugriffserweiterung auf das EDA als äusserst kritisch. Sie lehnen diese Erweiterung ab, da ein solcher Zugriff einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstelle.

Zudem müsse gemäss AsyLex, DJS, JRS, SFH, Solinetz und ZiAB die Erweiterung des Zugriffs auf das N-ETIAS für das EDA zwingend vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft und beurteilt werden.

Die SBAA fordert, dass strenge Datenschutzregelungen implementiert werden um sicherzustellen, dass persönliche Daten nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet und angemessen geschützt werden. Es sei entscheidend, dass der Zugriff auf ETIAS streng kontrolliert und nur autorisierten Stellen erlaubt werde, um Missbrauch und potenzielle Datenschutzverletzungen zu verhindern. Diese Implementierung der Datenschutzmassnahmen müsse transparent und regelmässig überprüft werden.

Die SVP lehnt die Vorlage 2 ab.

Vorlage 3:

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (redaktionelle Anpassungen im Bereich Grenze)

AsyLex, JRS und Solinetz stehen der Vorlage aus Datenschutzbedenken kritisch gegenüber.

Die SVP lehnt die Vorlage 3 ab.

5 Ergebnisse im Einzelnen aufgegliedert nach Vorlagen und Themen

5.1 Vorlage 1: Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 (Änderung SGK)

5.1.1 Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen (nArt. 21a, 25–27a sowie nArt. 33 SGK; Art. 8 VE-AIG)

Regeln zur Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen

Economiesuisse erinnert daran, dass die unkoordinierten Massnahmen der bisherigen Wiedereinführungen vorübergehender Binnengrenzkontrollen negative Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft hatten. So hätten sie insbesondere zu Lieferengpässen von Vorprodukten geführt, Exportprodukte hätten nicht termingerecht geliefert werden können und ausländische Arbeitskräfte hätten Schwierigkeiten bekundet, in die Schweiz einzureisen. Sie anerkennt daher, dass der SGK an die neuen Herausforderungen angepasst werden müsse. Für die vorübergehende Einführung einseitiger Binnengrenzkontrollen müssten von allen Schengen-Staaten anerkannte und respektierte Regeln gelten. Die neuen Regeln zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (neu Art. 25–27a sowie neuer Art. 33 SGK) würden von economiesuisse deshalb ausdrücklich begrüsst. Darüber hinaus würde die Einführung von verbindlichen vorübergehenden Reisebeschränkungen an der Schengen-Aussengrenze (neuer

Art. 21a SGK) zu einer Klärung und einheitlichen Anwendung der Regeln durch alle Schengen-Staaten beitragen.

Die Mitte hält fest, dass die einseitige Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die Solidarität innerhalb des Schengen-Raums und dessen Grundprinzipien auf die Probe stelle. Daher sei es wichtig, dass für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ein vereinheitlichtes und transparentes Verfahren für alle Schengen-Mitgliedstaaten bestehe. Die Mitte betont darüber hinaus, dass der Schweiz auch mit den vorliegenden Anpassungen ein genügender Handlungsspielraum verbleibe, um auf *unvorhersehbare* Bedrohungen unverzüglich mittels Grenzkontrollen reagieren zu können. Bei *vorhersehbaren* Ereignissen stünde es der Schweiz im Falle einer verschärften Bedrohungslage ebenfalls offen, für den Schutz Grenzkontrollen anzuordnen. Aus ihrer Sicht liege damit eine Lösung vor, die den Zusammenhalt und die Rechtssicherheit innerhalb des Schengen-Raums fördere, ohne unverhältnismässig die Souveränität der Schweiz einzuschränken.

Die FER begrüsst, dass die Schengen-Staaten verpflichtet werden, die Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen zu begründen und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen auf Personen und den Güterverkehr insbesondere in grenzüberschreitenden Regionen zu begrenzen. Es sei von entscheidender Bedeutung, den engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den grenzüberschreitenden Regionen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als Ausnahme und Prüfung alternativer Massnahmen

Economiesuisse, FDP, die GRÜNEN sowie die Flughäfen Genf und Zürich betonen, dass die Einführung temporärer Binnengrenzkontrollen, wie in Artikel 8 Absatz 1 VE-AIG festgehalten, weiterhin die Ausnahme bleiben müsse. Eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen solle nur dann als letztes Mittel zur Anwendung kommen, wenn es keine alternativen Massnahmen gebe, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Gemäss der SFH sei in diesem Zusammenhang insbesondere das Kriterium der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit zu beachten.

Economiesuisse misst den geeigneten, komplementären Massnahmen, die gemäss Artikel 26 SGK bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ergriffen werden sollten, besondere Bedeutung bei. So solle die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen erst in Erwägung gezogen werden, wenn alternative Massnahmen wie die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten das gewünschte Ziel nicht erreichen würden. Entsprechend begrüsst sie die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit als alternative Massnahme zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Sie ist der Ansicht, dass es bei den alternativen Massnahmen einen engen, wenn möglich institutionalisierten Austausch der Schweizer Behörden mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten brauche. Ausserdem müssten bei einer vorübergehenden Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen alle Akteure an den Grenzen eng in den Prozess eingebunden werden. Ferner seien allfällige Kosten für zusätzliche technische Mittel zur Einrichtung und zum Betrieb solcher Kontrollen vollständig vom Staat zu übernehmen. Die FDP fordert zusätzlich, dass die Bewertung der Auswirkungen solcher Massnahmen auf die grenzüberschreitenden Regionen streng und transparent sein müsse.

Die Flughäfen Genf und Zürich sowie der Kanton GE betonen, dass es bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen unerlässlich sei, dass die nationalen Flughäfen vorher konsultiert würden.

Gemäss den GRÜNEN sollten die Binnengrenzkontrollen nicht nur in begründeten Ausnahmefällen, sondern auch so kurz als möglich durchgeführt werden.

Economiesuisse weist schliesslich darauf hin, dass bei wiedereingeführten Grenzkontrollen die jeweils beschlossenen Massnahmen auf ihre Auswirkungen auf andere Gesetze hin geprüft werden müssten (z. B. 24,9 % Home-Office-Regelung bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern). Auch seien die Auswirkungen auf den Personen- und Güterverkehr insbesondere in den Grenzregionen der Schweiz abzumildern.

Ablehnung von vorübergehender Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

AsyLex, JRS, SFH und Solinetz sprechen sich klar gegen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aus. Sie fordern, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet werden müsse. Gemäss den GRÜNEN und der SFH würden Grenzkontrollen einen Staat nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. SFH und Solinetz fordern diesbezüglich zudem, dass bei Zweifeln, ob ein Asylgesuch vorliege, die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden müsse.

Gemäss DJS, SBAA, SFH und ZiAB laufen Binnengrenzkontrollen der Idee des Schengen-Raums grundsätzlich zuwider. Die Möglichkeit, den Gesamtzeitraum von maximal zwei Jahren (Art. 25a Abs. 5 SKG) in bestimmten Situationen sogar noch zwei weitere Male auf insgesamt drei Jahre zu verlängern (Art. 25a Abs. 6 SKG), würde den Grundgedanken des Schengen-Raums vollständig aushebeln. Auch SGB und ZiAB erachten den Entscheid, die Dauer von Binnengrenzkontrollen auf bis zu zwei bzw. drei Jahre zu verlängern, als unverhältnismässig. Die zahlreichen Binnengrenzkontrollen würden bereits heute zu gravierenden Behinderungen des Waren- und Berufsverkehrs führen und Europas wirtschaftlicher Entwicklung schaden. In Zukunft würden noch längere und noch häufigere Binnengrenzkontrollen drohen.

DJS und SFH kritisieren die neuen Regelungen auch deshalb, weil EU-Mitgliedstaaten bereits jetzt die geltende Maximaldauer von Binnengrenzkontrollen regelmässig überschreiten würden.

DJS, SFH und ZiAB fordern, nicht nur bei der Verlängerung der Massnahme nach Artikel 26 Absatz 2 N-SGK, sondern auch bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen immer eine Risikobewertung vorzunehmen. Diese Risikobewertung sei zu veröffentlichen. Gemäss SBAA, SFH und ZiAB sollte zusätzlich eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit stattfinden um sicherzustellen, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen tatsächlich zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit beitrage und keine unverhältnismässigen Auswirkungen auf den freien Personenverkehr vorliegen würden.

Beschlusskompetenz zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Sollten Grenzkontrollen notwendig sein, müssten diese gemäss dem Politbeobachter zumindest durch den Bundesrat beschlossen werden. Der Miteinbezug des Parlaments oder der zuständigen Kommission wäre wünschenswert und würde die Legimitation der Massnahmen stärken. Auf keinen Fall könne ein solch weitreichender Entscheid durch ein einzelnes Departement gefällt werden (Art. 8 Abs. 2 VE-AIG). AsyLex, JRS, DJS und Solinetz teilen diese Auffassung. Bei unvorhersehbaren Ereignissen habe das EJPD den Bundesrat um Prüfung und Bestätigung möglicher Grenzschiessungen zu bitten.

Längere Zeitspanne für die Umsetzung von Massnahmen im Falle einer gesundheitlichen Notlage

AEROSUISSE weist darauf hin, dass während der Covid-19-Pandemie regelmässig vergessen gegangen sei, dass der internationale Luftverkehr ein 24/7-Betrieb sei und sich zu jedem Zeitpunkt Schweizer Flugzeuge und Besatzungen in der Luft oder auf einem anderen Kontinent befinden und Transitpassagiere auf den Schweizer Landesflughäfen auf ihren Weiterflug warten würden. Das bedeute, dass die Umsetzung von angeordneten Massnahmen Zeit beanspruchen würde. Zwischen der Anordnung und der Umsetzung einer Massnahme im internationalen Luftverkehr müsse eine Zeitspanne von mindestens 48 Stunden, idealerweise gar 72 Stunden, vorgesehen werden.

Vorgängige Konsultation der Flughäfen Basel, Genf und Zürich bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Die Flughäfen Zürich und Genf, der Kanton GE sowie AEROSUISSE erachten es als unerlässlich, dass die Landesflughäfen Basel, Genf und Zürich vor der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vorab konsultiert werden. Zudem seien sie nach dem Entscheid eng einzubinden, da die Auswirkungen auf den Flughafenbetrieb und die Passagierströme erheblich seien.

Sie schlagen in **Artikel 8 VE-AIG** folgende Formulierung für einen neuen Absatz 6 vor:

« Les exploitants des aéroports nationaux sont préalablement consultés en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse, puis étroitement associés à la mise en œuvre le cas échéant. »

«Die Betreiber der Landesflughäfen werden vorgängig konsultiert, sollte es zu einer vorübergehenden Wiedereinführung der Schengen-Binnengrenzkontrollen in der Schweiz kommen, und eng in die Umsetzung eingebunden.»

Schliesslich solle, wenn die Aufnahme eines solchen neuen Absatzes nicht angebracht sei, das Anliegen zumindest gestützt auf Artikel 8 Absatz 5 VE-AIG in die Ausführungsverordnung aufgenommen werden.

Zuständigkeit der Grenzkontrollen (Art. 8 Abs. 4 und Art. 9 VE-AIG)

Gemäss AsyLex sollten Grenzkontrollen einheitlich durchgeführt werden und sich nicht kantonal unterscheiden. Ausserdem sollten Grenzkontrollen in der Kompetenz des Bundes liegen und nicht durch die Kantone durchgeführt werden.

ZH weist darauf hin, dass Artikel 8 Absatz 4 VE-AIG festlege, dass das BAZG im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Kontrollen der Schengen-Binnengrenzen durchführe. Für die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich sei jedoch ausschliesslich die Kantonspolizei Zürich zuständig. Dies gelte schon heute in Bezug auf die Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen und müsse folglich auch für die Schengen-Binnengrenzen gelten, wenn solche Kontrollen vorübergehend wiedereingeführt würden. Artikel 8 Absatz 4 AIG sei entsprechend anzupassen. Dieses Anliegen wird ebenfalls durch die KKPKS unterstützt. Die Kompetenznorm sei im Kontext mit dem Flughafen Zürich zwingend dahingehend auszulegen, dass jegliche Grenzkontrollen am Flughafen Zürich ausschliesslich und unverändert in die Zuständigkeit der Kantonspolizei Zürich fallen. Eine Abkehr von der bestehenden Kompetenzordnung an den internationalen Flughäfen könne nicht Ziel der Vorlage sein. Gemäss KKPKS habe sich die entsprechende Kompetenzordnung zugunsten der Kantonspolizei Zürich direkt aus dem Gesetz oder der dazugehörigen Botschaft zu ergeben.

Autonome Verwaltung der Grenzen durch die Schweiz

Gemäss der SVP solle die Schweiz souveräne, einseitige und unabhängige Kontrollen an ihren Landesgrenzen durchführen können und sich dazu in keiner Weise an eine ausländische Institution wenden. Die Schweiz solle ihre Grenzen autonom verwalten können, und zwar sowohl in Zeiten von Migrationskrisen oder Pandemien als auch in normalen Zeiten. Die Reformziele demonstrieren darauf ab, den Handlungsspielraum der Staaten einzuschränken und sie unter neuen, unverhältnismässigen, bürokratischen, administrativen und rechtlichen Anforderungen zu ersticken.

Systematische Grenzkontrolle an den Schweizer Grenzen

Die SVP fordert, in die Schweiz einreisende Personen systematisch physisch oder elektronisch zu kontrollieren, sodass Personen, die weder über einen gültigen Aufenthaltstitel noch über eine Einreiseerlaubnis verfügen, die Einreise verweigert werde.

5.1.2 Neues Wegweisungsverfahren (nArt. 23a SGK, Art. 64c^{bis} VE-AIG)

Allgemeines

FDP und FER befürworten das neue Wegweisungsverfahren, um die sekundäre Migration zu bekämpfen.

Die KKKPKS weist darauf hin, dass die Anwendung von Artikel 64c^{bis} i. V. m. Artikel 64d Absatz 2 Buchstabe g VE-AIG, der unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit vorsieht, im grenznahen Raum aufgegriffene Ausländerinnen und Ausländer in denjenigen Schengen-Staat wegzuweisen, aus dem sie direkt eingereist sind, ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Sinne von nArtikel 23a SGK mit letzterem Staat voraussetzt. Die Schweiz verfügt derzeit über keine solchen Abkommen, weshalb die Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen oder die Erweiterung bestehender Verträge zumindest zu prüfen sei. Andernfalls bliebe diese Regelung gegenstandslos.

DJS, SFH, SP und ZiAB bezweifeln die Sinnhaftigkeit und Effektivität von Massnahmen im grenznahen Raum. Es sei nicht erwiesen, ob erhöhte Kontrollen tatsächlich zur Verbesserung der Sicherheit beitragen würden oder ob sie lediglich eine Verschiebung von Problemen entlang der Grenzen verursachen würden. Es erscheine somit sinnvoll, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

Die SBAA sieht in diesem Verfahren eine potenzielle Gefahr für die Rechte der betroffenen Personen, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel und die Sicherstellung menschenrechtlicher Standards bei Rückführungen. Es sei von zentraler Bedeutung, dass Rückweisungen immer unter Berücksichtigung der Menschenrechte erfolgen würden und dass insbesondere die Situation im Rückkehrstaat genau geprüft werde. Das Risiko von Kettenabschiebungen oder dass Rückführungen in Länder erfolgen, in denen die betroffenen Personen einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt sein könnten, müsse durch klare Schutzmechanismen verhindert werden. Die Gefahr von Kettenabschiebungen betonen auch SP, DJS, SFH und ZiAB. AsyLex, die GRÜNEN, JRS, DJS, SFH, Solinetz, SP und ZiAB halten ebenfalls fest, dass Rückweisungen an der Grenze immer unter Berücksichtigung und Abklärung der Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden müssten, auch im Hinblick auf die Situation nach einer Rückweisung in den anderen Staat.

SP und ZiAB verweisen in ihren Stellungnahmen auf das Urteil des EuGH im Fall C-143/22, das bestätige, dass bei einer Einreiseverweigerung nicht sofort eine Wegweisung in den Nachbarstaat erfolgen dürfe. Stattdessen sei eine Rückkehrentscheidung zu erlassen, die

auch gerichtlich angefochten werden könne. Diese Entscheidung habe schriftlich und begründet zu erfolgen, und es müsse die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise eingeräumt werden. Massgebend seien insbesondere zwingende völkerrechtliche Bestimmungen, namentlich das Refoulement-Verbot. Das Refoulement-Verbot gelte auch für Asylsuchende an der Grenze – und zwar laut EGMR-Rechtsprechung bereits ab dem Moment, in dem sich eine asylsuchende Person unter der Hoheitsgewalt eines Staates befinde. Dies sei bereits bei einer Grenzkontrolle der Fall, die asylsuchende Person müsse das Hoheitsgebiet des kontrollierenden Staates dazu noch nicht betreten haben. Im Einzelfall müsse also geprüft werden, ob eine Überstellung gegen das Refoulement-Verbot verstossen würde. Eine solche individuelle Prüfung sei nur in einem entsprechenden Verfahren möglich. Deshalb müsse an der Grenze die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen und damit Zugang zum Asylverfahren zu erhalten.

Auch der SGB bezweifelt, ob mit dem neuen Wegweisungsverfahren eine Reduktion der Sekundärmigration erreicht werden könne. Denn wenn die aufgegriffenen Personen ein Asylgesuch stellen würden, sei die Schweiz verpflichtet, dieses entgegenzunehmen und zu prüfen. Erst danach könne eine Person auf Grundlage des Dublin-Abkommens an einen anderen Staat zurückgewiesen werden. Aus diesem Grund erachtet der SGB die Einführung des Überstellungsverfahrens als nicht zielführend. Er fordert den Bundesrat auf, die Grundrechte von Migrantinnen und Migranten und den Zugang zum Asylverfahren jederzeit zu gewährleisten.

Konzept des «grenznahen Raums»

Aus Sicht der GRÜNEN, der SP, der DJS, der SFH und der ZiAB steige durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» das Risiko von willkürlichen und missbräuchlichen Kontrollen, da diese in einem weniger festgelegten Rahmen bezüglich Personenkreis (nicht alle kontrollierten Personen haben eine Grenze überschritten), Infrastruktur (mobile Kontrollen), Zuständigkeit (fehlende klare Erkennbarkeit des zuständigen Staates) und Erfassung (fragliche Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit aller Kontrollen) stattfinden würden. Hinzu komme, dass der sogenannte grenznahe Raum nicht klar definiert sei. Die GRÜNEN weisen deshalb darauf hin, dass Massnahmen im grenznahen Raum im Einklang mit den allgemeinen Prinzipien des SGK stehen müssten, insbesondere dem freien Personenverkehr und dem Schutz der Menschenrechte.

SP, SFH und SGB schlagen vor, dass auf Verordnungs- oder mindestens Weisungsstufe klar definiert werde, welches Gebiet in der Schweiz unter den «grenznahen Raum» falle. Dies solle der Rechtssicherheit dienen. Dazu gehöre auch, dass im Standardformular für die Überstellung von in Binnengrenzgebieten aufgegriffenen Personen beim Ort der exakte Ort der Kontrolle angegeben werde.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Gemäss DJS, SFH und ZiAB erfordere die Überwachung des grenznahen Raums unter Beteiligung der zuständigen Behörden beider Mitgliedstaaten (wie in nArt. 23a Abs. 1 Bst. a SGK vorgesehen) eine enge Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Schengen-Staaten. Unterschiede in der Auslegung und Umsetzung der Massnahmen würden zu Ungleichheiten und Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten führen. Die DJS geben deswegen zu bedenken, dass eine koordinierte und einheitliche Vorgehensweise notwendig sei um sicherzustellen, dass sich mangelnde Koordination und Absprache in der Zusammenarbeit nicht zulasten der schutzsuchenden Personen auswirken würden.

Einhaltung des Kindeswohls im Rahmen des neuen Wegweisungsverfahrens

Gemäss den GRÜNEN, der SFH und der ZiAB sei die Kinderrechtskonvention (KRK) bei allen Massnahmen zu beachten. So sei auch bei den Kontrollen und Überstellungen im grenznahen Raum dem Kindeswohl gemäss Artikel 3 KRK vorrangig Rechnung zu tragen. In **Artikel 66 VE-AIG** werde sodann auch korrekt festgehalten, dass für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmt werden müsse, die deren Interessenwahrung während des Wegweisungsverfahrens sicherstellen solle. Zusätzlich fordern die GRÜNEN, DJS, SFH und ZiAB, in Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststehe, im Zweifel für die Minderjährigkeit zu entscheiden und eine Vertrauensperson zu involvieren. Sie weisen zudem darauf hin, dass eine umfassende Abklärung des Kindeswohls in der Mehrheit der Fälle nicht innerhalb von 24 Stunden getätigt werden könne. Für mutmasslich minderjährige Personen müsse deshalb zwingend eine ordentliche Wegweisungsverfügung gemäss Artikel 64 AIG erlassen werden.

Die SBAA betont, dass die Bestimmungen des Überstellungsverfahrens nicht dazu führen dürften, dass Minderjährige ohne ausreichende Prüfung ihres Schutzbedarfs zurückgewiesen werden. Entsprechend müsse das Kindeswohl jederzeit im Mittelpunkt der Entscheidung stehen. Der schnelle Rückführungsprozess dürfe keinesfalls zu einer Gefährdung des übergeordneten Kindesinteresses führen.

Besondere Bedürfnisse von vulnerablen Personengruppen

DJS, SBAA, SP, SFH und ZiAB weisen darauf hin, dass die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personengruppen jederzeit berücksichtigt werden müssen.

Die DJS betonen zusätzlich, dass vulnerable Personengruppen die ihnen zustehenden Rechte nur wahrnehmen können, wenn die Vulnerabilität einzelner Personen auch identifiziert werde. Dies könne nur in einer sorgfältigen individuellen Abklärung geschehen.

Aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und Verlängerung der Beschwerdefrist (Art. 64c^{bis} Abs. 4 VE-AIG)

Das neue Wegweisungsverfahren ist aus Sicht der DJS mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht vereinbar. Die DJS fordern daher eine Regelung, die mit dem internationalen Recht vereinbar sei, um Menschenrechtsverstösse zu verhindern. Gemäss AsyLex, DJS, den GRÜNEN, JRS, SBAA, SFH, Solinetz, SP und ZiAB sei es zudem zwingend notwendig, dass Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und im grenznahen Raum eine aufschiebende Wirkung haben. Ansonsten werde das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ausgehöhlt.

AsyLex, DJS, JRS, SFH, Solinetz und ZiAB erachten die Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen als zu kurz. Eine derart kurze Frist lasse kaum Zeit für die Suche nach einer Rechtsvertretung. Die Beschwerdefrist solle auf mindestens zehn Tage erhöht werden.

DJS und SFH schlagen daher folgende Formulierung vor, die von der SBAA unterstützt wird:

Art. 64c^{bis} Abs. 4 AIG

Eine Beschwerde gegen Verfügungen nach Absatz 1 ist innerhalb von fünfzehn Arbeitstagen nach deren Eröffnung einzureichen. ~~Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von zehn Tagen über deren Wiederherstellung.~~ Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Das Gericht entscheidet innerhalb von fünf Arbeitstagen, ob die aufschiebende Wirkung aufrechterhalten wird.

Übersetzung von Wegweisungsverfügungen, die mittels Standardformular eröffnet werden (Art. 64f Abs. 2 erster Satz VE-AIG)

AsyLex lehnt diese Gesetzesanpassung vollumfänglich ab. Es fordert, dass die Übersetzung in jedem Fall in die Muttersprache der wegzuweisenden Person zu erfolgen habe. Gemäss AsyLex gilt eine Verfügung nicht als rechtskräftig eröffnet, wenn keine Übersetzung stattgefunden habe, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Person angemessen über ihre Rechte in einer verständlichen Weise informiert worden sei. Dies würde den Zugang zu Rechtsmitteln erschweren bzw. vollständig verunmöglichen.

Gemäss SP, DJS, SBAA, SFH und ZiAB sollen Wegweisungsverfügungen standardmässig und nicht nur auf Verlangen in eine für die Person verständliche Sprache übersetzt und abgegeben werden. Denn die betroffenen Personen seien sich dieser Möglichkeit oftmals nicht bewusst und würden ohne Übersetzung auch keine Kenntnis der ihnen zustehenden Rechtsmittel haben. Es sei somit sicherzustellen, dass die betroffenen Personen die Verfügung verstehen, da ansonsten eine Verletzung der Rechtsweggarantie vorliegen könne.

DJS und SFH schlagen folgende Formulierung vor, die vom SGB, der SBAA und der ZiAB unterstützt wird:

Art. 64f Übersetzung der Wegweisungsverfügung

¹ *Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Wegweisungsverfügung auf Verlangen schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt wird, die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht.*

² *Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Wegweisungsverfügung, die ~~Wird die Wegweisungsverfügung~~ mittels Standardformular nach Artikel 64b oder 64c^{bis} Absatz 3 eröffnet wird, schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt wird, die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht. ~~so erfolgt keine Übersetzung.~~ Den betroffenen Personen ist zudem ein Informationsblatt mit Erläuterungen zur Wegweisungsverfügung abzugeben.*

Abgabe eines Merkblatts und Informationspflicht zur Erhöhung der Transparenz

Die betroffenen Personen müssten gemäss DJS, SBAA, SGB, SFH, SP und ZiAB über die Möglichkeit verfügen, sich rechtlich vertreten zu lassen und diesbezüglich über Kontaktstellen in einer ihnen verständlichen Sprache unterrichtet zu werden. Hierzu sei jeder betroffenen Person ein Merkblatt abzugeben, das sie über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert. Dieses Merkblatt sei zwecks Transparenz öffentlich zugänglich zu machen. Des Weiteren regen SFH und DJS an, die Wirksamkeit dieser Massnahme zum Rechtsschutz regelmässig zu überprüfen. Sie geben zu bedenken, dass es sich um eine Wegweisung in ein anderes Land handle, dessen rechtliche Vertretungen sich im hiesigen nationalen Recht, nach dem ein entsprechendes Rechtsmittel ergriffen werden müsste, nicht auskennen würden. Sollte die Vernetzung mit nationalen Rechtsschutzakteuren erfolgen, so gelte es zu bedenken, dass der Zugang aufgrund der unmittelbaren Wegweisung erschwert und die Wirksamkeit deshalb ebenfalls fraglich sei. Sie fordern zur Sicherstellung der Wirksamkeit dieser Massnahme die Offenlegung der angegebenen Kontaktstellen.

Gemäss der SFH sollte die betroffene Person zusätzlich über ihr Recht, ein Asylgesuch zu stellen, sowie über die Möglichkeit von Rechtsmitteln im Falle einer Wegweisung informiert werden.

Keine kurzfristige Festhaltung

AsyLex, DSJ und JRS fordern eine Ergänzung in **Artikel 64c^{bis} Absatz 5 VE-AIG**, damit Personen, die gemäss diesem Artikel weggewiesen werden, nicht kurzfristig festgehalten werden können, analog zu Artikel 64c AIG. Eine Festhaltung von 24 Stunden sei unverhältnismässig.

Rechtswidrigkeit von formlosen Wegweisungen

DSJ, SFH und ZiAB fordern, dass für Personen, die kein Asylgesuch stellen, in jedem Fall eine Wegweisungsverfügung ausgestellt werden solle. Alternativ halten sie fest, dass betroffene Personen über das ihnen bereits heute zustehende Recht, eine Verfügung mit einem Standardformular zu verlangen, in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden müssen. Falls in Ausnahmefällen keine Übersetzung sichergestellt werden könne, solle eine anfechtbare Verfügung mittels Standardformular erlassen werden.

Die SFH hält zudem fest, dass die EU-Rückführungsrichtlinie für die Schweiz ebenfalls verpflichtend sei. Diese Richtlinie verlange, dass Drittstaatsangehörige an Binnengrenzen nicht direkt zurückgewiesen werden, selbst wenn sie kein Asylgesuch stellen. Der EuGH habe 2023 im Fall C-143/22 sodann auch klargestellt, dass Rückführungen ohne eine individuelle Prüfung und ohne die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen, gegen EU-Recht und gegen die EMRK verstossen würden. Das Urteil bestätige, dass bei einer Einreiseverweigerung nicht sofort eine Wegweisung in den Nachbarstaat erfolgen dürfe. Stattdessen müsse eine Rückkehrentscheidung erlassen werden, die auch gerichtlich angefochten werden könne. Diese Entscheidung müsse schriftlich und begründet erfolgen, und es müsse die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise eingeräumt werden. Die Rückweisung an der Binnengrenze solle daher in der Regel mittels Standardformular (Art. 64c Abs. 1 AIG und Art. 64c^{bis} VE-AIG) erfolgen, welches eine Begründung enthalten solle. Diese Begründung solle in einem klaren Kommentarfeld angegeben werden, in dem die Behörden erläutern sollen, warum der Drittstaatsangehörige kein Recht auf Aufenthalt im Zielstaat habe.

DSJ, SFH und ZiAB fordern, dass bei der Begründung spezifisch ausgeführt werde, wenn kein Asylgesuch beantragt worden sei, und dies der betroffenen Person in einer ihr verständlichen Sprache übersetzt werde. Damit solle ausgeschlossen werden, dass Asylgesuche aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten nicht als solche erkannt werden.

Schulung und Richtlinien für Grenzbehörden

DJS, SFH und ZiAB betonen, dass Grenzbehörden angemessen geschult werden müssten, um die Rechte von geflüchteten Personen sowie die ihnen unter Umständen zustehenden besonderen Rechte zu kennen und zu respektieren. Klare Richtlinien sollten entwickelt werden um sicherzustellen, dass Personenkontrollen und Wegweisungen rechtskonform durchgeführt werden und «Racial Profiling» aktiv verhindert werde.

Transparenz mittels öffentlich verfügbarer Statistik

Aus Sicht von DJS, SFH, ZiAB und SGB könnte die Transparenz mittels öffentlich verfügbarer Statistiken über die Anzahl Personen, die kontrolliert, einem Asylverfahren zugeführt oder weggewiesen wurden (mit Angabe des Wegweisungsverfahrens), erhöht werden.

5.1.3 Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit an den Schengen-Aussengrenzen (Art. 65a VE-AIG)

Spezifischer Mechanismus im Falle einer gesundheitlichen Notlage (Art. 21a und 28 SGK, Art. 65a VE-AIG)

Die Mitte hält fest, dass mit dem neuen Artikel 21a SGK Klarheit für kommende Krisen bei gesundheitlichen Notlagen geschaffen würde. Dabei sei es aber zwingend nötig, dass der Bundesrat über die Durchführungsverordnung des Ministerrates hinausgehende Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen anordnen könne, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit in der Schweiz nötig erscheine (vgl. Art. 65a VE-AIG mit Verweis auf Art. 41 Epidemiengesetz vom 28. September 2012 [EpG; SR 818.101]). Die Mitte und FER begrüssen die Festschreibung des spezifischen Schutzmechanismus im Falle einer gesundheitlichen Notlage im Schengen-Raum in Artikel 28 SGK, der auch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen beinhalte.

Gemäss *economiesuisse* sollten die Schweizer Behörden beim Eintreten einer gesundheitlichen Notlage grossen Ausmasses, die das Funktionieren des Schengen-Raums gefährde, so früh wie möglich die Koordination mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten suchen, und nicht erst auf das Eingreifen der Europäischen Kommission warten. Entsprechende bilaterale Vereinbarungen wären begrüssenswert. Es sei aber nicht notwendig, dies ausdrücklich im Gesetz vorzusehen. Wichtig sei gemäss *economiesuisse*, den Ausgang der Beratungen zum Epidemiengesetz abzuwarten.

AsyLex, JRS, DJS und Solinetz erachten den Begriff der «schweren gesundheitlichen Notlage» in **Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a VE-AIG** sowie den Begriff «aussergewöhnliche Umstände» in **Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe b VE-AIG** als unklar und unpräzise formuliert. Ferner sollten gemäss AsyLex, JRS, DJS und Solinetz «**schwerwiegende Mängel**» nicht zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen führen.

Koordination mit der laufenden Revision des Epidemiengesetzes (insbesondere mit Art. 41 VE-EpG [Ein- und Ausreise])

AEROSUISSE bemerkt, dass es eine generelle Ermächtigung des Bundesrates brauche, um für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen treffen zu können. Die dafür notwendige gesetzliche Ausnahmeregelung sei in Artikel 41 des Epidemiengesetzes zu verankern.

Ebenfalls der Flughafen Zürich hat im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf des Epidemiengesetzes einen Formulierungsvorschlag zu Artikel 41 eingebracht und diese Stellungnahme im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung nochmals wiederholt. Artikel 41 E-EpG solle mit einem neuen Absatz 5 dahingehend ergänzt werden, dass der Bundesrat für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen vom EpG treffen solle. So seien zum Beispiel kurzfristige Testmöglichkeiten in der Transitzone nicht immer vorhanden, nicht innerhalb der Transferzeit machbar oder aufgrund von sprachlichen Hürden nicht anwendbar. Deshalb solle der Bundesrat neu generelle Ausnahmen für Transitzonen treffen können, sofern geeignete Schutzmassnahmen vorgesehen seien. *Economiesuisse* und AEROSUISSE unterstützen diesen Formulierungsvorschlag:

Art. 41 Epidemiengesetz

^{5 (neu)} Der Bundesrat kann für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen von diesem Gesetz treffen.

AEROSUISSE und der Flughafen Zürich halten es daher für angezeigt, dass vor der parlamentarischen Beratung der vorliegenden Änderung des AIG das EpG vom Parlament verabschiedet werden sollte. Entsprechend schlägt der Flughafen Zürich vor, auf die Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe a, 65a und 67 Absatz 2 Buchstabe c VE-AIG zu verzichten.

Gewährleistung des Zugangs zum Asylverfahren auch bei Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen

AsyLex, JRS und Solinetz fordern, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein müsse; dies gelte auch für Flugplätze an Schengen-Aussengrenzen. Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit an der Schengen-Aussengrenze im Sinne von Artikel 21a SGK dürften die Menschenrechte von asylsuchenden Personen auf keine Weise beeinträchtigen. Gemäss den GRÜNEN, DJS, SFH und ZiAB dürften die Massnahmen nicht dazu führen, dass Asylsuchenden eine wirksame Möglichkeit zur Beantragung von Asyl verweigert werde oder sie zurückgewiesen werden. Es sei essenziell, dass bei der Umsetzung dieser Massnahmen besondere Rücksicht auf die humanitären Bedürfnisse von Schutzsuchenden genommen werde. Es müsse sichergestellt werden, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Gesundheitsbedrohungen nicht zu unverhältnismässigen Belastungen für Personen führen, die internationalen Schutz und allenfalls medizinische Versorgung suchen.

Ausnahmen aufgrund humanitärer Gründe (Art. 65a Abs. 2 VE-AIG)

AsyLex, JRS und Solinetz befürworten Absatz 2 grundsätzlich. Ausnahmen basierend auf humanitären Gründen seien stets zu prüfen und einzelfallspezifisch in jedem Fall zu gewähren.

Aufnahme einer neuen Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen (neuer Abs. 3 in Art. 65a VE-AIG)

Gemäss DJS seien die Gesetzesänderungen zu eng gehalten und würden keine Ausnahmen zulassen. Nach Ansicht von DJS, SFH und ZiAB müsse die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch an der Grenze zu stellen und damit Zugang zum Asylverfahren zu erhalten. Deshalb werde die Aufnahme einer Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen beantragt. Gegen diese Personengruppe dürfe kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können. Das Non-Refoulement-Gebot sei im Einzelfall zu prüfen. Sie schlagen einen neuen Absatz 3 mit folgendem Inhalt vor:

Art. 65a Abs. 3 VE-AIG

«Der Zugang zum Asylverfahren zwecks Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes bleibt gewährleistet.»

Wissenschaftliche Überprüfung der Einreisebeschränkungen im Rahmen der Covid-19-Pandemie

Der Politbeobachter führt aus, dass sich die geplante Wiedereinführung von vorübergehenden Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen bei Vorliegen einer schweren gesundheitlichen Notlage gemäss erläuterndem Bericht auf die Covid-19-Pandemie (Art. 8 Abs. 3) beziehe. Die während der Corona-Gesundheitskrise erfolgten Einreisebeschränkungen seien jedoch nie wissenschaftlich auf ihre Wirksamkeit überprüft worden. Solange eine solche

Überprüfung nicht stattgefunden habe, ergebe es keinen Sinn, über die gesetzliche Grundlage von solchen tiefgreifenden Massnahmen zu diskutieren. Zuerst müssten die entsprechenden wissenschaftlichen Grundlagen erarbeitet werden.

5.1.4 Weitere vorgebrachte Anliegen

Informationspflicht im Rahmen einer erhöhten Transparenz bei der Umsetzung des SGK

Die GRÜNEN und die DJS fordern eine erhöhte Transparenz bei der Umsetzung des SGK und die Sicherstellung, dass betroffene Personen über ihre Rechte und Pflichten umfassend und in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden. Jede Person müsse über ihr Recht, ein Asylgesuch zu stellen, sowie über die Möglichkeit von Rechtsmitteln im Falle einer Wegweisung informiert werden.

Gemäss der SP müsse die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden, wenn Zweifel daran bestehen, ob ein Asylgesuch vorliege.

Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer im Wegweisungsverfahren (Art. 66 VE-AIG)

AsyLex, JRS und Solinetz befürworten, dass weiterhin eine Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer im Wegweisungsverfahren vorgesehen sei.

Einreiseverbot bei Missachtung von Einreisebeschränkungen und Massnahmen (Art. 67 Abs. 2 Bst. c VE-AIG)

AsyLex, JRS und Solinetz lehnen diese Gesetzesänderung ab. Die Gesetzesänderung sei zu eng gehalten und lasse keine Ausnahmen zu. In Absatz 2 Buchstabe c solle eine Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen vorgesehen werden, und es solle kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können.

Sorgfaltspflicht der Luftverkehrsunternehmen (Art. 92 und 111c VE-AIG)

Der Kanton ZH schlägt vor, dass **Artikel 92 VE-AIG**, wonach die Luftverkehrsunternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit sicherzustellen haben, dass sie nur Personen befördern, denen die Einreise nicht gemäss Artikel 65a VE-AIG eingeschränkt wurde, nicht nur die Luftverkehrsunternehmen verpflichtet solle, sondern auch Transportunternehmen, die Personen über den See- und Landweg befördern.

Zudem schlägt er vor, dass nicht nur die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden informiert werden sollen, wenn Passagiere aus Risikogebieten einreisen, sondern insbesondere auch die kantonalen Gesundheitsbehörden, die für die Überwachung von allfälligen Quarantänemassnahmen oder anderen gesundheitlichen Massnahmen zuständig seien. Daher sei es ihm ein grosses Anliegen, dass bei der Einführung des neuen Artikels 92 Absatz 1^{bis} VE-AIG auch eine entsprechende Anpassung in **Artikel 111c Absatz 1 VE-AIG** vorgenommen werde.

Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie der SFH und ihrer Mitglieds- und Partnerorganisationen sei entscheidend, um die Interessen von

Asylsuchenden zu vertreten. Daher empfehlen SFH und ZiAB, diesen Dialog weiterhin zu fördern und sicherzustellen, dass die Erfahrungen und das Wissen der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Umsetzungspraxis einfließen.

Instrumentalisierung (Art. 5 Abs. 4 N-SGK)

DJS, SFH, SP und ZiAB stehen sowohl dem Begriff «Instrumentalisierung» als auch den damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten sehr kritisch gegenüber. Der Hinweis auf die Wahrung der Grundrechte in Artikel 5 SGK sei trotz der Selbstverständlichkeit des Inhalts zwar zu begrüßen, jedoch stehe es im Widerspruch zu den Erfahrungen in der Realität. Mit dem Vorwand einer sogenannten Instrumentalisierung werde von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst für den Fall, dass Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, müsse im Zweifel davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handle. Die EU und die Schweiz dürften mögliche Instrumentalisierungssituationen keinesfalls als Rechtfertigung benutzen, um die Rechte dieser Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Auch die SBAA betont, dass jede Massnahme zur Verhinderung der «Instrumentalisierung» von Migration als politisches Druckmittel im Einklang mit den Menschenrechten stehen müsse. Es bestehe das Risiko, dass Personen, die aus legitimen Gründen migrieren – etwa um Schutz vor Verfolgung oder lebensbedrohlichen Umständen zu suchen – fälschlicherweise als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit wahrgenommen werden. Daher sei eine individuelle Prüfung des Schutzbedarfs jeder migrierenden Person unumgänglich. Diese müsse sicherstellen, dass die spezifischen Umstände der betroffenen Person, einschliesslich ihres Fluchtgrundes und ihrer persönlichen Situation, vollständig berücksichtigt werden, so dass es nicht zu ungerechtfertigten Abschiebungen oder Menschenrechtsverletzungen komme. Der Schutz vor Rückführungen in unsichere Drittstaaten (Non-Refoulement-Gebot) müsse uneingeschränkt gewährleistet bleiben.

Die SBAA fordert ferner eine klare und differenzierte Herangehensweise bei der Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Migration einerseits und der Behandlung von schutzsuchenden migrierenden Personen andererseits. Deshalb müsse die Differenzierung zwischen Personen, die aus Zwang und Not fliehen, und jenen, die in illegale Aktivitäten verwickelt sind, klar und eindeutig sein. Nur so könne sichergestellt werden, dass die humanitären Verpflichtungen der Schweiz und der EU gewahrt bleiben und dass das Vertrauen in das Asylsystem aufrechterhalten werde.

Im Gegensatz dazu ist die SVP der Ansicht, dass die Regelung hinsichtlich der Instrumentalisierung eine positive Entwicklung sei. Allerdings solle eine solche Massnahme auch an den Binnengrenzen ergriffen werden, um auf das falsche Verhalten verschiedener Schengen-Staaten zu reagieren, die sich absichtlich weigern, als Erstaufnahmestaat Migrantinnen und Migranten zu registrieren, und sie stattdessen in andere Staaten weiterleiten.

Gefahr von «Racial Profiling»

DJS, SFH und SP weisen darauf hin, dass bei der Umsetzung dieser Schengen-Weiterentwicklung die Gefahr des «Racial Profiling» zu beachten sei. Dieses verstosse gegen das Diskriminierungsverbot und somit gegen Völkerrecht. Wichtig wäre somit, dass Grenzbehörden stärker für dieses Thema sensibilisiert und Massnahmen ergriffen würden, damit Personenkontrollen nicht faktisch systematisch durchgeführt würden bei Personen, die ethnisch-kulturell, religiös oder aufgrund ihrer Herkunft oder Hautfarbe als «fremd» wahrgenommen wer-

den. Es brauche verbindliche Regelungen, die der Polizei einen unmissverständlichen Rahmen für eine diskriminierungsfreie Polizeiarbeit auferlegen und diese verpflichten, Massnahmen zur Sensibilisierung und Prävention zu ergreifen. Auf Bundesebene, in den Kantonen und Städten seien Stellen zu schaffen, die befugt sein sollen, sämtliche Beschwerden wegen Diskriminierungserfahrungen, Misshandlungen oder «Racial Profiling» durch die Polizei und Grenzwachkorps unparteiisch zu untersuchen, Vermittlungsprozesse in Gang zu setzen und falls nötig eine Strafanzeige oder eine verwaltungsrechtliche Beschwerde einzureichen.

5.2 Vorlage 2: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Zugriff des EDA auf das nationale ETIAS-System)

Zugriff des EDA auf N-ETIAS

DJS, AsyLex, JRS und Solinetz erachten die Zugriffserweiterung auf das EDA als äusserst kritisch und lehnen diese ab. Das EDA solle keinen Zugriff auf das N-ETIAS erhalten. Der Zugriff auf diese Datenbank sei für die Funktion des EDA und die damit verbundenen Bundesstellen nicht notwendig und stelle einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre insbesondere geflüchteter Personen dar. Die Daten dürften nicht in Bezug auf das Asylverfahren genutzt werden. Sie empfinden es zudem als störend, dass das SEM als nationale ETIAS-Stelle benannt ist.

Prüfung des Zugriffs durch den EDÖB

Zudem müsse gemäss AsyLex, DJS, JRS, SFH, Solinetz und ZiAB die Zugriffserweiterung auf das EDA zwingend vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft und beurteilt werden.

5.3 Vorlage 3: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (redaktionelle Anpassungen im Bereich Grenze)

Überwachung der Ankunft am Flughafen

(Art. 9a Abs. 1 Einleitungsteil und Abs. 2 erster Satz VE-AIG)

Gemäss AsyLex, JRS und Solinetz müsse diese Gesetzesänderung klarer definiert werden. Insbesondere sei die Bedeutung einer «konkreten Gefährdung» unklar und müsse erläutert bzw. verständlich gemacht werden.

Automatisierte Gesichtserkennung (Art. 9a Abs. 1 VE-AIG)

Der Flughafen Genf stellt fest, dass Artikel 9a Absatz 1 VE-AIG vorsieht, dass die Ankunft von Flugpassagieren durch technische Erkennungsverfahren überwacht werden kann. Er hält hierzu fest, dass er nicht wisse, auf welche technische Einrichtung sich diese Aussage beziehe. Er gehe aber davon aus, dass – sollte eine solche Einrichtung eingeführt werden – die Flughafenbetreiber vorab konsultiert würden und die Kosten für die Installation und den Betrieb vollständig vom Bund übernommen würden.

Meldepflicht der Luftverkehrsunternehmen (Art. 92a VE-AIG)

Die KKPKS und ZH weisen darauf hin, dass die Regelung von **Artikel 92a Absatz 1 VE-AIG**, wonach Luftverkehrsunternehmen verpflichtet werden können, der für die Grenzkontrolle zuständigen Behörde zu bestimmten Flügen Personendaten der beförderten Personen sowie Daten zum Flug zu melden, grundsätzlich ein sehr geeignetes Instrument zur Bekämpfung

illegaler Migration wäre. Das Instrument bliebe momentan jedoch zahnlos, da nicht zugleich eine Erweiterung von **Artikel 122a Absatz 1 AIG** (Sanktionsnorm bei Sorgfaltspflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen) erfolgt sei. Ohne die Sanktionsmöglichkeit von Artikel 122a Absatz 1 AIG erweise sich die Durchsetzung der Verpflichtung von Artikel 92a Absatz 1 VE-AIG für die Behörden gegenüber Luftverkehrsunternehmen als unmöglich. Entsprechend regt die KKPKS eine Erweiterung von Artikel 122a Absatz 1 AIG an.

AsyLex, JRS und Solinetz bemängeln, dass Personendaten von Flugunternehmen an den Bund bzw. das SEM und/oder die Grenzkontrollbehörden weitergegeben werden. Dies stelle einen weiteren Grundrechtseingriff in die Privatsphäre dar, der unverhältnismässig und ungerechtfertigt sei.

Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten im EES (Art. 103c VE-AIG)

In Bezug auf **Artikel 103c Absatz 2 Buchstabe a VE-AIG** betrachten AsyLex, JRS und Solinetz die Nutzung von biometrischen Daten (Gesichtsbilder und Fingerabdrücke) weiterhin als kritisch. Sie fordern daher die höchsten Standards betreffend Datenschutz.

6 Verzeichnis der Eingaben

Kantone

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État Kanton Freiburg, Staatsrat	FR
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Kanton Graubünden, Regierungsrat	GR
Kanton Luzern, Regierungsrat	LU
République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État	NE
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	TI
Kanton Uri, Regierungsrat	UR
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat	VS
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Politische Parteien

Die Mitte

Il Centro
Le Centre

Die Mitte

Il Centro
Le Centre

FDP. Die Liberalen

PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR. I Liberali

FDP

PLR
PLR

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Parti socialiste suisse
Partito socialista svizzero

SP

PS
PSS

GRÜNE Schweiz

Les VERT-E-S suisses

GRÜNE Schweiz

Les VERT-E-S
suisses
I VERDI svizzera

I VERDI svizzera

Schweizerische Volkspartei

Union démocratique du centre
Unione democratica di centro

SVP

UDC
UDC

Bundesgerichte

Bundesgericht

Tribunal fédéral
Tribunale federale

BGer

TF
TF

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale

BVGer

TAF
TAF

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

SGB

USS
USS

Verband der Schweizer Unternehmen

Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

SAV

UPS
USI

Weitere interessierte Kreise

Dachverband der schweizerischen Luft- und Raumfahrt Fédération faïtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses	AEROSUISSE
AsyLex	AsyLex
Centre Patronal	Centre Patronal
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes Démocrates de Suisse Guristi e Guriste Democratici Svizzeri	DJS JDS GDS
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Flughafen Zürich AG Aéroport de Zurich AG	Flughafen Zürich
Internationaler Flughafen Genf Aéroport International de Genève Aeroporto di Ginevra-Cointrin	Flughafen Genf Aéroport de Genève
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz	JRS
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CDDJP
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse	KKPKS CCPCS
Plattform «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren» Plateforme «Société civile dans les centres fédéraux d'asile» Piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo»	ZiAB SCCFA
Politbeobachter	Politbeobachter
Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri	SBAA ODAE
Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH OSAR
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen Association suisse des officiers de l'état civil Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	SVZ ASOEC
Solinetz	Solinetz

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden

Association des Offices suisses du travail

Associazione degli Uffici Svizzeri del Lavoro

VSAA

AOST

AUSL

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden

Association des services cantonaux de migration

Associazione dei servizi cantonali di migrazione

VKM

ASM

ASM