

**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)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. November 2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Das Wichtigste in Kürze.....	5
3	Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl	6
3.1	Fragwürdiger Lösungsansatz.....	6
3.2	Massive Verschärfungen	7
3.3	Umsetzungsspielraum der Schweiz	9
4	Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität.....	9
4.1	Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt.....	9
4.2	Selbsteintritte	13
4.3	Sichere Zugangswege	14
5	Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	15
5.1	Familie	15
5.2	Kinder.....	16
5.2.1	Kindeswohl hat Vorrang	16
5.2.2	Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention	16
5.2.3	Inhaftierung von Kindern	17
5.3	Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien	17
5.3.1	Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation	17
5.3.2	Tonaufnahme der persönlichen Anhörung	18
5.3.3	Rechtsbehelfe	19
5.4	Haft zum Zweck der Überstellung	20
5.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	21
6	Umsetzung Überprüfungsverordnung	23
6.1	Involvierte Akteur*innen	23
6.2	Festhaltung	25
6.3	Gegenstand der Überprüfung	26
6.3.1	Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität	26
6.3.2	Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg	27
6.4	Ausgang Screening	28
6.4.1	Rückkehrentscheidung	28

6.4.2	Anfechtbarkeit.....	28
7	Subsidiärer Schutz.....	28
8	Abschliessende Bemerkungen.....	29
8.1	Grundrechtsmonitoring	29
8.2	Krisenverordnung.....	30

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung bilden. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH hat sich gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband ECRE gegen die Verabschiedung des EU-Pakt auf europäischer Ebene eingesetzt. Sie kritisiert, dass auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete massive Verschärfungen eingeführt werden. Bei der Schweizer Umsetzung muss der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Die SFH fordert deshalb insbesondere:

- **Solidarität notwendig.** Es braucht aus Sicht der SFH von der Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteintritten. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.
- **Verbesserungen bei Umsetzung gefordert.** Daneben braucht es aus Sicht der SFH etliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Dublin-Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert die SFH einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

fordert die SFH den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren fordert die SFH, dass das Kindeswohl jederzeit gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Die SFH fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

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

3 Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl

Die SFH hat die Entstehung des EU-Paktes seit Beginn² eng und kritisch begleitet. Sie hat wiederholt auf die problematischen Aspekte des Reformpakets hingewiesen, auch gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Die SFH hat sich gegen die Verabschiedung des EU-Paktes auf europäischer Ebene eingesetzt und den Bundesrat wiederholt für seine weitgehend unkritische Unterstützung für die Reform kritisiert.

Aus Sicht der SFH löst der EU-Pakt die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, führt jedoch auf Kosten des notwendigen Schutzes für Geflüchtete zu massiven Verschärfungen. Die SFH kritisiert den Fokus auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr, welcher den gesamten Pakt prägt.

3.1 Fragwürdiger Lösungsansatz

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf die adäquate Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun schlagartig verbessert, ist daher aus Sicht der SFH nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Ausgangsgrenze teilweise systematisch Standards und Garantien punkto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform trotzdem besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsu-

² Siehe SFH, EU-Migrationspakt: Kurswechsel verpasst, Medienmitteilung vom 4. Dezember 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/eu-migrationspakt-kurswechsel-verpasst.

chende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren, siehe Kapitel 3.2) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Die SFH kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)³ von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)⁴ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht der SFH setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

3.2 Massive Verschärfungen

Ein primäres Ziel der Reform ist eine drastische Triage an den Schengen-Aussengrenzen, um die Zahl der Schutzsuchenden, die in Europa überhaupt noch Zugang zu fairen Asylverfahren erhalten sollen, auf ein Minimum zu reduzieren.

In den neuen Grenzverfahren sollen Schutzsuchende – Erwachsene, Familien, Kinder – während des gesamten Verfahrens von der Registrierung bis zur Rückführung faktisch interniert werden. Trotz des einstigen Versprechens der EU-Kommission, «No more Morias⁵» zuzulassen, hat Europa damit abgeschiedene, geschlossene Massenhaftlager beschlossen. Dabei hat die Praxiserfahrung der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass Asylverfahren an den Grenzen weder fair noch sorgfältig sind und Schutzbedarfe nicht erkannt werden.⁶ Die Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang von medizinischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen wirken sich negativ auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden aus, und es besteht eine ständige Gefahr der Überbelegung und katastrophaler Zustände in den Zentren. Statt sich vom

³ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁵ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22. September 2020, aufrufbar unter: www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps.

⁶ Siehe z. B. European Asylum Support Office (EASO, neu EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, April 2019, S. 3 ff., aufrufbar unter: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf>

gescheiterten «Hotspot»-Ansatz⁷ zu verabschieden, zementiert die EU diesen als Fundament der vorliegenden Reform.

Die neuen Verfahren an der Aussengrenze beabsichtigen eine Beschleunigung der Prozesse. Fünf Tage Screening, zwölf Wochen Grenzverfahren und zwölf Wochen Rückkehrverfahren können sich jedoch zu über einem halben Jahr de facto Haft summieren – Verzögerungen aufgrund von fehlendem Personal, Gerichtsentscheiden oder unmöglichen Rückführungen noch nicht eingerechnet.

Die EU-Asylverfahrensverordnung (AsyIV-VO)⁸ führt darüber hinaus viele weitere Verschärfungen ein. Dabei kommt den Bestimmungen zur Unzulässigkeit von Asylgesuchen eine Schlüsselrolle zu. Das Regelwerk soll den EU-Staaten in immer mehr Fällen die Möglichkeit verschaffen, Asylgesuche gar nicht erst materiell prüfen zu müssen. Dazu werden einerseits Anforderungen an «sichere» Drittstaaten abgesenkt: Neu ist im Drittstaat kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention notwendig – ein «wirksamer» Schutz soll ausreichen (Art. 57 AsyIV-VO). Ebenso soll es ausreichen, wenn nur gewisse Landesteile oder nur bestimmte Gruppen im Land sicher sind. Andererseits wird das zwischen Antragsteller*in und Drittstaat verlangte Verbindungskriterium mit dem Pakt abgesenkt.⁹ Ebenjenes Verbindungskriterium soll überdies bereits 2025 re-evaluiert werden und könnte unter Umständen sogar ganz entfallen (Art. 77 AsyIV-VO).

Beschleunigte Verfahren, erschwerte Voraussetzungen für den Rechtsschutz¹⁰, die Aushöhlung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf: Der Abbau von Schutz- und Verfahrensgarantien zeigt sich an vielen Stellen des EU-Paktes und wird absehbar dazu führen, dass Schutzbedarfe nicht nur in den Grenzverfahren häufiger nicht erkannt und falsche Entscheidungen seltener korrigiert werden. Ausserdem können gemäss der Krisenverordnung (Krisen-VO)¹¹ die ohnehin tiefen Standards in diversen, weitgehend selbst deklarierten Ausnahmesituationen weiter gesenkt werden, wodurch es beispielsweise möglich wird, noch viel mehr Menschen einem Grenzverfahren zuzuführen oder die Aufnahmebedingungen weiter abzusenken. Mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in Europa befürchtet die SFH, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisen-VO nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel wird.¹² Dies hat nicht nur verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden, sondern unterläuft auch das deklarierte Ziel eines einheitlichen europäi-

⁷ Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8. Dezember 2022, aufrufbar unter: www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union.

⁹ Es soll gemäss Art. 59 (5) b AsyIV-VO «eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteh[en], aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt.» Siehe ausserdem Erwägungsgrund 48 der AsyIV-VO: «Die Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem sicheren Drittstaat könnte insbesondere dann als erwiesen angesehen werden, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat.»

¹⁰ Der ohnehin weit hinter dem Schweizer Modell zurückbleibt.

¹¹ Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl.

¹² Siehe z. B. Amnesty International, Poland: Plans to suspend the right to seek asylum 'flagrantly unlawful', 16. Oktober 2024, aufrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-seek-asylum-flagrantly-unlawful/.

schen Asylsystems. Denn es ist absehbar, dass dann in verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig unterschiedliche Regeln gelten.

Eine wichtige Rolle kommt im EU-Pakt ausserdem der revidierten Eurodac-Verordnung (Eurodac-VO)¹³ zu. Die bisherige Fingerabdruck-Datenbank wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Es werden von deutlich mehr Personengruppen – unter anderem von Kindern ab sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) – zusätzliche, hochsensible Daten wie Gesichtsbilder und Reisedokumente gespeichert. Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird um Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen aus-
geweitet. Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Datenbanken der EU verknüpft und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Aus Sicht der SFH ist die massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst problematisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

3.3 Umsetzungsspielraum der Schweiz

Bei der Schweizer Umsetzung muss aus Sicht der SFH der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Es braucht deshalb ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität (Kapitel 4 der vorliegenden Stellungnahme). Daneben braucht es aus Sicht der SFH Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben (Kapitel 5 und 6). Schliesslich soll die Schweiz den im EU-Regelwerk enthaltenen Status des subsidiären Schutzes übernehmen, um im Sinne des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine Harmonisierung auch in Bezug auf den Status und die damit einhergehenden Rechte zu erreichen (Kapitel 7). Abschliessend sind die Schlussbemerkungen (Kapitel 8) zu beachten.

4 Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität

Um den in Kapitel 3 geschilderten Missständen entgegenzuwirken, fordert die SFH ein klares Bekenntnis der Schweiz zum Flüchtlingschutz und konkretes Engagement in den folgenden, sich ergänzenden Bereichen.

4.1 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.

¹³ Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten.

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».¹⁴

Aus Sicht der SFH 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 SFH 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 Solidari-

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

tät mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹⁵, Solidarität aber nur 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 Bericht¹⁶ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen wie die SFH: 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 SFH 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-Verhandlungen¹⁷ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht der SFH ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Die SFH 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 Massnahmen¹⁸ 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 SFH schlägt vor, die Grösse

¹⁵ Wording EJPD, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

¹⁶ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 SFH 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». ¹⁹ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der 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 SFH klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag SFH:

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

~~⁴ 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 Asylver-

¹⁹ Erläuternder Bericht, S. 223.

fahrens 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

4.2 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 SFH schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die SFH 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 SFH 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 Selbseintritt 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 zwölf auf 20 Monate). Hier fordert die SFH, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die SFH 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 SFH: Art. 89b AsylG streichen.

4.3 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.²⁰ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die SFH fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.²¹

²⁰ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-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.

²¹ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_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_SFH_Position_Humanaerer_Schutz_d_final.pdf.

5 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 SFH verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der SFH wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

5.1 Familie

Die SFH 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 SFH jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der SFH 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 SFH für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SFH fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SFH:

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 SFH 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 dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbare 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.

5.2 Kinder

5.2.1 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 EuGH²² 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 SFH 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 SFH 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 SFH davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

5.2.2 Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

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

²² EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²³ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die SFH 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.»

5.2.3 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 SFH kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die SFH fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²⁴ Entsprechend fordert die SFH auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.**

5.3 Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

5.3.1 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 SFH 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.**

²³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

²⁴ 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>.

5.3.2 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonband-Aufnahme vorgesehen. Aus Sicht der SFH ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²⁵ 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 der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

Die SFH begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3^{bis}). 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 SFH 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. 3^{bis} 3^{quater} lit. a VE-AsylG). **Die SFH fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.**

Vorschlag SFH:

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

3^{bis} Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Artikel 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.

3^{ter} **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.

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

a. den Zweck und die Art der Aufnahme;

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

- 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 102a^{bis} Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102a^{ter} 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.

1^{bis} 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.

5.3.3 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 SFH 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 SFH 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 Urteilen²⁶ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung

²⁶ 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.

der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für die SFH 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 SFH spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag SFH:

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

5.4 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 SFH 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 SFH 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.²⁷ **Die SFH fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁸ 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 Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **Die SFH fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

²⁷ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁸ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Vorschlag SFH:

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 Wartefrist 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 SFH 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 wird.**

Im Minimum fordert die SFH, 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 SFH.

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.

5.5 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 SFH 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 SFH 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 SFH 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.²⁹ 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 SFH keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Die SFH 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.

²⁹ 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., Verdeli, 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/>.

Die SFH 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 SFH 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 SFH eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die SFH an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

6 Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren³⁰ 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 SFH wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

6.1 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 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 SFH 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

³⁰ Die SFH 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.

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 Rückkehrenscheidung enden kann, wenn ein*e Ausländer*in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)³¹). 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 Rechtsschutzakteure 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 Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die SFH 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 Europarat³² (GRETA), dem UNHCR³³ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³⁴ (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 er sucht. 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

³¹ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

³² 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>.

³³ 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.

³⁴ 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>.

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 Vulnerabilitätsüberprüfung, 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 die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht der SFH 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.³⁵

Im Minimum fordert die SFH, 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.

6.2 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 SFH 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 SFH 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 SFH 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

³⁵ siehe erläuternder Bericht, S. 213.

Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

Beim Verfahren am Flughafen gibt die SFH 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 SFH:

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.

6.3 Gegenstand der Überprüfung

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

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

Vorschlag SFH:

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.

6.3.2 Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der SFH 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 SFH ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtsschutzakteure 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 SFH 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 SFH 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 muss 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 SFH 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 SFH fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

6.4 Ausgang Screening

6.4.1 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 SFH fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

6.4.2 Anfechtbarkeit

Aus Sicht der SFH 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.

7 Subsidiärer Schutz

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

Die SFH 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 SFH setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitli-

chung des F- und S-Status ein.³⁶ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

8 Abschliessende Bemerkungen

8.1 Grundrechtsmonitoring

Die SFH 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 SFH 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 SFH 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 SFH 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 SFH:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Die SFH 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.

³⁶ Vgl. SFH, Medienmitteilung, Ein humanitärer Schutzstatus soll Rechtsgleichheit schaffen, 29. Juni 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/ein-humanitaerer-schutzstatus-soll-rechtsgleichheit-schaffen.

8.2 Krisenverordnung

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 SFH 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 SFH, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die SFH 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 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.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.