



März 2025

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)

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Überblick

Der Bundesrat eröffnete am 14. August 2024 die Vernehmlassung zur 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). Die Vernehmlassung dauerte bis am 14. November 2024.

Zur Vorlage sind 76 Eingaben eingegangen. Insgesamt haben sich 25 Kantone, 7 politische Parteien (Die Mitte, FDP, SP, EVP, SVP, die GRÜNEN und GLP, der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen (SVZ), der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), das Bundesgericht (BGer), das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sowie 38 weitere interessierte Kreise schriftlich geäußert. Davon haben sechs Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet (SVZ, SAV, VSAA, BGer, Flughafen Zürich, Centre Patronal).

Rund die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die vier Vorlagen. Die wichtigsten Kritikpunkte, die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäußert wurden, sind:

EU-Migrations- und -Asylpakt insgesamt

Einige Kantone äussern sich kritisch bezüglich der neuen Verpflichtungen und der damit verbundenen personellen und finanziellen Aufwände für die Kantone. Die SP, die GRÜNEN, die EVP und die Mehrheit der interessierten Kreise kritisieren die Stossrichtung der Reform, welche aus ihrer Sicht die Herausforderungen an den Aussengrenzen und die bestehenden Probleme im Migrations- und Asylbereich in Europa nicht löse und weitere Verschärfungen auf Kosten der Schutzsuchenden beinhalte. Die SVP lehnt die Vorlagen in ihrer Gesamtheit ab.

AMMR-Verordnung und Krisenverordnung (Vorlage 1)

Die Mehrheit der interessierten Kreise kritisiert unter anderem die Einführung eines zusätzlichen Haftgrunds, die Anpassung des Haftgrunds der Fluchtgefahr und die Regelungen zum Dublin-Beschwerdeverfahren. Die Kantone kritisieren insbesondere die verkürzte Dauer der Vorbereitungsphase. In Bezug auf den Solidaritätsmechanismus wollen einige Kantone in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Die FDP lehnt die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen der freiwilligen Teilnahme am Solidaritätsmechanismus ab. Die SVP lehnt die Aufzeichnung von Dublin-Gesprächen und die Beteiligung am Solidaritätsmechanismus ab.

Rückkehrverfahrensverordnung (Vorlage 2)

Die SVP kritisiert die Übernahme der Rückkehrverfahrensverordnung, da diese in der Schweiz nicht angewandt werden soll. Die Mehrheit der interessierten Kreise ist der Ansicht, dass die Verordnung eine De-facto-Haft an den Aussengrenzen etabliere und befürchten, dass sie auch in der Schweiz Anwendung finden könnte, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden. Sie lehnen daher die Übernahme ab.

Eurodac-Verordnung (Vorlage 3)

Die Mehrheit der Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, GL, GR, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG und ZH), der Parteien und der interessierten Kreise begrüßen die Übernahme der Eurodac-Verordnung (EVP, FDP, die Mitte, GLP, SP, KKP, KKJPD,

SRK, VKM, EKM und IOM). Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer (GE, SVP, die GRÜNEN, AsyLex, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, FPAZH, FPABS, HEKS, SolidaritéS, ODAGE, sosf, CSP, SGB, UNHCR, AICH, Bündnis Asyl, Caritas, elisa-asile, Pikett Asyl, Schweizer Bischofskonferenz, SFH, ZiAB und DJS) stehen der Übernahme der Eurodac-Verordnung sehr kritisch gegenüber. Einige lehnen die Übernahme dieser Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands sogar ganz ab.

Überprüfungsverordnung (Vorlage 4)

Einige Kantone, einzelne Parteien und gewisse Organisationen kritisieren unter anderem die übertragenen Zuständigkeiten während des Überprüfungsverfahrens (u. a. SRK, KKPKS, KKJPD, VKM und mehrere Kantone), die Begleitung von Asylsuchenden in ein Bundesasylzentrum (BAZ) (z. B. BE, GE, KKJPD, KKPKS, NW und TI) und den fehlenden unentgeltlichen Rechtsbeistand (u. a. DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, sosf, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, UNHCR und ZiAB).

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	6
2.	Vernehmlassungsverfahren.....	8
3.	Inhalt und Einsichtnahme des Ergebnisberichts	8
4.	Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse.....	9
4.1.	Allgemeine Rückmeldung zum gesamten EU-Migrations- und -Asylpakt.....	9
4.1.1.	Rückmeldung der Kantone	9
4.1.2.	Rückmeldung der Parteien und Dachverbände.....	10
4.1.3.	Rückmeldung der Interessierten Kreise	11
4.2.	Vorlage 1 (AMMR-Verordnung und Krisenverordnung).....	14
4.2.1.	Zustimmung.....	14
4.2.2.	Kritik und Ablehnung	15
4.3.	Vorlage 2 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).....	18
4.3.1.	Zustimmung.....	18
4.3.2.	Kritik und Ablehnung	18
4.4.	Vorlage 3 (Eurodac-Verordnung).....	19
4.4.1.	Zustimmung.....	19
4.4.2.	Kritik und Ablehnung	21
4.5.	Vorlage 4 (Überprüfungsverordnung).....	31
4.5.1.	Zustimmung.....	31
4.5.2.	Kritik und Ablehnung	31
4.6.	Weitere in der Vernehmlassung vorgebrachte Anliegen.....	32
4.6.1.	Subsidiärer Schutz, humanitärer Schutzstatus und Vereinheitlichung des F- und S-Status.....	33
4.6.2.	Familiennachzug	33
4.6.3.	Übernahme der Aufnahmeleitlinie, der Daueraufenthaltsrichtlinie und der Resettlement-Verordnung	34
4.6.4.	Streichung von Artikel 89b AsylG (Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone).....	34
5.	Detaillierte Ergebnisse im Einzelnen, aufgegliedert nach Vorlagen und Themen	35
5.1.	Vorlage 1 (AMMR- und Krisenverordnung).....	35
5.1.1.	Überstellung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA).....	35
5.1.2.	Dublin-Haft.....	37
5.1.3.	Verlängerung der Zuständigkeitsfristen/-perioden (Art. 29, 33, 37 und 46 der AMMR-Verordnung)	43
5.1.4.	Austausch medizinischer Daten vor einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat (Art. 111a ^{bis} VE-AIG).....	44
5.1.5.	Ergebnis der Sicherheitskontrolle im Dublin-Verfahren (Art. 20 VE-AsylG).....	44

5.1.6. Keine Verhinderung von Sekundärmigration	44
5.1.7. Definition der «Familienangehörigen» (Art. 2 Abs. 8 und 34 der AMMR- Verordnung) und Familienzusammenführung	45
5.1.8. Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Fall von Nichtkooperation	46
5.1.9. Dublin-Befragung per Videokonferenz	46
5.1.10. Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (Art. 22 Abs. 7 der AMMR- Verordnung; Art. 26 Abs. 3 ^{bis} -3 ^{quater} VE-AsylG)	47
5.1.11. Selbsteintritt und Ermessensklausel (Art. 35 der AMMR-Verordnung)	49
5.1.12. Anwendung des AsylG auf Personen, die in der Schweiz kein Asylgesuch stellen	50
5.1.13. Rechtsschutz	50
5.1.14. Solidaritätsmechanismus	51
5.1.15. Krisenverordnung	57
5.2. Vorlage 2 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung)	59
5.3. Vorlage 3 (Eurodac-Verordnung)	60
5.3.1. Datenschutz	60
5.3.2. Vertrauensperson	60
5.3.3. Mehraufwand für die Kantone	60
5.3.4. Erfassung ab sechs Jahren und Verwaltungsmassnahmen für die Datenerfassung	61
5.3.5. Anträge zu einzelnen Artikeln des Entwurfs	61
5.4. Vorlage 4 (Überprüfungsverordnung)	62
5.4.1. Einheitliche Durchführung des Überprüfungsverfahrens und geforderte Mindeststandards	62
5.4.2. Zuständigkeit für die Durchführung der Überprüfung	65
5.4.3. Dauer der Überprüfung	66
5.4.4. Begleitung in ein BAZ	66
5.4.5. Freiheitsentzug während der Überprüfung	67
5.4.6. Fehlende Rechtsvertretung während der Überprüfung	68
5.4.7. Vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit	70
5.4.8. Gesundheitsüberprüfung	72
5.4.9. Sicherheitsüberprüfung	72
5.4.10. Unabhängiger Überwachungsmechanismus	72
5.4.11. Zugriffsrechte	73
5.4.12. Finanzielle und personelle Auswirkungen	74
5.4.13. Weitere Bemerkungen	75
6. Verzeichnis der Eingaben	77

1. Ausgangslage

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) 2024/1351¹ (nachfolgend «AMMR-Verordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1359² (nachfolgend «Krisenverordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1349³ (nachfolgend «Rückkehrgrenzverfahrensverordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1358⁴ (nachfolgend «Eurodac-Verordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1356⁵ (nachfolgend «Überprüfungsverordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1348⁶ (nachfolgend «Asylverfahrensverordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1347⁷ (nachfolgend «Qualifikationsverordnung»);
- Richtlinie (EU) 2024/1346⁸ (nachfolgend «Aufnahmerichtlinie»);
- Verordnung (EU) 2024/1350⁹ (nachfolgend «Resettlement-Verordnung»);
- Verordnung (EU) 2024/1352¹⁰.

¹ 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 ABI. L, 2024/1351, 22.05.2024.

² 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 ABI. L, 2024/1359, 22.05.2024.

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

⁴ 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 ABI. L, 2024/1358, 22.05.2024.

⁵ 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 ABI. L, 2024/1356, 22.05.2024.

⁶ 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 ABI. L, 2024/1348, 22.05.2024.

⁷ 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 ABI. L, 2024/1347, 22.05.2024.

⁸ 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 ABI. L, 2024/1346, 22.05.2024.

⁹ 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 ABI. L, 2024/1350, 22.05.2024.

¹⁰ 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; ABI. L, 2024/1352, 22.05.2024.

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 am 17. Mai 2024 als Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-/Eurodac-Besitzstands notifiziert wurden:

- **Vorlage 1 – Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung:** Die **AMMR-Verordnung** regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige Solidarität im Migrationsbereich. 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 **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.
- **Vorlage 2 – Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehr-grenzverfahrensverordnung:** 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. 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 vorgesehenes Grenzverfahren äquivalentes Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen vorsehen. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall.
- **Vorlage 3 – Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der 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. 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.

- **Vorlage 4 – Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der 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 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 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.

2. Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat am 14. August 2024 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen 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 2005¹¹ über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) durchzuführen. Diese dauerte bis zum 14. November 2024.¹²

Zur Vorlage sind 76 Eingaben eingegangen. Insgesamt haben sich 25 Kantone, 7 politische Parteien (*Die Mitte, FDP, SP, EVP, SVP, die GRÜNEN und die GLP*), der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen (SVZ), der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), das Bundesgericht (BGer), das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) sowie 38 weitere interessierte Kreise schriftlich geäußert. Davon haben sechs Vernehmlassungsteilnehmer ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet (SVZ, SAV, VSAA, BGer, Flughafen Zürich und Centre Patronal).

Rund die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die vier Vorlagen und damit auch die notwendigen Gesetzesanpassungen.

3. Inhalt und Einsichtnahme des Ergebnisberichts

Der Ergebnisbericht weist aus, welche Bestimmungen zustimmend, ablehnend oder kritisch aufgenommen worden sind und ob Änderungsvorschläge bestehen. Bei Vernehmlassungsteilnehmern, die den Entwurf generell akzeptieren, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen akzeptieren mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich ablehnen. Bei Teilneh-

¹¹ SR 172.061

¹² Der Vorentwurf, der erläuternde Bericht sowie die Stellungnahmen sind abrufbar unter www.fedlex.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJPD.

mern, die den Entwurf generell ablehnen, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen ablehnen mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich akzeptieren. Vernehmlassungsteilnehmer, die dem Entwurf 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) aufgeführt.

Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstellungen verwiesen, die auf der Publikationsplattform des Bundesrechts zu finden sind.¹³ 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 Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und der Ergebnisbericht nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat öffentlich zugänglich.

4. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

4.1. Allgemeine Rückmeldung zum gesamten EU-Migrations- und -Asylpakt

4.1.1. Rückmeldung der Kantone

Die Kantone stimmen den vier Vorlagen mehrheitlich zu und sind mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Grundsatz einverstanden. **AI** und **JU** haben keine Anmerkungen anzubringen. **OW** nimmt die neuen Regelungen zur Kenntnis. **AR, BS, GR, NW, SH, SO, UR, VD** und **ZH** begrüßen, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU zur Reduzierung der irregulären Migration nach und innerhalb Europas anschliesse, und haben gewisse Anmerkungen anzubringen. **FR, SG, VD** und **ZG** begrüßen die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen ebenfalls. **SG** hebt insbesondere hervor, dass die Ziele des EU-Migrations- und -Asylpakts auch im Interesse der Schweiz liegen würden. **TI** befürwortet zwar den Zweck der vorliegenden Gesetzesänderungen und die Vorteile, die diese für die Schweiz mit sich bringen würden, dennoch hebt der Kanton gewisse kritische Aspekte hervor. **TG** hält fest, dass die Schweiz geografisch im Zentrum der EU liege, weshalb ein Anschluss unabdingbar und konsequent sei, um die Sekundärmigration zu senken und die nun schrittweise einzuführenden neuen oder erweiterten IT-Systeme wie Eurodac, EES, ETIAS usw. konsequent nutzen zu können.

Trotz der grundsätzlichen Zustimmung äussern sich die Kantone kritisch und bringen viele Änderungsvorschläge ein: **FR** und **VD** heben dabei insbesondere die zusätzlichen Aufwände in Bezug auf die neuen Verpflichtungen der Eurodac- und Überprüfungsverordnung hervor. Es stehe der Schweiz zudem frei, gewisse Aufgaben nicht auf die Kantone, sondern auf den Bund zu übertragen. Auch **NW** unterstützt die Vorlagen, weist jedoch ebenfalls auf die erheblichen personellen und finanziellen Auswirkungen hin, die insbesondere die kantonalen Behörden betreffen werden. Daher hält es **NW** für unerlässlich, dass der Bund die Kantone bei der Umsetzung dieser Massnahmen finanziell unterstütze und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stelle, um die zusätzlichen Anforderungen effektiv zu bewältigen. Ebenfalls werfen **FR** und **VD** aufgrund der Anhäufung zusätzlicher Belastungen die Frage eines finanziellen Ausgleichs des Bundes an die Kantone auf. Ausserdem sieht **NW** in der innerstaatlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen Optimierungspotenzial insbesondere im Bereich der Dublin-Haft und der Durchführung von Asylverfahren. Schliesslich moniert **GE**, dass gewisse

¹³ Abrufbar unter www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2024 > EJPD

Gesetzesanpassungen über die bloße Übernahme des Besitzstands hinausgingen und eine Verlagerung des Verwaltungsaufwands auf die Kantone bewirken könnten.

4.1.2. Rückmeldung der Parteien und Dachverbände

Die Mitte, GLP und FDP unterstützen die Reform im Grundsatz und begrüßen die Übernahme der Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und -Asylpakts und die entsprechenden nationalen Gesetzesanpassungen. Nach Ansicht **der Mitte** sei es im Interesse der Schweiz, ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen innerhalb des Schengen- und Dublin-Raums zu etablieren und somit die irreguläre Migration nach Europa sowie die Sekundärmigration innerhalb des EU-Raums zu verringern. Der Bundesrat sei gefordert, laufend den Mehrwert dieser Reform zu beurteilen und sich bei deren Umsetzung für einen gesunden Ausgleich zwischen Solidarität und Verantwortung einzusetzen. Die **GLP** ist überzeugt, dass die EU mit dem Pakt einen bedeutenden Schritt in der Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems gemacht habe, der einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der europäischen Länder, der Bevölkerung und der Schutzsuchenden leiste. Die **FDP** begrüsst insbesondere die verstärkte Umsetzung von Asylverfahren und Rückführungen an den EU-Aussengrenzen. Für die Schweiz sei es von zentraler Bedeutung, sich aktiv an diesen Entwicklungen zu beteiligen, um eine effektive Steuerung der Migration sicherzustellen und Sekundärmigration zu verhindern. Ablehnend steht die **FDP** jedoch der Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen der freiwilligen Teilnahme am Solidaritätsmechanismus gegenüber.

Die **SP** unterstützt zwar die Übernahme des EU-Pakts, unter anderem auch deshalb, weil die Schweiz an vielen Verschlechterungen für Asylsuchende, die der Pakt mit sich bringe, nicht beteiligt sei. Zudem sei zum Zweck einer zukünftigen gemeinsamen und solidarischen Migrations- und Asylpolitik der Anschluss an das EU-Migrations- und -Asylsystem zwingend. Es sei jedoch unabdingbar, dass die Schweiz den verbleibenden nationalen Spielraum ausnutze, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Unter anderem bemängelt sie am EU-Pakt die Verfahren an den EU-Aussengrenzen (insbesondere Unterbringung) und die Asyl-Schnellverfahren. Zusätzlich bringt sie viele Kritikpunkte an: So würden mit dem EU-Pakt neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht zu lösen vermögen. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem bleibe mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten und geänderter Regelungen sogar noch zunehmen. Auch die Verschärfungen der neuen Asylverfahrensverordnung werden kritisiert. Sie fordert daher, wie unter anderem auch **SFH** oder **HEKS**, ergänzende Massnahmen der Solidarität, eine Verbesserung der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben und die Übernahme des subsidiären Schutzes.

Die GRÜNEN sind ebenfalls kritisch eingestellt. Kritisiert werden unter anderem die Verfahren an den EU-Aussengrenzen und die Inkaufnahme massiver Verletzungen von Grundrechten. Die Inhaftierung von schutzsuchenden Familien und Kindern an den EU-Aussengrenzen und die generelle Schwächung der Rechte Geflüchteter stehe zudem im Widerspruch zu den Grundwerten der EU und der Schweiz. Sie fordern ergänzende Massnahmen. Schliesslich wird der Bundesrat dafür kritisiert, dass er in seinen bisherigen Stellungnahmen den Pakt positiv gewürdigt habe.

Die **EVP** kritisiert, dass der EU-Pakt der Beachtung der Menschenwürde nicht gerecht werde und Abschottung und Härte Vorrang hätten. Ferner kritisiert die **EVP** gemeinsam mit der **SP** und weiteren Vernehmlassungsteilnehmern das neue Grenzverfahren, da Schutzsuchende während des gesamten Verfahrens faktisch interniert würden. Darüber hinaus würde die Abgeschiedenheit der Grenzzentren den Zugang von medizinischem und psychologischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden erschweren. Sie fordert, dass

die Schweiz bei der Umsetzung den ihr verbleibenden Handlungsspielraum nutze, um den Schutz der Geflüchteten und deren Rechte ins Zentrum zu stellen sowie die internationale Zusammenarbeit und Solidarität zu stärken. Die Schweiz müsse auf ihrer humanitären Tradition bestehen und eine vorbildliche Haltung einnehmen.

Als einzige Partei lehnt die **SVP** die gesamte Vorlage in der vorgeschlagenen Form ab. Insbesondere lehnt sie die zahlreichen rein bürokratischen und kostspieligen Weiterentwicklungen ab und fordert den Bundesrat zu einer schlanken und vernünftigen Umsetzung auf. Sie erinnert daran, dass sie das Prinzip der dynamischen bzw. automatischen Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands nicht akzeptiere. Die Schweiz müsse souveräne, einseitige und unabhängige Kontrollen an ihren Landesgrenzen durchführen können, ohne sich an eine ausländische Behörde wenden zu müssen. Illegalen Einwanderern, die mit Hilfe von Schleppern über sichere Drittstaaten einreisen würden, dürfe kein Asyl mehr gewährt werden. Sie seien umgehend in das betreffende Land zurückzuschicken. Asylgesuche sollten nur noch in geschlossenen Zentren gestellt werden können, die nur vom Ausland aus zugänglich seien. Schliesslich ist sie der Ansicht, dass die europäische Grenz- und Asylpolitik generell gescheitert sei und Konsequenzen gezogen werden müssten.

Der **SGB** teilt zwar das Bestreben des Bundesrates nach einem funktionierenden, krisenresistenten und gerechten europäischen Migrations- und Asylsystem. Er sieht die vorliegenden Gesetzesänderungen jedoch kritisch; insbesondere hinsichtlich der Einschränkung des Zugangs zum Asylverfahren. Zudem hat er grosse Bedenken, ob die vorliegende Reform zur Erreichung dieser Ziele führe. Auch in Zukunft würden die Staaten an den Schengen-Aussengrenzen die grössten Lasten tragen müssen. Anstelle einer solidarischen Lastenverteilung würden sie das Recht erhalten, standardisierte Schnellverfahren durchzuführen. Er sieht darin eine Abkehr von den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention und fordert den Bundesrat daher auf, sich auf internationaler und nationaler Ebene mit Vehemenz für die Verteidigung eines menschenwürdigen und menschenrechtskonformen Asyl- und Migrationssystems einzusetzen und die Vorlagen nachzubessern, ohne dabei die Schengen- und Dublin-Assoziierung aufs Spiel zu setzen.

4.1.3. Rückmeldung der Interessierten Kreise

Die **KKJPD** und **KKPKS** unterstützen die Vorlagen grundsätzlich. Gemäss der **KKPKS** beinhalte der EU-Pakt verschiedene Massnahmen, die auch aus polizeiooperativer Sicht sinnvoll erscheinen würden. Die **KKJPD** unterstützt die mit dem EU-Pakt verfolgten Ziele der EU, die irreguläre Migration zu reduzieren, ausdrücklich. Beide kritisieren jedoch, dass gewisse Neuerungen aufgrund der vorgesehenen Kompetenzverteilung einen Mehraufwand für die kantonalen Polizei- und Migrationsbehörden mit sich bringen würden. Die **KKPKS** teilt diesbezüglich die Auffassung der Kantone, wonach sich die Frage einer Entschädigung durch den Bund stelle. Die **KKJPD** weist ferner darauf hin, dass bei der Umsetzung darauf zu achten sei, dass die Übernahme der neuen Regelungen mit anderen innerstaatlichen Arbeiten zur Verbesserung des Asylsystems in der Schweiz (z. B. Gesamtstrategie Asyl) koordiniert und die Interdependenzen zu jeder Zeit berücksichtigt werden.

IOM, **VKM** und **SMRI** begrüssen die Übernahme des EU-Pakts ebenfalls. Auch das **UNHCR** unterstützt die Reform. Die **VKM** begrüsst insbesondere, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration zu reduzieren, anschliesse. Die **IOM** begrüsst, dass sich die Schweiz durch die Übernahme des EU-Pakts für ein widerstandsfähigeres Migrations- und Asylsystem einsetze, das auch die Rechte von Menschen auf der Flucht schütze. Der EU-Pakt sei ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem umfassenderen Ansatz für die Steuerung der Migration in Europa. Die **IOM** ist der Ansicht, dass der Pakt eine gute Gelegenheit für die Schweiz sei, die technische Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der

Grenzverwaltung zu verbessern. Nach Ansicht der **SMRI** bringe die Übernahme des EU-Pakts aus menschenrechtlicher Perspektive mehr Risiken als Chancen mit sich. Aus ihrer Sicht würden die strukturellen Fehlanreize des europäischen Migrations- und Asylsystems durch diese Reform eher verstärkt als abgebaut. Sie beschränkt sich in ihrer weiteren Stellungnahme auf den Bundesbeschluss zur Überprüfungsverordnung und begrüsst diesbezüglich ausdrücklich die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

Kritisch eingestellt zum EU-Pakt sind **AICH (Amnesty International Schweiz), AsyLex, Brava, FP (Flüchtlingsparlament), J+P (Juspax), EKM, ODAGE, HEKS, SRK, Caritas** und **SFH**:

Insbesondere wird kritisiert, dass die Reform vor allem auf Abschottung, Abschreckung und restriktive Grenzverfahren setze sowie zahlreiche Verschärfungen auf Kosten der Schutzsuchenden beinhalte. Darüber hinaus löse der EU-Pakt die Herausforderungen an den Schengen-Aussengrenzen und die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, behalte die strukturellen Defizite des derzeitigen Dublin-Systems bei und biete keine wirksame Lösung für die mangelnde Solidarität zwischen den europäischen Staaten. Dadurch steige der Druck auf die exponierten Staaten an den Schengen-Aussengrenzen (zum Ganzen hierzu u. a. auch **SP, EVP, SFH, HEKS, FP, J+P** und weitere). Wie von der **SP** wird unter anderen auch von **SFH, HEKS, FP, J+P** und **Schweizer Bischofskonferenz** gefordert, dass bei der Umsetzung des EU-Pakts in der Schweiz der verbleibende nationale Spielraum genutzt werde, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre menschenrechtlich begründeten Ansprüche in den Vordergrund zu stellen.

Das **SRK** begrüsst zwar das starke Engagement der Schweiz für eine solidarische und menschenrechtskonforme Umsetzung des Pakts, dennoch beinhalte der Pakt einen sicherheitsorientierten und restriktiven Ansatz, der mit einem deutlich erhöhten Risiko von Menschenrechtsverletzungen einhergehe und die Achtung der Menschenwürde gefährde. Es fordert den Bundesrat daher auf, den Spielraum bei der Umsetzung des EU-Pakts zugunsten eines besseren Schutzes der Menschen zu nutzen. Gleiches fordert **AICH**. Zusätzlich solle gemäss **AICH** der Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asyl- und Migrationssystem eine zentrale Rolle spielen und durch klare und verbindliche Massnahmen gewährleistet werden.

AsyLex lehnt die Übernahme der im Pakt enthaltenen Verordnungen zwar nicht grundsätzlich ab, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht gefährdet werden dürfe – allerdings nicht um jeden Preis und keinesfalls zulasten der Menschenrechte. Die Umsetzung im nationalen Recht müsse mit einem spezifischen Fokus auf die Wahrung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes erfolgen.

Die **EKM** teilt die Auffassung von **AsyLex** sowie **SRK** und fordert dazu auf, eine Asylpolitik zu bewahren, die auf den Schutz der Verletzlichsten ausgerichtet sei. Es sei eine Umsetzung des Pakts anzustreben, die möglichst kohärent sei mit den Verpflichtungen einer humanitären Schweiz. Die **EKM** empfiehlt weiter, die Schwächen und Lücken im Asylsystem durch flankierende Massnahmen zu beheben, beispielsweise durch die Schaffung von sicheren Zugangswegen (z. B. Wiederaufnahme des Resettlement-Programms, Ausstellen von Visa aus humanitären Gründen oder für Aus- und Weiterbildung, Nachzug von Familienangehörigen usw.) oder durch die Einführung eines neuen ergänzenden Schutzstatus. In Bezug auf die Externalisierung von Asylverfahren fordert die **EKM**, dass die Schweiz angesichts ihres internationalen Status und der Präsenz zahlreicher internationaler Organisationen auf ihrem Territorium eine moralische und politische Führungsrolle in Bezug auf den Schutz, der verletzlichen Personen geboten werde, verkörpern müsse.

Gemäss **FP** würden auf Kosten des Schutzes für Geflüchtete und einer eigentlich zu begrüßenden Koordination auf europäischer Ebene massive Verschärfungen eingeführt. Auch **Brava**

ist besorgt, dass die geplanten Gesetzesanpassungen zu einer schwerwiegenden Verschlechterung der Situation von geflüchteten Menschen führen. Gerade für FINTA-Personen (Frauen, intergeschlechtliche, nicht binäre, Trans- und Agender-Personen) habe dies drastische Auswirkungen. Insbesondere, da ihren Bedürfnissen und Rechten im Asylverfahren und in den Unterkünften bereits jetzt viel zu wenig Rechnung getragen werde.

J+P und **Schweizer Bischofskonferenz** kritisieren, dass das Recht auf Asyl in unverantwortlicher Weise eingeschränkt und die Sicherheit im EU-Binnenraum über den dringend nötigen Schutz für Geflüchtete gestellt werde. Die Kernelemente der Reform seien unzulängliche Schnellverfahren an den EU-Aussengrenzen unter faktischen Haftbedingungen, wovon selbst Familien mit Kindern nicht ausgenommen würden, und eine verstärkte Kooperation mit vermeintlich sicheren Drittstaaten. Der EU-Pakt schaffe ein System von Menschen mehrerer Klassen. Sie fordern, dass die Schweiz entsprechend ihrer humanitären Tradition vorhandene Handlungsspielräume nutze.

Die **SFH** kritisiert den Bundesrat für seine weitgehend unkritische Unterstützung der Reform und den Fokus auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr.

Die geplante Reform habe nach Ansicht der **ODAGE** massive Auswirkungen auf die Grundrechte der betroffenen Personen. Es liege daher an der Schweiz, den EU-Pakt mit gewissen Abstrichen zu übernehmen. Die Solidarität mit Menschen auf der Flucht dürfe nicht vernachlässigt werden. Deren Rechte seien zu wahren.

Gemäss **Caritas** beinhalte der EU-Pakt zahlreiche problematische Verschärfungen auf Kosten der Schutzsuchenden. Es sei verpasst worden, das bereits in den Dublin-Verordnungen existierende und problematische Konzept zu ersetzen, dass der Ersteinreisestaat für den Asylprozess zuständig sei. Das Konzept sei im Gegenteil sogar noch verstärkt worden und werde zu Mehraufgaben für die Staaten an der Schengen-Aussengrenze führen. Darüber hinaus kritisiert Caritas die neuen Grenzverfahren, insbesondere die haftähnlichen Bedingungen für Familien und Kinder. Sie fordert, dass die Schweiz nicht nur den Pflichtteil dieser Vorlage umsetze, sondern sich darüber hinaus zu Solidarität verpflichte und für faire Verfahren einsetze.

Die übrigen 18 interessierten Kreise (**Bündnis Asyl, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bem, DJS, Freiplatzaktion Basel (FPABS), Freiplatzaktion Zürich (FPAZH), elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl, sofs, ZiAB, FIZ, Plateforme Traite, Schweizer Bischofskonferenz, Stopexclusion, solidarités, Solidarité Tattes** und **CSP**) verurteilen die Verschärfungen für Schutzsuchende und lehnen die Übernahme des EU-Pakts und die für die Umsetzung notwendigen Gesetzesanpassungen daher ab. Für detailliertere Ausführungen zu den Ablehnungsgründen siehe Ziffer 5.

4.2. Vorlage 1 (AMMR-Verordnung und Krisenverordnung)

4.2.1. Zustimmung

AMMR-Verordnung

Die **Kantone** stimmen der Vorlage mehrheitlich zu. Insbesondere **GL** weist darauf hin, dass die Kantone bei der Umsetzung in die Entscheidungsprozesse sachgerecht miteinbezogen werden sollten.

In Bezug auf die Dublin-Haft begrüßen **die Kantone** den neuen Haftgrund «Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung» und die neue Verwendung des Begriffs «Fluchtgefahr» und beantragen, den diesbezüglichen Ermessensspielraum der zuständigen Behörden auszuweiten. Die Verkürzung der Haftdauer hingegen wird aufgrund des dadurch entstehenden erheblichen Zeitdrucks kritisiert.

BE begrüsst die Bemühungen zur Beschleunigung der Dublin-Verfahren grundsätzlich. Die beabsichtigte Verfahrensbeschleunigung hänge neben den Rechtsgrundlagen jedoch im Wesentlichen davon ab, wie effizient die einzelnen Mitgliedstaaten die Bestimmungen umsetzen würden. Ein erfolgreicher Dublin-Vollzug könne nur funktionieren, wenn sich alle Behörden im In- und Ausland konsequent an die rechtlichen Vorgaben halten.

Die Mitte und die **FDP** begrüßen die EU-Verordnung. Die schweizerische Migrationslage hängt gemäss **der Mitte** zu einem erheblichen Teil von der Lage in umliegenden Staaten ab. So habe es in der Vergangenheit teilweise Schwierigkeiten bei den Dublin-Überstellungen gegeben, da die Übernahmestaaten sich mit einem erhöhten Migrationsdruck konfrontiert sahen. **Die Mitte** ist sich bewusst, dass es weiterhin zu solchen Situationen kommen könne. Mit den überarbeiteten Zuständigkeitsregeln, der neuen Krisenverordnung und dem neuen Solidaritätsmechanismus sei jedoch ein Rahmen vorgesehen, der solche Situationen in Zukunft abfedern sollte.

Die **FDP** fordert eine konsequente Anwendung der Dublin-Verordnung, um die Rückführung von Asylsuchenden, die bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Gesuch gestellt haben, zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten Drittstaaten, die sich weigern, abgewiesene Migranten zurückzunehmen, stärker unter Druck gesetzt werden.

Die Überprüfung von Tonaufzeichnungen könne gemäss **BVGer** zu einem Mehraufwand führen. Bezüglich der Einschränkung der Beschwerdegründe weist das **BVGer** darauf hin, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle nicht den neuen Regelungen entspreche. Hinsichtlich der Ordnungsfrist zur Behandlung von Beschwerden wird eine Frist von einem Monat beantragt. Ferner solle in Dublin-Fällen nach dem AIG das **BVGer** im Einzelrichterverfahren entscheiden können.

Solidaritätsmechanismus der AMMR-Verordnung

In Bezug auf den Solidaritätsmechanismus wollen **die Kantone** in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Dies sei im Gesetz explizit festzuhalten. Diese Meinung teilt auch die **KKJPD**, wobei sie eine Beteiligung aber ausdrücklich befürwortet. Die **IOM** unterstreicht die Bedeutung der Beiträge der Schweiz am Solidaritätsmechanismus. Mit diesen würden die am stärksten von Migrationsströmen betroffenen Länder an den Schengen-Aussengrenzen entlastet und ein reibungsloses Funktionieren des Dublin-Systems gewährleistet.

Krisenverordnung

GE weist darauf hin, dass jeder Kanton in der Lage sein müsse, solche Krisen zu antizipieren. Es brauche eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Einbezug der Kantone. Auch

sei die Koordination mit dem SEM zu verstärken und ein ständiger Dialog mit den Nachbarstaaten notwendig. **NW** weist darauf hin, dass die unter der Krisenverordnung vorgesehenen Abweichungen nicht als Automatismus ausgestaltet werden dürfen.

4.2.2. Kritik und Ablehnung

AMMR-Verordnung

Die **SP**, **EVP** und die **GRÜNEN** stehen der Vorlage kritisch gegenüber. Die **SVP** lehnt die Tonaufnahmen aufgrund des Verwaltungsaufwands ab. Auch die Mehrheit der interessierten Kreise äussert sich kritisch.

Von den Parteien (**EVP**, **SP**, die **GRÜNEN**) und interessierten Kreisen, die sämtlichen Vorlagen kritisch gegenüberstehen oder diese ablehnen, und dem **SGB** wurden insbesondere folgende Anliegen vorgebracht:

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) seien im Dublin-Verfahren grundsätzlich nicht zu überstellen. In Bezug auf die Dublin-Haft werden die neuen Haftgründe, die vorgesehene Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen, die unzureichende Begründung der Haft und deren Dauer, die Haftanordnung und die Inhaftierung von Kindern und ihren Eltern kritisiert. Gefordert werden eine unentgeltliche Rechtsvertretung, eine regelmässige Haftüberprüfung von Amtes wegen, ein Einsichtsrecht und das Recht zur Verwendung der Tonaufnahmen als Beweismittel. Ausserdem solle die Definition «Familie» im AIG und im AsylG harmonisiert werden, und Asylsuchende müssten sich gegen die Tonaufnahme aussprechen können. Zudem seien neu auch Asylanörungen auf Ton aufzuzeichnen und klare Kriterien festzulegen, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten sei. Auch die Einschränkung der zulässigen Beschwerdegründe wird mehrheitlich abgelehnt. Schliesslich sei die Beschwerdefrist auf drei Wochen zu verlängern (auch in beschleunigten Asylverfahren).

Die **SP** hält fest, dass die bisherigen Vorgaben an einigen Stellen zwar verbessert würden, die AMMR-Verordnung insgesamt jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen darstelle. Gemäss **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBAA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl** und **sosf** sind die Änderungen für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und würden zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation führen.

SolidaritéS kritisiert insbesondere die Dublin-Rückführungen, die auf UMA ausgeweitet würden, eine starke Verschärfung der Missachtung des Rechts auf Familie, die verlängerte Dauer der Fristen für die Durchführung von Überstellungen im Allgemeinen sowie jene bei Krankheit und die Verlängerung der Möglichkeit der Administrativhaft. **Solidarité Tattes** teilt diese letzten beiden Kritikpunkte und kritisiert zusätzlich die Rückführung von Kindern, weswegen sie sich gegen die Übernahme und Umsetzung des EU-Pakts positioniert. Sie erwarte vom Bundesrat, dass er eine Wende hin zu einer echten Asylpolitik vollziehe beispielsweise durch die Abschaffung der BAZ und beschleunigten Rückführungsverfahren (insbesondere Dublin) und F-Bewilligungen.

Das **UNHCR** bedauert, dass sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine grundsätzliche Reform des Dublin-Systems einigen konnten und die Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens weiterhin im Wesentlichen bei den EU-Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen verbleibe. Es hoffe zwar, dass der neu eingeführte Solidaritätsmechanismus Entlastung bringe, sei jedoch auch besorgt, dass dieser möglicherweise nicht ausreiche, um die Effizienz des Dublin-Systems sicherzustellen. Dabei würden sich die enormen Kosten dieses komplexen und äusserst

bürokratischen Systems der Zuständigkeitsverteilung für die Staaten und die damit einhergehenden Einschränkungen für die betroffenen Asylsuchenden nur rechtfertigen lassen, wenn es gelinge, eine gerechte und effektive Verantwortungsteilung zu erreichen.

AsyLex ist der Ansicht, dass die Verwendung des Begriffs «Management» im Zusammenhang mit Asyl und Migration problematisch und euphemistisch sei und die Vorstellung, Asyl und Migration liessen sich wie ein administrativer Ablauf steuern, die Realität sowie die historischen Erfahrungen mit Migration verkenne. Im Mittelpunkt solle nicht die Steuerung von Fluchtbewegungen stehen, sondern vielmehr der Fokus darauf gelegt werden, fairere und effizientere Verfahren koordiniert zu implementieren, um dem Schutz der Menschenrechte und dem Asylrecht gerecht zu werden.

Solidaritätsmechanismus der AMMR-Verordnung

In Bezug auf den Solidaritätsmechanismus steht **BE** einer Beteiligung unter anderem angesichts der finanziell angespannten Situation des Bundeshaushalts sowie der meisten Kantons Haushalte kritisch gegenüber. **Gewisse Kantone** fordern eine finanzielle Beteiligung des Bundes, sollte sich die Schweiz am Solidaritätsmechanismus beteiligen. **GE** spricht sich gegen eine Beteiligung aus, sofern der Einbezug der Kantone und die finanzielle Unterstützung nicht erfolgen.

Die **SVP** lehnt die Teilnahme aufgrund der aktuellen Finanzlage des Bundes vehement ab. Die **FDP** lehnt die Aufnahme von Asylsuchenden über den Solidaritätsmechanismus ab.

Von den **übrigen Parteien (EVP, SP, GRÜNEN)** und **interessierten Kreisen** werden insbesondere folgende Forderungen vorgebracht: Es sei eine systematische, langfristige und gesetzlich geregelte Beteiligung erforderlich. Zwar solle der neue Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen, dieser sehe jedoch keine verbindliche Übernahme von Asylsuchenden vor, sondern eröffne die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen würden (**Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl** und **sof**). Auch **J+P** kritisiert, dass der Pakt es den Mitgliedstaaten ermögliche, sich von der Verteilung von Verantwortung loszukaufen. Solidarität solle einzig die Übernahme von asylsuchenden Personen umfassen. Finanzbeiträge sollten lediglich zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zum Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen und nicht der Grenzsicherung dienen. Auch sollten reguläre Zugangswege geschaffen werden durch die Wiederaufnahme des Resettlement-Programms, die Anpassung der restriktiven Vergabe von humanitären Visa, gleiches Recht auf Familienzusammenführung und eine Ausweitung des Familienbegriffs.

Krisenverordnung

Lediglich die **EVP, SP** und die **GRÜNEN** haben zu dieser Vorlage Stellung genommen. Von diesen und den **interessierten Kreisen**, die allen Vorlagen **kritisch** gegenüberstehen oder diese **ablehnen**, wurden in Bezug auf die Krisenverordnung insbesondere folgende Anliegen vorgebracht: Die Festlegung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, dass die Schweiz in Krisensituationen gemäss Ermessensklausel auf Asylgesuche der betroffenen Personen eintrete. Die Schweiz dürfe in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweichen. Sie kritisieren die Instrumentalisierung, da das Recht auf Asyl untergraben werde. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, müsse davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handle. Die Verlängerung der regulären Überstellungsfrist in Krisensituationen führe zu

deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration (**SP, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl** und **sosf**). Gleichzeitig würden in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrsche, komplett ausgesetzt werden. Schliesslich wird von gewissen interessierten Kreisen die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen verlangt.

Obschon die **FIZ** die Verabschiedung des EU-Pakts nicht unterstützt habe, teilt sie die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein könne, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen würden.

4.3. Vorlage 2 (Rückkehrrenzverfahrensverordnung)

4.3.1. Zustimmung

Lediglich **GE** nimmt zur Rückkehrrenzverfahrensverordnung Stellung und befürwortet explizit, dass die Schweiz diese nicht ins nationale Recht umsetzt.

4.3.2. Kritik und Ablehnung

Die **SVP** ist grundsätzlich gegen die Übernahme von Verordnungen, die auf Schweizer Gebiet nicht gelten sollen. Aufgrund der «dynamischen» Übernahme des EU-Rechts sei zudem nicht auszuschliessen, dass die in dieser Verordnung enthaltenen Normen früher oder später auch für die Schweiz verbindlich würden, weshalb es nicht unbedeutend sei, sich an solche Verordnungen zu binden.

Der **SGB** erachtet es als problematisch, dass die EU-Verordnung es den Staaten an den Schengen-Aussengrenzen erlaube, Geflüchtete – je nach Herkunftsland – in gesonderten Asylverfahren zu behandeln oder unter der «Fiktion der Nichteinreise» in sichere Drittstaaten zurückzuweisen.

Gewisse der **interessierten Kreise**, die allen Vorlagen kritisch gegenüberstehen oder diese ablehnen, haben in Bezug auf die Rückkehrrenzverfahrensverordnung vorgebracht, dass sie deren Übernahme durch die Schweiz als höchst problematisch ansehen und diese ablehnen. Sie sind der Ansicht, dass die Verordnung eine De-facto-Haft an den Aussengrenzen etabliere und befürchten, dass sie auch in der Schweiz Anwendung finden könnte, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden.

4.4. Vorlage 3 (Eurodac-Verordnung)

4.4.1. Zustimmung

Die Mehrheit der Kantone (**AG, AI, AR, BE, BL, GL, GR, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG** und **ZH**), der Parteien und der interessierten Kreise begrüssen die Übernahme der Eurodac-Verordnung (**EVP, FDP, die Mitte, GLP, SP, KKP, KKJPD, SRK, VKM, EKM** und **IOM**).

Neue Dateneingabe

KKP und **KKJPD** begrüssen, dass in Zukunft die biometrischen Daten von einer grösseren Anzahl Personen, die illegal die Grenzen des Schengen-Raums überschreiten oder sich illegal in der Schweiz aufhalten, erfasst werden sollen. **FR, LU, VS, ZH** und die **KKJPD** begrüssen die für die Schweiz verbindlichen Entwicklungen.

Zusatzaufgaben

BE, BS, FR, GE, NW, SO, SG, TI, VD, KKP und **KKJPD** äussern sich besorgt über den Mehraufwand der kantonalen Vollzugsbehörden im Bereich der Datenerfassung (Eurodac und Überprüfung) und über die Kosten. **BE** hofft, dass sich dieser Mehraufwand in Grenzen halte. Die Anhäufung dieser zusätzlichen Aufgaben aufgrund der verschiedenen Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstands wirft die Frage eines finanziellen Ausgleichs des Bundes an die Kantone auf. **SO** und **TI** erwähnen, dass die zahlreichen neuen Aufgaben die Ressourcen der Polizei und anderer kantonalen Behörden (Personal, Transportfahrzeuge, Aufenthalts- und Haftplätze, Aus- und Weiterbildung) beanspruchen würden.

OW unterstreicht, dass Eurodac zusätzliche Erfassungsaufgaben für die Kantone mit sich bringe.

Aufgabenteilung

SO fordert, dass die auf die Kantonspolizeien übertragenen Aufgaben (Flughafen Grenchen) in der **KKJPD** erörtert werden. Es stehe der Schweiz frei, andere Lösungen für die Bewältigung der neuen Aufgaben zu wählen, insbesondere deren Übertragung auf den Bund.

Vertrauensperson

AR, BL, BS, GL, NW, SH, SO, TI, UR, VD und **VS** schlagen vor, dass analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen das BAZG die kantonale Behörde in Fällen von UMA kontaktiere, damit die kantonale Behörde die Vertrauensperson beiziehe. Artikel 109/ Absatz 1 VE-AIG solle entsprechend angepasst werden. Eine Übergabe an den Kanton sei nicht notwendig. **SH** teilt diese Meinung. Soweit Artikel 109/ VE-AIG so zu verstehen sei, dass die vom BAZG aufgegriffenen UMA den kantonalen Behörden zu übergeben seien, da diese eine Vertrauensperson für die Erfassung der biometrischen Daten bezeichnen müssten, sei festzuhalten, dass diese Übergabe *einen unnötigen Zwischenschritt darstellen* würde. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten könnte durch das BAZG sichergestellt werden. **TG** erachtet den Zwischenschritt der Überstellung ebenfalls als unnötig. Die Erfassung der biometrischen Daten sei auch im BAZ möglich. Der Bund könne die kantonale Behörde für den Beizug einer Vertrauensperson auch noch später kontaktieren.

AG und **VKM** halten fest, dass es effizienter sei, wenn eine Vertrauensperson aus einem BAZ kontaktiert werde und das BAZG die Erfassung der biometrischen Daten unter deren Beizug direkt sicherstelle. **AG** und **VKM** sind der Ansicht, dass der Einbezug von Vertrauenspersonen

aus BAZ anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen zu bevorzugen sei, unabhängig davon, durch welche Behörde ein UMA aufgegriffen worden sei. **AG** und **VKM** beantragen eine Anpassung von Artikel 109/ Absatz 2 VE-AIG, indem für die Erfassung der biometrischen Daten von aufgegriffenen UMA Vertrauenspersonen aus BAZ anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen beigezogen werden sollen. Nach Ansicht von **GL** wäre eine Anpassung des Gesetzes, mit der die Bundesbehörde ermächtigt werde, *eigene Vertrauenspersonen* für die Erfassung der biometrischen Daten zu bestimmen, noch zielführender und effizienter.

GE regt analog zum aktuellen Verfahren bei einem Wegweisungsentscheid (Art. 64 Abs. 4 AIG) an, dass das BAZG die kantonale Behörde kontaktiert, die dann eine Vertrauensperson aufbietet. Die Abnahme der biometrischen Daten könne durch das BAZG gewährleistet werden, in Anwesenheit der vorgängig aufgebotenen Vertrauensperson.

NE erachtet es als nicht angezeigt, dass die Kantone für UMA, deren biometrische Daten zu erfassen sind, systematisch eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Denn dies würde insbesondere für die Kinderschutzbehörden zusätzliche Aufgaben mit sich bringen. **SG** und **TI** unterstreichen, dass dieses Vorgehen insbesondere Dolmetschkosten und erhebliche Verzögerungen mit sich bringen werde, auch wenn das Wohl des Kindes diese Massnahme auf den ersten Blick rechtfertigen würden. Für **TI** bedeutet dies, dass die vom BAZG angehaltenen UMA den kantonalen Behörden übergeben werden, wobei sich für die Kantone ein zusätzlicher Arbeits- und Finanzaufwand ergebe.

Gemäss der **KKPKS** lasse die vorgesehene Formulierung von Artikel 109/ Absatz 2 VE-AIG befürchten, dass in der Praxis die vom BAZG zu erfassenden UMA zur Bestimmung einer Vertrauensperson ausschliesslich den kantonalen Behörden übergeben würden. Mit der Folge, dass die finanziellen und personellen Belastungen für die Kantone steigen würden. Die **KKPKS** würde es daher begrüessen, wenn das BAZG analog dem bereits heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) die kantonale Behörde betreffend Beizug einer Vertrauensperson kontaktieren, die Erfassung der biometrischen Daten *aber eigenständig* sicherstellen würde.

Sicherheit und Verhinderung der irregulären Einwanderung

LU und **NW** begrüessen das reformierte Eurodac-System, das unter anderem bezweckt, die irreguläre Einwanderung in Schengen-Staaten verstärkt zu kontrollieren und die Identifizierung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger und Staatenloser zu erleichtern. **Die Mitte, LU** und **ZH** begrüessen die gemeinsame Reform des Pakts einschliesslich des Eurodac-Systems, da sich dadurch die Sekundärmigration eindämmen lasse.

NE und **SO** begrüessen insbesondere die Verbesserung von Eurodac und die Nutzung des Systems zu Strafverfolgungszwecken. Es wird jedoch bedauert, dass die Kantonspolizeien nicht direkt darauf zugreifen können und über die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol gehen müssen. Dies führe unweigerlich zu längeren Bearbeitungszeiten. **LU** befürwortet, dass das Verfahren zum Erhalt von Daten zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten vereinfacht werde.

SO begrüsst Artikel 5 der Eurodac-Verordnung vorbehaltlos. Dieser ermögliche es den Nachrichtendiensten, in Zusammenarbeit mit den nationalen Sicherheitsorganen Daten des Systems zu erhalten.

Vorbehaltlich von Bestimmungen, die den derzeitigen Handlungsspielraum der Schweiz einschränken oder Zuständigkeiten an externe Institutionen übertragen, steht die **SVP** der Stärkung von Eurodac mit dem Ziel, irreguläre Einwanderung zu kontrollieren, Sekundärbewegungen zu erkennen und illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer zu identifizieren, nicht entgegen.

GE merkt an, dass der Genfer Flughafen als Einreisepunkt für Migrantinnen und Migranten dienen könnte. Es werde daher von entscheidender Bedeutung sein, die Kompatibilität zwischen Schweizer und EU-Datenbanken sicherzustellen, damit rasch geprüft werden könne, ob eine Person bereits in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein Gesuch gestellt habe.

Formulierung einzelner Bestimmungen

Art. 109I Abs. 10 Bst. b VE-AIG

Der Wortlaut und die Einschränkung «die Grenzposten der kantonalen Behörden» seien aus Sicht der **KKPKS** und **SG** zu überprüfen. Viele kantonale Polizeibehörden würden über keine Grenzposten im eigentlichen Sinne mehr verfügen. Zudem solle eine Eurodac-Abfrage generell durch sämtliche Polizeibehörden möglich sein.

Art. 109I^{quater} Abs. 1 Bst. d VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 Bst. d VE-AsylG

Die **KKPKS**, **SG** und **TI** erschliesse sich nicht, warum die übrigen städtischen Polizeibehörden keinerlei Abgleiche beantragen oder Abfragen in Eurodac vornehmen können. Zumindest die grösseren städtischen Polizeikörper seien regelmässig auch zuständig für die Verhütung von schweren Straftaten gemäss Absatz 1 der genannten Artikel (z. B. Stadtpolizei St. Gallen). **TI** versteht nicht, warum die Kantonspolizeien Chiasso und Lugano hier genannt werden. Diese würden nur beschränkt Aufgaben im Justizbereich wahrnehmen.

Neues System

Das **SRK** sieht den Nutzen der geplanten Erweiterungen des Eurodac-Systems und wünscht, dass diese so umgesetzt werden, dass die betroffenen Personen und insbesondere Minderjährige sowie deren Daten besser geschützt seien. Sie fordert, dass bei der Abnahme der biometrischen Daten von Minderjährigen das Wohl des Kindes gewahrt und kein Zwang angewendet werde. Dennoch bestehe die Gefahr, dass die neuen Zwecke gegen die in der EU-Datenschutz-Grundverordnung und im Datenschutzgesetz vorgesehenen Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung verstossen. Diese Grundsätze müssten stets gewahrt sein, damit die Nutzung des Eurodac-Systems durch die Schweizer Behörden im Einklang mit ihren Verpflichtungen in Bezug auf den Datenschutz und die Achtung der Grundrechte erfolge.

4.4.2. Kritik und Ablehnung

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer (**GE**, **SVP** und die **GRÜNEN**, **AsyLex**, **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **FPAZH**, **FPABS**, **HEKS**, **SolidaritéS**, **ODAGE**, **sofs**, **CSP**, **SGB**, **UNHCR**, **AICH**, **Bündnis Asyl**, **Caritas**, **Brava**, **elisa-asile**, **Pikett Asyl**, **Schweizer Bischofskonferenz**, **SFH**, **ZiAB** und **DJS**) stehen der Übernahme der neuen Eurodac-Verordnung sehr kritisch gegenüber. Einige lehnen die Übernahme dieser Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands sogar ganz ab. **Brava** hat keine besonderen Anmerkungen zu Eurodac und teilt die Auffassung vom Bündnis Asyl.

Flexible Umsetzung

Die **SVP** zeigt sich skeptisch in Bezug auf die Statistiken, das Recht auf Information und übermässige Vorschriften betreffend Minderjährige. Sie fordert den Bundesrat auf, seinen Handlungsspielraum vollumfänglich zu nutzen, um eine schlanke und flexible Umsetzung mit möglichst geringem Personalbedarf sicherzustellen. **SGB** und **EVP** fordern den Bundesrat auf, seinen Spielraum für Nachbesserungen maximal auszunutzen, ohne dabei die Schengen- und

Dublin-Assoziierung aufs Spiel zu setzen. Dies fordert auch die **SP. GE** steht den Änderungsvorschlägen ablehnend gegenüber, soweit diese über die blosser Übernahme des Dublin-Besitzstands hinausgehen.

Neue Zwecke des Systems

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, CSP, HEKS, Solidarités und **ZiAB** sprechen sich gegen die mit der Erweiterung von Eurodac verbundene massive Ausweitung der Erhebung, Speicherung und Nutzung der Daten vom immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund seiner neuen Zwecke werde das reformierte Eurodac-System nicht mehr nur zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen Mitgliedstaats eingesetzt, sondern auch zur *Migrationskontrolle*, zur Verhinderung von *Sekundärmigration*, zur Unterstützung von Rückführungen oder zur *Strafverfolgung*. Damit stelle das neue System immer mehr Personen unter *Generalverdacht* und verletze die Grundrechte im Bereich des Datenschutzes.

Die Grünen erkennen in der neuen Eurodac-Verordnung ein massives neues *Überwachungsdispositiv*, das mit dem Kern des Asylrechts nichts mehr zu tun habe und erneut kein verbindliches System einer geteilten Verantwortung aller Dublin-Staaten für die Aufnahme Schutzbedürftiger schaffe.

Dauer der Speicherung der Daten und neuer Zugang zu den Daten

Weder ein effizienteres Funktionieren des Dublin-Systems noch das Bestreben, «ein vollständigeres Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es nach Ansicht von **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, CSP** und **ZiAB**, hochsensible biometrische und personenbezogene Daten in grossem Umfang zu erheben, europaweit einer Vielzahl von Behörden zur Verfügung zu stellen und bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die Betroffenen beispielsweise einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengen-Raum längst wieder verlassen haben. Falls aufgrund des neuen Eurodac-Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, würde Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengen-Raum aufhalten. Gemäss **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** sei es unwahrscheinlich, dass diese *ihre Rechte* ausserhalb der EU wahrnehmen können. Die EU werde diese Daten trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre deshalb *ein Anspruch auf Löschung der Daten, sobald eine Person den Schengen-Raum verlassen habe*.

Die GRÜNEN möchten, dass der Zugriff auf Eurodac auf das SEM beschränkt werde, vor allem im Rahmen der Überprüfung.

Neue Daten

AsyLex, UNHCR und **HEKS** stehen der Ausweitung der Datenerfassung in Eurodac höchst kritisch gegenüber, da sie übermässig in das Privatleben der asylsuchenden Personen eingreife. **AsyLex** möchte, dass die Datenerfassung und -speicherung auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt werde, um den Zweck der Verordnung zu erfüllen. Durch die massive Ausweitung der Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen laut **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Flüchtlingen» zu werden. **Coalition asile, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, SP** und **UNHCR** befürchten, dass «Racial Profiling», verdachtsunabhängige Kontrollen, die

«Jagd auf Flüchtlinge» im Inland und gewaltsame Abschiebungen zunehmen könnten. Dies solle verhindert werden.

Die Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung sei aus Sicht von **HEKS** und **SFH** äusserst problematisch.

Neue Personenkategorien

AsyLex erachtet die Ausweitung der erfassten Personengruppen sowie die Verknüpfung von Asyl- und Strafverfolgungsdatenbanken als äusserst problematisch. Dies führe zu einer Zweckentfremdung der vorherigen Eurodac-Verordnung. Ursprünglich habe Eurodac der Ermittlung der Zuständigkeit für Asylverfahren gedient, und nicht der umfassenden Überwachung oder der Unterstützung von Strafverfolgungsmassnahmen. Die Nutzung solcher Daten für Zwecke der Strafverfolgung berge das Risiko, dass Personen, die internationalen Schutz beantragen, stigmatisiert und ungerechtfertigt kriminalisiert werden. **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, ZiAB** und **SolidaritéS** sind ebenfalls dieser Meinung. **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** sprechen sich gegen diese neuen Datenkategorien aus. Insbesondere die Speicherung der Daten von undokumentierten Personen, die auch Sans-Papiers und Visa-Overstayers betreffen würden und weit über den Asylbereich hinausgingen, werde von **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** abgelehnt.

Erfassung der Daten ab sechs Jahren und Wohl von Minderjährigen

Die Erfassung der biometrischen Daten von Kindern ab sechs Jahren wird von **AsyLex, Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz BE** und **SolidaritéS** entschieden abgelehnt. Dies gehe weit über den ursprünglichen Zweck der Eurodac-Verordnung hinaus. In diesem Zusammenhang stellt sich **AsyLex** insbesondere die Frage, weshalb es erforderlich sei, Gesichtsbilder und andere biometrische Daten von jungen Kindern zu erfassen. Es wäre im Interesse des Kindeswohls, die Erfassung ausschliesslich auf das Erheben von Fingerabdrücken und auf Kinder, die mindestens 14 Jahre alt oder älter seien, zu beschränken. Damit werde der Schutz des Kindeswohls gewährleistet. Das **UNHCR** begrüsst, dass diese Neuerung mit verbesserten Kinderschutzmechanismen bei der Datenerhebung einhergehe.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, SFH, SolidaritéS, CSP, GE und **die GRÜNEN** verlangen, auf die Delegation an den Bundesrat, wonach dieser die Abnahme der biometrischen Daten von Kindern *unter sechs Jahren* zwecks Identifikation vorsehen kann, zu verzichten (Art. 98 VE-AsylG). Das **UNHCR** fragt sich ebenfalls, ob auf diese zusätzliche Erfassung verzichtet werden könne. **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, ZiAB** und **CSP** fordern zudem, von Kindern unter 15 Jahren keine biometrischen Daten abzunehmen, vor allem wenn sie in Begleitung seien. Die **CSP** fordern zumindest eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Kindeswohls im Hinblick auf die Datenerfassung. Die Daten von unter 15-Jährigen dürften zudem nicht für polizeiliche Zwecke verwendet werden, ausser wenn es sich um Opfer von Menschenhandel handle. **Die GRÜNEN** fordern, auf die Erfassung der Daten von Minderjährigen *oder zumindest von Kindern unter sechs Jahren* zu verzichten.

AsyLex kritisiert die Formulierung von Artikel 14 der Eurodac-Verordnung. Die darin verwendeten Begriffe seien ungenau und würden zu viel Spielraum bei ihrer Auslegung lassen, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit einer Pflicht zur Datenerfassung. **AsyLex** fordert, das

Wohl des Kindes zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Kinder keinerlei physischen Eingriffen ausgesetzt werden, die ihre Würde und Integrität gefährden könnten. Ferner solle der Begriff der «kindgerechten und kinderfreundlichen Weise» in Artikel 14 Absatz 1 der neuen Eurodac-Verordnung näher definiert werden, um allfällige Missbräuche zu verhindern.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** weisen darauf hin, dass Artikel 109/Absatz 2 VE-AIG den Artikel 14 Absatz 4 der Eurodac-Verordnung umsetze («Vertrauensperson, die die Interessen des unbegleiteten Minderjährigen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt»). Aus Sicht dieser Organisationen sollten die Vertrauenspersonen verpflichtet sein, auf einen sofortigen Abbruch der biometrischen Erfassung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang erfolgen könne, da bereits die Anwendung von Zwang «die Sicherheit und den Schutz des Minderjährigen» gefährde (Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-Verordnung letzter Satz). **GE** erachtet es als nicht gerechtfertigt, unter Anwendung von Zwang biometrische Daten von so jungen Kindern zu erheben.

ODAGE und **GE** rufen in Erinnerung, dass bei allen Entscheiden, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes berücksichtigt werden müsse (Art. 3 Abs. 1 KRK). Zudem seien Fingerabdrücke nicht einfach personenbezogene Daten, sondern besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 4 DSGVO. Diesbezüglich bezweifelt **ODAGE**, dass die Herabsetzung des Mindestalters für die Erfassung von Personendaten dem datenschutzrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip entspreche. Die Schweiz solle daher dieses Element nicht in das AIG und das AsylG aufnehmen. Die Abnahme der Fingerabdrücke von Minderjährigen sei zumindest auf Situationen zu beschränken, in denen dies absolut notwendig sei (beispielsweise in einem Notfall). Der **SGB** äussert sich kritisch in Bezug auf das neue Mindestalter für die Datenerfassung und befürchtet, dass sich die neuen Vorschriften zu Ungunsten der Migrantinnen und Migranten auswirken.

Nach Ansicht des **SRK** sollte die Abnahme der *biometrischen Daten von Minderjährigen* durch speziell dafür ausgebildetes Personal und in einer Art und Weise erfolgen, die dem Wohl des Kindes entspreche. Minderjährige müssten während der gesamten Dauer der Abnahme der biometrischen Daten von einem erwachsenen Familienangehörigen oder von einer Vertreterin oder einem Vertreter begleitet werden. Das **SRK** fordert, dass *bei Minderjährigen nie Zwang angewendet werden dürfe*, und zwar auch dann nicht, wenn die Abnahme der biometrischen Daten zum Schutz des Kindes diene. Denn jede Form der Zwangsausübung in Verfahren im Migrationsbereich stelle eine Verletzung der Kinderrechte dar.

Das **UNHCR** verlangt, dass Massnahmen für eine kinderfreundliche Ausgestaltung bei der Erfassung biometrischer Daten getroffen werden. Diese Massnahmen könnten in den entsprechenden Verordnungen und *Weisungen* festgehalten werden.

Aufbewahrungsdauer für besonders schützenswerte Daten von Minderjährigen

AsyLex stellt fest, dass die Daten bis zu zehn Jahre lang aufbewahrt werden. Diese Dauer sei angesichts des besonderen Schutzbedürfnisses von Kindern nicht gerechtfertigt. Zudem handle es sich bei biometrischen Daten um besonders schützenswerte Daten, die sich bei Kindern rasch verändern. Eine längere Speicherung sei daher nicht nur unverhältnismässig, sondern auch nicht nützlich. **AsyLex** empfiehlt daher dringend, die Speicherdauer für Minderjährige erheblich zu verkürzen und strenge Kriterien für eine Verlängerung zu etablieren, die nur in absoluten Ausnahmefällen und mit richterlicher Genehmigung möglich sein sollte.

Statistiken von eu-LISA

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** lehnen die Politikgestaltung auf der Grundlage sensibler Daten

von schutzbedürftigen Personen ab. Dieser Irrglaube an eine angeblich evidenzbasierte Politik erzeuge in Wirklichkeit eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen.

Eu-LISA ist nach Artikel 4 Absatz 2 der Eurodac-Verordnung befugt, echte personenbezogene Daten zum Testen neuer Technologien zu verwenden. Diese Neuerung wird von **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern** und **Solidaritätsnetz Bern** klar abgelehnt. **Bündnis Asyl, Solidaritätsnetz Bern** und **Solinetz Luzern** befürchten, dass die Anonymisierung der Daten in den verschiedenen zu erstellenden Statistiken nicht gewährleistet werde.

Interoperabilität

Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, elisa-asile, Bündnis Asyl, HEKS und **SFH** lehnen die Interoperabilität von Eurodac mit den anderen Schengen-Informationssystemen sowie die im Entwurf zur Übernahme der Eurodac-Verordnung vorgesehenen Zugriffe auf den CIR und den MID ab. **Elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **Bündnis Asyl** sind auch mit der Speicherung bestimmter Eurodac-Daten im CIR nicht einverstanden. Diesbezüglich sei die rechtliche Umsetzung zu komplex.

Der **SGB** und das **UNHCR** erachten die geplante Interoperabilität für Eurodac als kritisch. **TI** begrüsst hingegen den neuen Zugriff auf den CIR im Rahmen von Eurodac.

HEKS und **SFH** sind der Ansicht, dass ein vernetztes System der Interoperabilität mit Zugriffsrechten für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden die Schutzsuchenden in erster Linie als Sicherheitsrisiko betrachte und ihre grundlegenden Datenschutzrechte untergrabe.

Umsetzung ins nationale Recht

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **CSP** lehnen die neuen Artikel 109k VE-AIG und 102a^{bis} VE-AsylG ab, da sie nur Datenkategorien nennen und keine abschliessende Liste der zu erhebenden Daten enthalten würden. Die **CSP** fordern, dass die erhobenen Informationen im Gesetz detailliert geregelt werden.

ZG beantragt eine Anpassung von Artikel 109/ Absatz 1 VE-AIG. Die Zuständigkeit zur Durchführung der Personenüberprüfung beschränke sich auf das BAZG und die Polizeibehörden. Die Migrationsbehörden würden keine Personenkontrollen durchführen. Aus diesem Grund seien im vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 109/ Absatz 1 VE-AIG die Migrationsbehörden zu streichen.

Pflicht zur Erfassung biometrischer Daten und Massnahmen

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** unterstreichen, dass es sich bei biometrischen Daten um hochsensible Daten handle und dass deren Übermittlung, Speicherung und Nutzung ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung sei. Zudem seien beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was jedoch weder bei der Eurodac-Verordnung noch bei den Vorentwürfen zu den Änderungen des AIG und des AsylG vorgesehen sei.

Artikel 13 Absatz 3 der Eurodac-Verordnung sieht zudem vor, dass «die Verwaltungsmassnahmen, mit denen die Einhaltung der Pflicht zur Erfassung der biometrischen Daten nach Ab-

satz 1 gewährleistet werden soll, [...] nach Massgabe des nationalen Rechts festgelegt [werden]». Nach Ansicht von **Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, Bündnis Asyl** und **elisa-asile** werden diese nationalen Massnahmen jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen des AIG und des AsylG erwähnt. Aus Sicht von **Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, Bündnis Asyl, elisa-asile** und **CSP** wäre eine Präzisierung der Massnahmen unter Einbezug einer Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt. Gemäss **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** wäre es ein Skandal, wenn Personen, die sich der Abnahme ihrer biometrischen Daten widersetzen, nach Artikel 13 Absatz 4 der Eurodac-Verordnung den Verlust des Anspruchs auf Prüfung ihres Schutzgesuchs riskieren würden.

Argument der Effizienz von Dublin oder Überstellungen im Sinne der AMMR-Verordnung

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **SFH** sind der Ansicht, dass die Schweiz anstelle einer Effizienzsteigerung der Dublin- und künftig auch der AMMR-Überstellungen die Souveränitätsklausel nach Artikel 35 der AMMR-Verordnung häufiger anwenden sollte. Gleichzeitig sollte sie sich für höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie für eine Verbesserung der Rechtsstellung von Flüchtlingen in der EU einsetzen.

Eintrag über die Gefährdung in Eurodac

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, Pikett Asyl, DJS, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **CSP** sehen die im zentralen Eurodac-System möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit (sog. «Sicherheitskennzeichnung») als besonders problematisch und nur vage geregelt an. Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung seien unklar. Es sei jedoch davon auszugehen, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken werde. Es sei daher sicherzustellen, dass Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Überprüfungsverordnung ergeben, den Betroffenen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und eines fairen Verfahrens erfahren, in welcher Datenbank ein Treffer erzielt wurde.

Bei der anschliessenden Eingabe *der Markierung* in Eurodac seien in der schweizerischen Umsetzung die unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» zu definieren. Da gegen eine Person, die gewalttätig oder bewaffnet war, wohl immer ein Strafverfahren eröffnet werden könne bzw. müsse, sind **Solidaritätsnetz Bern** und **Solinetz Luzern** der Ansicht, dass der Anspruch auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör gemäss Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) festgehalten werden müssten. Die betroffenen Personen sollten Zugang zu zugelassenen Anwältinnen und Anwälten haben, und nicht nur zu einer Rechtsberatung oder Rechtsvertretung nach dem Asylgesetz.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, SFH und **ZiAB** beantragen, dass aufgrund der im Rahmen der Überprüfung in Eurodac eingetragenen Sicherheitsrisiken die Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig» und «bewaffnet» definiert werden. Auch die **CSP** fordern eine Definition der Begriffe «gewalttätig» und «bewaffnet». Dies umso mehr, als gegen gewalttätige oder bewaffnete Personen ein Strafverfahren eröffnet werden könne. Das Recht auf Akteneinsicht, auf kostenlose Rechtsvertretung und auf rechtliches Gehör müsse gemäss dem Strafgesetzbuch ausgeübt werden können.

Fingerabdruck- und Gesichtsbildexperten

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** halten fest, dass aus den Rechtsvorschriften im Vorentwurf nicht klar hervorgehe, wann eine Überprüfung der Fingerabdrücke erfolge. Bei einer Anfechtung durch die betroffene Person müsse eindeutig festgestellt werden können, ob eine Überprüfung stattgefunden habe und wann diese erforderlich sei. Nach Ansicht dieser Organisationen müssen die eingesetzten Expertinnen und Experten eine anerkannte Ausbildung im Bereich der Biometrie nachweisen können.

Gemäss **elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **Bündnis Asyl** ist beim Gesichtsbildabgleich Vorsicht geboten, da dieser technisch noch recht unausgereift und weit weniger präzise sei. Dadurch, dass künftig Eurodac-Abfragen allein anhand der Gesichtsbilder möglich seien, erhöhe sich das Risiko von falsch-positiven Ergebnissen erheblich. Gleichzeitig erhalte der ersuchende Staat bereits alle mit den biometrischen Daten verknüpften Personendaten. Damit sei der Weg frei für falsche Datenzuordnungen mit fatalen Folgen für die Betroffenen. Umso wichtiger sei es, dass für die manuelle Überprüfung von Gesichtsbildern und Fingerabdrücken hohe Qualitätsanforderungen gelten und dass klare *Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten* vorgesehen werden für den Fall, dass die Übereinstimmungen von der betreffenden Person bestritten oder in Frage gestellt werden.

KKPKS und **SG** möchten wissen, welche Qualifikationen die Expertinnen und Experten vorzuweisen haben. Ihrer Ansicht nach sollten die kantonalen Polizeibehörden miteinbezogen werden. Darüber hinaus müsse auch sichergestellt werden, dass die kantonalen Polizeibehörden bei Bedarf eine entsprechende *Ausbildung* in Anspruch nehmen können.

Die **CSP** wünschen Präzisierungen in Artikel 109^{quinquies} Absatz 1 VE-AIG und Artikel 102a^{quinquies} Absatz 1 VE-AsylG in Bezug auf Situationen, in denen eine Expertin oder ein Experte das Ergebnis des Datenabgleichs in Eurodac überprüfen müsse. Die Qualifikation der Expertinnen und Experten müsse ebenfalls angegeben werden.

Verfahren für den Erhalt von Daten zu Sicherheitszwecken

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, ZiAB, HEKS und **SFH** sehen den durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterten Zugang der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac-Daten als einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen, der aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden abgelehnt werde. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, sei in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen. Gemäss dem **SRK** könnte der erleichterte Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Eurodac mit geringen Garantien auch zu einer übermässigen Anzahl Abfragen personenbezogener Daten führen, die allenfalls nicht gerechtfertigt und unverhältnismässig seien.

Forderungen von **elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **Bündnis Asyl**:

1. Die Zugriffe von Strafverfolgungsbehörden sollten nicht durch fedpol geprüft (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden.
2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, SFH, ZiAB und **CSP** bedauern, dass die Liste der benannten Behörden im

Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde. Sie kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB. Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden sei laut **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, Bündnis Asyl, elisa-asile** und **CSP** abzulehnen, da die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt sei. Der NDB solle daher nicht in die Listen der benannten Behörden in Artikel 109^{quater} Absatz 1 VE-AIG und Artikel 102a^{quater} Absatz 1 VE-AsylG aufgenommen werden und keinen Zugang auf die in Eurodac gespeicherten Daten erhalten. Die **CSP** bedauern, dass der NDB in die Liste aufgenommen wurde.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** bezweifeln, dass die EAZ fedpol in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (fedpol) arbeiten werde. Daher sprechen sich **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, elisa-asile** und **Bündnis Asyl** dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt werde. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden. Artikel 109^{quater} Absatz 2 VE-AIG und Artikel 102a^{quater} Absatz 2 VE-AsylG legen die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol als nationale Kontrollstelle fest. Die **CSP** und die **GRÜNEN** sind der Auffassung, dass eine Einheit, die einem Organ mit Zugriffsrecht auf Eurodac (fedpol) angehöre, die in der Eurodac-Verordnung verlangte Unabhängigkeit nicht gewährleiste. Es sollte eine wirklich unabhängige Prüfbehörde ernannt werden. Die **CSP, die GRÜNEN** und die **SP** fordern die Ernennung einer Gerichtsinstanz als unabhängiges Kontrollorgan. Damit würde der Zugriff auf hochsensible Personendaten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder von einer Richterin oder einem Richter kontrolliert. Die **GRÜNEN** und die **SP** möchten ebenfalls, dass eine Gerichtsinstanz und nicht die EAZ fedpol diese Gesuche prüft.

Nach Ansicht von **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern** und **ZiAB** müssten Kinder, die noch nicht strafmündig seien, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolge zum Schutz des Kindes, weil es beispielsweise ein Opfer von Menschenhandel geworden sei. Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht bestehe, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, solle kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig seien. Ein solches Zugriffsrecht sei *unverhältnismässig* und vor allem auch *nicht zweckmässig*.

Gemäss diesen Organisationen und der **SP** müsste im Sinne des Kindeswohls mindestens auf eine Nutzung der Daten von *unter 15-Jährigen* für polizeiliche Zwecke verzichtet werden. Die erwähnten Organisationen würden nur dann eine Ausnahme gutheissen, wenn es sich bei diesen Kindern um Opfer von Menschenhandel handle.

Datenschutz

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sofs, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, SCCFA und **CSP** fordern, dass bei Prozessen bezüglich Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten ein *Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe* gewährt werde. Die **CSP** fordern eine umfassende Regelung des Rechts auf Auskunft und rechtliches Gehör bei der Erhebung biometrischer Daten.

Die geplanten Datenbearbeitungen seien aus Sicht von **HEKS** unverhältnismässig. Je grösser der zugriffsberechtigte Personenkreis sei, desto grösser würden auch die Risiken für Datenlecks und damit verbunden möglicherweise schwerwiegende Gefährdungen der betroffenen Personen.

Recht auf Information

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **ZiAB** sind der Meinung, dass schon heute die zu Eurodac ausgehängten Flyer unzureichend seien. Für erwachsene Personen würden etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bezüglich Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern fehlen. Die aktuellen Flyer für Minderjährige würden keine Informationen zu Eurodac enthalten. Unter dem neuen Eurodac-System müsse zudem berücksichtigt werden, dass alle erfassten Personengruppen ein Recht auf Information vor der Datenerhebung haben, also auch Personen, die sich undokumentiert im Schengen-Raum aufhalten und die beispielsweise bei einer Routinekontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssten die betroffenen Personen zudem erneut darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar sei).

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, ZiAB und **SP** beantragen *eine umfassende Regelung des Informationsrechts* insbesondere bei undokumentiert aufgegriffenen Personen. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssten die Betroffenen informiert werden, falls es Treffer gebe und dadurch auf ihre Daten zugegriffen oder diese bearbeitet werden. Insbesondere bei Datenerfassungen oder -bearbeitungen durch Strafverfolgungsbehörden müsse deshalb nach Ansicht der **SP** das Recht auf Information und das rechtliche Gehör nach StPO Anwendung finden. Zudem sollte aus Sicht der **SP** bei Datenerfassungen und -erhebungen die Möglichkeit *einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung* geprüft werden.

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

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern und **Solidaritätsnetz Bern** haben mehrere Anforderungen in Zusammenhang mit dem Datenschutz. Die in Eurodac gespeicherten Daten, insbesondere solche bezüglich einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit, müssten aus Sicht von **Solinetz Luzern** und **Solidaritätsnetz Bern** für die betroffenen Personen entsprechend der Grundsätze der StPO *vollständig* einsehbar sein. Wenn die Datenerhebung zu einer strafrechtlichen Verfolgung führen könne, müssten diese Rechte nach Ansicht der **CSP** in Einklang mit der Strafprozessordnung stehen.

Gemäss **Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern** und **Solidaritätsnetz Bern** müsste auch ein Verfahren etabliert werden, damit Personen, die den Schengen-Raum verlassen haben, weiterhin einen effektiven Zugang zu den Daten und die Berichtigung derselben verlangen können.

Bündnis Asyl, elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, ZiAB und **CSP** fordern, dass die von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen erhalten. Dieser Zugang werde ebenfalls bereits dem EDÖB gewährt und sollte künftig auch den betroffenen Personen gewährt werden.

Datenweitergabe an Drittstaaten

Elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern und **Bündnis Asyl** verlangen, dass die betroffenen Personen insbesondere dann darüber informiert werden, wenn ihre Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private weitergegeben werden. Zudem sollten sie Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.

Elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, Bündnis Asyl, ZiAB und CSP kritisieren, dass Artikel 109^{bis} VE-AIG und Artikel 102c Absatz 6 VE-AsylG auf die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung verweisen. Es bleibe unklar, ob damit nur einige oder alle Bedingungen von Artikel 50 der Eurodac-Verordnung gemeint seien. Indirekt werde durch diese Bestimmung auf die EU-Datenschutz-Grundverordnung verwiesen. Dieser Verweis sei fragwürdig. Eine Begründung der Datenübermittlung solle zudem der betroffenen Person ausgestellt werden können, und diese solle anfechtbar sein.

Darüber hinaus sei auf Gesetzesebene festzuhalten, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde *überwacht werde* und diese mit konkreten Befugnissen ausgestattet werde. Die Datenübermittlung sei aus Sicht von **elisa-asile, FPAZH, FPABS, DJS, Pikett Asyl, sosf, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, Bündnis Asyl** und **ZiAB** fragwürdig.

Laut **diesen Organisationen** und den **CSP** sollten im Gesetz eine unabhängige Stellungnahme zur Datenschutzsituation im entsprechenden Drittstaat sowie eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgesehen werden.

4.5. Vorlage 4 (Überprüfungsverordnung)

4.5.1. Zustimmung

Den **Kantonen** und der **KKJPD** ist es ein grosses Anliegen, dass kantonale Akteure frühzeitig in die Ausgestaltung der Prozesse eingebunden werden. Eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sei für die erfolgreiche Umsetzung der neuen Regelungen unerlässlich. Die **KKPKS** ist der Ansicht, dass die Überprüfungsverordnung einen Schritt in die richtige Richtung darstelle, indem sie eine systematischere Dokumentation von Personen ermögliche, die sich illegal im Schengen-Raum und in der Schweiz aufhalten. Insbesondere begrüsst sie aus polizeilicher Sicht die neue Möglichkeit, Personen im Rahmen der Überprüfung gestützt auf Artikel 73 VE-AIG kurzfristig festzuhalten, sowie den Zugang zu den EU-Informationssystemen. Ersteres wird auch explizit von **SG** begrüsst.

Die **Mitte** spricht sich für die Einführung effizienter Überprüfungsverfahren aus, auch wenn diese kurzfristig einen Mehraufwand verursache. Die Vorteile – wie eine schnellere Klärung, ob eine Person bereits unter einer anderen Identität im Schengen-Raum bekannt sei oder ein Sicherheitsrisiko darstelle – würden überwiegen. Die **EVP** fordert eine faire, transparente und rechtsstaatliche Umsetzung der Überprüfungsverordnung, welche die Rechte von Asylsuchenden wahre. Die **GLP** äussert sich nicht direkt zur Überprüfungsverordnung.

Die **SMRI** begrüsst die im Vorentwurf verankerte Grundlage zur Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus und bietet zusammen mit der **NKVF** die Übernahme der Aufgaben im Rahmen dieses Mechanismus an. Die **NKVF** äussert ebenfalls ihr Interesse an der Übernahme gewisser Aufgaben des Überwachungsmechanismus und ist insbesondere bereit, die weiteren, ausserhalb ihres Mandats liegenden Aufgaben in Zusammenarbeit mit einer zweiten unabhängigen Stelle zu bewältigen.

Das **UNHCR** äussert sich grundsätzlich positiv zur Überprüfungsverordnung, sieht jedoch Anpassungs- und Verbesserungspotenzial; insbesondere verlangt es die Festlegung von Standards bei der praktischen Umsetzung in der Schweiz.

4.5.2. Kritik und Ablehnung

Die **Kantone** sind der Ansicht, dass die Kompetenz zur Durchführung der Überprüfung nicht bei ihnen, sondern beim Bund (ggf. beim **BAZG**) liegen sollte, um unnötige Leerläufe zu vermeiden. Sollte die derzeitige Kompetenzverteilung bestehen bleiben, sei mit erheblichen personellen und finanziellen Aufwänden zu rechnen, die auf die Kantone zukommen würden. In diesem Zusammenhang werde die Frage nach einem finanziellen Ausgleich des Bundes an die Kantone aufgeworfen. Zudem kritisieren die Kantone den hohen Ressourcenaufwand sowie die sich stellenden Haftungsfragen im Zusammenhang mit Personen, die in ein **BAZ** begleitet werden müssen.

Die **SP** fordert zahlreiche Anpassungen bei der Umsetzung. Sie betont insbesondere die Notwendigkeit, die Rechte von Asylsuchenden während der Überprüfung zu gewährleisten, indem rechtliche Unterstützung frühzeitig und umfassend bereitgestellt und die Überprüfung generell innert drei Tagen durchgeführt werde. Die **SVP** äussert sich kritisch und lehnt die neuen administrativen Anforderungen wie unter anderem die Begleitung in ein **BAZ**, die verlängerten Flughafenverfahren und den Überwachungsmechanismus ab. Die Überprüfungsverordnung sei ein weiteres Beispiel für ineffiziente und teure Bürokratie. Nach Ansicht der **FDP** haben die gesetzlichen Anpassungen sicherzustellen, dass Asylsuchende in der Schweiz nicht bessergestellt würden als diejenigen, die an den Schengen-Aussengrenzen ein Verfahren durchlaufen.

Die **EKM** weist darauf hin, dass die geplanten Überprüfungsmaßnahmen die Gefahr bergen, dass Migrantinnen und Migranten fälschlicherweise als «irregulär» klassifiziert würden und ihre

Rechte dadurch gefährdet seien. Sie fordert, dass alle Verfahren im Einklang mit den Grundsätzen des internationalen Rechts, insbesondere den Menschenrechten, durchgeführt werden.

Die **CSP** fordern bessere Rechtsschutzgarantien, transparente Verfahren und eine stärkere Überwachung der Überprüfung.

Unter anderen beanstandet insbesondere der **SGB**, dass ein Teil der Regelungen den Zugang zu einem vollwertigen und individuellen Asylverfahren in Frage stellen könnte.

Seitens der **interessierten Kreise** herrscht eine durchwegs kritische bis ablehnende Haltung gegenüber der Prüfungsverordnung und ihrer unklaren Umsetzung ins Schweizer Recht vor. Gefordert werden insbesondere menschenrechtskonforme Verfahren inklusive Rechtsschutz und Beschwerdemöglichkeiten, die Einrichtung eines unabhängigen und weisungsbefugten Überwachungsmechanismus, klare Standards für die Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung sowie die Vermeidung unverhältnismässiger Inhaftierungen (u. a. **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, FP, ODAGE** und **ZiAB**).

HEKS fordert einen umfassenden Rechtsschutz während der Überprüfung, klare Festhaltungsregelungen sowie präzisere Verfahren und mehr Transparenz zur Sicherstellung der Menschenrechte. **FIZ** und **Plateforme Traite** bemängeln die ungenügende Berücksichtigung von Vulnerabilitäten und das erhöhte Risiko für Ausbeutung.

AICH, J+P, Schweizer Bischofskonferenz und **weitere Organisationen** fordern die Schweiz auf, die Prüfungsverordnung menschenrechtskonform zu gestalten, die Rechte der Schutzsuchenden zu wahren und internationale Standards strikt einzuhalten.

Die **SFH** und das **SRK** fordern eine gründliche Überarbeitung des Verfahrens, um die Rechte der Betroffenen zu sichern, den Zugang zu rechtlichem Beistand zu gewährleisten und eine transparente, rechtskonforme Durchführung der Überprüfung sicherzustellen. Das **SRK** führt diesbezüglich aus, dass insbesondere Schulungen zu den Grund- und Menschenrechten für die zuständigen Behörden zugänglich sein sollten.

SolidaritéS und **stopexclusion** lehnen die Übernahme der Prüfungsverordnung strikt ab.

4.6. Weitere in der Vernehmlassung vorgebrachte Anliegen

Unabhängig von der Übernahme und Umsetzung des EU-Pakts wurden insbesondere von den Parteien und interessierten Kreisen, die den Vorlagen kritisch gegenüberstehen oder diese ablehnen, unter anderem folgende Anliegen vorgebracht:

- Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme (VA) an die Qualifikationsverordnung;
- Übernahme des subsidiären Schutzes für VA bzw. Schaffung eines neuen Schutzstatus;
- Umbenennung der VA in «humanitärer Schutzstatus»;
- Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F und Angleichung zwischen dem Status F und dem Status S;
- Übernahme gewisser Bestimmungen der EU-Aufnahme- und der Daueraufenthaltsrichtlinie;
- Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Resettlement-Programm sowie Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms;

- Anpassung der restriktiven Vergabe von humanitären Visa;
- Erleichterung des Familiennachzugs;
- Streichung von Artikel 89b AsylG betreffend die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Fall einer Nichtüberstellung;
- Wiedereinführung des Botschaftsasyls.

Die **FDP** fordert ferner, die Asylsuchenden in der Schweiz hinsichtlich Unterbringung, medizinische Versorgung und Sozialleistungen nicht besser zu stellen als diejenigen, die ein Grenzverfahren in der EU durchlaufen. Zudem sollten Drittstaaten, die sich weigern, abgewiesene Migrantinnen und Migranten zurückzunehmen, stärker unter Druck gesetzt werden.

4.6.1. Subsidiärer Schutz, humanitärer Schutzstatus und Vereinheitlichung des F- und S-Status

AsyLex, SP, EVP, SFH, Schweizer Bischofskonferenz, FP, FIZ, J+P, ODAGE, CSP und **HEKS** fordern eine Angleichung der Rechtsstellung von Personen mit einer VA an diejenige von Personen, die in der EU vom subsidiären Schutzstatus gemäss den Artikeln 20–36 der Qualifikationsverordnung profitieren, und damit einen einheitlichen, langfristigen und humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus würde ein Schritt hin zu einer Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine VA erhalten. Nach Ansicht von **ODAGE** liege der Unterschied zwischen dem subsidiären Schutz und der VA im Status an sich: Die VA sei eine Ersatzmassnahme für rechtskräftige Wegweisungsentscheide, die nicht vollstreckt werden können. Der subsidiäre Schutz sei ein vollwertiger Status, der anstelle einer Rückführung gewährt werde. Die **ODAGE** nimmt den EU-Pakt zum Anlass, die Schweiz aufzufordern, sich an die europäischen Grundsätze in diesem Bereich anzupassen.

Bündnis Asyl, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Pikett Asyl, sofs und **CSP** fordern zusätzlich die Umbenennung der VA in «humanitärer Schutzstatus» und die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.

Die **GRÜNEN** teilen die geäusserte Kritik und werden ihre grundlegende Haltung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen davon abhängig machen, wie der Bundesrat und das Parlament sich zur Forderung stellen, einen neuen subsidiären Schutzstatus zu schaffen.

SFH und **HEKS** setzen sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-Status ein. Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus sei gemäss **SFH** ergänzend dazu zu sehen.

4.6.2. Familiennachzug

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl** und **sofs** im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden. Entsprechend sollten die Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Artikel 51 AsylG oder zumindest in Artikel 71 AsylG angeglichen und die EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug konsequent umgesetzt werden.

4.6.3. Übernahme der Aufnahmerichtlinie, der Daueraufenthaltsrichtlinie und der Resettlement-Verordnung

Ferner schlagen **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl, sosf** und **die GRÜNEN** vor, dass die Schweiz gewisse Bestimmungen der Aufnahmerichtlinie (Art. 17–20, 22 und 24–28) und der Daueraufenthaltsrichtlinie (Art. 4 und 5) ins nationale Recht übernehmen und sich an der Resettlement-Verordnung beteiligen solle. Ferner solle die Schweiz das nationale Resettlement-Programm wieder aufnehmen, um schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen. Gleichzeitig solle sie ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

Auch die **CSP** schlagen vor, das Schweizer Recht mit den europäischen Standards der Aufnahmerichtlinie zu harmonisieren. Dasselbe gelte für die Resettlement-Verordnung. Das **SRK** spricht sich ebenfalls dafür aus, gewisse Elemente der Resettlement-Verordnung (Erweiterung des Kreises der Begünstigten und Anspruchsberechtigten, Einführung eines Rechts auf Familienzusammenführung für UMA, Regelung des Kindeswohls, Festlegung der maximalen Verfahrensdauer, Festlegung des Beweinsniveaus in Bezug auf die Familienzusammenführung) zu übernehmen. Auch das **UNHCR** würde es begrüessen, wenn sich die Schweiz dazu entschliesse, die Resettlement-Verordnung freiwillig umzusetzen. Bei einer Beteiligung würde die Schweiz ihre Erfahrungen einbringen können und ihrerseits vom Austausch und der Koordination mit anderen Resettlement-Staaten profitieren. Dies könnte auch zur Kostensenkung des Aufnahmeverfahrens beitragen. Daher empfiehlt es, in den Umsetzungserlass zumindest eine Ermächtigungsnorm aufzunehmen, die es dem Bundesrat ermögliche, sich an diesem EU-Programm zu beteiligen, ähnlich wie dies bereits für den Solidaritätsmechanismus vorgesehen sei.

4.6.4. Streichung von Artikel 89b AsylG (Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone)

FP, FIZ, Plateforme Traite, die GRÜNEN, SP, SFH und **HEKS** schlagen die Streichung des geltenden Artikels 89b AsylG vor, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern und den Kantonen mehr Spielraum für die Umsetzung humaner Überstellungspraxen einzuräumen.

5. Detaillierte Ergebnisse im Einzelnen, aufgegliedert nach Vorlagen und Themen

5.1. Vorlage 1 (AMMR- und Krisenverordnung)

5.1.1. Überstellung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA)

Informationsfluss

Bei der Überstellung von UMA an einen anderen Dublin-Staat stellen sich aus Sicht des Kantons **AG** und der **VKM** in Bezug auf das Kindeswohl gewisse Fragen: Aus den Unterlagen gehe nicht hervor, wie sich der Informationsfluss der bereits getätigten Abklärungen durch die Mitgliedstaaten gestalten bzw. ob die kantonalen Vollzugsbehörden Einsicht in die Kindeswohlabklärungen erhalten würden. Dies sei unabdingbar, da sie sowohl gemäss der AMMR-Verordnung als auch gemäss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107) der vorrangigen Berücksichtigung und entsprechenden Ermittlung des Kindeswohls verpflichtet seien und ohne diese Unterlagen selbst umfangreiche Kindeswohlabklärungen tätigen müssten. Zudem sei unklar, zu welchem Zeitpunkt die allfälligen Informationen an die kantonalen Vollzugsbehörden überwiesen würden, zumal diese angehalten seien, die UMA-Verfahren prioritär zu behandeln. **AG** und die **VKM** regen daher an, die Vorgaben der AMMR-Verordnung bezüglich der Kindeswohlabklärungen auf Verordnungsstufe zu präzisieren.

Mehraufwand bei den Kantonen

Nach Ansicht des Kantons **AG** werde die kindsgerechte Gestaltung einer Rückführung bei den Migrationsbehörden und bei allfälligen Begleitpersonen (Kantonspolizei oder soziale Begleitungen) zu einem erheblichen Mehraufwand führen.

Verzicht auf die Überstellung von UMA

AsyLex hält fest, dass zukünftig auch bei Kindern der Staat der ersten Einreise zuständig sei, und nicht mehr der Staat, in dem sie sich zu dem Zeitpunkt aufhalten würden. Dies würde bedeuten, dass UMA vermehrt überstellt würden. Entsprechend sei die Gefahr von Zwangsausschaffungen bei Kindern offensichtlich.

Gemäss **FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH, HEKS, SRK** und **CSP** wende sich Artikel 25 Absatz 5 der AMMR-Verordnung von der Rechtsprechung des EuGH¹⁴, wonach UMA grundsätzlich nicht in einen anderen Dublin-Staat zu überstellen seien, und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. **FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, SFH, HEKS** und **CSP** sehen diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisieren sie scharf.

Die **SP** geht ebenfalls davon aus, dass jede Überstellung von UMA in einen anderen Mitgliedstaat dem Kindeswohl zuwiderlaufe. Aus diesem Grund fordern **AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, HEKS, SRK** und **CSP**, dass auf Überstellungen von UMA verzichtet werde. Das SEM solle in diesen Fällen das Asylgesuch weiterhin selbst prüfen. **FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, SFH, EKM, ODAGE, HEKS, SRK** und **CSP** fordern, dass in Fällen, in denen UMA über keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern verfügen, weiterhin auf das Asylgesuch eingetreten werde, sofern dies dem Kindeswohl diene.

¹⁴ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013

Beweislastumkehr bei der Beurteilung des Kindeswohls

Neu sieht die AMMR-Verordnung eine Umkehr der Beweislast bei der Beurteilung des Kindeswohls vor: Artikel 25 Absätze 2 und 3, in dem es um die Zusammenführung des UMA mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwendet nicht mehr die Formulierung «*sofern es dem Kindeswohl dient*», sondern «*sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft*». **EVP, SP, SFH, HEKS** und **SRK** gehen davon aus, dass das SEM seine Praxis nicht ändern und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommen werde. Auch **AICH** kritisiert diese Regelung, da unklar bleibe, wie das Kindeswohl definiert und garantiert werde. **ODAGE** fordert, dass im Gesetz die Vermutung verankert werde, dass es grundsätzlich im besten Interesse des Kindes sei, in dem Staat zu bleiben, in dem es zuletzt einen Antrag auf Schutz gestellt habe. Die **CSP** halten fest, dass aufgrund dieser Beweislastumkehr ein kostenloser Zugang zu Rechtsvertretern und Vertrauenspersonen für UMA umso wichtiger sei.

Möglichkeit von UMA, jederzeit ein Asylgesuch zu stellen

Die AMMR-Verordnung sieht vor, dass UMA jederzeit ein Asylgesuch stellen können, selbst wenn die vorgesehenen Fristen für die Einreichung eines Gesuchs nicht eingehalten wurden (Art. 39 Abs. 1 Unterabs. 4). Nach Ansicht von **ODAGE** sollte diese Möglichkeit nur in Ausnahmefällen genutzt werden. Die Umstände, welche die Anwendung dieser Aufnahme ermöglichen (Kindeswohl), seien im Gesetz oder auf Verordnungsebene festzulegen. Insbesondere solle vorgesehen werden, dass die Zustimmung des Kindes, sofern es urteilsfähig sei, eingeholt und respektiert werden müsse.

Selbsteintritt bei UMA

Um die Vorgaben der KRK einzuhalten, brauche es einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohl des Kindes entspreche. Folglich fordern **AsyLex, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, FIZ, Plateforme Traite** und **Caritas**, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen Gebrauch gemacht werde.

Gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl** und **sofs** sei insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines UMA grundsätzlich dem Kindeswohl widerspreche, alternativ müsse in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern.

Aufnahme eines Verweises auf Artikel 23 der AMMR-Verordnung in das AsylG

Das **UNHCR** begrüsst die in der AMMR-Verordnung enthaltenen Garantien für Kinder und verweist dabei insbesondere auf die Artikel 23, 25 Absätze 2, 4 und 5. Um sicherzustellen, dass diese detaillierten Regelungen auch in die Praxis umgesetzt werden, solle im AsylG zumindest ein Verweis auf Artikel 23 der AMMR-Verordnung aufgenommen werden. Zudem seien weitere Umsetzungsbestimmungen auf Verordnungsebene hinsichtlich der Durchführung von adäquaten Kindeswohlprüfungen im Einzelfall sowie deren Berücksichtigung bei Entscheiden über die Zuständigkeit aufzunehmen. Das Gleiche gelte auch für die Berücksichtigung anderer besonderer, etwa medizinischer, Bedürfnisse. Um Verbesserungen zu erreichen, seien die Erarbeitung und Implementierung von spezifischen Abklärungsverfahren, entsprechende Schulungen durch Fachleute und allenfalls auch der Einbezug von Kinderschutzspezialisten notwendig. Die Implementierung der AMMR-Verordnung in der Schweiz biete die Möglichkeit, konkrete und notwendige Verbesserungen vorzusehen. Hierfür würde sich etwa die AsylV1¹⁵ anbieten,

¹⁵ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311)

in deren Artikel 7 bereits auf die spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren hingewiesen werde. Weitere Spezifizierungen könnten etwa im Handbuch oder Betriebskonzept des SEM vorgesehen werden.

Zugang zu Rechtsvertretung

AICH fordert den umfassenden Zugang zu rechtlichen Beschwerdemöglichkeiten für UMA. Geflüchtete müssten die Möglichkeit haben, Entscheidungen anzufechten und ihre Rechte wirksam durchzusetzen. Dies erfordere eine zugängliche und kindgerechte rechtliche Unterstützung ab der ersten Phase des Verfahrens.

5.1.2. Dublin-Haft

Neuer Haftgrund «Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung»

AG, BL, BS und **OW** begrünnen die Einführung des zusätzlichen Haftgrunds «Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung» für die Dublin-Administrativhaft (Art. 44 der AMMR-Verordnung). Gemäss **AG** eröffne die Neuerung den Migrationsbehörden deutlich mehr Raum, im Dublin-Verfahren eine ausländerrechtliche Administrativhaft anzuordnen und so die Überstellung – während der ohnehin kurzen Frist – sicherzustellen. Gemäss **BS** könne dadurch der durch die kürzere Dauer der Dublin-Haft entstandene Zeitdruck bei den Behörden etwas abgefedert werden.

AG, AR, BL, BS, GL, GR, NW, SH, SO, TG, TI, UR und **ZH** sowie **VKM, KKPKS** und **KKJPD** regen an, dass der neue Haftgrund (Art. 76a VE-AIG) möglichst grosszügig und gemäss **BS** auch niederschwellig ausgelegt und in der nationalen Gesetzgebung so verankert werden solle, dass er insbesondere auch bei Personen, die das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen könne. Mehr Möglichkeiten, Personen im Dublin-Verfahren zu inhaftieren, sei gemäss **BS** für eine höhere Vollzugsrate sehr wichtig. Dass bei den Haftanordnungen rechtsstaatliche Grundsätze wie die Verhältnismässigkeit gewahrt werden müssten, verstehe sich laut **BS** von selber und finde ohnehin immer Beachtung.

Gemäss **AsyLex** eigne sich der neu eingefügte Haftgrund nicht, um die Anordnung einer administrativen Haft zu rechtfertigen. **ODAGE** erachtet den Haftgrund ebenfalls als problematisch. Diese Art der Inhaftierung solle das Vorrecht einer strafrechtlichen Haft bleiben. **ODAGE** ist daher der Ansicht, dass die Schweiz diesen Haftgrund nicht im Migrationskontext anwenden sollte.

Haftgrund «Fluchtgefahr»

AG, BS, KKPKS und **KKJPD** begrünnen die Neuerung, wonach neu nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», sondern lediglich eine «Fluchtgefahr» vorausgesetzt werde, sofern keine mildere Massnahme zur Verfügung stehe.

AG, AR, BL, BS, GL, GR, NW, SH, SO, TG, TI und **UR** sowie **VKM** regen an, auch diese Anpassung in der nationalen Gesetzgebung so umzusetzen, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet werde. Nur so könnten die Kantone ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen. Entsprechend schlägt **ZH** vor, Artikel 76a Absatz 1 Buchstabe a VE-AIG dahingehend anzupassen, dass nicht mehr «konkrete Anzeichen» für die Untertauchungsgefahr nötig seien, sondern blosse «Anzeichen» dafür genügen würden.

Ablehnung der Erweiterung der Haftgründe

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl und **sosf** lehnen die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems grundsätzlich ab.

AsyLex lehnt die vorgeschlagene Erweiterung der Haftgründe ab. Diese Erweiterung sei unverhältnismässig. Der neu eingefügte Haftgrund «Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung» eigne sich insbesondere nicht, um die Anordnung einer administrativen Haft zu rechtfertigen. Der Begriff «Fluchtgefahr» werde ohne klaren Bezug zu strafrechtlich relevanten Taten genutzt und diene einer beliebigen Erweiterung der Interpretationsmöglichkeiten, ohne dass dazu die Begehung einer Straftat erforderlich wäre.

Gemäss **AsyLex, FIZ, Plateforme Traite** und **SFH** seien die neuen Haftgründe nur als letzte Massnahme einzusetzen. Die Schweiz solle die AMMR-Verordnung so auslegen, dass weiterhin das Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr erforderlich sei, um eine administrative Haft anzuordnen. Die breit gefasste Formulierung verleihe den kantonalen Behörden erheblich mehr Ermessensspielraum und werde folglich zu einer stärkeren Divergenz in den kantonalen Praktiken führen.

Das **UNHCR** ist besorgt, dass der Haftgrund «Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung» sehr weitreichend sein könnte. Es sei sicherzustellen, dass dieser Haftgrund in der Praxis eng ausgelegt und angewendet werde. Dies könne am besten durch weitere detailliertere Regelungen in Artikel 76a VE-AIG erreicht werden, wie dies auch bereits für den Haftgrund der Fluchtgefahr in Artikel 76a Absatz 2 AIG geschehen sei.

Mehraufwand bei den Kantonen

AG geht davon aus, dass aufgrund der neuen Haftgründe mit einer erhöhten Anzahl an ausländerrechtlichen Administrativhaften zu rechnen sei. Dies führe zu einem deutlichen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden und sei ohne zusätzliche Personalressourcen nicht zu bewältigen. Die zusätzlich notwendigen Haftplatzkapazitäten seien gemäss **AG** nicht bezifferbar, weil das Mengengerüst aktuell nicht abzuschätzen sei. Auch **NW** weist auf den Mehraufwand hin.

In Bezug auf die Haftplätze weist der Kanton **SG** darauf hin, dass er aktuell sowie in naher Zukunft nicht über genügend Haftplätze verfüge. Es seien Engpässe in der Unterbringung und im Wegweisungsvollzug zu befürchten.

Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Dublin-Haft

Die AMMR-Verordnung sieht ausdrücklich vor, dass die Haft nicht länger dauern darf als notwendig, um das Verwaltungsverfahren mit gebotener Sorgfalt durchzuführen (Art. 44 Abs. 3 der AMMR-Verordnung). Diese Regelung werde jedoch nicht in Artikel 76a VE-AIG aufgenommen. Auch wenn sich diese Beschränkung selbst ohne explizite Nennung bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergebe, würde das **UNHCR** es begrüßen, wenn die Schweiz diese in Artikel 76a VE-AIG aufnehmen würde.

Verkürzung der Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Durch die Verkürzung der Dauer der Administrativhaft werden gemäss **AG** die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren verkürzt. Der Kanton steht dieser Anpassung kritisch gegenüber, da bereits die heute geltenden Fristen teilweise zu kurz seien. Auch **OW** erachtet insbesondere die verkürzte Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft als problematisch.

Auch die **KKPKS** sieht die Verkürzung der Haftdauer als problematisch an. Mit der vorgesehenen und bindenden Verkürzung dieser ohnehin knappen Fristen werde eine noch engere Koordination notwendig sein, um zu verhindern, dass Personen nach Ablauf der Fristen aus der Administrativhaft entlassen werden müssen und gegebenenfalls untertauchen, bevor ihre Wegweisung, Ausweisung bzw. Wiederaufnahme vollzogen werden konnte. Dies gelte es mit Blick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhindern, zumal die in Artikel 74 AIG vorgesehenen Massnahmen in dieser Hinsicht in vielen Fällen keinen wirksamen Ersatz für eine Inhaftierung darstellen würden. Dieses Anliegen teilt **OW**. Er ergänzt, dass er die Beschleunigung des Dublin-Verfahrens zwar begrüsse, es innerhalb dieser kurzen Frist aber nicht (mehr) möglich sei, ein korrektes Verfahren zu gewährleisten.

Gemäss **LU** würden für die Überführung von Personen weitere Hürden geschaffen. Aufgrund dessen betont **AG**, dass die kantonalen Behörden darauf angewiesen seien, dass das SEM die Entscheide umgehend erlasse und den zuständigen Vollzugsbehörden zustelle, was heute aufgrund der grossen Auslastung des SEM teilweise nicht möglich sei. (Noch) kürzere Fristen könnten die Einhaltung der Überstellungsfrist gefährden und brächten ein erhöhtes Risiko mit sich, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren wegen Verfristung an die Schweiz übergehe. Um die zeit- und sachgerechte Bearbeitung des zu erwartenden Anstiegs der Dublin-Fälle unter erhöhtem Zeitdruck zu gewährleisten, würden zusätzliche Personalressourcen notwendig sein. Der Kanton **BL** teilt dieses Anliegen, obwohl er die vorgesehene Taktung des Verfahrens der Dublin-Vorbereitungshaft grundsätzlich begrüsse. **AG** beantragt, die umgehende Fällung der SEM-Entscheide und deren umgehende Zustellung an die kantonalen Vollzugsbehörden auf Verordnungsstufe zu verankern.

LU weist darauf hin, dass in Bezug auf die Dublin-Vorbereitungshaft in Artikel 76a Absatz 3 Buchstabe a VE-AIG der optimale Ablauf der Abklärung der Dublin-Situation dargestellt werde. Sollten diese optimalen Fristen nicht eingehalten werden, genüge entsprechend auch die Dauer der Vorbereitungshaft nicht und die inhaftierte Person müsse freigelassen werden.

Gemäss **BS, GE, NW, SH, SO, TI** und **UR** sowie der **VKM** sollte die Verkürzung der Dublin-Vorbereitungshaft für die kantonalen Migrationsämter in der Regel kein Problem darstellen bzw. diese nur indirekt betreffen. Der häufigste Anwendungsfall seien die Kategorie III-Fälle. Hier werde die Vorbereitungshaft mit Vorliegen des Nichteintretensentscheids des SEM in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt. **BS** und **GR** sowie die **VKM** weisen darauf hin, dass der Zeitdruck vor allem für die Bundesbehörden spürbar sein werde, da sie die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staats möglichst schnell den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden zustellen müssen.

Verkürzung der Dauer der Dublin-Ausschaffungshaft

Die Gründe für die Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft von maximal sechs auf fünf Wochen seien gemäss **BL** nicht nachvollziehbar. Der Vollzug der Dublin-Wegweisungen aus der Dublin-Ausschaffungshaft heraus könne heute zwar in einem Grossteil der Fälle innerhalb von sechs Wochen erfolgen. Es bestünden allerdings gewichtige Abhängigkeiten: So müssten Flugverbindungen bereitstehen, und die Zielstaaten müssten die Betroffenen auch entgegennehmen. Notwendig sei je nach Sachlage auch eine medizinische Begutachtung. Wichtig sei aber letztlich auch eine gewisse Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen. Es komme immer wieder vor, dass eine unbegleitete Dublin-Ausschaffung verweigert werde. In der Folge müsse innert kürzester Frist eine polizeilich begleitete Ausschaffung organisiert werden, was alle involvierten Stellen, insbesondere aber die Polizei ausserordentlich beanspruche. Rein zeitlich gesehen sei es bereits heute jeweils sehr knapp – mit einer Verkürzung der Haftdauer werde es in einigen Fällen unmöglich werden, und zwar nicht nur in Zeiten, in welchen schon knappe Flugkapazitäten bestehen würden (Ferien, Feiertage usw.).

LU weist darauf hin, dass das heutige System davon ausgehe, dass zuerst ein unbegleiteter Versuch gestartet werde, dann folge ein im Linienflug durch die Polizei begleiteter Versuch und erst als letzte Option finde ein Sonderflug statt. Mit der Verkürzung der Haft würden die Vollzugskantone nicht darum herumkommen, in gewissen Phasen, bei gewissen Personen und in gewisse Länder konsequent nur in begleiteten Linienflügen oder sogar per Sonderflug rückzuführen. Dies könne laut **LU** aus Ressourcengründen aber auch aus Gründen der Belastung für die Betroffenen nicht das Ziel sein.

Auch **BS, GL, GR, NW, SH, SO, TG, TI, UR, VS** und **ZH** sowie die **VKM** weisen darauf hin, dass die Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft alle beteiligten Behörden unter erheblichen Zeitdruck setzen würde, vor allem wenn die Person nicht kooperiere und alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug durchlaufe. **VS** hebt zudem die beschränkten finanziellen Ressourcen der Kantone hervor. **SO** weist darauf hin, dass als Konsequenz eine vermehrte Übernahme von Dublin-Fällen ins nationale Asylverfahren erfolge.

Die **VKM** regt an, als Massnahme gegen eine Verfristung die umgehende Fällung der SEM-Entscheide und deren umgehende Zustellung an die kantonalen Vollzugsbehörden auf Verordnungsstufe zu verankern.

Nationale Umsetzung der Haftdauer widerspricht Vorgaben der AMMR-Verordnung

In Bezug auf die Haftdauer halten **AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, SP, ODAGE, UNHCR, HEKS, SRK** und **CSP** fest, dass die nationale Umsetzung der Haftregelung für das Dublin-Verfahren den Vorgaben der AMMR-Verordnung widerspreche. Die vierwöchige Vorbereitungshaft sei europarechtswidrig, da die AMMR-Verordnung lediglich eine Frist von drei Wochen vorsehe. Sie verweisen diesbezüglich zudem auf die Rechtsprechung, darunter das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.). Dieses bestätigte, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht der asylsuchenden Person anzulasten seien, keine Haftverlängerung rechtfertigen würde. **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs** und **ODAGE** verweisen zudem auf Artikel 11 Absatz 1 der Aufnahme richtlinie, der dieselben Vorgaben beinhalte. **FP, FIZ, Plateforme Traite, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, SP, SFH, UNHRC, CSP** und **HEKS** schlagen eine entsprechende Anpassung von Artikel 76a Absatz 3 Buchstabe a VE-AIG vor. Zudem verlangt **FP** in Absatz 6 eine Ergänzung, dass die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer individuell begründet werden müssen. Auch **AsyLex** fordert eine Anpassung des Artikels. Die Dublin-Vorbereitungshaft dürfe die dreiwöchige Maximaldauer nicht überschreiten, und die Frist für die Dublin-Ausschaffungshaft müsse ab der Zustimmung des Aufnahmestaats beginnen, wie es die AMMR-Verordnung festlege.

ODAGE weist darauf hin, dass es die Aufgabe des SEM sei, einen Nichteintretensentscheid zu fällen, damit die dreiwöchige Haftfrist eingehalten werden könne. Ansonsten müsse die betroffene Person wieder freigelassen werden.

Bezüglich der Dublin-Ausschaffungshaft sieht Artikel 76a Absatz 3 Buchstabe c VE-AIG eine regelkonforme fünfjährige Haftdauer vor. Diese Frist beginnt jedoch gemäss der nationalen Regelung erst ab Eröffnung des Wegweisungsentscheids zu laufen, während Artikel 45 Absatz 3 der AMMR-Verordnung verlangt, dass die Haftfrist ab dem Zeitpunkt beginnt, an welchem dem Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wird. Diese Abweichung im schweizerischen Recht sei gemäss **ODAGE** unzulässig und führe nach Auffassung von **AsyLex** zu einer längeren Inhaftierungsdauer ohne rechtliche Grundlage, was einen erheblichen

Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen darstelle. Diese Bestimmung sei daher ebenfalls europarechtswidrig.

ODAGE hält fest, dass die AMMR-Verordnung in Artikel 45 Absatz 3 vorsehe, dass die Frist erst dann zu laufen beginne, sobald die Überstellung materiell möglich sei. Die Frist beginne somit nicht im Fall des Untertauchens der betroffenen Person zu laufen.

Das **UNHCR** begrüsst, dass die Schweiz eine Maximaldauer für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft festgelegt habe und den gegenwärtigen Gesetzesvorschlag genutzt habe, diese zu verkürzen (Art. 76a VE-AIG).

Unzureichende Begründung der Haft und deren Dauer

AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Pikett Asyl, sosf, die GRÜNEN, SP, EVP, SFH, UNHCR, HEKS, SRK und **CSP** sind der Ansicht, dass die Begründung der Haft und deren Dauer unzureichend seien. Derzeit werde die Dublin-Haft immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolge in der Praxis nicht.

Daher schlagen **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl** und **sosf** einen neuen Artikel 80b AIG vor, der festhalte, dass Haftanordnungen individuell zu begründen seien, und führen die einzelnen Angaben auf, welche die Begründung zu enthalten habe. Auch **SP, SFH, UNHCR** und **CSP** fordern, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werde. Die **EVP** schlägt eine entsprechende Bestimmung mit einem neuen Absatz 6 in Artikel 76a E-AIG vor. Die **CSP** schlagen zudem vor, dass diese Begründungspflicht auf alle Arten der Administrativhaft ausgeweitet werde.

Haftanordnung und Rechtsvertretung im Dublin-Verfahren

Gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl** und **sosf** sollte die Haftanordnung im Dublin-Verfahren durch eine richterliche Instanz erfolgen. Sie schlagen zudem entsprechende Anpassungen von Artikel 80 AIG und einen neuen Artikel 80a Absatz 3^{bis} AIG vor, der festhalte, dass von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung bestellt werden müsse.

Unentgeltliche Rechtsvertretung von Amtes wegen bei Anordnung der Dublin-Administrativhaft

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl und **sosf** führen unter Verweis auf die Aufnahmeleitlinie aus, dass der EU-Pakt vorsehe, im Fall einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen. Sie fordern eine neue Bestimmung im AIG (neuer Art. 80c AIG). **AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, die GRÜNEN, SP, SFH, HEKS** und **UNHCR** fordern ebenfalls eine unentgeltliche Rechtsvertretung ab Haftanordnung. Die Bereitstellung einer solchen Unterstützung sei unerlässlich, um sicherzustellen, dass Haftmassnahmen im Einklang mit internationalen rechtlichen Standards stehen und die Personen sich im Verfahren rechtlich zurechtfinden sowie die Möglichkeit besitzen, die rechtliche Überprüfung zu verlangen.

Regelmässige Haftüberprüfung von Amtes wegen

Die Anordnung der Dublin-Haft solle gemäss **AsyLex, FP, FIZ, ODAGE, Plateforme Traite, J+P, Schweizer Bischofskonferenz, SP, SFH, UNHCR, HEKS** und **CSP** von Amtes wegen überprüft und nicht über die in der AMMR-Verordnung vorgesehene Dauer hinausgehen. **FP,**

FIZ, Plateforme Traite, SFH, HEKS und **CSP** schlagen eine entsprechende Anpassung von Artikel 80a Absatz 3 AIG vor.

Gemäss **den GRÜNEN** müsste die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft von Amtes wegen richterlich aufgrund einer mündlichen Verhandlung überprüft werden.

Alle Inhaftierten müssten gemäss **AICH** die Möglichkeit haben, die Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit ihrer Inhaftierung anzufechten und ihre Rechte effektiv wahrzunehmen. Die Schweiz solle Mechanismen bereitstellen, die diesen Zugang sicherstellen und stärken.

Information über Möglichkeit der Haftüberprüfung

AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, SFH, UNHCR und **HEKS** fordern, dass sichergestellt werde, dass alle Personen in Haft unmittelbar und verständlich über ihre Möglichkeit einer Haftüberprüfung informiert werden.

Administrativhaft bei Kindern

Aus Sicht von **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl, sosf, FP, FIZ, J+P, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH, UNHCR, HEKS, CSP** und **Caritas** könne eine Inhaftierung bzw. Zwangsmassnahmen zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen.

Daher fordern **FP, FIZ, J+P, Plateforme Traite, die GRÜNEN, EVP, SFH, Schweizer Bischofskonferenz, HEKS, SRK, CSP** und **Caritas**, auf die Inhaftierung von Kindern generell zu verzichten. Eine Inhaftierung Minderjähriger widerspreche gemäss **SP** der KRK. Auch auf die Inhaftierung von Eltern solle verzichtet werden (**FP, FIZ, SP, SFH, Schweizer Bischofskonferenz, HEKS** und **CSP**). **AICH** betont ebenfalls, dass die Inhaftierung von Kindern und Familien unter allen Umständen ausgeschlossen werden müsse.

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl und **sosf** fordern für UMA unter anderem die Gewährleistung eines unentgeltlichen Zugangs zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen. Es sollten klaren Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden.

ODAGE und **SRK** erinnern daran, dass die Inhaftierung von Minderjährigen eine Massnahme sein sollte, die als letztes Mittel eingesetzt werde. Die Dauer habe so kurz wie möglich zu sein. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sei das Wohl des Kindes zu berücksichtigen. **ODAGE** hält fest, dass eine Inhaftierung von Kindern im Zusammenhang mit der Einwanderung immer eine Verletzung der Rechte des Kindes darstelle.

Grundsätzliche Ablehnung der Administrativhaft im Dublin-Verfahren

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl und **sosf** lehnen ganz grundsätzlich die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems ab. Mit der Übernahme der AMMR-Verordnung sollten die Spielräume genutzt und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. **FIZ, Plateforme Traite, AICH, SP** und **EVP** fordern, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung, wie in der AMMR-Verordnung vorgesehen, nur als letzte Massnahme angewendet werde. Es gäbe nach Ansicht von **AICH** mildere Alternativen wie regelmässige Meldepflichten oder die Unterbringung in offenen Einrichtungen.

5.1.3. Verlängerung der Zuständigkeitsfristen/-perioden (Art. 29, 33, 37 und 46 der AMMR-Verordnung)

Zustimmung zur Verlängerung der Zuständigkeitsfristen

BS und **KKJPD** begrüßen die verlängerte Frist zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat, wenn die asylsuchende Person während des Dublin-Verfahrens untertaucht (Art. 46 der AMMR-Verordnung), da diese Fälle in der Praxis immer wieder vorkommen würden.

Grundsätzliche Ablehnung der Verlängerung der Zuständigkeitsfristen

Im Gegensatz dazu kritisieren **SGB** und **SP** die längere Überstellungsfrist. Dadurch seien die betroffenen Personen noch länger im Unklaren, wo sie sich mittel- oder langfristig niederlassen können. Auch **AsyLex**, **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **EVP**, **SFH**, **HEKS** und **CSP** betrachten diese Massnahme als unverhältnismässig und mit schwerwiegenden Konsequenzen für die betroffenen Personen und ihre Grundrechte. Die Verlängerung führe gemäss **AsyLex**, **FP**, **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBAA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sosf**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SFH** und **HEKS** zu einer erheblichen Unsicherheit und Entrechtung für Betroffene, die Jahre in einem Zustand der Ungewissheit und sozialen Isolation verbringen müssten. Die verlängerte Überstellungsfrist erschwere zudem die glaubhafte Darlegung ihrer Fluchtgeschichte. Aus diesem Grund solle die Schweiz die Verlängerung der Überstellungsfristen nur in streng begrenzten Ausnahmefällen zulassen und sich hierbei an eine restriktive und faire Auslegung halten. Auch **SP** und **SFH** fordern die restriktive Anwendung der Fristverlängerung.

Zudem fordern **SP**, **SFH** und **HEKS** zur Gewährleistung einer für die betroffenen Personen einheitlichen und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten fairen Praxis und Rechtssicherheit klare und transparente Regelungen auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen könnten.

Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre sei gemäss **FIZ** und **Plateforme Traite** für Opfer von Menschenhandel besonders problematisch. Anhand der aktuellen Situation mit der Verweigerung von Dublin-Rückübernahmen seitens Italiens und der gleichzeitigen Weigerung des SEM, in diesen Fällen vor Ablauf der Überstellungsfrist einen Selbsteintritt vorzunehmen, sähen sie in der Beratung bereits jetzt die verheerenden Auswirkungen.

Ablehnung der Verlängerung der Überstellungsfrist aufgrund medizinischer Anforderungen

Gemäss **AsyLex**, **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBAA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sosf**, **ZiAB** und **CSP** stelle eine Verlängerung der Überstellungsfrist aufgrund medizinischer Anforderungen eine unzumutbare Belastung für Personen mit unverschuldeten Krankheiten dar. Daher fordern **AsyLex**, **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **EVP** und **SFH** in diesen Fällen grundsätzlich die Anordnung eines Selbsteintritts und bei kurzfristigen Erkrankungen die Ansetzung eines neuen Überstellungstermins innerhalb der regulären sechsmonatigen Frist. Sie fordern klare und transparente Regelungen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund unverschuldeter gesundheitlicher oder anderer unvorhergesehener Umstände, die ausserhalb des Einflussbereichs der asylsuchenden Person liegen würden. **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBAA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sosf** und **ZiAB** verweisen dabei auf die Jawo-Rechtsprechung des EuGH. Im Fall von Krankheiten sei nie von einer vorsätzlichen Handlung der betroffenen Person auszugehen. Entsprechend fordern auch **FP**, **J+P**, **EVP** und **Schweizer Bischofskonferenz** einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstelle, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet würden.

Ausweitung der Definition «Flüchtigsein»

Gemäss **AsyLex**, **FP**, **FIZ**, **SFH** und **ZiAB** werde die Definition von «Flüchtigsein», ohne individuelle Umstände zu berücksichtigen, erheblich ausgeweitet. Es käme damit zu einer Vorverurteilung. **AsyLex** ist der Ansicht, dass dies der Rechtsprechung des EuGH widerspreche, und führt als Beispiel den Fall *Jawo* (C-163/17) auf. Entsprechend fordert **AsyLex** eine restriktive Handhabung der Verwendung dieser Regelung, um dem Beschleunigungsgebot gerecht zu werden und eine faire Bewertung der individuellen Situation zu gewährleisten. Gemäss **EVP**, **SFH** und **HEKS** solle die Meldung einer Fluchtgefahr nicht vorschnell erfolgen, da sie kaum rückgängig zu machen sei und zu problematischen Ergebnissen führen könne. Einheitliche Kriterien zur Feststellung von Fluchtgefahr seien daher unerlässlich.

Interpretationsspielraum beim Begriff «Untauglichmachen»

Gemäss **AsyLex**, **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **EVP** und **SFH** lasse die Interpretation bezüglich der Widersetzung der Überstellung und des absichtlichen «Untauglichmachens» einen zu hohen Spielraum.

Information über die Konsequenzen einer Fristverlängerung

AsyLex, **FP**, **SP**, **EVP**, **SFH** und **HEKS** erachten es als notwendig, alle asylsuchenden Personen umfassend und in einer für sie verständlichen Sprache über die Konsequenzen einer Fristverlängerung zu informieren. Diese Information solle detailliert und in einer Sprache erfolgen, die die betroffene Person verstehe, um sicherzustellen, dass sie ihre Rechte und Pflichten kenne und wahrnehmen könne. Zusätzlich regen **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **SFH** und **HEKS** an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

5.1.4. Austausch medizinischer Daten vor einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat (Art. 111a^{bis} VE-AIG)

LU merkt an, dass die Vollzugsbehörde für die gesundheitliche Situation der betroffenen Person verantwortlich und somit auf die Übermittlung der medizinischen Daten angewiesen sei. Die Behörde könne aufgrund der fehlenden Information ihrer Verantwortung nicht gerecht werden.

5.1.5. Ergebnis der Sicherheitskontrolle im Dublin-Verfahren (Art. 20 VE-AsylG)

SG weist darauf hin, dass die «Grenzbahnhöfe» im Vorentwurf ausser Acht gelassen wurden. Ergebe die Sicherheitskontrolle bereits an Grenzbahnhöfen, dass die asylsuchende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstelle, solle diese Person ebenfalls vom Dublin-Verfahren ausgeschlossen werden können.

5.1.6. Keine Verhinderung von Sekundärmigration

AsyLex gibt zu bedenken, dass härtere Regelungen Asylsuchende nicht von Sekundärmigration abhalten würden. Schlechte Bedingungen in einem Aufnahmeland seien ein bedeutender Anreiz zur Weiterreise. Auch seien die familiären und ethnischen Netzwerke zentral bei der Wahl des Ziellandes. Zur Reduktion der Sekundärmigration schlägt es vor, die Definition von «Familienangehörigen» auf mindestens erwachsene Geschwister auszuweiten und dazu Ehegatten in die Abhängigkeitsklausel miteinzubeziehen. Auch **FP**, **J+P**, **SP**, **SFH**, **Bischofskonferenz** und **CSP** sind der Ansicht, dass der EU-Pakt in Bezug auf die Verhinderung von Sekundärmigration an der falschen Stelle ansetze: Weiterreisen seien vielfach eine Reaktion auf

schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Ausserdem würden Menschen versuchen, in Länder zu gelangen, in denen sie bereits Familienangehörige und Bekannte haben. Auch solche Weiterreisen seien gemäss **FP** zu begrüssen, denn so sei eine gelingende Integration viel wahrscheinlicher.

5.1.7. Definition der «Familienangehörigen» (Art. 2 Abs. 8 und 34 der AMMR-Verordnung) und Familienzusammenführung

Keine Aufnahme von Geschwistern und Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden

AsyLex und **CSP** begrüssen zwar die vorgesehene Erweiterung des Familienbegriffs, bedauern jedoch, dass Geschwister vom Begriff weiterhin ausgeschlossen seien. Sie erachten es als notwendig, dass die Definition neu auch Geschwister mitumfasse. Zudem bedauert **AsyLex**, dass der Ausschluss der ehelichen Beziehungen, die noch nicht staatlich anerkannt wurden, aus der Familiendefinition der Abhängigkeitsklausel (Art. 34 der AMMR-Verordnung) beibehalten wurde, und verweist dabei auf das EuGH-Urteil C-745/21 vom 16. Februar 2023. **FP**, **SP**, **EVP**, **SFH** und **HEKS** begrüssen die Anpassung der Definition des Familienbegriffs ebenfalls, bedauern jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Auch **FIZ** und **Plateforme Traite** begrüssen die neue Definition. Für die genannten Konstellationen sehen **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SFH**, **HEKS** und **CSP** im Einzelfall aufgrund von Artikel 8 EMRK trotzdem die Pflicht, die Familieneinheit zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Auch das **UNHCR** begrüsst die neue Definition des Familienbegriffs und empfiehlt, diesen Teil der AMMR-Verordnung zu übernehmen, auch wenn dieser eigentlich nicht verpflichtend sei. Dies würde eine einheitliche Interpretation und Umsetzung der Zuständigkeitsregeln aller am Dublin-System beteiligten Staaten sicherstellen und die Trennung von Familien verhindern.

Harmonisierung des Familienbegriffs im AIG und im AsylG

Auch **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sof** und **ZiAB** begrüssen die neue Definition des Familienbegriffs, regen jedoch an, die Kriterien und Definitionen des Begriffs «Familie» in Artikel 2 der AMMR-Verordnung in den relevanten Bestimmungen des AIG und AsylG zu harmonisieren. **Die GRÜNEN** unterstützen diesen Vorschlag. Zudem sollten gemäss den **CSP** die Beweisanforderungen für alle Familienzusammenführungsverfahren harmonisiert werden.

Gemäss **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sof**, **ZiAB** und **den GRÜNEN** sollten auf der Flucht gegründete Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden in den Begriff der Familie einbezogen werden.

Das **SRK** empfiehlt, dass Schweizer Behörden familiäre Bindungen, die nach der Ausreise aus dem Herkunftsland aber vor der Einreise in die Schweiz begründet wurden, beim Familienasyl nach Artikel 51 AsylG in der Praxis ebenfalls berücksichtigen und die Begriffe «durch die Flucht getrennte Familienangehörige» nach Artikel 51 AsylG und «Familienangehörige» nach der AMMR-Verordnung analog und kohärent auslegen. Es bedauert, dass ausserhalb der Dublin-Verfahren weder das AIG noch das AsylG eine Möglichkeit der Familienzusammenführung vorsehen, wenn die gesuchstellende Person minderjährig sei.

Beweisführung zur Familienzusammenführung

FP, FIZ, Plateforme Traite, EVP, SFH, EKM, HEKS und **SRK** begrüßen die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen. Sie fordern, die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene in einem neuen Artikel 73c der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) festzulegen und festzuhalten, dass für den Familiennachzug formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich seien, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert seien. Die Behörden sollten alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollten die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien seien, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum solle zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Das **SRK** schlägt eine Formulierung vor, die in das Handbuch des SEM zu Asyl und Rückkehr aufgenommen werden könnte. Auch **die GRÜNEN** sind der Ansicht, dass formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests für den Familiennachzug nicht erforderlich seien, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert seien.

Suche und Identifizierung von Familienangehörigen

Das **SRK** begrüsst, dass die Suche und Identifizierung von Familienmitgliedern in der AMMR-Verordnung eine Priorität darstelle (Art. 22 Abs. 6 und 23 Abs. 6). Sie müsse jedoch von der Entscheidung der Betroffenen ausgehen. Der Suchprozess müsse die Autonomie, Sicherheit und Zustimmung aller Betroffenen respektieren und unter Berücksichtigung des Willens und des besten Interesses aller betroffenen Personen geschehen.

5.1.8. Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Fall von Nichtkooperation

FP, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf, ZiAB, FIZ, Plateforme Traite, SP, SFH, HEKS und **CSP** weisen darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet seien, sodass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig sei. Die Schweiz solle sich am Standard der Aufnahmerichtlinie anpassen (insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt, Sprachkursen, Ausbildung, Gesundheitsversorgung usw.; Art. 17–19 und 24 der Aufnahmerichtlinie), auch wenn gemäss **ODAGE** diese für die Schweiz nicht bindend sei. Die Aufnahmebedingungen in der Schweiz würden bereits heute das absolute Minimum darstellen. **ODAGE** ist der Ansicht, dass eine weitere Herabsetzung der Aufnahmebedingungen aufgrund der Nichterfüllung der Verpflichtungen durch die betroffene Person gegen die Achtung der Menschenwürde verstossen würde. Deshalb solle die Schweiz weiterhin jeder Person ähnliche Aufnahmebedingungen unabhängig von ihrer Migrationsgeschichte bieten.

Das **UNHCR** teilt die im erläuternden Bericht zum Ausdruck kommende Einschätzung, dass es keiner weitergehenden Einschränkungen bedürfe. Es sei nicht möglich, die Nothilfe weiter zu beschneiden, ohne internationales Recht und Schweizer Verfassungsrecht zu verletzen.

5.1.9. Dublin-Befragung per Videokonferenz

Nach Ansicht von **ODAGE** könne die Befragung per Videokonferenz dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) zuwiderlaufen. Die AMMR-Verordnung gebe in Artikel 22 Absatz 5 nicht vor, unter welchen Umständen es gerechtfertigt sei, eine persönliche Anhörung per

Videokonferenz durchzuführen. Der Inhalt der Bestimmung sei somit nicht klar und müsse präzisiert werden. Es solle klargestellt werden, dass ein Mangel an Ressourcen kein Umstand sein dürfe, der eine Befragung per Videokonferenz zulässig mache. Ferner seien bei solchen Aufzeichnungen die Grundsätze des DSGVO zu beachten. **ODAGE** fordert, dass die Umstände, die eine persönliche Befragung per Videokonferenz ermöglichen, in einem Bundesgesetz oder auf Verordnungsstufe geregelt werden.

5.1.10. Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (Art. 22 Abs. 7 der AMMR-Verordnung; Art. 26 Abs. 3^{bis}– 3^{quater} VE-AsylG)

AsyLex begrüsst die geplante Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (vormals «Dublin-Gespräch») grundsätzlich, da sie im Nachhinein bei Unstimmigkeiten oder unterschiedlichen Ansichten als Beweismittel herangezogen werden könne und so bei der Beseitigung möglicher Zweifel eine zentrale Rolle spielen werde. Diese Ansicht teilen **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, ZiAB, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH, HEKS, SRK** und **ODAGE**.

Die **SVP** lehnt die Tonaufnahme aufgrund des erhöhten Verwaltungsaufwands ab.

Das **BVGer** weist ebenfalls darauf hin, dass die Prüfung, ob das Protokoll der Tonaufnahme entspreche, zu einer Mehrarbeit für Richter und Gerichtsschreiber führen könnte.

Ablehnung der Regelung von Ausnahmen durch den Bundesrat

AsyLex kritisiert, dass die Umsetzungsbestimmungen (Art. 26 Abs. 3^{bis}–3^{quater} VE-AsylG) dem Bundesrat die Möglichkeit geben, in bestimmten Fällen ausnahmsweise den Verzicht auf die Tonaufnahme einer Anhörung zu verfügen sowie deren Zugriff und Verwendung einzuschränken. Es betont, dass die AMMR-Verordnung keine Ausnahme der Tonaufzeichnung vorsehe (Art. 22 Abs. 7). Sie gebe den Staaten auch keinen Ermessensspielraum darüber, ob und wann auf eine Tonaufzeichnung verzichtet werden könne. Die geplante schweizerische Umsetzungsbestimmung widerspreche daher der AMMR-Verordnung. Dem Bundesrat solle keine ausnahmsweise Einschränkungsmöglichkeit von Artikel 22 Absatz 7 der AMMR-Verordnung zukommen.

Videoaufzeichnung der Dublin-Befragung

Nach Ansicht von **ODAGE** sei eine visuelle Aufzeichnung (Videoaufzeichnung) besser, da man dort auch die nonverbale Sprache sehen könne.

Sicherstellung des Einsichtsrechts und des Rechts zur Verwendung der Aufnahmen als Beweismittel

Es sei gemäss **AsyLex, FP** und **SRK** in der nationalen Gesetzgebung sicherzustellen, dass asylsuchende Personen sowohl ein Einsichtsrecht in die Tonaufzeichnung haben als auch das Recht, diese als Beweismittel zu verwenden.

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, ZiAB und **CSP** weisen darauf hin, dass die geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde in der Praxis eine Einschränkung darstelle, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich mache. So müssten gegebenenfalls Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Einsichtnahme organisiert und ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden. Daher müsse im Rahmen der Akteneinsicht einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-

Gesprächs auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein. Dies solle im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden müssten. **Die GRÜNEN** fordern, dass alle Tonaufnahmen den Betroffenen und ihrer Rechtsvertretung über ein ausreichend geschütztes System im Rahmen des Akteneinsichtsrechts jederzeit online zugänglich gemacht werden.

Das **HEKS** fordert, dass die Tonaufnahme nach der persönlichen Anhörung auf Antrag an die asylsuchende Person und deren Rechtsvertretung ausgehändigt oder elektronisch zugänglich gemacht werde. Die vorgesehene Gewährung des Akteneinsichtsrechts vor Ort widerspreche dem Beschleunigungsgebot des schweizerischen Asylverfahrens. Zudem müsse wie bis anhin eine schriftliche Zusammenfassung der persönlichen Anhörung erstellt und der Rechtsvertretung Gelegenheit gegeben werden, auf fehlerhafte Übersetzungen, Missverständnisse oder andere sachliche Fehler hinzuweisen und ergänzende Angaben zu machen.

Zudem müsse gemäss **AsyLex** den betroffenen Personen die Möglichkeit gegeben werden, sich im Rahmen des Verfahrens gegen deren Einbringung aussprechen zu können.

FIZ, Plateforme Traite, die GRÜNEN, EVP, SFH, HEKS und **SRK** begrüßen, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben. Dieser Zugang dürfe aber keinesfalls dazu dienen, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung zu ersetzen.

FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP und **HEKS** fordern, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen werde, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen, und schlagen eine Anpassung von Artikel 26 VE-AsylG und Artikel 29 AsylG vor. Das **SRK** teilt diese Meinung und schlägt vor, Artikel 26 Absatz 3^{quater} VE-AsylG mit einem neuen Buchstaben f zu ergänzen, der explizit festhalte, dass die Tonaufzeichnung als Beweismittel diene.

ODAGE ist der Ansicht, dass eine Tonaufzeichnung (oder besser eine Videoaufzeichnung) als zusätzliches Beweismittel dienen und nicht Ersatz für das schriftliche Protokoll sein sollte. Von den Richtern und Staatsanwälten könne angesichts der vielen Fälle, die sie bearbeiten müssen, nicht verlangt werden, dass sie sich systematisch die gemachten Tonaufnahmen anhören.

Aufbewahrungsdauer der Tonaufnahmen

AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP und **HEKS** sind der Ansicht, dass im Sinne des Datenschutzgesetzes die Tonaufnahmen nicht länger verwahrt werden dürfen, als es für das Verfahren absolut notwendig sei, und dass ihre Verwendung zweckgebunden bleibe. Dies sei explizit in den Umsetzungsbestimmungen zu regeln. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, sei gemäss **SP, EVP** und **SFH** im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernungen Rechnung zu tragen.

Keine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei Ablehnung der Tonaufnahme

FP, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf, ZiAB, FIZ, Plateforme Traite, die GRÜNEN, EVP, SFH, ODAGE, HEKS, SRK und **CSP** beantragen, dass Asylsuchende sich gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall solle weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme sei offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und

stelle keine Verpflichtung im Sinne von Artikel 17 der AMMR-Verordnung dar. **FP, FIZ, Plateforme Traite, EVP, SFH** und **SRK** schlagen entsprechende Anpassungen von Artikel 26 VE-AsylG und Artikel 29 AsylG vor.

Etablierung von Tonaufzeichnungen von Asylanhörungen

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf und **ZiAB** schlagen vor, dass neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gemäss Artikel 29 AsylG vorgesehen werde, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person, da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssten. Auch **die GRÜNEN, HEKS** und **CSP** sind der Ansicht, dass Tonaufzeichnungen für die Anhörungen gemäss Artikel 29 AsylG vorzusehen seien. **SRK** teilt diese Auffassung. Da die Tonaufzeichnung von Asylanhörungen auch in der Asylverfahrensverordnung vorgesehen sei, würde eine solche Ausweitung eine Angleichung an die europäische Praxis ermöglichen.

5.1.11. Selbsteintritt und Ermessensklausel (Art. 35 der AMMR-Verordnung)

Zwingende Kriterien für Selbsteintritt

AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, die GRÜNEN, SP und **SRK** fordern klare Kriterien, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten sei. Dies solle gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf** und **ZiAB** auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe geregelt werden. **FP, EVP, SFH, HEKS, SRK** und **CSP** schlagen vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen. Gemäss dem **SRK** könne dieser beispielsweise im Rahmen einer Revision des Kapitels C3 «Dublin-Verfahren» des Handbuchs Asyl und Rückkehr des SEM aufgenommen werden. **AsyLex, FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH** und **CSP** führen Szenarien auf, in denen zwingend ein Selbsteintritt vorgesehen sein müsse (z. B. bei Menschen, die langfristig auf medizinische Behandlung angewiesen seien, bei UMA oder bei Vorliegen enger Verwandtschaftsverhältnisse in der Schweiz). Nach Ansicht von **J+P** sollte es eine grosszügigere Schweizer Praxis bezüglich der Dublin-Selbsteintritte geben.

Auch **Caritas** fordert, dass die Schweiz grundsätzlich von der Ermessensklausel Gebrauch machen solle, wenn eine Überstellung nicht innerhalb einer sinnvollen Frist absehbar sei, gesundheitliche Beschwerden bestehen, sowie bei UMA, Familien und anderen Asylsuchenden mit Vulnerabilitäten oder besonderen Bedürfnissen. Dies gelte vor allem für Überstellungen in Mitgliedstaaten, in denen die Bedingungen für eine adäquate Aufnahme und Betreuung sowie der Zugang zu einem gerechten Asylverfahren nicht ausreichend gewährleistet seien.

Eigenständige Beschwerdemöglichkeit für den Selbsteintritt

Im Sinne der Rechtsweggarantie müsste gemäss **AsyLex, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf** und **ZiAB** eine eigenständige Beschwerdemöglichkeit für den Selbsteintritt geschaffen werden.

Aufnahme der Ermessensklausel in das AsylG

ODAGE schlägt vor, die Ermessensklausel, die derzeit nur in Artikel 29a Absatz 3 AsylV 1 enthalten sei, auf Gesetzesstufe zu heben. Dies würde eine häufigere Anwendung dieser Klausel durch die Schweiz auf besonders schutzbedürftige Asylsuchende unterstützen.

Neuregelung von Artikel 29a Absatz 3 AsylV 1

Das **UNHCR** schlägt vor, Artikel 29a Absatz 3 AsylV 1 grosszügiger zu regeln und festzuhalten, in welchen Fällen die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in Betracht komme. Namentlich solle bei der Abklärung humanitärer Gründe für den Selbsteintritt der Schweiz die Länge der neuen Fristen berücksichtigt werden.

5.1.12. Anwendung des AsylG auf Personen, die in der Schweiz kein Asylgesuch stellen

Das **UNHCR** ist der Ansicht, dass es widersprüchlich sei, Personen einerseits dem für Asylgesuche aufgestellten Dublin-System zu unterwerfen, andererseits jedoch ausländerrechtliche Bestimmungen anzuwenden. Es empfiehlt daher, auch bei Personen im Dublin-System, die in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt haben, die Regelungen des AsylG anzuwenden.

5.1.13. Rechtsschutz

Das **UNHCR** bedauert die Beschränkung der Beschwerdegründe, die kurze Frist für die Einlegung von Rechtsmitteln und dass die Einlegung eines Rechtsmittels nicht automatisch aufschiebende Wirkung habe. Es fordert, die Beschwerdemöglichkeiten in der Praxis möglichst weit sowie EU- und völkerrechtskonform auszulegen, damit das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewahrt bleibe.

Einschränkung der zulässigen Beschwerdegründe gegen eine Überstellung (Art. 43 der AMMR-Verordnung; Art. 107a VE-AsylG)

Die Reduktion der Beschwerdegründe hebe nach Ansicht von **AsyLex** die bisherige Rechtsprechung des EuGH auf. Daher verstosse Artikel 43 der AMMR-Verordnung gegen Artikel 13 EMRK. Dies bedeute eine erhebliche Einschränkung der Rechte von Asylsuchenden.

AsyLex, **SFH**, **Solinetz Luzern**, **Solidaritätsnetz Bern**, **DJS**, **FPABS**, **FPAZH**, **elisa-asile**, **SBAA**, **Bündnis Asyl**, **Pikett Asyl**, **sosf**, **ZiAB**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **EVP**, **SFH**, **HEKS** und **CSP** sprechen sich gegen die Übernahme von Artikel 43 der AMMR-Verordnung ins Schweizer Asylgesetz aus. Sie fordern, dass sämtliche Beschwerdegründe, die bisher unter der Dublin-III-Verordnung geltend gemacht werden konnten, auch weiterhin zulässig bleiben. Die EuGH-Rechtsprechung habe im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMMR-Verordnung weiterhin Geltung. Entsprechend schlagen **FIZ**, **Plateforme Traite**, **EVP**, **SFH**, **CSP** und **die GRÜNEN** eine Streichung von Artikel 107a Absatz 4 VE-AsylG vor. **SP** und **HEKS** führen weiter aus, dass sie der Ansicht seien, dass mit Artikel 43 der AMMR-Verordnung die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde nicht ausgeräumt würden und nach wie vor eingeklagt werden könnten. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen sei deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Zudem weist die **SP** darauf hin, dass im Asylrecht der Rechtsschutz bereits eingeschränkt sei und meistens nur eine Instanz aufgerufen werden könne. Sie spricht sich, wie **SFH** und **HEKS**, ebenfalls gegen die ausdrückliche Übernahme von Artikel 43 der AMMR-Verordnung und somit für eine Streichung von Artikel 107a Absatz 4 VE-AsylG aus.

Das **BVGer** weist darauf hin, dass die bisherige Rechtsprechung des EuGH zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle der Beschwerdegründe, die unter der Dublin-III-Verordnung entwickelt wurde, nicht derjenigen entspreche, welche die AMMR-Verordnung neu vorsehe. Diese habe

das Recht von Asylsuchenden anerkannt, sich auf die fehlerhafte Anwendung sämtlicher Bestimmungen der genannten Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu berufen. Diese Rechtsprechung sei vom BVGer übernommen worden.

Verlängerung der Beschwerdefrist (Art. 64a Abs. 2^{bis} VE-AIG)

Im Hinblick auf einen wirksamen Rechtsschutz fordern **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs** und **ZiAB** sowie **die GRÜNEN, SP** und **CSP**, die Spielräume der AMMR-Verordnung zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und in Dublin-Verfahren eine Beschwerdefrist von drei Wochen vorzusehen. Zudem sei eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt.

Das **BVGer** stellt in Bezug auf Artikel 64a Absatz 2^{bis} VE-AIG klar, dass es nach der aktuellen Gesetzeslage zwar eine Frist von fünf Tagen gebe, um über das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung zu entscheiden; hingegen gebe es keine Ordnungsfrist von fünf Tagen oder einer anderen Dauer für die materiellrechtliche Behandlung der Beschwerde. Es erinnert daran, dass die aktuelle Bundesgesetzgebung in den Angelegenheiten, die unter das AIG fallen, im Gegensatz zum AsylG (vgl. Art. 111 Bst. e AsylG) nicht die Möglichkeit vorsehe, dass es in einer reduzierten Zusammensetzung entscheide. In der Regel entscheide es somit gemäss Artikel 21 Absatz 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) mit drei Richtern. Es erscheine jedoch sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, dass ein Kollegium von drei Richtern in der Lage sei, innerhalb von fünf Arbeitstagen in der Sache zu entscheiden – umso mehr, wenn die aufschiebende Wirkung der Beschwerde angeordnet worden sei. Aus diesem Grund schlägt es eine Ordnungsfrist von einem Monat ab der Entscheidung über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung vor. Zudem solle ein neuer Buchstabe in Artikel 23 Absatz 2 VGG aufgenommen werden, der es dem Gericht ermögliche, bei Dublin-Rückführungen nach Artikel 64a AIG in offensichtlich begründeten respektive unbegründeten Fällen im Einzelrichterverfahren zu entscheiden.

Das **BVGer** weist ebenfalls in Bezug auf Artikel 107a Absatz 3 VE-AsylG darauf hin, dass es für das Gericht zwar grundsätzlich möglich sei, innerhalb von fünf Arbeitstagen zu entscheiden, wenn das Kollegium aus nur einem Einzelrichter mit einem Zustimmungsrichter bestehe. Es sei aber sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, wenn das Kollegium mit drei Richtern innerhalb von fünf Arbeitstagen entscheiden müsse. Es schlägt daher vor zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, einen Verweis auf die Frist von fünf Werktagen in Artikel 109 Absatz 3 vorzusehen, wie in Artikel 107a Absatz 3 zweiter Satz VE-AsylG vorgeschlagen, oder ob es nicht besser wäre, auf Artikel 107a Absatz 3 zweiter Satz VE-AsylG zu verzichten und den Status quo beizubehalten. Alternativ sei es denkbar, den Wortlaut «entscheidet innerhalb der in Artikel 109 Absatz 3 genannten Frist» durch «entscheidet vorrangig» zu ersetzen.

Einbezug von Dolmetschenden

Wenn das SEM eine Wegweisungsverfügung gegen eine Person erlasse, sollten gemäss **SG** die Kosten von Dolmetschenden dem Bund übertragen werden können.

5.1.14. Solidaritätsmechanismus

Zustimmung zum freiwilligen Solidaritätsmechanismus

Die Mitte ist der Ansicht, dass es aufgrund der ungleichen Exposition sowie Belastung der EU-Staaten in Bezug auf die irreguläre Migration eine Art Ausgleichsmechanismus innerhalb der EU brauche. Die Schweiz kenne mit dem Lastenausgleich zwischen den Kantonen ein ähnliches System. **Die Mitte** begrüsst die Einführung des Solidaritätsmechanismus, denn die

Schweiz habe ein starkes Interesse an einer krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik. Sie spricht sich im Grundsatz dafür aus, dass sich die Schweiz am Solidaritätsmechanismus beteilige und sich mit stark belasteten Staaten, insbesondere an den Aussengrenzen, solidarisch zeige. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Staaten ihren Verpflichtungen nachkommen würden. **Die Mitte** begrüsst jedoch auch, dass sich die Schweiz jeweils im Hinblick auf eine konkrete Situation und unter Berücksichtigung der inländischen Migrationslage punktuell für oder gegen eine Teilnahme bzw. die Form der Teilnahme am Solidaritätsmechanismus entscheiden könne.

Zeitpunkt zur vertieften Äusserung verfrüht

TI erachtet es zum jetzigen Zeitpunkt als verfrüht, sich dazu vertieft zu äussern.

Keine Aufnahme von Asylsuchenden

Die **FDP** lehnt eine Teilnahme an einem freiwilligen Solidaritätsmechanismus entschieden ab und schlägt stattdessen vor, dass die Schweiz ihre Ressourcen gezielt in Massnahmen investieren solle, die die Situation an den Aussengrenzen stabilisieren und eine effektive Rückführung von Migrantinnen und Migranten ohne Bleiberecht sicherstellen.

Generelle Ablehnung der Teilnahme am Solidaritätsmechanismus

Die **SVP** lehnt jegliche Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus entschieden ab. Sie teilt die Haltung des Bundesrates nicht, dass es im Interesse der Schweiz sei, sich freiwillig am nicht bindenden Solidaritätsmechanismus zu beteiligen. Die Schweiz solle nicht für die Versäumnisse der Sicherheitspolitik an den Aussengrenzen der EU bezahlen müssen. Allein die Tatsache, dass Asylsuchende in der Schweiz ein Asylgesuch stellen könnten, zeige auf, dass das europäische Asylsystem gescheitert sei. Wenn die Schweiz aufgrund der laschen Haltung der EU-Mitgliedstaaten mehrere zehntausend Asylgesuche pro Jahr bearbeiten müsse, dürfe dies nicht noch weiter verschärft werden. Daher lehne sie die entsprechenden Rechtsgrundlagen ab (Art. 113a und 114 VE-AsylG). Ebenso schockiert zeigt sich die **SVP** darüber, dass die Aufnahme von «kleinen Gruppen» von Asylsuchenden (bis zu 100 Personen pro Ereignis) vom EJPD selbstständig akzeptiert werden könnte. Dies würde rund 10 Millionen Franken kosten, ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Personalkosten. Angesichts der aktuellen Finanzlage des Bundes sei ein solcher Vorschlag inakzeptabel. Es sei absolut inakzeptabel, die Souveränität der Schweiz in Migrationsfragen zu verschenken, um in anderen laufenden Verhandlungen gut dazustehen. Sie verweist dabei auf das Beispiel der «Kohäsionsmilliarden».

GE spricht sich gegen eine Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus aus, sofern die erwähnten Kritikpunkte (Einbezug der Kantone, finanzielle Unterstützung) bei dessen Anwendung nicht vollumfänglich berücksichtigt werden.

Einbezug der Kantone im Entscheidungsprozess über die Teilnahme am Solidaritätsmechanismus

Aus Sicht von **AG, AR, BE, BS, GE, NE, SG, SH, SO, TI, UR** und **ZG** sowie der **VKM** müssten die Kantone unbedingt in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden, sollte sich die Schweiz für eine Beteiligung am Solidaritätsmechanismus entscheiden. Entsprechend schlagen **AG** und **VKM** vor, in Artikel 113a VE-AsylG gesetzlich zu verankern, dass die Kantone von Beginn an in die Entscheidungsprozesse über die Anwendung des Solidaritätsmechanismus sowie die zu ergreifenden Massnahmen miteinbezogen werden. **SG** führt aus, dass die föderalistischen Prinzipien zwingend zu beachten und einzuhalten seien. Die Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus habe unmittelbare Auswirkungen auf die Kantone und bringe ei-

nen Mehraufwand insbesondere im Bereich der Unterbringung und Betreuung, der Integrationsförderung und dem Wegweisungsvollzug mit sich, da den Kantonen zusätzliche Asylsuchende zugewiesen würden. Gemäss **SH** werde vom Bund erwartet, dass er davon nur zurückhaltend und nur nach Anhörung der Kantone Gebrauch mache.

AR, BS, TI und **UR** schlagen eine entsprechende Anpassung von Artikel 114 Absatz 1 Buchstabe b VE-AsylG vor. **GE** empfiehlt ebenfalls eine Anpassung dieser Bestimmung und schlägt vor, dass dieser Buchstabe mit dem Zusatz «und nach Zustimmung der betroffenen Kantone» enden könnte.

BE steht einer Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus insbesondere angesichts des hohen Migrationsdrucks auf die Schweiz und der finanziell angespannten Situation des Bundeshaushalts sowie der meisten Kantonshaushalte kritisch gegenüber. **SG** hebt ebenfalls den Mehraufwand bei den betroffenen Kantonen hervor (Transport, Bearbeitung, Unterbringung, Versorgung usw.). Auch **GE** führt in Bezug auf den Mehraufwand aus, dass die Massnahmen zur Harmonisierung der Asylverfahren mit dem SEM und der Kantone koordiniert werden sollten und dass mit zusätzlichen Kosten unter anderem für die Kantonspolizei Genf zu rechnen sei. Er weist darauf hin, dass aus dem erläuternden Bericht nicht klar hervorgehe, ob und in welchem Umfang sich die Schweiz am Solidaritätsmechanismus beteilige. Er merkt an, dass je nachdem, welche Solidaritätsmassnahme gewählt werde, die Anzahl der dem Kanton zugewiesenen Personen zusätzliche Kosten verursachen würde. Dies würde sich negativ auf die bereits heute überlasteten kantonalen Unterbringungs- und Schulstrukturen auswirken. Auch hier stelle sich gemäss **GE** die Frage nach der Kostenbeteiligung des Bundes.

ZH beantragt, Artikel 113a Absatz 1 Buchstabe e VE-AsylG zu konkretisieren und festzuhalten, ob unter «operative und technische Unterstützungsmassnahmen» auch Unterstützungen im Gesundheitswesen fallen würden. Zu denken sei dabei beispielsweise an einen Schengen-/Dublin-Staat, der sehr viele Verletzte aus einem Kriegsgebiet aufnehmen würde, hier aber an seine Grenzen bezüglich der medizinischen Versorgung stossen würde (Personal, Medikamente, Medizinprodukte usw.).

BL möchte sich zur Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus nicht abschliessend äussern, da es sich bei der freiwilligen Übernahme dieses Instruments um einen politischen Entscheid handle. Er merkt jedoch an, dass die Schweiz ein Interesse an einer funktionierenden und krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik habe und schon aufgrund ihrer geografischen Lage in Bezug auf die Migration stark von der Wirksamkeit der europäischen Migrationspolitik abhängig sei. Eine Verstärkung der Kooperation sei gemäss **BL** somit auch im Interesse der Schweiz.

FDP fordert eine konsequente Anwendung der Dublin-Verordnung, um die Rückführung von Asylsuchenden, die bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Gesuch gestellt haben, zu gewährleisten.

Finanzieller Mehraufwand

NW weist darauf hin, dass die Aufnahme von 100 zusätzlichen Asylsuchenden geschätzt etwa 10 Millionen Franken kosten würde. Diese Summe umfasse Sozialhilfe, Integrationsmassnahmen sowie weitere unterstützende Dienstleistungen über mehrere Jahre.

Zwingende Teilnahme der Schweiz am Solidaritätsmechanismus

AsyLex spricht sich klar gegen die vorgesehene Umsetzung des Solidaritätsmechanismus in der Schweiz aus, da dieser vorsehe, dass sich die Schweiz nicht verpflichtend, sondern lediglich freiwillig und punktuell beteilige. Es fordert eine klare, gesetzlich verankerte Verpflichtung,

die sicherstelle, dass die Schweiz dauerhaft, wirkungsvoll und anteilmässig zum Schutz vulnerabler Menschen beitrage und so einen nachhaltigen und solidarischen Mehrwert im europäischen Asylsystem schaffe.

Der neue Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen sei nach Ansicht von **SP, SFH** und **Schweizer Bischofskonferenz** zur besseren Verteilung von Verantwortung dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen, jedoch hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich genau davon loszukaufen.

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs, ZiAB, J+P, die GRÜNEN, ODAGE, CSP und **Caritas** sind ebenfalls der Ansicht, dass die Schweiz sich verbindlich am Solidaritätsmechanismus beteiligen sollte. Dies würde gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl, sofs** und **ZiAB** zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Für **FIZ, J+P** und **Plateforme Traite** stehen die Argumente der Humanität und Solidarität im Vordergrund. Es sei gemäss **FP, FIZ, Plateforme Traite** und **SFH** ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt sei, den massiven Verschärfungen des EU-Pakts ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.

SP, EVP und **HEKS** weisen auch auf die politische Dimension hin: Die Schweiz sitze seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister- und Innenministerinnen. Sie sei fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden, trage und finanziere dieses auch mit. Daraus resultiere eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

SP, SFH, HEKS, CSP und **Caritas** fordern eine verbindliche Teilnahme durch die Übernahme («Relocation») von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Nur so könne auch tatsächlich eine humanitäre und solidarische Migrations- und Asylpolitik durch die Schweiz mitgetragen werden. Dies sei wichtig, da die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage sehr stark vom Dublin-System profitiere und weiterhin profitieren werde. **SFH** weist darauf hin, dass dies auch ein wichtiger Beitrag wäre, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken.

Gemäss **SFH** wolle der Bundesrat zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren», Solidarität aber nur punktuell leisten – wenn überhaupt. Das sei vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniere, nicht nachvollziehbar. Es sei unverständlich und unsolidarisch, dass der Bundesrat sich nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz ausspreche.

Nach Ansicht der **EKM** sollte die Schweiz alles daransetzen, einen angemessenen Anteil an der kollektiven Anstrengung zu übernehmen. Dieser gerechte Beitrag sei eine politische und diplomatische Gelegenheit für die Schweiz, gegen den Ruf des «Rosinenpickens» anzukämpfen und zu zeigen, dass ihr die Solidarität zwischen den europäischen Staaten wichtig sei. Aus Sicht der **EKM** reiche diese vage Aussage nicht aus. Die Beteiligung am europäischen Solidaritätsmechanismus müsse den Mitteln und Werten der Schweiz entsprechen. Sie empfiehlt dringend eine Vollbeteiligung durch die Übernahme von schutzsuchenden Personen aus anderen europäischen Staaten.

Gemäss dem **UNHCR** sei der Solidaritätsmechanismus ein erster, wichtiger Schritt, um die mit der ungleichen Lastenverteilung in Europa einhergehenden Herausforderungen gemeinschaft-

lich anzugehen. Das **UNHCR** begrüsst, dass der Umsetzungserlass die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung der Schweiz vorsehe. Die Schweiz profitiere sehr vom Dublin-System und der europäischen Zusammenarbeit. Es regt an, die Möglichkeit einer über die vorgeschlagene Regelung hinausgehenden Beteiligung der Schweiz zu erörtern, sowie diese verbindlicher auszugestalten, wenn nötig mittels festgelegter Obergrenzen.

Nach Ansicht des **SRK** wäre ein dauerhafter Grundsatzentscheid über das Engagement der Schweiz im Rahmen des Solidaritätsmechanismus effektiver. Ein langfristiger Ansatz sei notwendig, um die Entscheidungsprozesse zu optimieren, indem sie nicht jedes Jahr neu initialisiert werden müssten, aber auch um die Schweiz als wichtige und solidarische Akteurin in der europäischen Migrationspolitik zu positionieren.

AICH kritisiert die mangelnde Verbindlichkeit des Solidaritätsmechanismus. Es ist der Auffassung, dass ohne verpflichtende Regelungen zur gerechten Lastenverteilung das Ziel, die Verantwortung für Geflüchtete solidarisch auf die Staaten zu verteilen, unerreichbar bleibe. Es fordert die Schweiz daher auf, aktiv Verantwortung zu übernehmen, indem sie sich klar zur Aufnahme von Geflüchteten verpflichte und dadurch ein Beispiel für solidarisches Handeln in Europa setze.

Teilnahme an den Relocation-Massnahmen und der technischen Unterstützung

AsyLex, **SP**, **SRK** und **AICH** sind der Ansicht, dass einzig die Massnahme der Relocation (Umsiedlung) gewählt werden könne, um wahre Solidarität zu garantieren. Gemäss **SRK** und **CSP** sollte Relocation die prioritäre Solidaritätsmassnahme darstellen und durch weitere Massnahmen ergänzt werden können. Durch Relocation würde die Schweiz nach Ansicht des **SRK** einen verantwortungsvollen und nachhaltigen Beitrag zur Solidarität leisten, und zwar nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber den Asylsuchenden selbst. Es ist der Auffassung, dass eine Schutzklausel ausreichen würde, um die Risiken einer festen Verpflichtung der Schweiz zur Umsiedlung von Personen zu minimieren. Für die Schweiz sei es gemäss **AICH** entscheidend, sich auf die Aufnahme von Schutzsuchenden zu konzentrieren. Die Schweiz habe hier die Möglichkeit, ein Signal für Solidarität und Menschenrechte zu setzen und ihre Verantwortung in der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen. **FP**, **SP**, **EVP**, **SFH** und **Schweizer Bischofskonferenz** halten ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität für notwendig.

Auch **FP**, **FIZ**, **Plateforme Traite**, **SP**, **EVP**, **SFH**, **HEKS**, **SRK** und **CSP** fordern eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. **FIZ**, **Plateforme Traite**, **EVP**, **SFH**, **HEKS** und **SRK** schlagen vor, die Grösse des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen.

Brava begrüsst die Massnahme in Artikel 113a VE-AsylG, die als «Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens» definiert sei. Dies sei eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bundes, Schengen- oder Dublin-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt seien, zu unterstützen und zeitgleich zur Wahrung der Grundrechte asylsuchender Personen beizutragen. Weiter möchte **Brava** diese Massnahme in der Praxis ebenfalls auf Personengruppen ausweiten, die sich bereits in der Schweiz befinden. Somit könnte besonders vulnerablen Personen, die unter anderem von geschlechtsbezogener Gewalt betroffen seien, Zugang zum nationalen Asylverfahren ermöglicht werden. **Brava** hebt hervor, dass es sich dabei um eine effiziente sowie ressourcensensible Umsetzung in der Praxis handeln würde.

Die Verpflichtung der Schweiz zu Relocation sollte nach Ansicht des **SRK** die Verpflichtungen im Rahmen der Neuansiedlung oder anderer legaler Wege zum Zugang zum Schutz weder ersetzen noch verringern. Diese sollten ergänzend dazu betrachtet werden. Bezüglich Relocation schlägt es vor, die Definition der Profile der Personen, die umgesiedelt werden sollen, transparent festzulegen (z. B. familiäre Bindungen oder Schutzbedürftigkeit). Auf die Umsiedlung von Personen, die bereits internationalen Schutz geniessen, solle verzichtet werden, da dies für die Personen eine erneute Entwurzelung bedeuten könne. Sollte die Schweiz Asylsuchende aus Staaten übernehmen, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt seien, sollte dies zusätzlich zum festgelegten Relocation-Kontingent erfolgen. Auch sollte die Schweiz auf die vorgesehene Kostenübernahme verzichten (Art. 63 Abs. 2 und 3 der AMMR-Verordnung). Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, dass sich Personen insbesondere auf der Grundlage bestehender familiärer Bindungen für eine Relocation melden können. Schliesslich sollte die Schweiz bei Personen, die sie im Rahmen von Relocation aufnimmt, auf die Durchführung eines Dublin-Verfahrens verzichten und die Souveränitätsklausel anwenden.

Bei der Übernahme von Schutzbedürftigen im Rahmen von Relocation seien gemäss den **CSP** die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen und insbesondere der Wille der Betroffenen zu berücksichtigen.

Ergänzende finanzielle Solidaritätsbeiträge

Finanzielle Solidaritätsleistungen können gemäss **FP, EVP, SFH, HEKS** und **CSP** nur ergänzend erfolgen und dürfen nicht dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der Schweiz müssten gemäss **FP, FIZ, Plateforme Traite, EVP, SFH, HEKS, SRK** und **CSP** für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz und für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnen **FP, SFH, HEKS, SRK** und **CSP** klar ab.

Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen sei gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs** und **ZiAB** gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken würden.

Vor diesem Hintergrund schlagen **FP, FIZ, Plateforme Traite, EVP, SFH** und **HEKS** sowie **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs** und **ZiAB** eine Neuformulierung von Artikel 113a VE-AsylG vor. Die Solidaritätsmassnahmen sollten sich nur auf die Aufnahme von Schutzsuchenden beschränken.

Das **SRK** ist der Ansicht, dass finanzielle Beiträge und alternative Massnahmen zwar hilfreich seien, um die Situation der Asylsuchenden vor Ort zu verbessern, aber nicht dazu beitragen würden, die Verantwortung durch ihre Übernahme tatsächlich zu teilen. Es verweist dabei auf die Erfahrungen mit dem Schweizer Modell der kantonalen Zuweisung nach einem Verteilungsschlüssel.

Teilnahme am gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationsmanagement

Das **UNHCR** empfiehlt zu prüfen, ob und in welcher Form die Schweiz sich in das gemeinsame europäische Asyl- und Migrationsmanagement einbringen könne. Jedenfalls solle der neu kodifizierte Grundsatz der Solidarität (Art. 6 der AMMR-Verordnung) auch von der Schweiz übernommen werden oder alternativ ein eigener, äquivalenter und an die Schweizer Situation angepasster Grundsatz entwickelt werden. So würde die Schweiz nicht nur verdeutlichen, dass sie diesen Grundsatz mittrage, sondern vor allem auch dazu beitragen, diese wichtige europäische Rechtsentwicklung zu stärken.

Um ihr Engagement auf multilateraler Ebene zu verankern, empfiehlt das **SRK**, dass die Schweiz regelmässig und aktiv am hochrangigen Forum für Solidarität sowie am technischen Forum als Beitragszahlerin zum Solidaritätsmechanismus teilnimmt.

Verbindliche Anwendung der Souveränitätsklausel

Ferner fordert **AsyLex**, dass die Schweiz die Souveränitätsklausel verbindlich anwenden und das Verfahren immer dann im eigenen Land führen solle, wenn die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person offenkundig sei – insbesondere bei UMA, im Rahmen von Familienzusammenführungen oder bei besonders vulnerablen Gruppen wie Menschen mit schweren Krankheiten oder Traumata.

«Responsibility offsets» und Selbsteintritt

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs und **ZiAB** sowie **CSP** befürworten «responsibility offsets», da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen und langen Überstellzeiten entgegenwirken würden und damit auch im Interesse der betroffenen Personen seien. Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssten die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen der «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. **FP, FIZ, J+P** und **Plateforme Traite** teilen diese Haltung. Es brauche eine grosszügigere Praxis in Bezug auf den Dublin-Selbsteintritt und die Schaffung weiterer regulärer Zugangswege, über die schutzbedürftige Menschen sicher nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

Reguläre Zugangswege

Für die Schaffung sicherer Fluchtwege wäre gemäss **FP, FIZ, J+P, Plateforme Traite, SP, SFH, Schweizer Bischofskonferenz, HEKS, Caritas** und **AICH** die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms ein erster wichtiger Schritt. Zudem solle die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen. Schliesslich fordern sie gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs. Neben bestehenden Massnahmen fordert **AICH** die Schweiz auf, neue legale Zugangswege zu schaffen. Dazu könnten humanitäre Korridore oder spezielle Programme für Klimageflüchtete gehören, die auf die zunehmenden Herausforderungen der globalen Fluchtbewegung reagieren.

5.1.15. Krisenverordnung

AG und **GL** haben explizit keine Anmerkungen anzubringen. Die übrigen Kantone äussern sich nicht zu dieser EU-Verordnung.

AsyLex, Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs und **ZiAB** erachten insbesondere die vorgeschlagene automatische Verlängerung der Überstellungsfrist auf ein Jahr als besonders besorgniserregend. Sie fordern gemeinsam mit **den GRÜNEN** und **CSP**, dass die Schweiz auf ein Asylgesuch selbst eintreten solle, wenn in dem für die gesuchstellende Person zuständigen Staat die Krisenverordnung zur Anwendung komme. Dieser Selbsteintritt sei auf Gesetzes- oder mindestens auf Verordnungsebene zu regeln. Auch das **UNHCR** regt an, je nach konkreter Situation und Dauer der Krise zu prüfen, ob es nicht im Interesse einer zügigen Durchführung des Asylverfahrens sei, von der Überstellung abzusehen und das Asylverfahren in der Schweiz durchzuführen.

Gemäss **Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sosf** und **ZiAB** führe die Verlängerung der Überstellungsfrist zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig könnten in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrsche, komplett ausgesetzt werden. Auch die **SP** lehnt die Verlängerung der Überstellungsfrist von sechs Monaten auf ein Jahr (Art. 12 Abs. 1 Bst. d der Krisenverordnung) ab. Sei von Anfang an klar, dass eine Überstellung aufgrund einer Krisensituation nicht möglich sei, solle dies antizipiert und ein Selbsteintritt vorgenommen werden.

Ferner erachtet es **AsyLex** als notwendig, dass sich die Schweiz insbesondere in Krisensituationen im Sinne der Solidarität verbindlich am Solidaritätsmechanismus beteilige, indem sie Asylsuchende im Rahmen von «Relocation»-Massnahmen aufnehme. Dies solle verbindlich festgeschrieben sein.

FP, SP und **SFH** befürchten, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisenverordnung nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel werde und dass die ohnehin tiefen Standards weiter gesenkt werden. **FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH** und **HEKS** fordern, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweiche.

FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, EVP, SFH und **HEKS** sehen insbesondere auch die sogenannten Instrumentalisierungen sehr kritisch. Mit dem Vorwand einer Instrumentalisierung werde von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Die **EVP** fordert, dass derartige Situationen nicht als Rechtfertigung missbraucht werden, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren. **FP, FIZ, Plateforme Traite, SP, SFH** und **HEKS** betonen, dass selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werde, davon ausgegangen werden müsse, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handle.

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Pikett Asyl, sosf und **ZiAB** sowie die **SP** fordern, gestützt auf Artikel 16 der Krisenverordnung eine nationale Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen zu erarbeiten.

In Bezug auf Krisensituationen in einem Nachbarland hebt **GE** hervor, dass jeder Kanton in der Lage sein müsse, solche Krisen zu antizipieren. Um auf Notmigrationsströme rasch reagieren zu können, sei eine rasche Reaktion und die Bereitstellung von logistischen Ressourcen und geeigneten Aufnahmeinfrastrukturen notwendig. Dazu brauche es eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den Einbezug der Kantone. **GE** stellt fest, dass die Koordination mit dem SEM verstärkt werden müsse, um die lokalen Systeme an die Anforderungen der im Schengen-Raum geltenden Regeln anzupassen. Dies betreffe insbesondere den Bereich Grenzschutz, die Bearbeitung von Asylgesuchen und die Sicherheit. Auch betont **GE** als Grenzkanton, dass ein ständiger Dialog mit den Nachbarstaaten, insbesondere mit den französischen Grenzbehörden notwendig sei für die Gewährleistung einer kohärenten Steuerung der Migrationsströme und eine optimale Sicherheit an den Grenzen.

Die unter der Krisenverordnung vorgesehenen Ausnahmen, Abweichungen und Solidaritätsmechanismen sollen gemäss **NW** nicht als Automatismus ausgestaltet werden dürfen. Die Schweiz müsse sich vorbehalten, die sich jeweils stellenden Rahmenbedingungen analysieren und über die Umsetzung dieser Instrumente autonom entscheiden zu können.

5.2. Vorlage 2 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung)

AG wiederholt, dass das Schweizer Asylverfahren am Flughafen kein zum EU-Grenz asylverfahren äquivalentes Verfahren darstelle und daher die Schweiz aktuell keine Rückkehrverfahren nach Massgabe dieses Schengen-Rechtsakts durchführen müsse. Daher bedürfe die Übernahme der Verordnung auch keiner Umsetzung ins nationale Recht. Bei erfolgreicher Umsetzung dieser Massnahme gehe **SO** davon aus, dass die irreguläre Migration abnehmen werde. Folglich dürften auch die Belastungen in den Kantonen sinken, weshalb diese Massnahme zu begrüessen sei. Auch **GE** befürwortet, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht ins nationale Recht umgesetzt werde. Unabhängig davon betont der Kanton, dass eine Zusammenarbeit mit den Grenzländern und insbesondere Frankreich von entscheidender Bedeutung sei.

Im Gegensatz dazu erachtet der **SGB** es als problematisch, dass die EU-Verordnung es den Staaten an den Schengen-Aussengrenzen erlaube, Geflüchtete – je nach Herkunftsland – in gesonderten Asylverfahren zu behandeln oder unter «Fiktion der Nichteinreise» in sichere Drittstaaten zurückzuweisen.

Solinetz Luzern, Solidaritätsnetz Bern, DJS, FPABS, FPAZH, elisa-asile, SBAA, Bündnis Asyl, Pikett Asyl, sofs und **ZiAB** erachten die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung durch die Schweiz als höchst problematisch und lehnen diese ab. Sie sind der Ansicht, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung eine De-facto-Haft an den Aussengrenzen etabliere. Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung legitimiere die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteilige sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Sie weisen darauf hin, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung auch in der Schweiz Anwendung finden könnte, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Zudem befürchten sie, unter Verweis auf die Motionen 24.3949 und 24.3058, dass in Zukunft diese EU-Verordnung doch angewendet werden könnte. Daher sprechen sie sich dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

Auch die **SVP** lehnt die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung ab. Sie gelte nicht auf Schweizer Gebiet. Es handle sich um ein typisches Beispiel für die Absurdität der europäischen Verordnungen. Aufgrund der «dynamischen» Übernahme des EU-Rechts sei zudem nicht auszuschliessen, dass die in dieser Verordnung enthaltenen Normen früher oder später auch für die Schweiz verbindlich würden, weshalb es nicht unbedeutend sei, sich an solche Verordnungen zu binden.

5.3. Vorlage 3 (Eurodac-Verordnung)

5.3.1. Datenschutz

Die meisten Kritikpunkte, welche die interessierten Kreise und einige Parteien wie die GRÜNEN und die SP vorgebracht haben, betreffen den Datenschutz und die Rechte der Betroffenen in Bezug auf die Kontrolle der im neuen Eurodac-System erfassten Daten, einschliesslich des Datums der Ausreise aus dem Schengen-Raum. Die Interoperabilität und die zusätzlichen Zugriffe für Zwecke, die nicht dem Schutz einer Person dienen, werden oft sehr kritisch beurteilt.

Die neue Datenbank wird als Überwachungsmechanismus insbesondere in Bezug auf Sekundärmigration gesehen, und nicht als Hilfe zur Bestimmung des Dublin-Staats, der für die Prüfung eines Schutzgesuchs zuständig ist. Einige Vernehmlassungsteilnehmer äussern Bedenken in Zusammenhang mit dem Risiko eines Profiling von Personen. Bestimmte neu im System zu erfassende Informationen etwa zu Gefährlichkeit oder Waffenbesitz werden nicht gebilligt. Es wird befürchtet, dass sich diese Informationen auf andere Verfahren negativ auswirken könnten.

Der erweiterte Zugriff auf Eurodac-Daten, sei es für die Migrationsbehörden oder für Sicherheitszwecke, wird kritisiert. Ebenso die zu erstellenden Statistiken, wobei einige Organisationen Zweifel an der Anonymisierung der statistischen Daten äussern.

Im gleichen Kontext kritisieren zahlreiche Organisationen und einige Parteien, dass der **NDB** künftig zur Verhütung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten auf Eurodac-Daten zugreifen kann. Ihrer Ansicht nach sollte der **NDB** nicht zum Zugriff auf solche Daten berechtigt sein, da er ein Nachrichtendienst und nicht im eigentlichen Sinn eine Strafverfolgungsbehörde sei.

5.3.2. Vertrauensperson

Die Kantone müssen neu bereits bei der Erfassung von Eurodac-Daten eine Vertrauensperson bestimmen. Es gibt viele illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer oder Sans-Papiers, die kein Asylgesuch stellen. In diesen Fällen müssen die Kantone die biometrischen Daten in Eurodac erfassen und bei UMA ist eine Vertrauensperson zu bestimmen. Nach Ansicht mehrerer Kantone solle das BAZG (Grenzwachtkorps) den entsprechenden Kanton kontaktieren können, damit dieser eine Person bestimme, die bei der Eingabe in Eurodac anwesend sei. Eine Überstellung der Minderjährigen in den Kanton wird nicht gewünscht.

Einige Kantone sind wie die **VKM** der Ansicht, dass BAZ, die über Vertrauenspersonen verfügen, sich auch um diese Fälle kümmern sollen. Einige erachten die Anwesenheit einer Vertrauensperson als nicht nötig, diese könne nach der Datenerfassung bestimmt werden. Ein Kanton regt an, dass der Bund selber eine Vertrauensperson bestimmen solle.

Im Allgemeinen sehen die Kantone in dieser zusätzlichen Verpflichtung eine Belastung und Verlangsamung der Verfahren.

5.3.3. Mehraufwand für die Kantone

Die Kantone unterstreichen generell den Mehraufwand aufgrund der neu zu erfassenden Daten und des Umstands, dass künftig auch die biometrischen Daten der illegal in der Schweiz anwesenden Personen erfasst werden müssen. Diese zusätzlichen Aufgaben haben finanzielle Auswirkungen, und einige Kantone möchten diese Fragen in der KKJPD erörtern. Verschiedene Kantone möchten einen finanziellen Ausgleich.

5.3.4. Erfassung ab sechs Jahren und Verwaltungsmassnahmen für die Datenerfassung

Die interessierten Kreise, **GE**, die **GRÜNEN** und die **SP** kritisieren die Abnahme der biometrischen Daten von Kindern unter sechs Jahren. Diese Datenerhebung wird angesichts der damit verfolgten Ziele als unverhältnismässig erachtet, und deren Umstände seien unklar. Keinesfalls dürfe Zwang ausgeübt werden. Die ernannten Vertrauenspersonen müssten eingreifen, sobald der Prozess unangemessene Massnahmen gegenüber Kindern beinhalte. Mehrere Organisationen und Parteien fordern, dass die Abnahme der biometrischen Daten erst ab 15 Jahren erfolgen solle und dass diese neuen Vorschriften nicht in das Schweizer Recht übernommen werden. In jedem Fall wird verlangt, auf die im Vorentwurf des Bundesrates vorgesehene Datenerfassung bei Kindern unter sechs Jahren bei Vorliegen besonderer Umstände zu verzichten.

Die Eurodac-Verordnung sieht für die Staaten die Möglichkeit vor, im nationalen Recht verwaltungsrechtliche Massnahmen festzulegen für den Fall, dass die Abnahme der biometrischen Daten verweigert wird. Dass dieser Aspekt im erläuternden Bericht nicht erörtert wurde, wird stark kritisiert. Es wird insbesondere unterstrichen, dass es unzulässig wäre, wenn eine solche Verweigerung zu einem Verzicht auf die Prüfung eines Asylantrags führen würde.

5.3.5. Anträge zu einzelnen Artikeln des Entwurfs

Die Vernehmlassungsteilnehmer haben keine redaktionellen Änderungen der Artikel des Vorentwurfs vorgeschlagen. Entsprechend den verschiedenen Anmerkungen werden jedoch insbesondere in den Artikeln 109k, 109l Absatz 1 und 109l^{quater} Absatz 1 VE-AIG sowie in den Artikeln 102a^{bis}, 102a^{quater} Absatz 1 und 99 Absatz 1 VE-AsylG Änderungen gewünscht.

5.4. Vorlage 4 (Überprüfungsverordnung)

5.4.1. Einheitliche Durchführung des Überprüfungsverfahrens und geforderte Mindeststandards

Allgemeine Bemerkungen

Die Umsetzung der Überprüfungsverordnung bedinge gemäss **AG, AR, BE, GE, GL, NW, SH, SO, TG, TI, UR, VD** und **VKM** eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es sei wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet würden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen würden. Auch die **KKPKS** erachtet es aus operativer Sicht für notwendig, dass für die Umsetzung der neuen Aufgaben die erforderlichen Prozesse genau definiert werden. Die **KKJPD** betont, dass der Einbezug der beteiligten kantonalen Akteure bei der Erarbeitung der neuen Prozesse unerlässlich sei.

Auch **AICH** ist der Ansicht, dass für die Sicherstellung eines fairen und transparenten Überprüfungsverfahrens mindestens ein einheitliches Vorgehen von Bund und Kantonen erforderlich sei. Um dies zu gewährleisten, fordert es die Einrichtung von Standards, die Transparenz und Rechtsstaatlichkeit im Überprüfungsverfahren garantieren. Daneben fordern auch **EVP, FIZ, FP, Plateforme Traite** und **SFH** die Aufstellung einheitlicher Standards für die Durchführung.

Der **SGB** sieht die vorliegenden Änderungen des AsylG und AIG kritisch. Er ist besorgt, dass die Massnahmen zur Vereinheitlichung und Beschleunigung des Asyl- und Migrationssystems auf Kosten von menschenunwürdigen Lebensumständen von Migrantinnen und Migranten gehen. Er fordert den Bundesrat daher auf, seinen Spielraum für Nachbesserungen maximal auszunutzen, ohne dabei die Schengen- und Dublin-Assoziierung aufs Spiel zu setzen.

Die **FDP** fordert, dass Asylsuchende in der Schweiz nicht bessergestellt werden als diejenigen, die an den Schengen-Aussengrenzen ein Verfahren durchlaufen.

Das **UNHCR** merkt an, dass sich der in Artikel 9b Absatz 2 VE-AIG und Artikel 21a Absatz 4 VE-AsylG befindende Hinweis, dass sich «das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung [...] nach der Verordnung (EU) 2024/1356 [richte]», bei Artikel 26 Absatz 1^{quater} VE-AsylG fehle. Ausserdem sei sowieso fraglich, ob ein solch allgemeiner Hinweis ausreichend sei. Diesbezüglich hält es weiter fest, dass die Überprüfungsverordnung diverse Standards für die Ausgestaltung des Verfahrens enthalte (ausreichend und qualifiziertes Personal und Ressourcen, Zugang zu Informationen für die Betroffenen, Sicherstellen eines angemessenen Lebensstandards während der Überprüfung, Zugang zu NGOs und Rechtsvertretern, Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse sowie der Schutz von Kindern und ihren Rechten). Es würden aber nicht alle ausdrücklich im Umsetzungserlass erwähnt, weswegen es eine einheitliche Regelung auf Gesetzesstufe brauche, welche die Standards des Überprüfungsverfahrens auf die schweizerischen Verhältnisse übertrage.

Schliesslich moniert das **UNHCR**, dass die Überprüfungsverordnung zwar festlege, dass die Überprüfung insbesondere bei der Vulnerabilitäts- und Gesundheitsüberprüfung durch qualifiziertes Personal durchgeführt werden müsse, aber der Umsetzungserlass keine Ausführungen zu den Grundanforderungen an die Ausbildung enthalte. Nur mit definierten Grundanforderungen werde eine schweizweit einheitliche Überprüfung sichergestellt. **ODAGE** hält diesbezüglich fest, dass für die Überprüfung lediglich speziell ausgebildete Verwaltungsbehörden zuständig sein sollten und dass diese insbesondere an Menschenrechtsschulungen teilzunehmen haben. Das **SRK** hält ebenfalls fest, dass die zuständigen Behörden insbesondere Schulungen zu den Grund- und Menschenrechten zu absolvieren haben. **Brava** hingegen fordert Schulungen in Bezug auf geschlechtsbezogene Gewalt und gendersensible Unterbringung.

Schliesslich monieren **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sosf, Pikett Asyl** und **ZiAB**, dass der Zugang der Zivilgesellschaft zu den betroffenen Personen in der Vorlage nicht geregelt sei (Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungsverordnung).

Ergebnis der Überprüfung

Bündnis Asyl, CSP, DJS, elisa-asile, FIZ, FP, FPABS, FPAZH, die GRÜNEN, HEKS, Pikett Asyl, Plateforme Traite, SBAA, SFH, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sosf, SP und **ZiAB** fordern, dass in der Vorlage präzisiert werde, unter welchen Umständen die Überprüfung mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden könne. Zudem solle auch geregelt werden, wie das folgende Verfahren (Unterbringung, Dauer und Rechtsmittel) aussehen würde.

Die oben aufgeführten Vernehmlassungsteilnehmer sowie die **EVP** halten fest, dass jede Entscheidung aus der Überprüfung in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen habe, da es sich um einen verfahrensrelevanten Schritt handle. Die **SMRI** hält hierzu fest, dass durch den Ausgang des Verfahrens die Rechte der Betroffenen verbindlich gestaltet würden, da darüber entschieden werde, welchem eigentlichen Verfahren die Betroffenen zugewiesen würden. Da die Entscheidung somit nicht wiedergutzumachende Nachteile zur Folge haben würden, müsste sie anfechtbar sein. Schliesslich hält auch das **SRK** fest, dass im Überprüfungsverfahren Rechtsbehelfe eingeführt werden müssten.

Anforderungen an die Unterbringung

Brava hält fest, dass gendersensible Unterbringungsstrukturen für den Schutz von gewaltbetroffenen Personen sowie zur Prävention von geschlechtsbezogener Gewalt zentral seien und sowohl kantonale als auch nationale Asylunterkünfte diesbezüglich bereits des Öfteren kritisiert worden seien.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sosf und **ZiAB** fordern, dass für Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁶ und in der EU-Grundrechtecharta¹⁷ vorgesehen werden. Darüber hinaus fordern sie und die **CSP**, dass den betroffenen Personen ein Lebensstandard gewährt werden müsse, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäss der EU-Grundrechtecharta achtete (vgl. Art. 8 Abs. 8 der Überprüfungsverordnung). Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden sei, solle der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Artikel 81 (Haftbedingungen) und Artikel 73 Absätze 2–4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie in der EU-Grundrechtecharta.

Minderjährige und Vulnerable im Überprüfungsverfahren

Das **UNHCR** hält fest, dass die Überprüfungsverordnung dem Kinderschutz mit verbindlichen Mindestgarantien einen grossen Wert beimesse (vgl. Art. 13 Abs. 1, 11 Abs. 3 dritter Satz und 8 Abs. 9 der Überprüfungsverordnung). Für unbegleitete Minderjährige müsse zudem eine Vertretung bzw. eine Person, die für den Schutz des Kindeswohls zuständig sei, benannt werden (Art. 13 Abs. 3 der Überprüfungsverordnung). Die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz würden aber nicht alle dieser Mindestgarantien vorsehen. Insbesondere werde in Bezug auf die Vertretung von UMA nur im Hinblick auf Fälle, in denen am Flughafen ein Asylgesuch eingereicht werde, im erläuternden Bericht Stellung genommen. Für UMA, auf die Artikel 9c VE-

¹⁶ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96.

¹⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391

AIG Anwendung finde, fehle dieser Hinweis. Es sei zudem nicht klar, wie sich die vorgeschlagene Vertretungsregelung während des Überprüfungsverfahrens mit der späteren Vertretung während eines allfälligen Asylverfahrens verbinden lasse. Der erläuternde Bericht schliesse nicht aus, dass für das Überprüfungsverfahren und das darauffolgende Asylverfahren unterschiedliche Vertrauenspersonen eingesetzt würden. Dies entspreche aber nicht dem Kindeswohl. Es empfiehlt, dass für UMA während des Überprüfungsverfahrens eine Vertrauensperson eingesetzt werde, welche die Begleitung auch im späteren Asylverfahren weiterführen könne. Ferner empfiehlt es, die eingangs erwähnten Mindestgarantien in das Gesetz aufzunehmen oder zumindest einen ausdrücklichen Verweis auf die in der Überprüfungsverordnung enthaltenen Mindeststandards vorzusehen. Schliesslich führt es aus, dass weitere, detaillierte Regelungen auf Verordnungs- oder Weisungsebene erforderlich seien, um die praktische Umsetzung dieser Kindesschutzstandards sicherzustellen.

Das **SRK** hält ebenfalls fest, dass bei der Durchführung der Überprüfung das Kindeswohl berücksichtigt werden solle, weswegen sämtliche Minderjährige durch eine erwachsene Begleitperson oder einen Vertreter begleitet werden sollten. Weiter sollten auch geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigt werden. So sollten Personen, die einer Überprüfung unterzogen werden, verlangen können, dass diese von einer Person ihres Geschlechts durchgeführt werde. Weiter hält es fest, dass die Vertretung von UMA im Rahmen der Überprüfung in der Vorlage zu wenig Beachtung finde, weswegen die Ernennung eines Vertreters für UMA während der Überprüfung in den Artikeln 9b und 9c VE-AIG sowie in den Artikeln 21a und 22 VE-AsylG explizit im Gesetz verankert werden solle.

Schliesslich fordern **EVP, FIZ, FP, Plateforme Traite** und **SFH** im Minimum eine Schulung des zuständigen Personals, beispielsweise bei Vulnerabilitätsabklärungen und in Bezug auf das Wohl des Kindes.

Verhältnis zum Asylverfahren

Das **UNHCR** merkt an, dass der Gesetzesentwurf ebenso wie die Überprüfungsverordnung keine Beschwerdemöglichkeit gegen die Überprüfung bzw. deren Ergebnisse vorsehe. Drittstaatsangehörigen müsse lediglich die Möglichkeit gegeben werden, den Behörden mitzuteilen, dass die Informationen, die während der Überprüfung zusammengestellt wurden, korrekt seien. Dies sei nur dann mit den Anforderungen des EGMR an den effektiven Rechtsschutz vereinbar, wenn die Überprüfung Entscheide lediglich vorbereite, aber nicht selbst treffe. Dies bedeute unter anderem, dass die Überprüfung nicht zu einem Ausschluss vom Asylverfahren führen dürfe. Dies müsse explizit dem formellen Verfahren vorbehalten bleiben. Ausserdem sei sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Überprüfung auch in der Praxis lediglich als vorläufig betrachtet würden und im Laufe des formellen Verfahrens ergänzt bzw. geändert werden könnten. Dies sei entweder im Gesetz oder in den Weisungen klarzustellen.

Dass der Zugang zum Asylverfahren stets zu gewähren sei, fordern auch **AICH** und der **SGB**.

ODAGE ist ebenfalls besorgt, dass die von den Antragstellern während der Überprüfung gemachten Angaben sich bei der Prüfung des Asylgesuchs potenziell negativ auswirken könnten. **HEKS** hält diesbezüglich zudem fest, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach der Überprüfung zu erfolgen haben und dies explizit festgehalten werden solle. Ähnliche Anliegen werden auch von **FIZ, FP, SFH, SP** und **Plateforme Traite** vorgebracht. Zusätzlich halten sie fest, dass in Bezug auf die Befragung zu den Reisegründen und den Reisewegen das Verhältnis zwischen den neuen Absätzen 1–1^{quinquies} und den bestehenden Absätzen von Artikel 26 AsylG zu klären sei.

EVP, FIZ, FP, Plateforme Traite, SFH und **SRK** fordern, dass die zuständigen Behörden vor Beginn des Prüfungsverfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Asylgesuchseinreichung hinweisen sollen und dass bei Zweifeln, ob ein Asylgesuch vorliege, davon auszugehen sei, dass dem so sei.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im Hoheitsgebiet

EVP, FIZ, FP, HEKS, Plateforme Traite, SFH und **SP** regen an, dass im Gegensatz zu Artikel 9b VE-AIG in Artikel 9c VE-AIG eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung fehle.

EVP, FIZ, FP, Plateforme Traite, SFH und **SRK** befürchten im Rahmen der Überprüfung im Hoheitsgebiet ein «Ethnic Profiling», weswegen ein transparenter Kriterienkatalog nötig sei.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sosf und **ZiAB** weisen darauf hin, dass die Regelung in Artikel 7 Absatz 2 der Prüfungsverordnung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäische Grenzen ermögliche, sondern lediglich die Zuständigkeit der Überprüfung regle.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze

TI begrüsst, dass im Rahmen des Asylverfahrens am Flughafen die Frist von 20 Tagen für die Zuweisung einer asylsuchenden Person an einen Kanton oder ein BAZ auf 27 Tage verlängert werde.

Brava fordert eine Anpassung von Artikel 21a Absatz 7 VE-AsylG. Es solle nicht von einer «kostengünstigen», sondern von einer «angemessenen» Unterbringung gesprochen werden.

5.4.2. Zuständigkeit für die Durchführung der Überprüfung

Allgemeine Bemerkungen

Das **SRK** ist der Meinung, dass die für die Überprüfung zuständigen Behörden im Vorentwurf nicht vollständig geklärt seien. Dies berge Risiken insbesondere in Bezug auf die Einheitlichkeit der Umsetzung, das Qualitätsniveau und die Qualität der Ausbildung des Personals. Es schlägt daher vor, die Zuständigkeiten für die Durchführung der Überprüfung mit einer nationalen oder zumindest regionalen Perspektive festzulegen. **Caritas** empfiehlt, zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und einer hohen Qualität die Durchführung des Prüfungsverfahrens an den Bund und nicht an die Kantone zu übertragen. **EVP, FIZ, FP, Plateforme Traite** und **SFH** betonen ebenfalls, dass eine gesamtschweizerische Durchführung der Überprüfung durch den Bund einige Vorteile hätte. **Die GRÜNEN** fordern, dass die Überprüfung nicht durch die Kantone oder andere Akteure erfolgen solle, sondern zentral in den BAZ.

Die **KKPKS** beanstandet, dass es sich bei der im Rahmen der Überprüfung durchzuführenden Gesundheitskontrolle, der Vulnerabilitätsprüfung und der Verweisung in das entsprechende Verfahren nicht um polizeiliche Kompetenzen handle und sich ein Aufbau solcher Kompetenzen bei der Polizei sachlich nicht rechtfertigen lasse und problematisch sei. Die Aufgaben sollten zwingend von den für den Vollzug des AIG zuständigen Migrationsbehörden oder vom Bund (z. B. vom SEM) übernommen werden. Gegebenenfalls könnte in den Grenzkantonen auch das BAZG gewisse Aufgaben übernehmen. Des Weiteren erscheine die Übergabe von vom BAZG aufgegriffenen Personen an die Kantons- bzw. Gemeindepolizeien nicht nachvollziehbar. Mittelfristig könne allenfalls auch die Schaffung eines neuen zentralen und vom Bund getragenen Instruments in Betracht gezogen werden.

TI betont, dass die Art und Weise, wie die den kantonalen Behörden übertragenen Aufgaben ausgeführt werden, alleinige Sache der Kantone bleibe.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im Hoheitsgebiet

Die **VKM** und mehrere Kantone (**AG, AR, BE, BS, GE, GL, NE, NW, SH, SO, TG** und **UR**) kritisieren, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft worden seien, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden sollten. Eine Übergabe würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen, weswegen diese Kompetenz dem BAZG übertragen werden sollte.

TI hält fest, dass eine Überprüfung aller sich illegal im Inland aufhaltenden Personen durch die zuständige kantonale oder kommunale Polizeibehörde einen Aufwand an Personal, Infrastruktur (Haftanstalten, Aufenthaltsorte), Transportmitteln sowie Aus- und Weiterbildungen mit sich bringen würde. Da die Überprüfungsverordnung nicht eindeutig festhalte, dass diese Aufgaben durch kantonale Behörden wahrgenommen werden müssten, sollten die Aufgaben vom Bund übernommen werden.

Schliesslich hält die **KKJPD** für die Überprüfung von sich illegal im Hoheitsgebiet befindlichen Personen fest, dass eine Überprüfung durch die kommunalen und kantonalen Polizeibehörden zu erheblichen zusätzlichen Ressourcen führen würde und ineffizient sei. Effizienter sei eine Übertragung dieser Kompetenz an das BAZG. Sie lehnt daher den entsprechenden Artikel 9c VE-AIG in der vorliegenden Fassung ab. Es solle insbesondere noch einmal überprüft werden, welche Stellen auf Ebene des Bundes und der Kantone diese Aufgaben sinnvollerweise übernehmen könnten.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung an der Aussengrenze

TI fordert, dass die Überprüfung an den Aussengrenzen zur Vermeidung einer unnötigen Doppelspurigkeit ausschliesslich in der Zuständigkeit des BAZG liegen sollte, da die Grenzkontrollen bereits von Beamten des BAZG durchgeführt würden.

5.4.3. Dauer der Überprüfung

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bem, Solinetz Luzern, sofs, SP und **ZiAB** schlagen vor, dass die Schweiz als Schengen-Binnenland die Dauer der Überprüfung generell auf maximal drei Tage verkürze. Die Dauer von sieben Tagen in der Überprüfungsverordnung gehe auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück.

Die **GRÜNEN** fordern in Bezug auf Artikel 9b VE-AIG eine Anpassung der Dauer auf maximal drei Tage.

5.4.4. Begleitung in ein BAZ

Personeller und finanzieller Aufwand

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer (**BE, GE, KKJPD, KKPKS, NW** und **TI**) sind der Ansicht, dass die Begleitung von Personen zu einem BAZ, die bei der zuständigen kantonalen Behörde ein Asylgesuch eingereicht haben, ungeeignet und unverhältnismässig sei. Diese Lösung sei darüber hinaus aus rechtlicher Sicht problematisch, da die Personen in Gewahrsam genommen werden müssten. Zusätzlich erfordere diese neue Aufgabe erhebliche finanzielle (Transportmittel, Haftung für Zwischenfälle) und personelle Ressourcen.

TI kritisiert, dass diese neue Aufgabe von den Kantonen übernommen und finanziert werden müsse. Daher fordert er, dass zumindest im Rahmen von Artikel 21 VE-AsylG ein konkreter Beitrag der Bundesbehörden zu leisten sei.

Schliesslich weist die **KKPKS** darauf hin, dass der Vorentwurf weitergehe als es die Überprüfungsverordnung vorsehe. In der Verordnung stehe nämlich nicht, dass zwingend eine Begleitung erfolgen müsse.

Eingriff in die Bewegungsfreiheit

Gemäss **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, sofs, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern** und **ZiAB** stellt die Begleitung in ein BAZ eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme dar. Sie lehnen den Vorschlag daher ab. Das **SRK** hält fest, dass die Begleitung in ein BAZ keinen strafenden Charakter haben dürfe, womit eine Kriminalisierung von Asylsuchenden verhindert werden könne.

5.4.5. Freiheitsentzug während der Überprüfung

Allgemeine Bemerkungen

Bündnis Asyl, CSP, DJS, elisa-asile, EVP, FIZ, FP, FPABS, FPAZH, HEKS, Pikett Asyl, Plateforme Traite, SBAA, SFH, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, SRK, SP, UNHCR und **ZiAB** merken an, dass eine Inhaftierung im Rahmen der Überprüfung lediglich als letztes Mittel und einheitlich anhand eines abschliessenden Kriterienkatalogs angeordnet werden dürfe. Das **SRK** und **UNHCR** führen weiter aus, dass zusätzliche Massnahmen ergriffen werden sollten, da die Verpflichtung der Personen, sich während der Überprüfung den Behörden zur Verfügung zu halten, und die Tatsache, dass die Gefahr des Untertauchens ein Haftgrund sei, das Risiko berge, dass während der Überprüfung vermehrt und systematisch auf die Haft zurückgegriffen werde. In erster Linie sollten daher Alternativen zur Haft in Betracht gezogen werden. Diese Meinung teilen **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, SP** und **ZiAB**.

AsyLex hält ebenfalls fest, dass eine automatische Inhaftierung im Rahmen der Überprüfung unzulässig sei. Eine vorübergehende Festhaltung dürfe nur als «ultima ratio» erfolgen. Sie müsse zudem immer verhältnismässig sein. Die Höchstfrist von sieben Tagen stehe somit in keinem Verhältnis, insbesondere da es um die Einschränkung eines Grundrechts gehe. Diese Meinung teilen **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, sofs, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern** und **ZiAB**. **AsyLex** fordert eine maximale Festhaltungsdauer von drei Tagen. Weiter sollten Rechtsmittel offenstehen, und es müsse vorgängig festgelegt sein, wo sich die betroffenen Personen aufhalten würden. Das **UNHCR** fügt betreffend die Dauer der Festhaltung aus, dass gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Bestimmung festgehalten werden sollte, dass die Festhaltung nur für die Dauer der notwendigen Abklärungen aufrechterhalten werde und zudem zeitlich nicht über das hinausgehen solle, was hierzu erforderlich sei. Weiter hält es fest, dass Personen, bei denen eine Festhaltung angeordnet werde, ausreichende Informationen in einer für sie verständlichen Weise über ihre Beschwerdemöglichkeiten erhalten sollten.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, SP und **ZiAB** fordern eine richterliche Haftkontrolle nach max. 48 Stunden, eine Kontakterlaubnis sowie entsprechende Informationspflichten. Weiter führen sie aus, dass die zuständigen Behörden jeden Schritt für eine Haftkontrolle sofort nachvollziehbar dokumentieren müssten. Zudem sei die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten, und es seien in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen. **Die GRÜNEN** und die **SMRI** verlangen ebenfalls eine richterliche Überprüfung nach 48 Stunden. **Die GRÜNEN** fordern, da die EU-Grundrechtecharta nicht für die Schweiz anwendbar sei, dass die gleichen Garantien in der Schweiz explizit gesetzlich geregelt werden.

AICH fordert eine Vermeidung von haftähnlichen Bedingungen, weswegen das Überprüfungsverfahren in der Schweiz menschenrechtskonform auszugestalten sei und der Freiheitsentzug als letztes Mittel niemals während des Überprüfungsverfahrens angewendet werden dürfe.

ODAGE bezweifelt die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Bei der Abwägung der Interessen sei es insbesondere schwer vorstellbar, wie die Notwendigkeit, die Überprüfung durchzuführen, Vorrang vor dem Recht einer Person auf Bewegungsfreiheit haben solle, selbst wenn sie ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkomme. Hinzu komme, dass die Einführung dieser Festhaltungen ausdrücklich darauf abziele, die Daten der betroffenen Person zwangsweise zu übernehmen. Weiter moniert er, dass gemäss Artikel 8 Absatz 6 der Überprüfungsverordnung sichergestellt werden müsse, dass beratende Organisationen und Personen effektiven Zugang zu den Drittstaatsangehörigen haben, was aber im Zusammenhang mit einer Inhaftierung kaum realisierbar sei.

Schliesslich fordern **Schweizer Bischofskonferenz, FP, J+P, SRK** und **UNHCR**, dass insbesondere Minderjährige nicht in Haft genommen werden.

NW hingegen fordert eine flexible und grosszügige Auslegung des Kriteriums der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Fluchtgefahr. So könne die Effizienz im Vollzug gewahrt werden. Die **KKPKS** und **TI** begrüessen diese Änderungen ebenfalls. Die **KKPKS** fügt aber hinzu, dass die meisten Kantone aktuell und möglicherweise in naher Zukunft nicht über genügend Haftplätze verfügen würden.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im Hoheitsgebiet

EVP, FIZ, FP, HEKS, Plateforme Traite, SFH und **SP** monieren, dass in der Umsetzungsvorlage nicht klargestellt werde, wie das «zur Verfügung stehen» im Landesinneren erfolgen solle. Insbesondere sei nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen könne, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen solle und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen unterbracht werden sollen.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung an der Aussengrenze

FIZ, HEKS, Plateforme Traite und **SFH** halten fest, dass beim Verfahren am Flughafen bereits die bisherige Dauer von 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellen würde. Die Überprüfung solle daher im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen. Das **UNHCR** fügt diesbezüglich an, dass bei Vorliegen besonderer Bedürfnisse allenfalls die Durchführung des Verfahrens in einem BAZ angezeigt sein könnte.

SP und **FP** merken an, dass keine Notwendigkeit bestehe, am Flughafen nicht nur für die Dauer der Überprüfung, sondern auch für die Dauer des nachfolgenden Asylverfahrens am Flughafen die Einreise zu verweigern. Artikel 21a Absatz 6 VE-AsylG solle dementsprechend angepasst werden.

Die **CSP** finden eine siebentägige Inhaftierung am Flughafen übermässig lang. Nach dem Vorbild der Regelungen für die strafrechtliche Haft solle nach höchstens 48 Stunden eine richterliche Kontrolle stattfinden.

5.4.6. Fehlende Rechtsvertretung während der Überprüfung

Allgemeine Bemerkungen

AICH, Schweizer Bischofskonferenz, Caritas, CSP, FIZ, FP, HEKS, J+P, plateforme traite, SFH und **SP** fordern Zugang zu qualifiziertem rechtlichem Beistand ab der ersten Phase des Überprüfungsverfahrens. **AICH** führt weiter aus, dass dies nötig sei, damit Geflüchtete ihre

Rechte effektiv wahrnehmen und gegen fehlerhafte Entscheidungen Einspruch erheben können. Die **CSP** fordern darüber hinaus, dass diese zusätzlichen Aufgaben im AsylG und AIG vorgesehen und entsprechend entschädigt werden müssten. Nach Ansicht von **Caritas, CSP, FIZ, FP, HECKS Plateforme Traite, SFH** und **SP** handelt es sich bei der Überprüfung um einen verfahrensrelevanten Schritt, weswegen der Rechtsschutz involviert sein müsse. Wenn keiner involviert werde, sei davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handle und dementsprechend die daraus gewonnenen Informationen nicht im weiteren Verfahren verwendet werden könnten. **Caritas** und **CSP** halten zudem fest, dass der Beizug des unabhängigen Rechtsschutzes bei der Identifikation von Vulnerabilitäten besonders wichtig sei.

ODAGE moniert ebenfalls eine fehlende individuelle Rechtsvertretung. Dies schwäche die Beratung und damit den Rechtsschutz der Betroffenen. Es werde deshalb eine Rechtsvertretung gefordert. Dies sei nötig, damit Betroffene insbesondere ihre Rechte aus Artikel 10 Absatz 1 der Überprüfungsverordnung wahren können.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, sosf, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, UNHCR und **ZiAB** fordern ab Beginn der Überprüfung eine *unentgeltliche* Rechtsberatung und -vertretung für Betroffene. Deren Funktion sollte auch aus der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung bestehen. Zudem solle sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein müsse. Das **UNHCR** führt weiter aus, dass die Grundlagen für die Information nach Artikel 11 der Überprüfungsverordnung sowie der Zugang von Organisationen mit Beratungsdienstleistungen im Gesetz vorgesehen werden müssten. Ferner müsse gewährleistet sein, dass Organisationen, die Beratungsleistungen anbieten, effektiven Zugang während des Überprüfungsverfahrens haben.

Schliesslich fordert auch das **SRK** eine Ergänzung des *unentgeltlichen* Rechtsschutzes in den Artikeln 9b und 9c VE-AIG sowie in den Artikeln 21a und 22 VE-AsylG. Ihrer Meinung nach würde die Einbeziehung eine bessere Qualität bei verschiedenen Aspekten und Schritten der Überprüfung gewährleisten. Der Anbieter des Rechtsschutzes könnte zudem mit den Aufgaben der staatlichen Informationspflichten betraut werden.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im AIG

Die **GRÜNEN** monieren, dass die Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Artikel 102j Absatz 1 AsylG ebenfalls in den Artikeln 9b und 9c VE-AIG ergänzt werden müsste, da ansonsten der zentrale Grundsatz der Asylgesetzrevision, wonach jeder asylsuchenden Person ab Beginn der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt werde, verletzt würde. Gleichzeitig solle diese Rechtsvertretung die Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung überprüfen können.

Bündnis Asyl, DJS, elisa, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sosf und **ZiAB** halten fest, dass eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt werden müsse, da in ausländerrechtlichen Fällen die Gefahr bestehe, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder durch die kantonalen Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten würden. Die Leistungserbringer müssten hierfür zusätzlich vergütet werden. Zusätzlich müsse in Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) die zuständige Behörde der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit habe, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen.

Schliesslich halten die **CSP** fest, dass in Fällen, die unter das Ausländerrecht fallen, die Überprüfung mit einer Rückführungsentscheidung enden könne. Der Rechtsschutz sei daher von

entscheidender Bedeutung, da ein grosses Risiko bestehen würde, dass Personen während der Überprüfung davon abgehalten werden könnten, einen Asylantrag zu stellen.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im AsylG

Das **SRK** hält fest, dass Personen, die Asyl beantragen, einen erhöhten Bedarf an Schutz und Verfahrensgarantien hätten. Gleichzeitig habe die Schweiz mit ihrem kostenlosen, effizienten und qualitativ hochwertigen Rechtsschutzsystem für das Asylverfahren die Möglichkeit und Infrastruktur, diesen Schutz auf den Beginn der Überprüfung auszuweiten.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, EVP, FIZ, FP, FPABS, FPAZH, HEKS, Pikett Asyl, Plateforme Traite, SBAA, SFH, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, SP und ZiAB führen diesbezüglich aus, dass die Überprüfung Teil der Vorbereitungsphase sei und es daher unverständlich sei, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst nach Abschluss der Überprüfung gewährleistet werde. Dies widerspreche dem Grundsatz der Asylgesetzrevision, wonach ab Beginn der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt werde. Ausserdem brauche es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen, da es sich bei der Überprüfung um einen relevanten Verfahrensschritt handle und demnach die dort gemachten Angaben in späteren Verfahren verwendet werden könnten. Zudem könne vom Recht, Fehler im Überprüfungsformular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 der Überprüfungsverordnung), nur wirksam Gebrauch gemacht werden, wenn eine Rechtsvertretung anwesend sei. Schliesslich sei der Einbezug aufgrund der besseren Erfahrung und Expertise bei der Vulnerabilitätsprüfung essentiell. **Asy-Lex** teilt diese Meinung und fordert eine entsprechende Anpassung von Artikel 102h Absatz 1 VE-AsylG.

Die **SMRI** hält fest, dass im eigentlichen Asylverfahren Aussagen über die Schutzbedürftigkeit, die Identität oder die Gefährlichkeit einer Person, die im Überprüfungsverfahren gemacht wurden, nur schwer korrigiert werden könnten. Da die Weichenstellung für den Ausgang des Asylverfahrens schon im Rahmen der Überprüfung erfolge, sei es unerlässlich, eine unentgeltliche Rechtsvertretung und -beratung bereitzustellen. Nicht zuletzt würde damit auch der Stossrichtung von Artikel 8 Absatz 6 und Artikel 11 der Überprüfungsverordnung Rechnung getragen, wonach Personen im Überprüfungsverfahren effektiven Zugang zu Beratungsleistungen und Informationen haben müssten.

Schliesslich hält auch das **UNHCR** fest, dass zumindest bei asylsuchenden Personen bereits während des Überprüfungsverfahrens Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung gewährt werden solle. So könnten die Anforderungen eines effektiven Zugangs zu Beratungsleistungen und Informationen der Überprüfungsverordnung (vgl. Art. 8 Abs. 6 und Art. 11) gewährleistet werden.

5.4.7. Vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit

Allgemeine Bemerkungen

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, sofs, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern und ZiAB merken an, dass die in Artikel 12 Absatz 3 vorgesehene Vulnerabilitätsprüfung im Vorentwurf des Bundesrates schwammig formuliert sei, da von einer nicht näher spezifizierten «Schutzbedürftigkeit» gesprochen werde. Darüber hinaus fordern sie, dass im Gesetz ausdrücklich eine Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen sei, da die Überprüfungsverordnung selber vorsehe, dass Nichtregierungsorganisationen miteinbezogen werden können. Schliesslich halten sie fest, dass die in den Artikeln 22–28 der Aufnahmeleitlinie enthaltene Vorgehensweise zur Erkennung und zum Umgang mit vulnerablen Personen äquivalent auch bei der Vulnerabilitätsprüfung im Rahmen der Überprüfung

anzuwenden seien. Eine äquivalente Umsetzung dieser Regelungen verlangen auch **die GRÜNEN**.

Die **SMRI** weist ebenfalls darauf hin, dass zwischen «Schutzbedürftigkeit» und «Vulnerabilität» keine Deckungsgleichheit bestehe, und geht spezifischer auf die einzelnen Unterschiede ein. Zusätzlich führt es aus, dass zur Erkennung von Vulnerabilitäten spezifisch geschultes Fachpersonal eingesetzt werden müsse.

EVP, FIZ, FP, die GRÜNEN, HEKS, Plateforme Traite, SFH und **SP** weisen diesbezüglich darauf hin, dass der Bundesrat in seinen Umsetzungsbestimmungen von der Regelung in Artikel 8 Absatz 5 der Überprüfungsverordnung abweiche. Die Überprüfungsverordnung sehe nämlich eine vorläufige Prüfung der Vulnerabilität und nicht der Schutzbedürftigkeit vor. Artikel 9b Absatz 2 VE-AIG und Artikel 21a Absatz 4 VE-AsylG müssten dementsprechend angepasst werden.

Das **SRK** begrüsst die Einführung einer Vulnerabilitätskontrolle. Es moniert jedoch, dass die verwendete Terminologie im Entwurf nicht korrekt sei und dass darüber hinaus die Modalitäten dieser Kontrolle wie auch ihre Folgemaassnahmen nur vage bleiben würden. Weiter führt es aus, dass die Modalitäten anhand von Standardverfahren und -instrumenten auf Verordnungsebene klar und transparent definiert werden müssten. Zusätzlich solle die Verordnung klare und konkrete Angaben zu Massnahmen enthalten, die zu ergreifen seien, falls Vulnerabilitäten festgestellt würden. Eine sichere Überweisung an einen geeigneten Dienst müsse mindestens garantiert sein. Das **SRK** würde es begrüssen, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen in die Ausbildung des für die Vulnerabilitätsprüfung zuständigen Personals wie auch bei der effektiven Vulnerabilitätsprüfung einbezogen würden. Das **SRK** selber würde im Bereich Trauma und Folteropfer zur Verfügung stehen.

Das **UNHCR** fordert ebenfalls eine Anpassung der Terminologie und hält fest, dass die Identifikation von besonderen Bedürfnissen herausfordernd sein könne, da die Betroffenen diese nicht unbedingt nach aussen kommunizieren würden. Deshalb werde besonderes Fachwissen benötigt, um Vulnerabilitäten zu erkennen, damit in einer sensiblen Weise mit den Betroffenen umgegangen und hilfreiche Massnahmen eingeleitet werden könnten. Die **IOM** fügt diesbezüglich an, dass für die zuständigen Personen geeignete Schulungen organisiert werden müssten.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im AsylG

AsyLex hält bezüglich Artikel 26 Absatz 1^{quater} VE-AsylG fest, dass der Begriff «Schutzbedürftigkeit» irreführend sei, weswegen neu von «Vulnerabilität» gesprochen werden müsse. Darüber hinaus sei zentral, dass dargelegt werde, wie sich diese Prüfung ausgestalte. Eine Spezifizierung der Kriterien, anhand welcher Vulnerabilitäten festgestellt würden, fordern ebenfalls **FIZ** und **Plateforme Traite**.

Das **SRK** hält in Bezug auf die Überprüfung am Flughafen fest, dass die betroffene Person in ein BAZ überstellt werden sollte, wenn eine Schutzbedürftigkeit festgestellt werde oder wenn es sich um eine minderjährige Person handle.

Spezifische Anliegen zur Überprüfung im AIG

Brava hält bezüglich Artikel 9b VE-AIG fest, dass bei der Prüfung der Schutzbedürftigkeit auch frauenspezifische und geschlechtsbezogene Aspekte miteinbezogen werden sollten. Die kantonalen Polizeibehörden müssten zu diesen Themen entsprechend geschult und sensibilisiert werden.

5.4.8. Gesundheitsüberprüfung

Das **SRK** begrüsst die Einführung von Gesundheitskontrollen. Die Modalitäten dieser Kontrollen und deren Folgemassnahmen seien jedoch im Vorentwurf vage beschrieben. Deswegen müssten die Modalitäten auf Verordnungsstufe klar und transparent definiert werden, um Standardverfahren und -instrumente festzulegen. Die Verordnung solle zudem klare und konkrete Angaben zu den Massnahmen enthalten, die zu ergreifen seien, falls Gesundheitsbedürfnisse festgestellt würden.

5.4.9. Sicherheitsüberprüfung

Wenn die Überprüfung ergebe, dass eine Person ein Risiko für die innere Sicherheit darstelle, fordert das **SRK** für die betroffene Person einen Zugang zu dieser Bewertung. Darüber hinaus solle sie zusätzlich die Möglichkeit haben, diese Bewertung anzufechten.

5.4.10. Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Die **SMRI** fragt sich, wieso Artikel 10 der Überprüfungsverordnung lediglich fragmentarisch im Landesrecht übernommen wurde, und regt an, den Inhalt vollständig in Artikel 21b VE-AsylG zu übernehmen. **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FIZ, FPABS, FPAZH, HEKS, Pikett Asyl, Plateforme Traite, SBAA, SFH, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs, UNHCR** und **ZiAB** teilen das Anliegen der SMRI.

Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern, sofs und **ZiAB** merken zusätzlich an, dass der Überwachungsmechanismus neben einer jährlichen Berichterstattung – die öffentlich abrufbar sein sollte – auch mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden sollte. Ebenfalls solle aus der Vorlage explizit hervorgehen, dass die mit dem Mechanismus betrauten Personen jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren erhalten und mit genügend ausgebildetem Personal und genügend Ressourcen ausgestattet würden. Schliesslich müsse die in Artikel 10 der Überprüfungsverordnung erwähnte und für die Schweiz nicht bindende EU-Grundrechtscharta durch äquivalente Bestimmungen ersetzt werden. Dabei müsse insbesondere das in Artikel 18 der EU-Grundrechtscharta verankerte subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden. **FIZ, FP, HEKS, Plateforme Traite, SFH** und **SP** wünschen zusätzlich eine Anpassung von Artikel 21b Absatz 2 VE-AsylG. Neu solle von «zuständigen Stellen» gesprochen werden, da in den Überwachungsmechanismus gemäss der Überprüfungsverordnung mehrere Akteure einbezogen werden können. **EVP, FIZ, HEKS** und **Plateforme Traite** merken an, dass der Unabhängigkeit des Überwachungsmechanismus grösste Bedeutung zukomme und sicherzustellen sei, dass dieser mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werde und seinen Empfehlungen und Beanstandungen Folge geleistet werde.

Die **GRÜNEN** monieren, dass in der Vorlage die notwendigen Vorkehrungen für ein wirksames Grundrechtsmonitoring fehlen würden. Ausserdem solle der Überwachungsmechanismus Weisungsbefugnisse erhalten und seine jährliche Berichterstattung veröffentlichen.

Die **NKVF** weist auf weitreichende und bedeutende Überschneidungen zwischen dem neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus und ihrem gesetzlichen Mandat hin. Sie habe die Aufgabe, regelmässig die Situation von Personen im Freiheitsentzug zu prüfen und entsprechende Örtlichkeiten zu besuchen. Es sei daher unbestritten, dass sie für alle Situationen des Freiheitsentzugs – auch bei der Festhaltung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens – für das Monitoring in der Schweiz zuständig sei. Da die Aufgaben des Überwachungsmechanismus aber sehr umfassend und teilweise offen seien, gingen sie teilweise über das Mandat der NKVF hinaus. Sie sei daher bereit und interessiert, diejenigen Aufgaben, die ihr durch das Bundesgesetz über die NKVF auferlegt worden seien, im Rahmen des Überwachungsmechanismus

im Überprüfungsverfahren zu übernehmen. Für die darüberhinausgehenden Aufgaben wäre sie aber offen für eine Zusammenarbeit mit einer weiteren unabhängigen Stelle. Weiter führt sie diverse Aspekte auf, die eine wirksame Überwachung ermöglichen würden (u. a. Unabhängigkeit, Arbeitsweise nach dem «Do No Harm»-Prinzip, fachliche Expertise).

Die **SMRI** begrüsst die im Vorentwurf verankerte Grundlage zur Schaffung eines Überwachungsmechanismus und bekundet ihr Interesse an einer aktiven Beteiligung an diesem. Sie und die NKVF seien in regem Austausch und würden eine funktionierende Zusammenarbeit pflegen. Eine gemeinsame Übernahme würde sich anbieten, insbesondere da sich ihre unterschiedlichen Rollen sinnvoll ergänzen würden. Es sei zudem prüfenswert, bereits im Gesetz zu erwähnen, dass sie beide für die Aufgabe der Überwachung vorgesehen würden. Sie weist in ihrer Stellungnahme zusätzlich darauf hin, dass ein gut funktionierender Überwachungsmechanismus seinen Zweck nur erfüllen könne, wenn die Verfahrensrechte von Betroffenen sichergestellt seien. Diese Verfahrensrechte seien aber vor allem in Bezug auf die Rechtsvertretung während des Überprüfungsverfahrens und die Beschwerdemöglichkeiten in der Vorlage unklar. Schliesslich führt die **SMRI** gewisse Aspekte auf, die eine wirksame Überwachung ermöglichen würden (u. a. Unabhängigkeit, Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, ausreichende Ressourcen).

CSP, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA und **sof** begrüssen ebenfalls, dass SMRI und NKVF die Aufgaben des Überwachungsmechanismus gemeinsam übernehmen sollen.

Das **SRK** ist der Ansicht, dass die Expertise der NKVF und die Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte von entscheidender Bedeutung seien. Zudem bringt es gewisse Aspekte vor, die erfüllt sein sollten, damit der Überwachungsmechanismus effektiv handeln könne: ausreichende finanzielle Ressourcen, Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den Kontext der Grenzüberwachung und Verankerung der Mithilfe von Organisationen der Zivilgesellschaft auf Gesetzesstufe).

Die **CSP** fordern, dass mehrere Beteiligte die Aufgaben des Überwachungsmechanismus übernehmen und dass der Zugang der Zivilgesellschaft zu den betroffenen Personen gewährleistet sei. Eine entsprechende Anpassung von Artikel 21b VE-AsylG sei daher nötig.

Die **IOM** weist darauf hin, dass sie eine wichtige, aber neutrale Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Einrichtung dieses Mechanismus spiele.

Das **UNHCR** ist der Ansicht, dass internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen in den Überwachungsmechanismus einbezogen werden sollten. Dies für die nähere Konkretisierung der Aufgaben und Arbeitsweisen des Überwachungsmechanismus sowie bei dessen operationellen Durchführung. Einschlägige Fachorganisationen dafür seien etwa die NKVF, die SMRI und das UNHCR. Zudem sei eine allfällige Erweiterung des Aufgabenbereichs auf die externe Überwachung der für das Asylverfahren geltenden Standards ebenfalls prüfenswert.

FIZ, FP, Plateforme Traite, SFH und **SP** regen an, den Ergebnissen des im Rahmen der Grenzverfahren eingerichteten Überwachungsmechanismus (vgl. Art. 43 der Asylverfahrensverordnung) auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung Beachtung zu schenken.

5.4.11. Zugriffsrechte

TI nimmt die Zugangsrechte zu den verschiedenen Informationssystemen zur Kenntnis. **GE** hält fest, dass es von entscheidender Bedeutung sei, die Interoperabilität der Überwachungs-

systeme mit denen der EU (Eurodac, SIS, ETIAS) zu gewährleisten, um Sicherheitsbedrohungen und Risiken der irregulären Migration wirksam verhindern zu können. Die **KKPKS** begrüsst die Gewährung des Zugangs zu den Systemen durch die Kantons- und Gemeindepolizeien und merkt an, dass die Inbetriebnahme verschiedener Informationssysteme auf europäischer Ebene (PORTIS, EES, ETIAS, C-VIS, CIR) für die Polizeikorps einen erheblichen Ausbildungsbedarf mit sich bringe. Daher sei ein koordinierter und nachvollziehbarer Informationsfluss von grosser Relevanz. **SG** teilt diese Meinung.

ODAGE weist auf das Verhältnismässigkeitsprinzip hin, das als grundlegendes Prinzip im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten gelte. Es stelle daher mit Besorgnis fest, dass im Abschnitt «Datenschutz» des erläuternden Berichts die Verarbeitung durch die kantonalen Polizeibehörden mit keinem Wort erwähnt werde. Es empfiehlt, den Kantonspolizeien keinen Zugriff auf CIR, EES, ETIAS und C-VIS zu gewähren. Subsidiär hätten alle Mitglieder einer Behörde, die Zugang zu diesen Daten haben werden, eine obligatorische Schulung zum Schutz personenbezogener Daten zu besuchen.

Gemäss **Bündnis Asyl, DJS, elisa-asile, FPABS, FPAZH, Pikett Asyl, SBAA, Solidaritätsnetz Bern, Solinetz Luzern sosf** und **ZiAB** werden aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Überprüfungsverordnung die Erfassung, die Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten neu auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch würden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden. Sie sprechen sich gegen diese starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus. **Solidarités** lehnt eine Ausweitung der Zugriffsrechte auf kantonale Migrations- und Polizeibehörden sowie Strafverfolgungsbehörden ebenfalls ab.

5.4.12. Finanzielle und personelle Auswirkungen

AG, AR, BE, BS, GE, GL, SH, TG, UR, VD, VKM und **VS** halten fest, dass die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden noch nicht absehbar seien und sie deswegen nicht detailliert dazu Stellung nehmen könnten. **VS** fordert zudem, dass die Lasten auf die Kantone so gering als möglich ausfallen sollen.

NE merkt ebenfalls an, dass sie die Auswirkungen der künftigen Überprüfung von ausländischen Staatsangehörigen durch die Polizeibehörden derzeit nicht quantifizieren können, wobei sicherlich von einer zusätzlichen Belastung auszugehen sei. Die Polizeikräfte seien bereits heute stark beansprucht, insbesondere aufgrund des BAZ Boudry.

Die **KKPKS** listet die zusätzlichen erheblichen Ressourcen in Form von Personal, Aus- und Weiterbildungsbedarf, Haftplätzen, Transportfahrzeugen sowie Unterbringungs- und Erfassungsinfrastruktur auf. Sie merkt zudem an, dass die meisten kommunalen und kantonalen Polizeikorps nicht über solche Ressourcen verfügen würden und auch das notwendige Know-how nicht vorhanden sei. Falls die Vollzugsaufgaben nichtsdestotrotz von den Kantonen übernommen werden müssten, stelle sich im Asylbereich zwingend die Frage der Entschädigung durch den Bund. **SG** teilt die Anliegen der **KKPKS** und moniert zusätzlich, dass die vorgesehenen Gesetzesanpassungen über die Anforderungen der Überprüfungsverordnung hinausgehen würden. Deswegen sei zu prüfen, ob einzelne Aufgaben (insbesondere die Begleitung von Asylsuchenden in ein BAZ) durch den Bund übernommen werden könnten. Schliesslich merkt der Kanton an, dass er derzeit nicht über genügend Haftplätze verfüge. Die Frage nach einem finanziellen Ausgleich des Bundes an die Kantone wird ebenfalls von **FR, TI, VD** und **GE** aufgeworfen. **GE** hält fest, dass insbesondere die biometrischen sowie die gesundheits- und sicherheitsbezogenen Kontrollen erhebliche Ressourcen erfordern.

SO hält fest, dass Artikel 9b VE-AIG aufgrund des Flughafens Grenchen für ihre Polizei zu einem direkten Mehraufwand führen würde. Für die damit einhergehenden zusätzlichen Aufgaben müsse der Kanton zwingend zusätzliche Ressourcen schaffen bzw. erhalten. Dies, obwohl die bestehenden Ressourcen bereits heute für die Erfüllung der eigentlichen Polizeiaufgaben knapp seien. Ohne entsprechende Zusatzmittel könne er die neuen Aufgaben nicht zuverlässig erfüllen.

Auch **NW** kritisiert den erheblichen personellen (mehrere 100 Stunden pro Jahr) und finanziellen (zusätzliches Personal und Haftplätze) Mehraufwand.

Die Mitte hingegen spricht sich trotz des zumindest zu Beginn anfallenden Mehraufwands für die Einführung des Überprüfungsverfahrens aus. Insgesamt würden die Vorteile überwiegen.

Die **SVP** findet es besonders bedenklich, dass die Umsetzungskosten und der Personalbedarf zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden können.

5.4.13. Weitere Bemerkungen

Das **BVGer** weist darauf hin, dass in Artikel 108 Absatz 4 VE-AsylG nicht auf Artikel 21a Absatz 4 VE-AsylG verwiesen werden sollte, sondern auf Artikel 21a Absatz 6 VE-AsylG.

Das **SRK** hält fest, dass die Angaben zu den Familienmitgliedern im Überprüfungsformular im Hinblick auf eine mögliche Familienzusammenführung oder Relocation von entscheidender Bedeutung sei, weshalb die Erhebung dieser Informationen mit besonderer Aufmerksamkeit durchgeführt werden müsse. Ausserdem sollten auch Familienangehörige im weiteren Sinne berücksichtigt werden.

LU hält fest, dass die Überprüfungsverordnung mit dem Verfahren, die Identität irregulär ankommender Drittstaatsangehöriger einheitlich festzustellen, auch hilfreich für die Bekämpfung von Kriminalität sei.

Die **SVP** nimmt die neuen administrativen und regulatorischen Normen mit grosser Skepsis auf. Insbesondere kritisiert sie, dass die Verfahren an den Flughäfen verlängert würden und ein Überwachungsmechanismus eingerichtet werden müsse.

AICH gibt zu bedenken, dass das Überprüfungsverfahren erhebliche menschenrechtliche Risiken berge. Es bestehe die Gefahr, dass grundlegende Menschenrechte eingeschränkt würden.

ODAGE moniert, dass die betroffenen Personen während des Überprüfungsverfahrens nur noch eingeschränkt die Möglichkeit hätten, sich frei zu äussern, um ihren Bedarf an internationalem Schutz geltend zu machen. Darüber hinaus seien die von der Überprüfung betroffenen Personen oft hochgradig traumatisiert und würden aus Ländern kommen, in denen die Bevölkerung ein bisweilen berechtigtes Misstrauen gegenüber staatlichen Beamten hege. Es sei schwer vorstellbar, dass Personen, die Opfer von Folter, sexistischer oder sexueller Gewalt geworden seien, sich sicher genug fühlen würden, um sich gegenüber Fremden (beispielsweise Polizisten ohne spezifische Ausbildung in diesem Bereich) über ihre Verletzlichkeit und/oder Traumata zu äussern. Wenn die für die Überprüfung zuständigen Behörden in diesem Zusammenhang fälschlicherweise zum Schluss kommen würden, dass ein Asylantrag wenig Aussicht auf Erfolg habe, würden diese Asylsuchenden Gefahr laufen, an ein falsches Verfahren verwiesen zu werden. Darüber hinaus stehe die Übernahme in ihrer jetzigen Form nicht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz (u. a. Istanbul-Konvention, Kinderrechtskonvention, Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität).

Stopexclusion prangert ein «Überprüfungsverfahren» an, das darauf abziele, an den Grenzen Europas eine Blockade von Menschen im Exil zu organisieren und sie in «hots spots» zusammenzupferchen, um sie zu sortieren.

6. Verzeichnis der Eingaben

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Appenzell Innerrhoden	AI
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	GR
Canton du Jura, Conseil d'État	JU
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	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Politische Parteien

Evangelische Volkspartei	EVP
Parti Evangélique	PEV
FDP.Die Liberalen	FDP
PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR
PLR.I Liberali	PLR
Die GRÜNEN Schweiz	Die GRÜNEN
Les VERT-E-S suisses	Les VERT-E-S
Grünliberale	GLP
Vert libéraux	PVL
Verdi liberali	PVL
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
Parti socialiste suisse	PS
Partito socialista svizzero	PS
Die Mitte	Die Mitte
Le Centre	Le Centre
Alleanza del Centro	Il Centro
Schweizerische Volkspartei	SVP
Union Démocratique du Centre	UDC
Unione Democratica di Centro UDC	UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen	SVZ
Association suisse des officiers de l'état-civil	ASE
Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	ASE

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Schweizerischer Arbeitgeberverband	SAV
Union patronale suisse	UPS
Unione svizzera degli imprenditori	USI
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Union syndicale suisse	USS
Unione sindacale svizzera	USS
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden	VSAA
Association des offices suisses du travail	VSAA
Associazione degli uffici svizzeri del lavoro	AUSL

Gerichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Bundesgericht	BGer
Tribunal fédéral	TF
Tribunale federale	TF
Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunale amministrativo federale	TAF

Weitere interessierte Kreise

Amnesty International	AICH
AsyLex	AsyLex
Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich	Bündnis Asyl
Coalition des juristes indépendant-e-s pour le droit d'asile	Coalition asile
Caritas	Caritas
Centre patronal	
Centres sociaux protestants	CSP
Flughafen Zürich AG	Flughafen Zürich
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	KKJPD
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CCDJP
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	CDDJP
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz	KKPKS
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse	CCPCS
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali	CCPCS
Brava (ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz)	Brava

Demokratische JuristInnen Schweiz Juristes démocrates de Suisse	DJS JSD
Eidgenössische Migrationskommission Commission fédérale des migrations Commissione federale della migrazione	EKM CFM CFM
elisa-asile	elisa-asile
National Coalition Building Institute Schweiz NCBI – Flüchtlingsparlament Schweiz	FP
Freizeitplatzaktion Basel	FPABS
Freizeitplatzaktion Zürich	FPAZH
Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration	FIZ
Hilfswerk der evang.-ref. Kirche Schweiz Entraide Protestante Suisse	HEKS EPER
Internationale Organisation für Migration Organisation Internationale pour les Migrations	IOM OIM
Justitia et Pax Justice et Paix Giustizia e Pace	J+P
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter Commission nationale de prévention de la torture Commissione nazionale per la prevenzione della tortura	NKVF CNPT CNPT
Schweizer Plattform gegen Menschenhandel Plateforme suisse contre la traite des êtres humains Piattaforma svizzera contro la tratta degli esseri umani	Plateforme Traite
Ordre des avocats de Genève	ODAGE
Pikett Asyl	Pikett Asyl
Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés	SFH OSAR
Schweizer Bischofskonferenz Conférence des Évêques Suisses Conferenza dei Vescovi Svizzeri	
Beobachterstelle für Asyl- und Ausländerrecht Observatoire Suisse du droit d'asile et des étrangers Osservatorio Svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri	SBAA ODAE-Suisse
Schweizerische Menschenrechtsinstitution Institution suisse des droits humains	SMRI ISDH
Solidarité sans frontières	sosf
Solinetz Luzern	
Solidaritätsnetz Bern	
Coordination contre l'exclusion et la xénophobie solidaritéS	Stopexclusion solidaritéS

Solidarité Tattes

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»

Schweizerisches Rotes Kreuz
Croix-Rouge suisse
Croce Rossa Svizzera

UN Refugee Agency
Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
Association des services cantonaux de migration
Associazione dei servizi cantonali di migrazione

Solidarité Tattes

ZiAB
SCCFA
SCCA

SRK
CRS
CRS

UNHCR

VKM
ASM
ASM