

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
CH-3000 Bern

Geht elektronisch an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch, Helena.schaer@sem.admin.ch, Gael.buchs@sem.admin.ch
Michelle.truffer@sem.admin.ch

Zürich, 11. November 2024

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) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/EurodacBesitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (nachfolgend: FIZ) bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die FIZ arbeitet seit rund 40 Jahren zum Thema Menschenhandel. Zu ihrem Angebot gehört u.a. die Abteilung Opferschutz Menschenhandel (OM), in dem jährlich ca. 350 Opfer von Menschenhandel beraten und stationär in Schutzunterkünften untergebracht werden. Eine Zielgruppe von OM sind Betroffene von Menschenhandel im Asylbereich. Im Zeitraum von 2019-2024 hat die FIZ rund 300 Opfer von Menschenhandel, die sich in der Schweiz in einem Asylverfahren befanden, beraten und unterstützt. Die Erfahrungen mit dieser Zielgruppe haben gezeigt:¹ Alle Faktoren, welche Betroffene von Menschenhandel vulnerabel machen, sind bei asylsuchenden Opfern nochmals deutlich akzentuiert. Die fehlenden sicheren und legalen Migrationswege sind einer der grössten Risikofaktoren, um (erneut) Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden. Auch die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens hat sich für diese Zielgruppe als besonders problematisch erwiesen, weil die nötigen Abklärungen zum Tatbestand sowie den nötigen Schutzmassnahmen innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich sind. Entgegen Versprechungen vor Einführung des beschleunigten Verfahrens, dass solch komplexe Fälle

¹ Für eine vertiefte Übersicht der Erkenntnisse sowie detaillierte Fallgeschichten siehe: «FIZ Projektbericht. Endlich in Sicherheit? Betroffene von Menschenhandel im Schweizer Asylsystem», 2024. Abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ_Asylbericht_dt_digital_240709.pdf.

ins erweiterte Verfahren überführt werden würden, befindet sich der Grossteil von Opfern von Menschenhandel standardmässig im Dublin-Verfahren –es gab keine humanitären Selbsteintritte explizit aufgrund von Menschenhandel bei unseren Klient*innen. Die Praxis macht deutlich: Die Einhaltung der Fristen und Abläufe des Asylverfahrens, insbesondere aber auch eine strikte Anwendung des Dublin-Verfahrens aufgrund von politischem Druck werden klar höher gewichtet als die Schutzpflichten gegenüber Opfern von Menschenhandel.

Die FIZ ist deshalb über die geplanten Änderungen, die im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts zur Übernahme in der Schweiz vorgeschlagen sind, alarmiert und entsetzt. Der Mangel an flankierenden Massnahmen und die fehlende Priorisierung von Schutzpflichten wird mit den geplanten Änderungen dazu führen, dass der Zugang zu Schutz für geflüchtete Personen nochmals massiv erschwert wird – auch in der Schweiz. Die vorgeschlagenen Änderungen begünstigen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt auf der Flucht und innerhalb Europas zusätzlich.

Im Folgenden werden wir auf einzelne, besonders problematische Aspekte der geplanten Änderungen eingehen und zeigen anhand eines Fallbeispiels auf, wie sich diese für Betroffene von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, auswirken würde. In einem zweiten Teil nehmen wir spezifisch Bezug auf einzelne Gesetzesänderungen und Anpassungen.

Detaillierte Bemerkungen

Fallbeispiel Malaika²

„Aber wir waren immer zusammen. Wir sind doch Schwestern. Weshalb muss sie nun nach Kroatien zurück und ich nicht?“, fragte uns Juma verzweifelt. Zu Malaika gab es einen Eurodac-Treffer im System in Kroatien. Zu Juma nicht. Im Falle von Malaika bedeutet das, dass sie in eine Notunterkunft kommt, in der sie auf ihre Ausschaffung warten muss. Malaika wurde bereits nach dem ersten Beratungsgespräch in der FIZ an unsere hauseigene Psychiaterin verwiesen. Sie äussert mehrmals Suizidgedanken. Sie kommt in die Psychiatrische Klinik, wird wieder entlassen und kommt zurück in die Notunterkunft. Der Brief der Psychiaterin, obschon dem SEM und dem Migrationsamt angekündigt, wird nicht abgewartet. Darin steht: Malaika ist weiterhin stark suizidal, bei einer Ausschaffung nach Kroatien besteht akute Selbstmordgefahr. Doch während der Brief im Morgengrauen im Postverteilzentrum sortiert wird, sitzt Malaika bereits im Flugzeug nach Kroatien. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird: Die Überstellungsfrist war eigentlich bereits abgelaufen. Die Schweiz hätte aufgrund der verstrichenen sechs Monate bereits selber auf das Asylgesuch eintreten und Malaika nicht nach Kroatien schicken, sondern sie gemeinsam mit ihrer Schwester das erweiterte Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen lassen müssen.

1. Die geplante Unterbringungspolitik an der EU-Aussengrenze und ihre Auswirkungen auf vulnerable Personen

Die Erfahrung aus der Beratung zeigt, dass ein Teil der Klient*innen erst an der EU-Aussengrenze Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung geworden ist. Das Risiko ist dort besonders hoch, wo die Aufnahmesysteme überlastet sind, wie in Griechenland und in Italien. Die dortigen Zustände, der fehlende Schutz und mangelnde Unterstützung haben dazu geführt, dass sie aus schierer Not, z.B. weil sie auf der Strasse leben mussten und nichts zu essen mehr hatten besonders vulnerabel für Ausbeutung waren. Andere wurden in den Massenlagern in Bulgarien oder Kroatien von Zentrums- und Sicherheitspersonal belästigt, geschlagen und missbraucht. Auch Minderjährige. Auch Malaika.

² Alle Namen sind anonymisiert.

Die dortigen Zustände sind bekannt, der Ansatz von Massenlagern an den Aussengrenzen Europas ist klar gescheitert. Dennoch setzt der Pakt darauf, genau diese Praxis fortzuführen und sogar noch zu intensivieren. Solche Lager sind verheerend: Eine Unterbringung und Begleitung, wie Betroffene von Menschenhandel es bräuchten und ihnen rechtlich zustehen würde³, ist unmöglich. Nicht selten wird zudem von Mitarbeitenden der Camps Gewalt an Geflüchteten ausgeübt. Die Gewaltopfer können sich an niemanden wenden.

Die Vorgaben bezüglich allfälligen Vulnerabilitätsscreenings sind zu vage formuliert. Es wird nicht präzisiert, nach welchen Kriterien die Vulnerabilitätsprüfung erfolgen soll.⁴ Den einzelnen Staaten wird damit sehr viel Spielraum gelassen bei der Umsetzung. Die bereits grossen Unterschiede bei der Umsetzung von Menschenrechten in den verschiedenen EU-Ländern wird damit weiter akzentuiert, zu Ungunsten der Rechtsgleichheit von Geflüchteten. Das angedachte System verstärkt den Druck auf alle Länder, die sich an der EU-Aussengrenze befinden. Dass manche dieser Staaten die Ressourcen für die proportional deutlich höhere Zahl Geflüchteter, die sie unterbringen und zu versorgen haben, nicht aufbringen werden, wird sich negativ auf die Asylsuchenden vor Ort auswirken. Dies ist umso verheerender, als dass zwar von einer Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesprochen wird, diese jedoch nicht verbindlich genug geregelt ist. Unter den zu erwartenden prekären Zuständen wird die Vulnerabilität von verletzlichen Gruppen und damit die Ausbeutungsgefahr exponentiell zunehmen.

2. Unterbindung von Weiterreisen innerhalb Europas

Malaika hat im Auffanglager in Kroatien Schreckliches erlebt. Mit der neuen Regelung wäre es für sie noch schwieriger gewesen, Kroatien zu verlassen und weiterzureisen: Das Weiterreisen innerhalb Europas soll stärker bestraft und die Zuständigkeit von Ersteintrittsländern an den Aussengrenzen von 12 auf 20 Monate erhöht werden. In der Theorie sollte der Aufenthalt in den Lagern rund 6 Monate dauern und in dieser Zeit Screening, Grenzverfahren und Rückkehrverfahren durchgeführt werden.⁵ Es ist jedoch absehbar, dass sich diese Fristen aufgrund verschiedener Verzögerungen in die Länge ziehen werden – und somit der Aufenthalt in den Lagern deutlich länger dauert. Bereits heute ziehen sich auch beschleunigte Verfahren deutlich in die Länge, es ist also nicht zu erwarten, dass sich bei einer erneuten Beschleunigung etwas daran ändern wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen der Auffanglager vielerorts überschritten und die Zustände für die einzelnen Geflüchteten noch unhaltbarer werden. Weshalb unter diesen Voraussetzungen die Weiterreise innerhalb Europas noch stärker sanktioniert werden soll, ist schlicht nicht nachvollziehbar und stossend.

3. Verlängerung der Überstellungsfrist – monatelanger Aufenthalt in der Notunterkunft

Schafft es dennoch eine Person, die Lager an den Aussengrenzen zu verlassen, in die Schweiz einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen, heisst das noch lange nicht, dass sie auch hier ein Asylgesuch durchlaufen darf. So geschah es auch bei Malaika, die trotz des Erlebten und ihrer grossen Vulnerabilität als Opfer von Menschenhandel zuerst in eine für vulnerable Personen höchst ungeeignete Notunterkunft kam und danach nach Kroatien zurückgeschafft worden ist.

Die Schweiz wurde dieses Jahr explizit von der Expert*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA explizit für ihre strikte Dublin-Praxis gerügt und aufgefordert, ihre Dublin-Praxis zu

³ Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM)-Art. 12

⁴ Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Reform des Europäischen Asylsystems, Oktober 2024. Abrufbar unter: https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAFF_20241021.pdf. Für die Situation in der Schweiz siehe diese Stellungnahme, S. 16.

⁵ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 8.

überdenken.⁶ Die angedachte Verlängerung der Überstellungsfrist ins Dublin-Land von 6 Monaten auf bis zu 3 Jahre ist 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 zu machen, sehen wir bereits jetzt in der Beratung die verheerenden Auswirkungen, welche die neue Regelung auf OMH haben wird:

1. Das Ausscheiden aus den Asylstrukturen in die Nothilfe und Notunterkunft ist für Opfer von Menschenhandel besonders gravierend. Wenn auch die Situation in den Bundesasylzentren keinesfalls den Vorgaben für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel entspricht⁷, bedeutet ein Transfer in eine Notunterkunft nochmals eine extreme Verschlechterung sowie das Wegfallen wichtiger Grundrechte⁸, welche ihnen zustehen würden. Der Aufenthalt in einer Notunterkunft ist für alle Personen schwierig. Für höchst traumatisierte und gefährdete Personen sind die Zustände gänzlich unhaltbar und destabilisierend.
2. Zur destabilisierenden Unterkunft kommt das Unwissen über ihren Verbleib hinzu. Werden sie an den Ort zurückgeschickt, an dem sie Schreckliches erlebt haben oder gar erstmals Opfer von Menschenhandel wurden und wo sich auch die Täterschaft befindet? Die Unwissenheit und das Warten kann aufgrund der absoluten Minimalleistungen, die sie in der Nothilfe erhalten nicht durch finanzierte Beratung oder Traumatherapie abgedeckt werden.
3. Das vorgesehene Bestrafungssystem, aufgrund dessen die Überstellungsfrist verlängert werden kann, könnte OMH besonders stark betreffen: Die Verschlechterung des psychischen, aber auch physischen Zustandes unter äusserst prekären Lebensumständen erleben wir in der Beratung unserer Klient*innen häufig. Da die Kriterien sehr vage formuliert sind, könnte insbesondere eine solche Verschlechterung des Zustandes unter Umständen als «vorsätzliches Untauglich machen» bestraft und die Frist verlängert werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, in dem sich Ursache und Wirkung stetig verschlimmern und die Personen unter Umständen drei Jahre lang in der Notunterkunft verbringen, bis sie überhaupt in der Schweiz ein Asylgesuch durchlaufen dürften. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Opfer von Menschenhandel nach einer solch langen Wartezeit unter schwersten Bedingungen sich von der erlittenen Gewalt erholen und eine stabile Existenz aufbauen kann, ist äusserst gering.

Es ist damit zu rechnen, dass der Druck mit den neuen Regelungen auf die Staaten an den Aussen Grenzen zusätzlich steigt und vermehrt der Ausnahmezustand ausgerufen und Rückübernahmen gestoppt werden. Die Situation, wie sie aktuell für OMH mit Dublin Italien herrscht, könnte auch in vielen weiteren Dublin-Staaten Realität werden und dazu führen, dass eine Vielzahl von OMH in der Schweiz in Notunterkünften ausharren müssen, mitunter jahrelang. Und dies, nachdem sie ggf. bereits mehrere Monate in einem Lager an der EU-Aussengrenze festgehalten wurden, um im schlimmsten Fall kurz vor Ablauf der drei Jahre dorthin zurückgeschickt zu werden.

⁶ Vgl. Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA vom Juni 2024, insbesondere Ziffer 7. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-1680b08129>.

⁷ Vgl. Ibid, Ziffer 5.

⁸ Nothilfe gem. Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unelässlich sind. Dazu gehören.» Gem. EMK Art. 12 gehört jedoch neben dem Zugang zur medizinischen Nothilfe eine auf Menschenhandel spezialisierte Unterbringung, Beratung sowie die dafür nötige Übersetzung dazu (Vgl. Bericht Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz SODK: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, 2018, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

Die absehbar steigende Anzahl Asylsuchender in den Notunterkünften wird die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem Asylsystem und den Druck auf Asylsuchende erhöhen. Anstatt aktiv nach praktikablen Lösungen zu suchen und zu verhindern, dass die Personen überhaupt in die Nothilfestrukturen transferiert werden, trägt die Schweiz so aktiv zu einer Verschlechterung bei, welche mitunter die nächste Verschärfung rechtfertigen wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass bereits jetzt Lösungen gesucht werden, wie mit einer möglichen Nicht-Rückübernahme durch (weitere) Dublin-Staaten in Zukunft umgegangen wird – eine Abschiebung in die Nothilfe, wie sie aktuell praktiziert wird, ist aus Sicht der FIZ keine Option.

4. Schutzrechte von Kindern wahren: Kein Übertritt ins Erst-Antragsland

Besonders schockierend ist die im Pakt neu vorgesehene Regelung, dass auch unbegleitete Minderjährige in das Erstantragsland zurückgeschickt werden können. Konkret soll neu nicht mehr das Land, in welchem der letzte Asylantrag eingereicht wurde, sondern - gleich wie bei Erwachsenen - das Land, in dem der erste Antrag eingereicht wurde, zuständig sein.⁹ Diese Regelung widerspricht direkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁰ und steht den UN-Kinderrechten diametral entgegen. Auch in diesen Fällen braucht es deshalb einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohle des Kindes entspricht.

Fazit

Die fehlenden legalen Migrationswege sowie die unhaltbare Situation für Geflüchtete an den EU-Aussengrenzen begünstigen Menschenhandel. Die rigorose Dublin-Praxis der Schweiz ignoriert die Schutzrechte von Opfern von Menschenhandel und trägt dazu bei, dass die Anzahl Betroffener steigen wird: Sie werden dorthin zurückgeschickt, wo ein besonders grosses Risiko besteht, erneut Opfer zu werden – an die EU-Aussengrenzen. Die FIZ pocht darauf, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel endlich Gebrauch gemacht wird. Der Selbsteintritt ist die einzige Schutzmöglichkeit für Menschenhandelsopfer, die in diesem System noch bleibt.

⁹ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 16.

¹⁰ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Im Übrigen orientiert sich die FIZ bei ihrer Vernehmlassungsantwort an der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und unterstützt deren Vorbringen.

Die FIZ fordert deshalb insbesondere:

Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister*innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».¹¹

Aus Sicht der FIZ reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. Sie fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Aufnahme (engl. *relocation*) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für die FIZ stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- Mehr Humanität nötig. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ziehen sich Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Grenzverfahren. Auch die Schweiz steht deshalb in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant*innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die Schweiz wird sich bi- und multilateral diesbezüglich in Zukunft deutlich dezidierter einsetzen müssen. Den konkretesten Beitrag kann sie indes leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt und anstelle eines Schnellverfahrens unter Haftbedingungen ein Asylverfahren nach Schweizer Standards ermöglicht. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.
- Mehr Solidarität nötig. Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz hingegen profitiert erstens von ihrer geografischen Lage und überstellte zweitens in den letzten Jahren rund 3,5-mal so viele Menschen via Dublin in einen anderen europäischen Staat als sie selber übernahm. Sie profitiert also in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zum in Kapitel 3.1 beschriebenen *race to the bottom* in Punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards einerseits und Menschenrechtsverletzungen andererseits kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, werden die noch grössere Härte an den Aussengrenzen sowie neue Massnahmen gegen die sog. Sekundärmigration diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen (Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an der Aussengrenze, dafür mehr Solidarität mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹², Solidarität aber nur

¹¹ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.

¹² Wording EJPD, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

punktuell leisten – wenn überhaupt. Das ist nicht nachvollziehbar – zumal vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniert.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht¹³ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen wie die FIZ: Die Schweiz müsse sich dafür einsetzen, dass die Grundrechte der Migrant*innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hänge die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Der Bundesrat weist ausserdem auf die Bedeutung einer solidarischen Schweiz im Hinblick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hin. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Obschon die FIZ die Verabschiedung des EU-Paktes nicht unterstützt hat, teilt sie überdies die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein kann, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt werden und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen.

Trotz all dieser klaren Analysen, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen¹⁴ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht der FIZ ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Die FIZ fordert eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. Damit die Schweiz einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen¹⁵ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Die FIZ schlägt vor, die Grösse des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.

Für die FIZ ist klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Auch hierbei deckt sich ihre Analyse weitgehend mit jener des Bundesrates: Denn ob der EU-Mechanismus funktioniert, «ist davon abhängig, inwieweit die europäischen Staaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Relocation an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen»; Umsiedlungen haben zudem «hohe Signalwirkung» und sind eine «besonders konkrete Entlastung». ¹⁶ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der

¹³ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

¹⁴ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

¹⁵ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

¹⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt die FIZ klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag FIZ:

[Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten](#)

¹ Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:

- a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;
- b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;
- c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;
- d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

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

² Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen:

- a d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- b e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die FIZ schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die FIZ zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der FIZ dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.

- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die FIZ, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die FIZ regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

Vorschlag FIZ: Art. 89b AsylG streichen.

Sichere Zugangswege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas noch weiter zunehmen wird, muss die Schweiz mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre sobald wie möglich die Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.¹⁷ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die FIZ fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.¹⁸

Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht der FIZ verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der FIZ wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

Familie

Die FIZ begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die FIZ jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

¹⁷ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hoehuerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

¹⁸ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_FIZ_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_FIZ_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

Ebenfalls zu begrüßen sind aus Sicht der FIZ die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der FIZ für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die FIZ fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag FIZ:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die FIZ fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

Kinder

Kindeswohl hat Vorrang

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH¹⁹ bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft». Aus Sicht der FIZ handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht die FIZ davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht der FIZ davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

¹⁹ EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²⁰ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die FIZ sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. Sie fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. Aus Sicht der FIZ kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die FIZ fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²¹ Entsprechend fordert die FIZ auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.

Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat, Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss. Die FIZ weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.

Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonbandaufnahme vorgesehen. Aus Sicht der FIZ ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²² zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich

²⁰ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

²¹ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16. November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

²² Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzanforderungen Rechnung zu tragen.

Die FIZ begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Die FIZ sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). Die FIZ fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.

Vorschlag FIZ:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 VE-AsylG

Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vor gängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3ter Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen. Der Bundesrat kann festlegen, in welchen weiteren Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3quater Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3bis. Er legt namentlich fest:

- a. den Zweck und die Art der Aufnahme;
- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102ater Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1bis Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

Rechtsbehelfe

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Die FIZ gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Aus Sicht der FIZ müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom EuGH in diversen Urteilen²³ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für die FIZ ist klar, dass die uneingeschränkte Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung haben und nur durch aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden könnten.

Die FIZ spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag FIZ:

Art. 107a, Abs. 4 VE-AsylG: Die Beschwerdegründe richten sich nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1351.

Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

Die FIZ fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird.

Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert die FIZ den generellen Verzicht der Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.²⁴ Die FIZ fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁵ dass die aktuelle Vorbereitungs Haftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den

²³ Z.B. EuGH, Urteil Karim, [C-155/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Ghezelbash, Urteil [C-63/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Mengesteab Urteil [C-670/16](#) vom 26. Juli 2017; Urteil Shiri, Urteil [C-201/16](#) vom 25. Oktober 2017; Urteil I, S, [C-19/21](#) vom 1. August 2022; Urteil B, F und K, [C 323/21](#), [C 324/21](#) und [C 325/21](#) vom 12. Januar 2023.

²⁴ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁵ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. Die FIZ fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.

Vorschlag FIZ:

Art. 76a VE-AIG

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

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

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amts wegen vorzunehmen. Die FIZ fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amts wegen vorgenommen werden soll. Im Verfahren über die Haftanordnung soll Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet werden.

Im Minimum fordert die FIZ, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag FIZ.

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird von Amts wegen auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.

Abs. 3^{bis}: Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde der inhaftierten Person, die noch keine Rechtsvertretung hat, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der FIZ unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Flüchtigkeit der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die FIZ nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen.

- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der FIZ unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.²⁶ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe auch Kapitel 4.2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der FIZ keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Die FIZ sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

Die FIZ fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert sie, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die FIZ klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert die FIZ eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die FIZ an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren²⁷ soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die FIZ wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

Involvierte Akteur*innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des

²⁶ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

²⁷ Die FIZ verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.

Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Aus Sicht der FIZ ist die vorliegende Lösung unverständlich und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein*e Ausländer*in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Uberprufungsverordnung (Überprüfungs-VO)²⁸). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzak-teure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.
- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Uberprufungsbehorden zum Zweck der Vulnerabilitatsprufung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die FIZ daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat²⁹ (GRETA), dem UNHCR³⁰ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³¹ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitatsuberprufung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel 6.3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf

²⁸ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

²⁹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

³⁰ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

³¹ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht der FIZ hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile. Der Bundesrat bringt in seiner Vernehmlassungsvorlage eine Delegation der Aufgaben von den Kantonen an den Bund mit Blick auf eine «effiziente und einheitliche Umsetzung» sogar selber ins Spiel.³²

Im Minimum fordert die FIZ, dass einheitliche Standards für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen. Festhaltung

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht der FIZ darf die vorgesehene Festhaltung während des Screening-Verfahrens nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer*innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die FIZ fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt.

Aus Sicht der FIZ ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

Beim Verfahren am Flughafen gibt die FIZ zu bedenken, dass bereits die bisherige Dauer von maximal 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellt. Das Screening soll deshalb im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen – eine Verlängerung auf 67 Tage wäre unverhältnismässig.

Vorschlag FIZ:

Art. 22 VE-AsylG

[..]

8 Die asylsuchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort längstens 67 60 Tage festgehalten werden. Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

Gegenstand der Überprüfung

Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als

³² siehe erläuternder Bericht, S. 213.

zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Die FIZ fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag FIZ:

[Art. 9b](#) Abs. 2 AIG und Art. 21a Abs. 4 AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit Vulnerabilität;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Art. 26 Abs. 1^{quater} a AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit Vulnerabilität;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der FIZ in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht explizit auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüssen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt die FIZ ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll (siehe Kapitel 6.1).

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht explizit vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinquies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Aus Sicht der FIZ ist das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinquies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG nicht genügend klar. Die FIZ fordert deshalb eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinnern ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. In dieser Konstellation verweist die FIZ auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening). Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. Die FIZ fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.

Ausgang Screening

Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer*innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Die FIZ fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

Anfechtbarkeit

Aus Sicht der FIZ muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss der Rechtsschutz involviert sein. Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt.

Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die FIZ die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Die FIZ fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

Die FIZ fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen 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 wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Die FIZ setzt 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.³³ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

Abschliessende Bemerkungen

Grundrechtsmonitoring

Die FIZ betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Aus Sicht der FIZ kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird.

Der Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln sowie die Befugnis, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sind in Art. 10 der Überprüfungs-VO allesamt explizit geregelt. In Art. 21b VE-AsylG fehlen diese Elemente jedoch. Die FIZ fordert deshalb, dass sämtliche Aspekte des Art. 10 der Überprüfungs-VO in Art. 21b VE-AsylG aufgenommen werden, damit ein wirksamer Schutz der Grundrechte im Rahmen des Monitorings gewährleistet werden kann.

Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug mehrerer Akteur*innen in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). Die FIZ fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird, da neben der im Vorentwurf explizit genannten Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) beispielsweise auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) eine Rolle einnehmen könnte.

Vorschlag FIZ:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Die FIZ begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

Krisen-VO

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO.

Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. Die FIZ fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert die FIZ, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die FIZ insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von

³³ Vgl. SFH, Medienmitteilung, Ein humanitärer Schutzstatus soll Rechtsgleichheit schaffen, 29. Juni 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/ein-humanitaerer-schutzstatus-soll-rechtsgleichheit-schaffen.

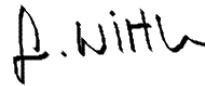
menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Géraldine Merz
Fachwissen und Advocacy



Fanie Wirth
Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy