

UNHCR Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz

1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 14. August 2024 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur Umsetzung der für die Schweiz relevanten Teile des Asyl- und Migrationspaketes der Europäischen Union (EU)¹ Stellung zu nehmen.

Das von der EU am 14. Mai 2024 verabschiedete Asyl- und Migrationspaket (EU-Pakt)² beinhaltet eine umfangreiche Reform des europäischen Asyl- und Migrationsrechts. Auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, sind einige dieser Änderungen für sie relevant. Dies betrifft in erster Linie die Weiterentwicklungen des Schengen Acquis, zu dessen Umsetzung die Schweiz als Schengen assoziierter Staat verpflichtet ist.³ Ferner enthält der Pakt Mechanismen, an denen Schengen assoziierte Staaten freiwillig teilnehmen können. Ausserdem enthalten verschiedene Rechtsinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems europäische gute Praktiken, die auch in der Schweiz von Interesse sein könnten. Hier ist zum Beispiel das bekannte Instrument des subsidiären Schutzes in der EU-Qualifikationsverordnung⁴ zu erwähnen ebenso wie neu eingeführte Regelungen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und vulnerablen Personen.

Die nachfolgenden Empfehlungen nehmen vor allem auf die in diese Vernehmlassung aufgenommenen Gesetzesvorschläge Stellung, enthalten aber auch einige darüberhinausgehende Empfehlungen. Dabei konzentriert sich UNHCR auf die für die Schweiz relevanten Aspekte und verweist im Hinblick auf UNHCRs Position zum EU-Pakt und dessen Instrumente auf die allgemeinen

¹ Für eine Übersicht, siehe etwa https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_de.

² Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 14. Mai 2024, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>.

³ Vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. a erster Satz i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. März 2006 (SR 0.362.31). Siehe zudem etwa: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/eu-migrations-asylpakt.html>.

⁴ Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1347, <https://www.refworld.org/legal/reg-legislation/council/2024/en/148003>.

UNHCR Positionspapiere hierzu.⁵ Die Empfehlungen sind beschränkt auf Aspekte der Reform, die für Personen unter dem UNHCR Mandat relevant sind. Sie sind auch angesichts der Tatsache, dass es im Hinblick auf den EU-Pakt noch viele offene Rechtsfragen und offene Fragen der praktischen Umsetzung gibt, nicht abschliessend.

UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren als auch bei der praktischen Umsetzung der Vorschriften Beachtung finden.

2 Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung⁶ führt ein dem Asyl- und anderen Verfahren vorgelagertes Überprüfungsverfahren ein für Personen, welche die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex nicht erfüllen. Das Verfahren kommt unabhängig davon zur Anwendung, ob eine Person einen Asylantrag stellen will oder nicht. Es wird an den Aussengrenzen der EU- bzw. Schengen-Mitgliedstaaten durchgeführt oder, sofern dies nicht geschehen ist, nachrangig im Inland. Anhand der Erhebung der Identität und weiterer erster Informationen wird bestimmt, welchem Verfahren die Person (Asyl-, Rückkehr-, anderweitig) zugeführt werden soll. Zudem findet ein Sicherheits- sowie ein Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck statt. Während dieser Zeit gelten die Betroffenen als nicht in das EU-Staatsgebiet eingereist. Verschiedene Sicherheitsmechanismen sollen eine qualitativ hochwertige und mit dem internationalen und EU-Recht konforme Umsetzung sicherstellen. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

Die Überprüfungsverordnung ist von der Schweiz in Gänze umzusetzen. Sie bringt für das Schweizer Asylsystem zwei Neuerungen: die Einführung eines dem Asylverfahren vorgelagerten Überprüfungsverfahrens und ein Monitoring, um die korrekte Umsetzung des Überprüfungsverfahrens sicherzustellen. Beides ist aus Sicht von UNHCR grundsätzlich zu begrüßen. Die Einführung eines derartigen Überprüfungsverfahrens wurde von UNHCR bereits 2006 in seinem 10-Punkte Plan zur besseren Bewältigung gemischter Bevölkerungsbewegungen empfohlen.⁷ Denn ein solches kann eine rasche vorläufige Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse ermöglichen und Personen ihren Bedürfnissen entsprechend unterschiedlichen Verfahren zuweisen. Ferner kann es auch zu einer raschen Durchführung der nachfolgenden Verfahren beitragen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Vorüberprüfung mit der notwendigen Expertise durchgeführt wird und die formellen Verfahren, sei es das Asylverfahren oder andere, lediglich vorbereitet und nicht ersetzt.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR's 2024 Recommendations for the Belgian and Hungarian Presidencies of the Council of the European Union (EU)*, 10. Januar 2024, <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/en/147081>.

⁶ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, 32024R1356, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

⁷ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Januar 2007, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2007/en/115892>; siehe betreffend Empfehlungen zur praktischen Umsetzung: UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, Februar 2011, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2011/en/78406>.

2.1 Umsetzungspläne in der Schweiz

Da die Schweizer Landesgrenzen keine Schengen Aussengrenzen sind, beschränkt sich die Anwendung der Überprüfungsverordnung auf die illegale Einreise an Flughäfen, insbesondere an den beiden Flughäfen Zürich und Genf und auf Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, aufgegriffen werden, und ein solches Verfahren nicht bereits an einer EU-Aussengrenze durchlaufen haben. Ein Überprüfungsverfahren findet ausnahmsweise bei im Hoheitsgebiet der Schweiz aufgegriffenen Personen nicht statt, wenn eine unmittelbare Rückübernahme durch die EU-Länder erfolgen kann, mit denen die Schweiz ein Rückübernahmeabkommen hat.⁸

Die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz sehen vor, dass die Verantwortung für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens bei den Kantonen (Art. 9b VE-AIG) liegt,⁹ wobei möglicherweise bei Übertragung der Kompetenzen dies aber teilweise dem BAZG zufällt. Wird allerdings vor Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch eingereicht, wird die Überprüfung vom SEM durchgeführt, entweder im Rahmen des Flughafens- oder des regulären Asylverfahrens (Art. 9c Abs. 4 VE-AIG und Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AIG). Die Überprüfung umfasst eine vorläufige Gesundheitskontrolle, eine vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit, die Identifizierung und Verifizierung der Identität, Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac sowie falls dies noch nicht erfolgt ist, eine Sicherheitskontrolle und das Ausfüllen des Überprüfungsformulars. Sie endet mit der Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Um die Fiktion der Nichteinreise durchzusetzen, verfügt das SEM eine Einreiseverweigerung, welche die Dauer der Überprüfung und des Asylverfahrens umfasst. Die zuständige Behörde im Kanton kann bei Verletzung der Mitwirkungspflicht, Gefahr von Untertauchen oder Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die kurzfristige Festhaltung anordnen (Art. 73 VE-AIG). Eine Überprüfung durch eine richterliche Behörde ist auf Antrag möglich. Die Dauer der Festhaltung beträgt höchstens sieben Tage beim Verfahren am Flughafen i.S.v. Art. 9b Abs. 1 VE-AIG, vier Tage in Fällen von Art. 9b Abs. 4 VE-AIG und drei Tage bei Überprüfungen im Hoheitsgebiet im Sinne von Art. 9c VE-AIG.

Es wird ein unabhängiger Überwachungsmechanismus (Art. 21b VE-AsylG¹⁰ und Art. 9d VE-AIG) eingerichtet. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Überwachung der Einhaltung des *Non-Refoulement*-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft. Der Bundesrat bestimmt die Institution, die diese Aufgabe übernimmt.

⁸ Dies sind Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn (Art. 64c Abs. 1 lit. a AIG).

⁹ Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

¹⁰ Vorentwurf zum Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

2.2 UNHCR-Empfehlungen zur Umsetzung in der Schweiz

2.2.1 Identifikation besonderer Bedürfnisse

Ein wichtiges Element der Überprüfung ist die vorläufige Identifikation besonderer Bedürfnisse (siehe insbesondere Art. 12 Überprüfungsverordnung). Das Schweizer Asylverfahren beinhaltet bereits verschiedene Mechanismen zu deren Identifikation und Berücksichtigung. UNHCR und andere Akteure haben jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass es hier weiterhin Handlungsbedarf gibt.¹¹ Dass die Identifikation besonderer Bedürfnisse trotz erfolgter Verbesserungen immer noch nicht durchgehend erfolgt, zeigen auch eine Reihe von nationalen sowie internationalen Gerichtsentscheiden, in denen dies gerügt wird.¹² UNHCR sieht daher das Überprüfungsverfahren bei Asylsuchenden als Chance, die bereits vorhandenen Mechanismen zur Identifikation und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse auszubauen und weiter zu verbessern.

Hierfür ist es jedoch notwendig, dass die Vulnerabilitätsprüfung explizit in der Auflistung der Bestandteile der Überprüfung aufgenommen wird. Der Gesetzesentwurf enthält hierauf jedoch keinen Hinweis. Anders als in der Überprüfungsverordnung, ist gemäss Art. 9b Abs. 2 lit. c VE-AIG sowie Art. 21a Abs. 4 lit. b und Art. 26 Abs. 1^{quater} lit. b VE-AsylG eine Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» erforderlich. Da im erläuternden Bericht dagegen von der Prüfung der Vulnerabilität gesprochen wird, ist davon auszugehen, dass damit das gleiche gemeint ist. Dennoch hält UNHCR den Begriff der Prüfung der Schutzbedürftigkeit für missverständlich. Dieser könnte auch als Verweis auf Prüfung der Schutzbedürftigkeit als Flüchtling missverstanden werden, welche jedoch erst im Asylverfahren geprüft wird. UNHCR regt deshalb an, die Terminologie in den Schweizer Gesetzesbestimmungen mit der Überprüfungsverordnung in Einklang zu bringen.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Vulnerabilitätsprüfung hat die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) verschiedene nützliche Tools¹³ entworfen, um den Mitgliedstaaten die Identifikation besonderer Bedürfnisse zu erleichtern. UNHCR empfiehlt zu prüfen, inwieweit diese für die Identifikation besonderer Bedürfnisse in der Schweiz genutzt werden können.

2.2.2 Standards des Überprüfungsverfahrens

Die Überprüfungsverordnung enthält Standards für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens, einschliesslich der Vulnerabilitätsprüfung. Hier gehören unter anderem ausreichend und qualifiziertes Personal und Ressourcen, Zugang zu Information für die Betroffenen, Sicherstellen

¹¹ Siehe beispielsweise Angela Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren: Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020, <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2020/en/123329>, sowie ferner UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

¹² UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 9 f., <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

¹³ Dazu gehört beispielsweise ein Instrument zur Identifikation von Menschen mit besonderen Bedürfnissen: <https://ipsn.euaa.europa.eu/de>, sowie ein Tool zu dessen Assessment (auf Englisch und Italienisch verfügbar): <https://snva.euaa.europa.eu/>, und ein Dokument mit Standards, guten Praktiken und Indikatoren: <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-vulnerability-operational-standards-and-indicators#reciteEnable>.

eines angemessenen Lebensstandards während der Überprüfung, Zugang zu NGOs und Rechtsvertretern, Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse sowie der Schutz von Kindern und ihren Rechten.

Nicht alle dieser Standards sind ausdrücklich im Gesetzesentwurf des Umsetzungserlasses erwähnt. In den Art. 9b Abs. 2 VE-AIG und Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG findet sich der Hinweis, dass sich «das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung [...] nach der Verordnung (EU) 2024/1356 [richtet].» Dieser Verweis fehlt jedoch etwa gänzlich bei Art. 26 Abs. 1^{quater} VE-AsylG. Ausserdem ist fraglich, ob ein solch allgemeiner Hinweis ausreichend ist. Obschon die Standards der Überprüfungsverordnung auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Schweiz umgesetzt werden müssen, sollte sich die Vernehmlassungsvorlage ausdrücklich hierzu äussern respektive damit auseinandersetzen, wie diese Grundsätze in der Schweiz umgesetzt werden können. Dies insbesondere deshalb, weil das Überprüfungsverfahren an verschiedenen Orten und durch verschiedene Akteure durchgeführt wird. Es braucht deshalb eine einheitliche Regelung, welche die Standards des Überprüfungsverfahrens auf den Kontext in der Schweiz angepasst vorsieht. Nur so kann eine einheitliche Handhabung für die gesamte Schweiz sichergestellt werden. UNHCR empfiehlt daher im Allgemeinen, die Grundzüge der Standards für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens auf Gesetzesstufe festzuhalten, sowie diese im Nachhinein auf Verordnungstufe oder mittels Weisungen zu konkretisieren. Darauf, was dies im Konkreten bedeutet, wird nachfolgend eingegangen.

Qualifiziertes Personal

Die Identifikation von besonderen Bedürfnissen kann herausfordernd sein. Besondere Bedürfnisse sind nicht immer leicht ersichtlich und werden von den Betroffenen nicht unbedingt nach aussen kommuniziert. Personen, die mit der Aufgabe betraut sind, besondere Bedürfnisse zu erkennen, benötigen deshalb Fachwissen etwa darin, welche Anzeichen für deren Vorhandensein sprechen, wie mit Betroffenen in einer sensiblen Weise umgegangen werden kann und wie besonderen Bedürfnissen gerecht werden kann.

Die Überprüfungsverordnung legt daher explizit fest, dass die Überprüfung durch qualifiziertes Personal durchgeführt werden muss. Für die Vulnerabilitätsprüfung soll «spezialisiertes und für diesen Zweck geschultes Personal» eingesetzt werden, welches in der Lage sein muss, Anzeichen dafür zu erkennen, dass eine Person «ein Staatenloser, vulnerabel, oder Opfer von Folter oder unmenschlicher Behandlung sein könnte oder besondere Bedürfnisse hat.» Die Gesundheitsüberprüfung muss durch Personal mit medizinischem Fachwissen durchgeführt werden. Das Personal, welches die Überprüfung bei Kindern durchführt, muss eine entsprechende Ausbildung im Umgang mit Kindern aufweisen. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Expertise von Fachleuten hinzugezogen werden kann (Art. 12 Abs. 3 Überprüfungsverordnung).

Diese Bestimmungen stellen zentrale Grundsätze für die Umsetzung des Überprüfungsverfahrens in den Mitgliedstaaten fest. Dennoch beschränkt sich der Entwurf auf die Klarstellung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen für die Durchführung des Verfahrens. Hier sind unbedingt weitergehende Regelungen und Vereinbarungen notwendig. Die praktische Umsetzung, einschliesslich der Grundanforderungen an die Ausbildung, sollte detail-

liert diskutiert und geregelt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch in den Bereichen Gesundheit und vor allem Vulnerabilität schweizweit eine der Überprüfungsverordnung entsprechende Überprüfung stattfindet.

Die grundsätzlichen Überlegungen zur Sicherstellung dessen, dass die Überprüfung von qualifiziertem Personal durchgeführt wird, sollten in Bezug auf die vorgeschlagene Kompetenzverteilung erfolgen und können etwa bestehende Ressourcen einbeziehen. In den BAZ etwa ist eine Basis an notwendigem Fachpersonal und Expertise vorhanden, zu dessen Alltagsaufgaben die Identifikation besonderer Bedürfnisse bereits gegenwärtig gehört. Diese Basis könnte ausgebaut und dafür eingesetzt werden, entsprechendes Personal bereitzustellen resp. auszubilden. Zudem können systematische Überlegungen dazu angestellt werden, wie in der Schweiz tätige Fachorganisationen und deren Expertise beigezogen werden könnten.

Offen bleibt, wie eine Überprüfung sichergestellt werden soll, die den Anforderungen der Überprüfungsverordnung sowie flüchtlings- und menschenrechtlichen Standards entspricht, wenn diese nicht durch das SEM, sondern durch BAZG, Polizei oder eine andere kantonale Stelle durchgeführt wird. Diese Stellen führen bereits jetzt Aufgaben wie Identitätsüberprüfung und Sicherheitskontrolle durch, so dass davon auszugehen ist, dass sie für diese Bestandteile der Überprüfung die notwendigen Fallkenntnisse aufweisen. Die Gesundheitskontrolle oder Vulnerabilitätsprüfung dagegen wären neue Aufgaben, für die möglicherweise entsprechende Strukturen ganz neu aufgebaut werden müssten.

Kindesschutz

Ein weiterer wichtiger Bereich, dem die Überprüfungsverordnung grossen Wert beimisst, ist der Kindesschutz. Kinder sind zwar von der Überprüfung nicht ausgenommen, jedoch stellen eine Reihe verbindlicher Mindestgarantien die Wahrung ihrer Rechte sicher. Zu diesen sichernden Massnahmen gehören unter anderem die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 13 Abs. 1 Überprüfungsverordnung), die Bereitstellung kindgerechter Informationen und der Zugang zu kulturellen Vermittlungsdiensten (Art. 11 Abs. 3 Satz 3 Überprüfungsverordnung) sowie die Notwendigkeit, die nationalen Kindesschutzbehörden bei Bedarf bei der Überprüfung hinzuzuziehen (Art. 8 Abs. 9 Überprüfungsverordnung). Für unbegleitete Kinder muss zudem eine Vertretung bzw. eine Person, die für den Schutz des Kindeswohls zuständig ist, benannt werden. Diese muss die notwendige Fachexpertise besitzen (Art. 13 Abs. 3 Überprüfungsverordnung).

Die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz sehen nicht alle dieser Mindestgarantien vor. Da es sich jedoch um zentrale Aspekte handelt, empfiehlt UNHCR, sie in das Gesetz aufzunehmen oder zumindest einen ausdrücklichen Verweis auf die in der EU-Richtlinie enthaltenen Mindeststandards vorzusehen. Ferner sind weitere, detaillierte Regelungen auf Verordnungs- oder Weisungsebene erforderlich, um die praktische Umsetzung dieser Kindesschutzstandards sicherzustellen. Beispielsweise empfiehlt es sich zu regeln, welche Behörde für die Bereitstellung kindgerechter Informationen zuständig ist oder wie der Einbezug von Kindesschutzbehörden ausgestaltet werden kann.

Dies betrifft unter anderem die Verpflichtung der Bestellung einer Vertretung für unbegleitete Kinder (nachfolgend UMA) resp. einer Person, die für «den Schutz des Wohls und des allgemeinen

Wohlergehens» zuständig ist. Der erläuternde Bericht äussert sich zu dieser Pflicht nur im Hinblick auf Fälle, in denen ein resp. eine UMA am Flughafen vor Beginn des Überprüfungsverfahrens ein Asylgesuch stellt und dann für das Überprüfungsverfahren dem SEM übergeben wird.¹⁴ Für unbegleitete Kinder, auf die Art. 9c VE-AIG Anwendung findet (Durchführung der Überprüfung im Hoheitsgebiet), fehlt dieser Hinweis, da Art. 9c Abs. 4 VE-AIG direkt auf Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AsylG verweist. Es empfiehlt sich, im AsylG die Verpflichtung zur Bestellung einer Vertretung explizit zu regeln. Ausserdem sollte in jedem Fall auch in den Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AsylG erwähnt werden, dass diese für sämtliche Überprüfungsverfahren und nicht nur am Flughafen gilt.

Nicht klar ist ferner, wie sich die vorgeschlagene Vertretungsregelung während des Überprüfungsverfahrens mit der späteren Vertretung während eines allfälligen Asylverfahrens verbinden lässt. Der erläuternde Bericht scheint nicht auszuschliessen, dass für das Überprüfungsverfahren und das darauffolgende Asylverfahren unterschiedliche Vertrauenspersonen eingesetzt werden. Dies würde bedeuten, dass UMAs von einer Vertretung zur anderen gereicht werden, was weder sinnvoll noch im Sinne des Kindeswohls ist. Dabei weist Art. 13 Abs. 3 Überprüfungsverordnung darauf hin, dass hierfür die gleiche Vertretung, die bereits im Rahmen der Aufnahmerichtlinie ernannt werden muss, zuständig sein soll, und Art. 13 Abs. 4 Überprüfungsverordnung, dass Handwechsel zu vermeiden sind.

UNHCR empfiehlt daher, dass für UMAs während des Überprüfungsverfahrens eine Vertrauensperson eingesetzt wird, welche die Begleitung auch im späteren Asylverfahren weiterführen kann. Dies korrespondiert auch am besten mit der jetzigen Regelung, der zu Folge die Vertrauensperson auch bereits für die Vorbereitungsphase zuständig ist. Um für eine einheitliche Regelung zu sorgen, sollte bereits in Art. 21a resp. Art. 26 VE-AsylG vorgesehen werden, dass diese Rolle von den Rechtsvertretungen übernommen wird. Somit wird auch den Kantonen, welche gemäss Art. 9b Abs. 7 und Art. 9c Abs. 7 VE-AIG für die Durchführung der Überprüfung zuständig bleiben, auch wenn während dieser ein Asylgesuch gestellt wird, eine klare Regelung angeboten.

Ebenfalls empfiehlt es sich auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zu klären, dass die im Überprüfungsverfahren gewonnenen Informationen vorläufigen Charakter haben. Auch bei Zweifel an der Minderjährigkeit sollten Personen, die angeben, minderjährig zu sein, bis zum Abschluss eines förmlichen Altersfeststellungsverfahrens als Kinder behandelt werden (siehe auch unten unter Beschwerde).

Informationspflicht, Rechtsberatung und -vertretung

Gemäss Art. 8 Abs. 6 und Art. 11 Überprüfungsverordnung müssen Personen im Überprüfungsverfahren effektiven Zugang zu Beratungsleistungen und Information haben. Dies soll sicherstellen, dass die betroffenen Personen ihre Rechte während des Verfahrens – inklusive dem Recht, ein Asylgesuch zu stellen – kennen sowie die möglichen Ausgänge des Überprüfungsverfahrens. Zudem ist es zentral, dass Personen während des Verfahrens wissen, welche Informationen von

¹⁴ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 206 zu Art. 21a Abs. 1 und 2 VE-AsylG.

ihnen gefordert werden und weshalb diese wichtig sind. Sämtliche Informationen sollten in kindgerechter Ausführung vorliegen (Art. 11 Abs. 3 Satz 3 Überprüfungsverordnung).

Dies könnte unter anderem dadurch gewährleistet werden, dass zumindest asylsuchende Personen bereits während des Überprüfungsverfahrens Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Vertretung haben. Dies entspräche auch dem bewährten, gegenwärtigen System.¹⁵ Mandatierte Rechtsberatung und Vertretung stellen nicht nur sicher, dass die Rechte der Asylsuchenden gewahrt werden, sondern sie tragen erwiesenermassen zur Beschleunigung und Effizienz des Verfahrens bei.¹⁶ Auch für die Sicherstellung der gesetzlichen Vertretung für Kinder wäre dies die beste Lösung.

Ferner muss gewährleistet sein, dass Organisationen, die Beratungsleistungen anbieten, effektiven Zugang zu den Personen während des Überprüfungsverfahrens haben. Da das Überprüfungsverfahren theoretisch an einer Vielzahl von Orten durchgeführt werden kann und von kurzer Dauer ist, braucht es schweizweite Überlegungen dahingehend, wie dieser Zugang effektiv ausgestaltet werden kann.

UNHCR empfiehlt deshalb, die unentgeltliche Rechtsvertretung auf das Überprüfungsverfahren zu erweitern und bereits im Gesetz die Grundlagen für die Information entsprechend Art. 11 Überprüfungsverordnung sowie den Zugang von Organisationen mit Beratungsdienstleistungen vorzusehen.

Beschwerdemöglichkeiten

Der Gesetzentwurf sieht ebenso wie die Überprüfungsverordnung keine Beschwerdemöglichkeit gegen die Überprüfung bzw. deren Ergebnisse vor, sondern lediglich gegen die Zuweisungsverfügung zur Unterkunft während der Überprüfung und gegen die Einreiseverweigerung. Drittstaatsangehörigen muss ansonsten lediglich die Möglichkeit gegeben werden, den Behörden mitzuteilen, dass die Informationen, die während der Überprüfung zusammengestellt wurden, korrekt sind. Dies ist nur dann mit den Anforderungen des EGMR an den effektiven Rechtsschutz¹⁷ vereinbar, wenn die Überprüfung Entscheiden lediglich vorbereitet, aber nicht selbst trifft.

Dies bedeutet unter anderem, dass die Überprüfung nicht zu einem Ausschluss vom Asylverfahren führen darf und auch nicht zur abschliessenden Bewertung von Vulnerabilitäten. Dies muss den entsprechenden formellen Verfahren vorbehalten bleiben. Ausserdem ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Überprüfung auch in der Praxis lediglich als vorläufig betrachtet werden und im Laufe des formellen Verfahrens ergänzt bzw. geändert werden können. Hierfür ist es wichtig, dass die Betroffenen und ihre Rechtsvertretungen Zugang zu allen mit Hilfe der Überprüfung zusammengestellten Informationen erhalten.

¹⁵ Vgl. etwa Art. 102h und 102j AsylG.

¹⁶ UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 1, https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2019/04/CH_20190409-UNHCR-CH-Empfehlungen-Rechtsschutz.pdf.

¹⁷ Siehe etwa den Entscheid des EGMR Al-Nashif Gegen Bulgarien, 50963/99, vom 20. Juni 2002, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/2002/en/43292>, § 130 ff.

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Vorabprüfung im Hinblick auf das Asylverfahren und die Identifikation lediglich vorläufig sind, regt UNHCR an, dies entweder im Gesetz oder in den Weisungen klarzustellen. Dies ist besonders wichtig, wenn die Überprüfung nicht durch das SEM durchgeführt wird.

Freizügigkeitsbeschränkungen und Haft

Die Überprüfungsverordnung erfordert nicht, dass Personen während des Überprüfungsverfahrens inhaftiert werden, schliesst eine Inhaftierung aber auch nicht aus und verweist diesbezüglich auf die Regelungen der Rückkehrrichtlinie.¹⁸ Die Erwägungsgründe stellen klar, dass Personen im Überprüfungsverfahren nur als letztes Mittel inhaftiert werden dürfen, wenn ihre Verfügbarkeit auf keine andere Weise sichergestellt werden kann.¹⁹

UNHCR begrüsst, dass die Überprüfungsverordnung keine systematische Inhaftierung vorsieht, bedauert aber, dass die Überprüfungsverordnung keine stärkeren Sicherheitsmechanismen enthält, die eine systematische Inhaftierung in der Praxis, insbesondere von Familien und Personen mit besonderen Bedürfnissen, verhindern. Wo Haftgründe vorliegen, ermutigt UNHCR die Mitgliedstaaten Haftalternativen zu prüfen, wie zum Beispiel die Anordnung in bestimmten Aufnahmezentren zu wohnen, Beschränkungen der Freizügigkeit auf ein bestimmtes Gebiet oder Meldeadressen verbunden mit der Unterstützung für Asylsuchende, sich aktiv in das Verfahren einzubringen. Auch diese Alternativen zur Haft müssen allerdings anwendbaren Menschenrechtsstandards genügen.

Positiv zu bewerten ist, dass der Vernehmlassungsentwurf ebenfalls keine systematische Inhaftierung aller Personen, die einer Überprüfung unterliegen, vorsieht. Die Durchführung der Überprüfung geht dennoch mit Freiheitseinschränkungen von unterschiedlicher Stärke einher, die bis zur Haft reichen können. So müssen sich die Betroffenen im BAZ aufhalten, beim BAZG oder bei der für die Überprüfung zuständigen Stelle. Ausserdem ermächtigt Art. 73 VE-AIG neu die zuständigen Behörden dazu, eine kurzfristige Festhaltung für Personen während des Überprüfungsverfahrens anzuordnen. Art. 73 Abs. 1 lit. d VE-AIG sieht die Gründe hierfür vor, namentlich eine Verletzung der Mitwirkungspflichten, Gefahr des Untertauchens oder ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Damit diese Ermächtigung nicht dazu führt, dass Personen systematisch festgehalten werden, müssen diese Gründe restriktiv ausgelegt und Haftalternativen geprüft werden (siehe Abschnitt oben). Bei Asylsuchenden kommt die Unterbringung im BAZ oder einem kantonalen Zentrum in Betracht. Betreffend die Dauer der Festhaltung sieht Art. 73 Abs. 2^{bis} VE-AIG vor, dass diese maximal für die gesamte Dauer des Überprüfungsverfahrens angeordnet werden kann. UNHCR empfiehlt, in dieser Bestimmung entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung festzuhalten, dass die Festhaltung nur für die Dauer der notwendigen Abklärungen aufrechterhalten werden kann, und zudem zeitlich nicht über das hinausgehen soll, was hierzu erforderlich ist.²⁰ Schliesslich sollten Personen, bei denen eine Festhaltung angeord-

¹⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 32008L0115, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2008/en/64263>.

¹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 11 der Überprüfungsverordnung.

²⁰ Vgl. etwa BGE 140 II 1, 6, E. 5.4.2.

net wird, ausreichende Informationen in einer für sie verständlichen Weise über ihre Beschwerdemöglichkeiten gegen die Festhaltung erhalten. Dies ist auch deswegen besonders wichtig, da eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Festhaltung nur auf Gesuch stattfindet (Art. 73 Abs. 5 AIG).

Bei Asylsuchenden, die sich im Flughafenverfahren befinden, führt die Überprüfung ferner dazu, dass die Zeit der Festhaltung am Flughafen, die als Haft einzuordnen ist,²¹ verlängert wird. Es ist daher wichtig, das Verfahren möglichst rasch durchzuführen. Bei Vorliegen von besonderen Bedürfnissen kann allenfalls die Durchführung des Verfahrens in einem BAZ angesagt sein.

UNHCR empfiehlt, Kinder von der kurzfristigen Festhaltung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gänzlich auszuschliessen und dies in Art. 73 VE-AIG vorzusehen, um eine schweizweit einheitliche Handhabung sicherzustellen.

2.2.3 Unabhängiger Überwachungsmechanismus

UNHCR hat auch in der Schweiz wiederholt darauf hingewiesen, dass sowohl interne als auch externe Kontrollmechanismen wichtig sind für die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität des Asylverfahrens sowie einer schweizweiten, einheitlichen Anwendung. Deshalb begrüsst UNHCR die Einführung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus durch die Überprüfungsverordnung.

Der Umsetzungserlass der Schweiz regelt in Art. 21b VE-AsylG Grundzüge des Überwachungsmechanismus. Art. 21b Abs. 1 VE-AsylG übernimmt weitgehend den Beschrieb des Tätigkeitsbereichs, wie er in Art. 10 Abs. 2 lit. a der Überprüfungsverordnung vorgesehen ist. Warum der zweite Teil dieses Beschriebs, namentlich Art. 10 Abs. 2 lit. b, weggelassen worden ist, ergibt sich nicht aus dem erläuternden Bericht. UNHCR empfiehlt deshalb, Art. 21b Abs. 1 VE-AsylG dahingehend zu ergänzen, dass zu den Aufgaben des Überwachungsmechanismus ebenfalls insbesondere gehört, sicherzustellen, dass fundierte Anschuldigungen von Grundrechtsverstössen wirksam und unverzüglich untersucht werden, erforderliche Ermittlungen ausgelöst sowie der Fortgang der Ermittlungen überwacht wird.

Zudem empfiehlt UNHCR, dass die Schweiz von der in Art. 10 Abs. 2 Überprüfungsverordnung genannten Option Gebrauch macht, internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen in den Überwachungsmechanismus miteinzubeziehen. Dies einerseits für die nähere Konkretisierung der Aufgaben und Arbeitsweisen des Mechanismus sowie bei dessen operationellen Durchführung. Einschlägige Fachorganisationen wären etwa die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, die Schweizerische Menschenrechtsinstitution sowie UNHCR.

Schliesslich empfiehlt UNHCR, die in Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG vorgesehene Delegation an den Bundesrat, um den genaueren Beschrieb der Arbeitsbereiche und -weise zu erweitern.

²¹ Vgl. Urteil des EGMR Amuur gegen Frankreich vom 25. Juni 1996, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/1996/en/120333>.

UNHCR regt an, zu prüfen, ob ein solcher Mechanismus, wenn er einmal eingerichtet ist, in Zukunft auch mit der externen Überwachung der für das Asylverfahren geltenden Standards beauftragt werden könnte bzw. insoweit dies nicht möglich ist, dort ein ähnliches Instrument eingeführt werden könnte.

UNHCR empfiehlt:

Inhalt und Ausgestaltung der Überprüfung

- Die Terminologie in Art. 9b Abs. 2 lit. c VE-AIG sowie Art. 21a Abs. 4 lit. b und Art. 26 Abs. 1^{quater} lit. b VE-AsylG an die Überprüfungsverordnung anzupassen und den Begriff «Prüfung der Schutzbedürftigkeit» durch den Begriff «Prüfung der Vulnerabilität» zu ersetzen.
- Für Asylsuchende den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung bereits während des Überprüfungsverfahrens zu garantieren.
- Im Gesetz klarzustellen, dass die Ergebnisse der Überprüfung für das Asylverfahren und die Identifikation besonderer Bedürfnisse keine Bindungswirkung entfalten.
- Zu prüfen, inwieweit die von der EUAA für die Vulnerabilitätsprüfung entwickelten Tools in der Schweiz zur Anwendung gelangen können.

Kinder

- Handwechsel bei UMAs dadurch zu vermeiden, dass während des Überprüfungsverfahrens bereits dieselbe Vertrauensperson resp. Rechtsvertretung zum Einsatz gelangt, wie später während des Asylverfahrens.

Einreiseverweigerung

- Die Einreiseverweigerung nicht über den in der Überprüfungsverordnung vorgesehenen Rahmen auszuweiten und auf die Dauer das Überprüfungsverfahren zu beschränken.
- Dafür Sorge tragen, dass die Einreiseverweigerung für Personen, die Asyl oder eine vorläufige Aufnahme erhalten und in der Schweiz verbleiben, keine negativen Konsequenzen hat.

Kurzfristige Festhaltung

- Die Gründe für eine kurzfristige Festhaltung restriktiv auszulegen und systematisch Alternativen zur Inhaftierung zu prüfen.
- Im Gesetz festzuhalten, dass die kurzfristige Festhaltung nur für die Dauer der notwendigen Abklärungen aufrechterhalten werden kann.
- Personen, bei denen eine Festhaltung angeordnet wird, ausreichende Informationen in einer für sie verständlichen Weise über ihre Beschwerdemöglichkeiten gegen die Festhaltung zu vermitteln.
- Eine kurzfristige Festhaltung von Minderjährigen gesetzlich auszuschliessen.

Notwendige Konkretisierungen

- Eine effektive Umsetzung der in der Überprüfungsverordnung enthaltenen Standards sicherzustellen, dadurch, dass wesentliche Standards in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden, bzw. in den gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich auf die entsprechende Regelung in der Überprüfungsverordnung verweisen wird.
Hierzu gehören beispielsweise:
 - die Durchführung der Überprüfung an einem angemessenen und geeigneten Ort;
 - spezifische Massnahmen zu treffen, um das Verfahren kinderfreundlich auszugestalten;
 - nur Personal zur Durchführung der Überprüfung zuzulassen, welches hinreichend geschult ist;
 - insbesondere nur qualifiziertes medizinisches Personal für die Gesundheitskontrolle zuzulassen und bei Kindern nur Personal die Überprüfung durchführen zu lassen, welches im Umgang mit Kindern geschult ist;
 - die Gewährung eines effektiven Zugangs von Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, während des Überprüfungsverfahrens, sowie dass diese bei den Vulnerabilitätsprüfungen unterstützend tätig werden dürfen.
- Den Bundesrat zum Erlass von verschiedenen Spezifizierungen in einer Verordnung zu ermächtigen, insbesondere Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG dahingehend zu ergänzen, dass der Bundesrat in einer Verordnung die Arbeitsbereiche und Arbeitsweisen des Überwachungsmechanismus regeln wird.

3 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR) und Krisenverordnung

3.1 Grundzüge der Verordnungen

Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)²² setzt sich zusammen aus Regelungen zur Entwicklung einer gemeinsamen EU internen und externen Asyl- und Migrationsstrategie, der Etablierung eines Solidaritätsmechanismus sowie den Nachfolgeregelungen der gegenwärtigen Dublin-III Verordnung.²³ Die Krisenverordnung²⁴ erlaubt vorübergehend von einigen in der AMMR, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie festgelegten Standards abzuweichen.²⁵ Die Schweiz ist lediglich verpflichtet, die Regelungen zur Fortentwicklung des Dublin-

²² Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, 32024R1351, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011>.

²³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 32013R0604, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2013/en/14874>.

²⁴ Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, 32024R1359, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148015>.

²⁵ Und auch von für die Schweiz nicht verbindlichen Standards der Asylverfahrensverordnung und Aufnahmerichtlinie.

Systems und diejenigen Regeln der Krisenverordnung zu übernehmen, welche die AMMR betreffen.

Nachfolgend wird zuerst auf die Umsetzung der für die Schweiz verbindlichen Regelungen eingegangen. Dabei beschränkt sich die Stellungnahme im Wesentlichen auf Schweiz spezifische Umsetzungsregelungen. Da die AMMR und die Krisenverordnung direkt anwendbar sind, bleiben die notwendigen Änderungen auf Gesetzesebene gering. Um die praktische Umsetzung der AMMR sicherzustellen bzw. zu erleichtern, sind jedoch nach Auffassung von UNHCR weitere Regelungen und Spezifizierungen auf Verordnungs- bzw. Weisungsebene notwendig oder zumindest hilfreich. Auch hierauf wird, wenn auch nicht im Detail, hingewiesen. Anschliessend folgen Empfehlungen für die Schweiz im Hinblick auf die für sie nicht verbindlichen Bestandteile der AMMR – die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationsstrategie und den neu eingeführten Solidaritätsmechanismus.

3.2 UNHCR Empfehlungen zur Umsetzung in der Schweiz

3.2.1 Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates

Im Hinblick auf die Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates übernimmt die AMMR die Grundprinzipien der gegenwärtigen Dublin-III-Verordnung. Zu den wichtigsten durch die AMMR eingeführten Änderungen gehören Massnahmen zur Einschränkung der Sekundärmigration, insbesondere durch Verlängerung der Fristen, währenddessen ein einmal zuständiger Asylstaat zuständig bleibt, sowie erweiterte Möglichkeiten der Inhaftierung, Einführung von expliziten Pflichten für Asylsuchende und Beschränkung von Leistungen bei Weiterwanderung in andere Dublin-Staaten. Ausserdem werden die Beschwerdemöglichkeiten beschränkt. Dafür wird der der AMMR zugrundeliegende Familienbegriff leicht erweitert und der Kinderschutz verbessert.

UNHCR hat wiederholt sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Mitgliedstaaten sich nicht auf eine grundsätzliche Reform des Dublin-Systems²⁶ einigen konnten. So verbleibt die Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens auch nach der AMMR weiterhin im Wesentlichen bei den EU-Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen. Zu hoffen ist, dass der neu eingeführte Solidaritätsmechanismus Entlastung bringen kann. UNHCR ist jedoch besorgt, dass dieser möglicherweise nicht ausreicht, um die Effizienz des Dublin-Systems sicherzustellen. Dabei lassen sich die enormen Kosten dieses komplexen und äusserst bürokratischen Systems der Zuständigkeitsverteilung für die Staaten und die damit einhergehenden Einschränkungen für die betroffenen Asylsuchenden nur rechtfertigen, wenn es gelingt, eine gerechte und effektive Verantwortungsteilung zu errichten.

Familienbegriff

UNHCR begrüsst, dass Art. 2 Abs. 8 der AMMR den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familienbeziehungen ausweitet, die erst nach Verlassen des Herkunftsstaats, aber vor Ankunft im

²⁶ Auch wenn die Dublin-III-Verordnung durch die AMMR aufgehoben wird, wird der Begriff „Dublin-System“ weiter als Kurzform für das System der Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates verwendet.

Dublin-Staat entstanden sind. Dadurch kann für mehr Familien sichergestellt werden, dass sie durch die Zuständigkeitsregelungen der AMMR nicht getrennt bzw. wieder vereinigt werden können.

Auch wenn dieser Teil der AMMR für die Schweiz nicht verbindlich ist, empfiehlt UNHCR, diese Änderung dennoch zu übernehmen. Dies würde eine einheitliche Interpretation und Umsetzung der Zuständigkeitsregeln aller am Dublin-System beteiligten Staaten sicherstellen und die Trennung von Familien verhindern. Ein Fluchtgeschehen kann sich aus von den Betroffenen nicht verschuldeten Gründen über längere Zeiträume hinziehen und über mehrere Staaten erstrecken. Dies zeigt nicht zuletzt das aktuelle Beispiel der vielen syrischen Flüchtlinge, die seit Jahrzehnten im Libanon leben und nun angesichts der dortigen gewaltsamen Auseinandersetzungen gezwungen sind, an anderen Orten Schutz zu suchen. Es entspricht der Lebensrealität, dass in den Zufluchtsstaaten neue Familienbeziehungen entstehen. Diese sind in gleicher Weise wie die bereits im Herkunftsland entstandenen vom Menschenrecht auf Familienleben geschützt.

Sicherstellung des Kindeswohls und anderer besonderer Bedürfnisse

UNHCR begrüsst die in der AMMR enthaltenen Garantien für Kinder, durch die unter anderem eine verstärkte Würdigung des Kindeswohls erreicht werden soll. Hier ist insbesondere auf die detaillierte Regelung in Art. 23 AMMR hinzuweisen, aber auch die Regeln zur Feststellung des zuständigen Staates bei UMAs (Art. 25 Abs. 2, 4 und 5 AMMR), die unter anderem eine Auseinandersetzung mit dem Kindeswohl erfordern. Um sicherzustellen, dass die detaillierten Regelungen – insbesondere von Art. 23 AMMR – auch in die Praxis umgesetzt werden, sollte im AsylG zumindest ein Verweis auf Art. 23 AMMR aufgenommen werden.

Weitere Umsetzungsbestimmungen sollten zudem auf Verordnungsebene umgesetzt werden. UNHCR hat mehrfach Verbesserungsbedarf festgestellt, bei der Durchführung von adäquaten Kindeswohlprüfungen im Einzelfall sowie deren Berücksichtigung bei Entscheiden über die Zuständigkeit. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung anderer besonderer, etwa medizinischer, Bedürfnisse. Um hier Verbesserungen zu erreichen, sind die Erarbeitung und Implementierung von spezifischen Abklärungsverfahren, entsprechende Schulungen durch Fachleute und allenfalls auch den Einbezug von Kinderschutzspezialisten notwendig. Die Implementierung der AMMR in der Schweiz bietet die Möglichkeit, konkrete und notwendige Verbesserungen vorzusehen. Anbieten hierfür würde sich etwa die AsylV1,²⁷ in deren Art. 7 bereits auf die spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren hingewiesen wird. Weitere Spezifizierungen könnten etwa im Handbuch oder Betriebskonzept des SEM vorgesehen werden.

Vermeidung von Sekundärbewegungen

Die AMMR enthält verschiedene Bestimmungen, die darauf abzielen, Sekundärbewegungen, d.h. Weiterwanderungen von einem in einen anderen Dublin-Staat, zu verhindern. So verlängert die AMMR die Fristen, während der die Zuständigkeit für das Asylverfahren eines Staates aufrecht erhalten bleibt, auch wenn der oder die Asylsuchende in einen anderen Staat weiterwandert. Bereits jetzt können von Dublin-Überstellungen Betroffene legitime Gründe dafür haben, dass sie

²⁷ Asylverordnung 1 über über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311).

einen Asylantrag in der Schweiz stellen wollen. Auch wenn diese Gründe nicht immer relevant sind im Sinne der Dublin-Regeln, können sie dazu führen, dass eine Überstellung im Einzelfall eine unzumutbare Härte darstellt. Solche Fälle könnten durch die Fristverlängerungen noch zunehmen. Hier kann die Ausübung des Selbsteintrittsrechts gemäss Art. 35 Abs. 1 AMMR Abhilfe schaffen. UNHCR bedauert, dass dies bisher in der Praxis jedoch zu restriktiv ausgeübt wird. Daher sollte in Art. 29a Abs. 3 AsylV 1 grosszügiger geregelt werden, in welchen Fällen die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in Betracht kommt. Namentlich sollte bei der Abklärung humanitärer Gründe für den Selbsteintritt der Schweiz die Länge der neuen Fristen berücksichtigt werden.

Neu formuliert die AMMR ausdrücklich die Pflichten von Asylsuchenden. Hierzu gehört insbesondere das Asylgesuch im Staat der ersten Einreise zu stellen und nicht unerlaubt von einem Dublin-Staat in einen anderen zu ziehen (Art. 17 f. AMMR). Der Umsetzungserlass nimmt einen entsprechenden Verweis in Art. 8b VE-AsylG auf. Bei Verletzung dieser Verpflichtungen drohen Konsequenzen. UNHCR ist insbesondere besorgt, dass Schutzsuchende in der Praxis gemäss Art. 18 Abs. 1 AMMR nur noch im zuständigen Mitgliedstaat Anspruch auf die in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Grundleistungen haben. Immerhin weist die AMMR darauf hin, dass das Unionsrecht sowie das internationale Recht die Gewährung eines Grundlebensstandards erfordern (Art. 18 Abs. 1 Satz 2).²⁸ Gemäss des erläuternden Berichts wird in der Schweiz in diesen Fällen bereits nach geltender Rechtslage lediglich Nothilfe geleistet und daher werden keine weiteren Einschränkungen vorgesehen.²⁹ UNHCR teilt die im erläuternden Bericht zum Ausdruck kommende Einschätzung, dass es keiner weitergehenden Einschränkungen bedarf. Es nicht möglich, die Nothilfe weiter zu beschneiden, ohne internationales Recht und Schweizer Verfassungsrecht zu verletzen. Im Gegenteil weist UNHCR darauf hin, dass es sich bei Personen im Dublin-Verfahren um Flüchtlinge handeln kann, denen unabhängig davon, welcher Staat für sie zuständig ist, die Mindeststandards der GFK zustehen. Die Tatsache, dass der Asylantrag in der Schweiz wegen der Zuständigkeit eines anderen Staates abgelehnt wird, ändert daran nicht.

Personen, die in der Schweiz keinen Asylantrag gestellt haben

Die Regelungen der AMMR sehen die Durchführung eines Dublin-Verfahrens auch für Personen vor, die in der Schweiz keinen Asylantrag gestellt haben, wenn sie einen solchen in einem anderen Staat eingereicht haben (Art. 38 Abs. 4 und 5). Laut Gesetzesentwurf finden in diesen Fällen nicht die asyl- sondern die ausländerrechtlichen Regelungen Anwendung und die Betroffenen haben nicht die gleichen Rechte. Beispielsweise steht ihnen kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung zu.

Diese Ungleichbehandlung ist nach Auffassung von UNHCR nicht nachzuvollziehen. Mit der Stellung eines Asylantrags sind diese Personen als Asylsuchende zu betrachten, unabhängig davon, wo der Asylantrag gestellt wurde. Dieser Grundsatz ist auch die Grundlage für die Zuständigkeitsregelungen des Dublin-Systems. Es ist widersprüchlich, die Personen einerseits dem für Asylgesuche aufgestellten Dublin-System zu unterwerfen, andererseits jedoch ausländerrechtliche

²⁸ Siehe etwa Urteile des EuGH vom 12. November 2019 C-233/18 *Haqbin* und vom 1. August 2022 C-422/21 *T.O.*

²⁹ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 82.

Bestimmungen anzuwenden. UNHCR empfiehlt deshalb, auch auf Personen im Dublin-System, die in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt haben, die Regelungen des AsylG anzuwenden.

Haft

Die AMMR enthält keine Verpflichtung zur Inhaftierung von Asylsuchenden. Sie sieht im Gegenteil vor, dass die Durchführung des Dublin-Verfahrens allein kein zulässiger Haftgrund ist (Art. 44 Abs. 1 AMMR). Es bedarf einer der abschliessend in Art. 44 Abs. 2 AMMR genannten Haftgründe. Ausserdem müssen vorher Alternativen geprüft werden und die Haft muss verhältnismässig sein (Art. 44 Abs. 2 AMMR). Neu ist jedoch die Inhaftierung auch bei Gefahr für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung möglich.

Der Umsetzungserlass behält in Art. 76a VE-AIG die bereits jetzt bestehende Möglichkeit der Inhaftierung während des Dublin-Verfahrens bei und übernimmt den in der AMMR neu hinzugefügten Haftgrund. UNHCR ist besorgt, dass dieser Haftgrund sehr weitreichend sein könnte und hält es dafür für notwendig, sicherzustellen, dass er in der Praxis eng ausgelegt und angewendet wird. Dies kann am besten durch weitere detailliertere Regelungen in Art. 76a VE-AIG erreicht werden, wie dies auch bereits für den Haftgrund der Fluchtgefahr in Art. 76a Abs. 2 AIG geschehen ist.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMMR muss die Haftanordnung begründet werden. Auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung genügt bereits in der aktuellen Rechtslage eine pauschale Kurzbegründung bei Anordnung der Ausländerhaft nicht.³⁰ UNHCR empfiehlt deshalb, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung der Haftanordnung sowie der Haftdauer in Art. 76a VE-AIG aufgenommen wird.

Gemäss Art. 44 Abs. 5 AMMR haben Mitgliedstaaten die Wahl zwischen einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung von Amtes wegen oder auf Antrag hin. UNHCR bedauert, dass die Schweiz daran festhält, eine gerichtliche Überprüfung nur auf Antrag vorzusehen und empfiehlt, in Art. 80a Abs. 3 AIG fortan vorzusehen, dass die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft von Amtes wegen durch eine richterliche Behörde überprüft wird. Zumindest sollten inhaftierte Personen unverzüglich über die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung informiert werden und Zugang zu unentgeltlichen Rechtsberatungsstellen erhalten.

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

Bereits jetzt rechnet die Schweiz bei der maximal zulässigen Dauer der Vorbereitungshaft eine zusätzliche Woche ein für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung. Dies ist in der

³⁰ Urteil des BGer 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

Dublin-Verordnung nicht vorgesehen und wird mit einer Lücke in der Dublin-Verordnung begründet. Dies wird von der Lehre kritisiert.³¹ Auch das Verwaltungsgericht Zürich hat festgehalten, dass diese Praxis den Vorgaben der Dublin-Verordnung widerspricht.³² Mit dem Vorentwurf zur Übernahme der AMMR hält die Schweiz jedoch hieran fest und rechnet in Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG wiederum eine zusätzliche Woche bei der Maximaldauer der Haft für das Abfassen des Entscheides hinzu. Dies widerspricht den Fristen, welche die AMMR den Staaten bei Inhaftierungen setzt. Diese setzen sich zusammen aus zwei Wochen nach Registrierung für die Zuständigkeitsanfrage, sowie eine Woche für den angefragten Staat für dessen Antwort und fünf Wochen für den Transfer der Person. Damit sieht die AMMR eine maximale Haftdauer von drei Wochen vor Einleiten des Transfers resp. insgesamt maximal acht Wochen für die Vorbereitungsphase vor. Eine zusätzliche Woche für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung wird den Mitgliedstaaten nicht eingeräumt. UNHCR empfiehlt, den Vorgaben der AMMR entsprechend keine zusätzliche Haftdauer für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung vorzusehen und entsprechend in Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG eine Höchstdauer von drei Wochen für die Vorbereitungsphase in Dublin-Verfahren vorzusehen.

Zu begrüßen ist, dass die Schweiz eine Maximaldauer für die Vorbereitungs- und Ausschaffungsphase festgelegt hat und den gegenwärtigen Gesetzesvorschlag genutzt hat, diese zu kürzen (Art. 76a VE-AIG). Neu liegt die Maximaldauer bei vier statt sieben Wochen Vorbereitungsphase und fünf anstatt sechs Wochen Ausschaffungsphase. Eine Ausnahme besteht für Personen, die sich einer Überstellung widersetzen. Hier kann gemäss Art. 76a Abs. 4 VE-AIG mit richterlicher Bestätigung eine Haft von bis zu drei Monaten angeordnet werden.³³

Die AMMR sieht vor, dass Kinder in der Regel nicht in Haft genommen werden sollten. Die Haft sollte nur in aussergewöhnlichen Umständen und als letztes Mittel angewendet werden, nachdem festgestellt worden ist, dass weniger einschneidende alternative Massnahmen nicht wirksam angewandt werden können, und eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient.³⁴ UNHCR weist darauf hin, dass die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient. Kinder sollten deshalb in keinem Fall inhaftiert werden.

Rechtsmittel gegen Dublin-Entscheide

Art. 43 AMMR enthält Bestimmungen über die möglichen Rechtsmittel gegen einen Dublin-Entscheid. UNHCR bedauert, dass diese in verschiedener Hinsicht beschränkt sind. Zum einen ist der Umfang des Rechtsbehelfs auf die in Art. 43 Abs. 1 Satz 2 aufgezählten Gründe beschränkt. Zweitens sind die Fristen für die Einlegung des Rechtsmittels sehr knapp und drittens hat die Einlegung eines Rechtsmittels nicht automatisch aufschiebende Wirkung. UNHCR ist daher be-

³¹ Vgl. Etwa OFK/Migrationsrecht-ANDREAS ZÜND, Art. 76a AIG, N 4, m.w.H.

³² Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 25. Juli 2024 VB.2024.00340.

³³ Urteil des EuGH vom 13. September 2018, C-60/16, *Khir Amayry*: Regelung in Schweden, die bis zu drei Monate vorsah, wurde als mit der Dublin-Verordnung unvereinbar erklärt.

³⁴ Erwägungsgrund 65 der AMMR.

sorgt, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Rechtsmittels in der AMMR möglicherweise weder mit dem EU-Recht noch mit den vom EGMR aufgestellten Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz vereinbar ist.³⁵

Der Gesetzesvorschlag übernimmt diese Bestimmungen und schlägt zur Umsetzung der AMMR-Regelungen die notwendigen Anpassungen im AIG und AsylG vor (vgl. Art. 64a VE-AIG sowie Art. 26b, 37, 106, 107a und 109 Abs. 3^{bis} VE-AsylG). UNHCR appelliert, die Beschwerdemöglichkeiten bei der Anwendung in der Praxis möglichst weit sowie EU- und völkerrechtskonform auszulagen, damit das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewahrt bleibt.

3.2.2 Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement und Solidaritätsmechanismus

Die AMMR stellt den Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates Regelungen voran zur Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für das Asyl- und Migrationsmanagement und der Errichtung eines Solidaritätsmechanismus. Dieser verstärkte Fokus auf Solidarität und Verantwortungsteilung gehört zu den wichtigsten Neuerungen und positiven Weiterentwicklungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) durch den Pakt. Zum ersten Mal ist es der EU gelungen, einen formalen Solidaritätsmechanismus im EU-Recht zu etablieren, der hilft, die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten besser zu verteilen. UNHCR hat dies ausdrücklich begrüsst, jedoch darauf hingewiesen, dass ähnlich starke Solidaritätsmechanismen auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Staaten ausserhalb der EU wichtig sind. Ausserdem ist es wichtig sicherzustellen, dass diese in der Praxis funktionieren und effektiv sind.

Wenngleich diese Teile der AMMR für die Schweiz nicht rechtlich bindend sind, besteht in verschiedener Hinsicht dennoch die Möglichkeit der Beteiligung. Nachfolgend soll hierauf näher eingegangen werden.

Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement

Die Regelungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Asyl- und Migrationsmanagements der AMMR enthalten zum einen Bestimmungen, welche die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Asyl und Migration verbessern sollen. So wird noch einmal festgelegt, dass von der EU und den Mitgliedstaaten getroffene Massnahmen «auf dem Grundsatz der Solidarität und gerechten Verantwortungsteilung beruhen» und im Einklang mit dem Völkerrecht, dem Unionsrecht, einschliesslich der Grundrechte, stehen (Art. 3 AMMR und Art. 6 AMMR). Sodann werden praktische Instrumente vereinbart, wie die Zusammenarbeit verwirklicht werden kann. Hierzu gehört die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes Asyl und Migration mit internen Komponenten für die Kooperation untereinander (Art. 4 AMMR) sowie externen (Art. 5 AMMR), unmittelbaren und längerfristigen Komponenten. Ausserdem soll ein jährlicher Asyl- und Integrationsbericht erarbeitet werden. Schliesslich gehört die Etablierung eines Solidaritätsmechanismus hinzu (siehe dazu unten).

³⁵ Die neue Ausgestaltung weicht wahrscheinlich ab von der Rechtsprechung des EuGH, etwa im Urteil vom 26. Juli 2017, C-670/16, *Mengesteab*. Auch gemäss EGMR erfordern begründete Behauptungen über unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen einen Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung; siehe etwa Urteil des EGMR M.S.S. gegen Belgien und Griechenland vom 21. Januar 2011.

Die Schweiz hat die innereuropäische Kooperation und Solidarität stets unterstützt und beteiligt sich bereits jetzt am politischen sowie technischen Austausch mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, unter anderem durch ihre Beteiligung an Frontex und EUAA. UNHCR empfiehlt daher zu prüfen, ob und in welcher Form die Schweiz sich in das gemeinsame europäische Asyl- und Migrationsmanagement einbringen kann. Jedenfalls sollte der neu kodifizierte Grundsatz der Solidarität (Art. 6 AMMR) auch von der Schweiz übernommen werden oder alternativ ein eigener, äquivalenter und an die Schweizer Situation angepasster Grundsatz entwickelt werden. So würde die Schweiz nicht nur verdeutlichen, dass sie diesen Grundsatz mitträgt, sondern vor allen auch dazu beitragen, diese wichtige europäische Rechtsentwicklung zu stärken. Dasselbe wäre unter Umständen auch mit den in der AMMR kodifizierten Komponenten und Grundprinzipien der Zusammenarbeit möglich. Zumindest könnte die Schweiz auf diese hinweisen und zum Ausdruck bringen, dass sie gewillt ist, sich an dieser Zusammenarbeit zu beteiligen.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten (externe Dimension) stellt Art. 5 AMMR klar, dass diese essenziell ist für die Umsetzung der Ziele des Paktes und zählt Kerngebiete der Zusammenarbeit und Unterstützung von Drittstaaten auf. Ausserdem sieht Art. 5 AMMR vor, dass die EU mit Drittstaaten spezifische Abmachungen trifft, um sichere und legale Zugangswege zu schaffen. Daneben sollen EU-Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen treffen.

UNHCR weist darauf hin, wie wichtig die Solidarität und Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf Augenhöhe ist. Hiervon können alle Beteiligten – Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ebenso wie die EU, ihre Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten, wie die Schweiz selbst – gewinnen. UNHCR hat hierfür einen Strategieansatz, den sogenannten *Route-Based Approach*,³⁶ entwickelt. Dieser besteht aus sechs Handlungsfeldern, die beschreiben, wie die Staaten entlang der Migrationsrouten am besten zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen könnten. UNHCR würde es daher überaus begrüßen, wenn die Schweiz den Umsetzungserlass dazu nutzt, um sich nochmals ausdrücklich zum wichtigen Prinzip der internationalen Solidarität zu bekennen und dieses allenfalls auch weiter zu konkretisieren.

Solidaritätsmechanismus

Die AMMR führt einen neuen Solidaritätsmechanismus ein, um Staaten mit höheren Asylantragszahlen zu unterstützen. Damit ist es zum ersten Mal gelungen, nicht nur eine Rechtsverpflichtung zur Solidarität rechtlich zu verankern, sondern damit einhergehend auch einen konkreten Mechanismus, der die praktische Umsetzung des Solidaritätsgrundsatzes sicherstellt. Allerdings ist der Mechanismus komplex und es ist noch offen, ob und wie er funktionieren wird, insbesondere da die Mitgliedstaaten, zumindest zunächst, nicht zur Aufnahme von Personen verpflichtet sind. Dennoch begrüsst UNHCR diese neue Regelung. Sie ist ein erster, wichtiger Schritt, um die mit der ungleichen Lastenverteilung in Europa einhergehenden Herausforderungen gemeinschaftlich anzugehen.

Für die Schweiz ist die Teilnahme an Solidaritätsmechanismus nicht verbindlich. Die AMMR sieht jedoch ausdrücklich vor, dass sich die Schengen assoziierten Staaten daran beteiligen können.

³⁶ UNHCR, A Route-Based Approach: Strengthening Protection and Solutions in the Context of Mixed Movements of Refugees and Migrants, Juni 2024, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148087>.

UNHCR begrüsst daher auch, dass der Umsetzungserlass die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung der Schweiz und dadurch weiteren Stärkung des Mechanismus vorsieht. Die neu eingeführten Art. 113a und 114 VE-AsylG ermöglichen dem Bundesrat bei «erhöhtem Migrationsdruck anderer Schengen-/Dublin-Staaten» *ad hoc* auf Anfrage eines Staates, Massnahmen zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder Drittstaaten zu treffen oder sich für eine freiwillige Teilnahme der Schweiz am Solidaritätsmechanismus i.S.v. Teil IV AMMR zu entscheiden. Zudem besteht die Möglichkeit indirekter Unterstützung durch Projektverträge mit internationalen Organisationen oder NGOs. Die Unterstützung durch die Schweiz kann in der Aufnahme von Personen, finanziellen Beiträgen oder alternativen Massnahmen bestehen. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf keine zwingende Beteiligung vor. Notwendig ist vielmehr eine Bundesratsentscheidung bei unvorhergesehenen Ereignissen im Einzelfall, wobei sich das EJPD zusätzlich für die Aufnahme von maximal 100 Personen entscheiden kann.

Die Schweiz profitiert sehr vom Dublin-System und der europäischen Zusammenarbeit. UNHCR regt daher an, die Möglichkeit einer über die vorgeschlagene Regelung hinausgehenden Beteiligung der Schweiz zu erörtern, sowie diese verbindlicher auszugestalten, wenn nötig mittels festgelegter Obergrenzen. Wäre sie gleich den anderen Mitgliedstaaten zu einer verpflichtenden Beteiligung bereit, würde dies der EU-Kommission eine bessere Planung der Unterstützung ermöglichen und vor allem den Solidaritätsmechanismus stärken.

3.2.3 Krisenverordnung

Die Krisenverordnung erlaubt den Mitgliedstaaten von verschiedenen in der AMMR für das Dublin-Verfahren vorgesehenen Fristen abzusehen. UNHCR regt an, je nach konkreter Situation und Dauer der Krise zu prüfen, ob nicht im Interesse einer zügigen Durchführung des Asylverfahrens von der Überstellung abgesehen werden und das Asylverfahren in der Schweiz durchgeführt werden kann. Eine entsprechende Bestimmung könnte etwa in Art. 29a Abs. 3 AsylV 1 (Selbsteintritt) vorgesehen werden.

UNHCR empfiehlt:

- Die Definition der Familie in Art. 2 Abs. 8 der AMMR zu übernehmen.
- Bereits auf Gesetzesstufe sicherzustellen, dass die Massnahmen der AMMR zum Schutz von Kindern in die Praxis umgesetzt werden, etwa durch einen Hinweis beziehungsweise einer Zitierung von Art. 13 AMMR im Gesetz, sowie diese Massnahmen in Ordnungen oder Weisungen weiter zu konkretisieren.
- Sicherzustellen, dass die Vorschriften zum Kinderschutz und dem Schutz vulnerabler Personen in der Praxis umgesetzt werden durch entsprechende Spezifizierungen in Verordnungen, Schulungen des Personals und Erarbeitung von spezialisierten Verfahrensschritten.
- Im Umsetzungserlass vorzusehen, dass die Schweiz von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen kann:
 - bei unzumutbaren Härtefällen aufgrund der Fristen, während deren ein Mitgliedstaat zuständig bleibt, sowie

- um im Interesse einer zügigen Durchführung des Asylverfahrens von einer Überstellung in einen von einer Krise betroffenen Mitgliedsstaat abzusehen.
- Asylsuchende im Dublin-Verfahren im Hinblick auf ihre Rechte gleich zu behandeln, unabhängig davon, ob sie auch einen Asylantrag in der Schweiz gestellt haben.
- Den neuen Haftgrund der Gefahr für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung in der Praxis eng auszulegen und stets Haftalternativen zu prüfen.
- In Art. 76a VE-AIG eine Pflicht zur individuellen Begründung der Haftanordnung und der Haftdauer vorzusehen.
- In Art. 80a Abs. 3 AIG eine gerichtliche Überprüfung der Haftanordnung von Amtes wegen vorzusehen resp. sicherzustellen, dass inhaftierte Personen unverzüglich über die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung informiert werden und Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung erhalten.
- In Art. 76a AIG festzuhalten, dass die Haft nicht länger dauern darf als notwendig, um das Verwaltungsverfahren mit gebotener Sorgfalt durchzuführen.
- In Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG in Konformität mit der AMMR eine Höchstdauer der Haft von drei Wochen vorzusehen.
- Von der Inhaftierung von Kindern in jedem Fall abzusehen.
- Die Beschwerdemöglichkeiten gegen Dublin-Entscheide in der Praxis möglichst weit, sowie EU- und völkerrechtskonform, auszulegen, damit das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewahrt ist.
- Den Grundsatz der Solidarität und gerechten Verteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich Asyl und Migration gesetzlich zu verankern. Klargestellt werden sollte, dass dieser sowohl eine innereuropäische als auch eine internationale Komponente hat.
- Die Teilnahme am innereuropäischen Solidaritätsmechanismus verbindlicher auszugestalten.

4 Eurodac-Verordnung

Das Eurodac-System wurde durch die neue Verordnung³⁷ signifikant ausgeweitet durch die Aufnahme neuer Personengruppen, neuer Daten und Verknüpfung von Datenbanken. Trotz einiger Verbesserungen hinsichtlich der Effektivität des Systems und der Datensicherheit (z.B. Recht auf Information, Zugang zu den Daten und Berichtigung, Dauer der Speicherung) ist UNHCR besorgt, dass die enorme Ausweitung des Anwendungsbereichs der Eurodac-Verordnung nicht mit den notwendigen Sicherheitsmechanismen einhergeht. Dadurch kann das Recht auf Privatleben und Datenschutz von Drittstaatsangehörigen gefährdet werden und es besteht das Risiko von *racial*

³⁷ Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol's auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1358, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148014>.

profiling. Ausserdem ist UNHCR besorgt, dass die erweiterte Interoperabilität zu vielen falschen Treffern führt. Solche Herausforderungen im Hinblick auf die Datenqualität, die es bereits in der Vergangenheit gab, werden durch die enorme Erweiterung der Datenbank verstärkt.

Die Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung ist für die Schweiz verpflichtend und direkt anwendbar. Aufmerksamkeit verdient im Rahmen dieser Stellungnahme die Änderungen im Hinblick auf Kinder. Hier sieht die Eurodac-Verordnung vor, dass biometrische Daten neu bereits von Kindern ab dem Alter von sechs Jahren gesammelt werden können. Dies soll den Mitgliedstaaten ermöglichen Familienverbindungen festzustellen und vermisste Kinder aufzufinden. Zusätzlich dient die Regelung dem Gesetzesvollzug. Positiv ist, dass diese Ausweitung mit verbesserten Kinderschutzmechanismen (Art. 14 Eurodac-Verordnung) einhergeht bei der Datenerhebung.

Bereits jetzt enthält das Schweizer AsylG eine Ermächtigungsgrundlage für den Bundesrat auch Kindern unter 14 Jahren biometrische Daten abzunehmen, wovon dieser jedoch nicht Gebrauch gemacht hat. Im Einklang mit der Eurodac-Verordnung wird die Abnahme dieser Daten für Kinder ab sechs im AsylG verankert. Zusätzlich wird die Möglichkeit für den Bundesrat aufrecht erhalten auch eine Datenerhebung für Kinder unter sechs vorzusehen (Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG). Hier fragt es sich, ob dies tatsächlich notwendig ist und ob nicht im Einklang mit der Eurodac-Verordnung darauf verzichtet werden kann.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Datenabnahme in der Schweiz wird in den Erläuterungen für asylsuchende Kinder auf die in Art. 17 Abs. 2 AsylG enthaltene Ermächtigung des Bundesrats zum Schutz von Kindern verwiesen, ergänzende Bestimmungen zu entwerfen. Für Kinder ausserhalb des Asylbereichs sieht Art. 109I Abs. 2 VE-AIG vor, dass die zuständigen kantonalen Behörden eine Vertrauensperson bestimmen müssen, die die Rechte des Kindes wahrnimmt. Ausserdem ermächtigt Art. 109I^{ter} den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu Eurodac zu erlassen.

Um sicherzustellen, dass die umfangreichen Kinderschutzmechanismen in Art. 14 der Eurodac-Verordnung in der Schweiz auch umgesetzt werden, empfiehlt es sich, Massnahmen für kinderfreundliche Ausgestaltung und Anforderungen in den entsprechenden Verordnungen und Weisungen niederzulegen und zu spezifizieren. Dies könnte beispielsweise in Art. 99 VE-AsylG oder in der vom Bundesrat gemäss Art. 109I^{ter} VE-AIG zu erlassende Verordnung geschehen. Zudem empfiehlt UNHCR im Gesetz resp. der Verordnung, Kinder von Zwangsmassnahmen explizit auszunehmen.

UNHCR empfiehlt:

- Die Ermächtigung des Bundesrates zur Einführung einer Datenerhebung für Kinder unter sechs Jahren (Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG) zu streichen.
- Massnahmen für kinderfreundliche Ausgestaltung und Anforderungen zu treffen.

5 Resettlement-Verordnung

Der Migrations- und Asylpakt enthält ebenfalls die Resettlement-Verordnung,³⁸ die einen rechtlichen Rahmen schafft für die nationalen Resettlement Programme der EU-Mitgliedstaaten und die humanitäre Aufnahme. Die Beteiligung ist den Mitgliedstaaten freigestellt. Die Verordnung setzt EU-weite gemeinsame Standards, etwa für die Beteiligung am UNHCR Resettlement-Programm und humanitäre Aufnahmeprogramme, den Personenkreis, der aufgenommen werden kann, sowie das Aufnahmeverfahren. Vorgesehen ist, dass die Kommission, beraten vom Hochrangigen Ausschuss (Art. 11 Resettlement-Verordnung) jeweils 2-Jahrespläne entwickelt, die vom Rat verabschiedet werden.

UNHCR begrüsst die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Strategie im Bereich Resettlement und humanitäre Aufnahme. Die direkte Aufnahme von schutzbedürftigen Personen dient dem individuellen Schutz von Flüchtlingen ebenso wie der internationalen Solidarität mit besonders betroffenen Erstaufnahmestaaten. UNHCR hofft, dass dieser gemeinsame Rahmen und die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich zu einer verstärkten Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten im Resettlement-Programm führt und mehr Flüchtlinge aus gefährlichen und prekären Situationen führen kann.

Die Resettlement-Verordnung gehört nicht zum Schengen-Besitzstand und ist daher für die Schweiz nicht verbindlich. Gemäss Art. 12 der Resettlement-Verordnung werden die Schengen-assoziierten Staaten jedoch eingeladen, an der Umsetzung des Unionsplans mitzuwirken. Sie sind in diesem Fall auch im Hochrangigen Ausschuss, der die Kommission bei Fragen der Umsetzung des Unionsrahmens berät, beteiligt (Art. 11 Abs. 1 Satz 5 Resettlement-Verordnung).

UNHCR würde es sehr begrüssen, wenn sich die Schweiz dazu entschliessen würde, die Resettlement-Verordnung freiwillig umzusetzen. Die Schweiz hat seit einigen Jahren wieder ein nationales Resettlement-Programm und konnte Erfahrung in diesem Bereich gewinnen. Zudem vergibt sie humanitäre Visa. Bei einer Beteiligung könnte die Schweiz ihre Erfahrungen einbringen und ihrerseits vom Austausch und der Koordination mit anderen Resettlement-Staaten profitieren. Dies könnte auch zur Kostensenkung des Aufnahmeverfahrens beitragen. Daher empfiehlt UNHCR, in den Umsetzungserlass zumindest eine Ermächtigungsnorm aufzunehmen, welche es dem Bundesrat ermöglicht, sich an diesem EU-Programm zu beteiligen, ähnlich wie dies bereits für den Solidaritätsmechanismus vorgesehen ist.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

November 2024

³⁸ Verordnung (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, 32024R1350, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148006>.