

UNHCR Empfehlungen zu den Verordnungsanpassungen im Rahmen der Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz

1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 20. Juni 2025 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsanpassungen der für die Schweiz relevanten Teile des Asyl- und Migrationspaketes der Europäischen Union (EU)¹ Stellung zu nehmen. Bereits im Rahmen der Gesetzesanpassungen hatte UNHCR die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben² und begrüsst, dass diese zahlreich referenziert und teilweise umgesetzt wurden.³

Die nachfolgenden Empfehlungen nehmen zu den Verordnungsänderungen Stellung. 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 UNHCR Positionspapiere hierzu. Die Empfehlungen sind beschränkt auf Aspekte der Reform, die für Personen unter dem UNHCR Mandat relevant sind. UNHCR hofft, dass seine Empfehlungen im weiteren Umsetzungsverfahren Beachtung finden.

2 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung⁴ 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. Anhand der Erhebung der Identität und weiterer erster

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

² UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

³ Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) (Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt), 21. März 2025.

⁴ 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, 32024R1355: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

Informationen wird bestimmt, welchem Verfahren die Person (Asyl-, Rückkehr-, anderweitig) zugeführt werden soll. Zudem finden ein Sicherheits- sowie ein Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck statt. Verschiedene Sicherheitsmechanismen sollen eine qualitativ hochwertige und mit dem internationalen und EU-Recht konforme Umsetzung sicherstellen. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die damit verbundenen Änderungen und sieht im Überprüfungsverfahren auch die Chance, frühzeitig Personen zu erkennen, welche besondere Bedürfnisse haben oder staatenlos sind. Im Rahmen der Umsetzung der Überprüfungsverordnung in der Schweiz empfiehlt UNHCR insbesondere Qualitätsstandards für die Überprüfung von Vulnerabilitäten sicherzustellen und den Zugang von Fachpersonen resp. zu Dienstleistungen zu gewährleisten.⁵ Die geplanten Verordnungsanpassungen sind mehrheitlich zu begrüssen, jedoch fehlen Bestimmungen zum Gesundheitscheck und der Vulnerabilitätsprüfung und sollten noch aufgenommen werden.

2.1 Informationen zur Überprüfung

Art. 68a VE-VEV⁶ regelt, wie Personen künftig über die Überprüfung informiert werden.⁷ UNHCR begrüsst die vorgesehene Regelung, insbesondere, dass über Zweck, Dauer und die Möglichkeiten eines Asylgesuchs informiert wird und dass die Information, wo nötig, in kindgerechter Form erfolgt. Positiv hervorzuheben ist ausserdem, dass die Informationen schriftlich oder elektronisch in einer Sprache erteilt werden, welche die betroffene Person versteht. Dies schafft Rechtssicherheit und reduziert Missverständnisse. Die Bereitstellung standardisierter Unterlagen durch das SEM ist zudem ein wichtiger Schritt, um eine schweizweit einheitliche Qualität und Kohärenz der Informationen zu gewährleisten und damit die Fairness zu stärken.⁸

Beim Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck werden Ausländer*innen über persönliche Umstände und Erlebnisse Auskünfte geben müssen. Dies kann belastend sein. Um zu vermeiden, dass Personen damit allein gelassen werden, empfiehlt UNHCR, bereits in den Informationen zum Überprüfungsverfahren auf Unterstützungsmaterial⁹ und vorhandene Unterstützungsdienstleistungen hinzuweisen. Dies sollte entsprechend in die Aufzählung in Art. 68a Abs. 1 lit. e bis d VE-VEV aufgenommen werden. Zudem dient die Überprüfung unter anderem der Identifikation einer allfälligen Staatenlosigkeit. UNHCR empfiehlt, auch Informationen hierüber aufzunehmen,

⁵ Siehe detaillierter hierzu UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 4 ff., sowie die Übersicht auf S. 11 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

⁶ Verordnung über die Einreise und Visumserteilung vom 15. August 2018, SR 142.204.

⁷ Siehe Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakets, Juni 2025, S. 36.

⁸ EUAA hat praktische Leitfäden und Werkzeuge zur Informationsvermittlung erarbeitet, welche speziell für die Bedürfnisse von Asylsuchenden entwickelt wurden. Sie beinhalten Checklisten, Taschenbücher, Poster und interaktive Online-Tools und helfen dabei, die Informationsvermittlung effizient zu gestalten: <https://isa.euaa.europa.eu/>. Siehe ebenfalls UNHCR, Communicating with Communities, eine Webseite, welche Grundsätze zur Kommunikation mit Schutzsuchenden erläutert: <https://www.unhcr.org/innovation/communicating-with-communities/>.

⁹ Entsprechendes Material existiert beispielsweise vom Schweizerischen Roten Kreuz: <https://www.migesplus.ch/publikationen/wenn-das-vergessen-nicht-gelingt> oder Save the Children: <https://savethechildren.ch/de/schweiz/gefuechtete-kinder/informationen-fuer-eltern/well-being-and-stress-reduction/>.

um eine mögliche Selbstidentifikation von Personen zu fördern, sowie auf die Möglichkeit eines Anerkennungsverfahrens als Staatenlose*r hinzuweisen.

Die Überprüfung findet zudem innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes statt. Daher sollten die betroffenen Personen die Informationen möglichst rasch erhalten. UNHCR empfiehlt deshalb, in Art. 68a Abs. 1 VE-VEV vorzusehen, dass die Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt und während der Überprüfung laufend möglich ist. Durch die Möglichkeit, wiederholt auf Informationen zuzugreifen wird deren Effektivität erhöht.

In Art. 68a VE-VEV ist vorgesehen, dass die Information sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form übermittelt wird. UNHCR begrüsst, dass durch diese Verwendung verschiedener Kommunikationskanäle deren Erreichbarkeit erhöht wird. Um den Zugang zur Information möglichst niederschwellig auszugestalten, regt UNHCR zudem die folgenden Erwägungen an:

- Die Materialien sollten in möglichst leichter Sprache verfasst sein und visuelle Hilfsmittel resp. interaktive Medien beinhalten.
- Für den Zugang zu elektronischem Material sollte ein Internetzugang vorhanden sein.
- Das Erstellen eines Konzepts, welches kontextspezifische Bedingungen festhält kann sowohl als Schulungsgrundlage dienen als auch zur Qualitätssicherung.
- Die Informationsmaterialien resp. ein allfälliges Konzept sollten partizipativ mit Geflüchteten und Fachorganisationen erarbeitet werden. Durch den Einbezug ihrer Expertise und Erfahrungen kann sichergestellt werden, dass die Information effizient erfolgt.
- Sämtliches Personal, welches mit Personen im Überprüfungsverfahren in Kontakt tritt, sollte entsprechend geschult sein, um auch mündlich auf Nachfrage angemessen Informationen zu vermitteln.

Die Information der Schutzsuchenden erfolgt vor einer schwierigen Ausgangslage. Bei der Zusammenstellung und Übertragung der Information ist es wichtig, diese stets mitzudenken:

- Schutzsuchende haben geringe Systemkenntnisse und kein Wissen über die oft sehr komplexen Regelungen und Strukturen des Verfahrens.
- Schutzsuchende sind nach der Flucht erschöpft und wenig aufnahmebereit.
- Schutzsuchenden fehlt aufgrund der Fluchtgründe und potenziell traumatischen Erlebnisse vor und während der Flucht grundlegendes Vertrauen in Behörden und staatliche Systeme.
- Ungenaue, fehlende und/oder nicht aktuelle Informationen führen dazu, dass sich Betroffene vermehrt informellen Quellen zuwenden.
- Die Zielgruppe der Schutzsuchenden ist in Hinblick auf Aufnahme und Verarbeitung von Informationen divers (z.B. Bildungsstand, Alter, Digital Literacy/digitale Kompetenz).

2.2 Überprüfungsformular

Art. 68d VE-VEV legt den Nachweisrahmen für die behördliche Überprüfung fest: Das Überprüfungsformular wird nach Abschluss der Kontrolle ausgefüllt und enthält Identitätsangaben, Prüfgrund, Verweis auf allfällige Datenbanktreffer (SIS, EES, ETIAS, C-VIS) sowie die Information, ob ein Asylgesuch gestellt wurde. Damit es in einem späteren Asyl- oder Wegweisungsverfahren

gerichtsfest ist, müssen die Einträge klar, vollständig und nachvollziehbar sein. UNHCR weist darauf hin, dass das Überprüfungsformular auch allfällige Hinweise auf das Vorliegen von Staatenlosigkeit beinhalten sollte. Dies bleibt im erläuternden Bericht zu den Verordnungsänderungen unerwähnt.¹⁰

Bei der Formulargestaltung stehen drei Varianten im Raum. Aus Verfahrens- und Datenschutzsicht spricht vieles dafür, dass das SEM zentral ein einheitliches nationales Formular bereitstellt: Einheitliche Struktur, konsistente Übersetzungen und laufende Aktualisierung erleichtern die Qualitätssicherung.

Wichtig bleibt, dass die betroffene Person die Resultate in verständlicher Sprache erhält und fehlerhafte Angaben berichtigen lassen kann, wie dies in Art. 86d Abs. 3 VE-VEV vorgesehen ist. Da eine unentgeltliche Rechtsvertretung zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgesehen ist, empfiehlt UNHCR, die Berichtigung von Angaben resp. das Anbringen von Bemerkungen so zugänglich wie möglich auszugestalten. Dies wäre insbesondere dann wichtig, wenn die Überprüfung auch Angaben zu Fluchtgründen und Vulnerabilitäten enthalten würde, welche im darauffolgenden Asylverfahren relevant sein können. Da eine allfällige Erhebung der Aussagen zu Fluchtgründen direkt nach Ankunft, ohne Asylexpert*innen und Rechtsvertretung stattfindet, sollte eine Ablehnung des Asylantrags im nachfolgenden Asylverfahren nicht allein mit Widersprüchen zwischen den Aussagen im Überprüfungs- und im Asylverfahren begründet werden. Darüber hinaus weist UNHCR ausdrücklich darauf hin, dass die Identifikation von Vulnerabilitäten nicht abgeschlossen ist mit dem Vorliegen des Überprüfungsergebnis. Vielmehr sollte diese einen laufenden Prozess darstellen, der es zu jedem Zeitpunkt des Asylverfahrens ermöglicht, besondere Bedürfnisse zu identifizieren und entsprechend zu berücksichtigen.

Die vorgesehene Schwärzung jener Passagen, die sicherheitsrelevante Datenbankabfragen offenlegen, erscheint verhältnismässig, solange sie eng gefasst bleibt und den übrigen Inhalt nicht entstellt.

Schliesslich ist die geplante Ablage im ZEMIS-e-Dossier zu begrüßen: Eine zentrale, digitale Verfügbarkeit fördert Verfahrenseffizienz und Transparenz zwischen Bund, Kantonen und Gerichten. Voraussetzung sind jedoch robuste Zugriffs- und Audit-Logs, um Missbrauch auszuschliessen, sowie klar definierte Lösch- und Archivierungsfristen. Insgesamt schafft Art. 68d VE-VEV damit ein standardisiertes, überprüfbares Dokumentationsinstrument, das gleichermassen den Anforderungen an Rechtssicherheit, Datenqualität und Datenschutz gerecht wird.

2.3 Meldefrist beim zugewiesenen Zentrum

Art. 8 Abs. 2 VE-AsylV¹¹ verkürzt die Meldefrist auf 24 Stunden und ersetzt damit die frühere Vorgabe «bis zum nächsten Arbeitstag». Ziel ist eine schnelle Verbringung in ein Bundes- oder kantonales Zentrum, um das Überprüfungsverfahren ohne Verzögerung zu starten. Aus vollzugstechnischer Sicht ist dieser Schritt nachvollziehbar: Je kürzer das Zeitfenster zwischen Aufgriff

¹⁰ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts, Juni 2025, S. 37.

¹¹ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999, SR 142.311.

und Überprüfung, desto geringer das Risiko des Untertauchens und desto eher lassen sich Identitäts- und Sicherheitsabklärungen bündeln.

Gleichwohl sollte beachtet werden, dass gerade für Personen, die in Randregionen oder nachts aufgegriffen werden, eine 24-Stunden-Frist logistisch anspruchsvoll sein kann. Der vorgesehene Passierschein bzw. Fahrausweis hilft zwar, doch sind Informationsblätter in verständlicher Sprache nötig, um Fehlfahrten oder Fristversäumnisse zu vermeiden.

Positiv ist, dass die Zuweisung grundsätzlich in das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion erfolgt, in der die Person aufgegriffen oder vorstellig geworden ist. Das reduziert Reisewege und erleichtert eine effiziente Erstbearbeitung.

Zusammenfassend schafft die 24-Stunden-Frist mehr Verfahrenstempo und erhöht die Planbarkeit für die Behörden, verlangt aber flankierende Massnahmen (klare Instruktion, Sprachmittlung) um der Situation der Betroffenen gerecht zu werden.

2.4 Fehlen der Gesundheitskontrolle und Vulnerabilitätsprüfung

In der Überprüfungsverordnung ist sowohl eine Gesundheitskontrolle als auch eine Überprüfung der Vulnerabilität zwingend vorgesehen.¹² Dennoch finden sich in den Verordnungsentwürfen zu diesen wichtigen Bestandteilen der Überprüfung keine Angaben. Der erläuternde Bericht erwähnt lediglich hinsichtlich der Gesundheitskontrolle, dass auf EU-Ebene noch zu viele Umsetzungsfragen offen seien und deshalb eine Umsetzung dieser Vorgabe mittels Weisungen durch das SEM zu einem späteren Zeitpunkt erfolge.¹³

UNHCR erkennt an, dass die Umsetzung der Gesundheitskontrolle und das Vulnerabilitätsscreening mit organisatorischen Herausforderungen verbunden ist und Abklärungen bedarf. Es ist positiv zu werten, dass diese Herausforderung ernst genommen und eine Lösung gesucht wird, die durchdacht und nachhaltig ist. Diese Vorgaben der Überprüfungsverordnung sind jedoch zwingend und innerhalb der gleichen Frist umzusetzen wie die anderen Bestandteile der Überprüfung. Ausserdem bietet insbesondere die Vulnerabilitätsprüfung die Möglichkeit die Identifikation besonderer Bedürfnisse zu verbessern. Hier hat UNHCR wiederholt festgestellt, dass in der Schweiz Handlungsbedarf besteht.¹⁴

UNHCR empfiehlt dringend, auch diese Bestandteile der Überprüfungsverordnung umzusetzen. Hierzu ist es wichtig, auf Verordnungsstufe zu regeln, welche Grundsätze in Bezug auf die Ge-

¹² Siehe Art. 8 Abs. 5 lit. a und b sowie Art. 12 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, 32024R1355: <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

¹³ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts, Juni 2025, S. 35.

¹⁴ Siehe etwa UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 8 ff.: <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

sundheitskontrolle und die Überprüfung der Vulnerabilität in der Schweiz gelten sollen. Dies insbesondere deshalb, weil die Zuständigkeit für diese Abläufe grösstenteils den Kantonen zufallen wird.¹⁵

Hierfür kann auf bereits existierende Tools zurückgegriffen werden.¹⁶ Zudem arbeiten die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und Frontex an der Erarbeitung von spezifischen Tools für die Durchführung der Vulnerabilitätsprüfung, inklusive Formulare und Trainingsmaterial.¹⁷ Ein Verwenden dieser Materialien könnte die Umsetzung dieses Teils der AMMR vereinfachen. UNHCR bietet zudem seine Unterstützung bei der Kapazitätsentwicklung und der technischen Expertise zur wirksamen Identifizierung von Vulnerabilitäten im Asylverfahren an.

Eine entsprechende Verordnungsbestimmung sollte die Grundlage schaffen für eine einheitliche Qualität der Vulnerabilitätsprüfung und beispielsweise festhalten, dass:

- Nur geschultes Fachpersonal diese durchführen dürfen,¹⁸ insbesondere bei Kindern,¹⁹
- die Prüfungen an einem geeigneten Ort durchgeführt werden, der ein Gefühl der Sicherheit und Privatsphäre vermittelt resp. kinderfreundlich eingerichtet ist,²⁰
- standardisierte Abläufe eine einheitliche Prüfung aller Behörden sicherstellen,
- bei entdeckten Vulnerabilitäten eine «zeitnahe» und «angemessene» Unterstützung erfolgt²¹ und
- speziell ausgebildete Personen und zivilgesellschaftliche Organisationen für die Erkennung besonderer Bedürfnisse, Menschenhandel und Staatenlosigkeit ebenfalls Zugang zu Personen im Überprüfungsverfahren erhalten und die Behörden unterstützen können.²²

¹⁵ Siehe etwa Art. 9b Abs. 1 E-AIG.

¹⁶ Siehe bspw. die zahlreichen Hinweise auf der Webseite von EUAA: <https://euaa.europa.eu/asylum-know-ledge/vulnerability>, sowie insbesondere das Special Needs and Vulnerability Assessment-Tool, eine Plattform für die strukturierte Identifizierung von besonderen Bedürfnissen. In Bezug auf die mentale Gesundheit siehe etwa WHO, Gestion des problèmes plus (PM+): Soutien psychosocial individuel pour adultes affectés par la détresse dans les communautés exposées à l'adversité, Januar 2018: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/275831/WHO-MSD-MER-16.2-Rev.1-fre.pdf>.

¹⁷ Siehe etwa die Informationen hierzu auf der Internetseite von EUAA: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/21-new-era-europes-migration-and-asylum-management#:~:text=Preparing%20for%20the%20implementation%20of,blocks%20defined%20in%20the%20CIP.&text=Develop%20information%20material%20on%20Eurodac,on%20the%20use%20of%20Eurodac>.

¹⁸ Da die Überprüfung auch der Entdeckung von Staatenlosigkeit dient, sollte das Personal Grundlagenwissen über die Staatenlosigkeit aufweisen, resp. wie diese erkannt werden kann.

¹⁹ Art. 8 Abs. 9 Überprüfungsverordnung: «Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass qualifiziertes medizinisches Personal die in Artikel 12 vorgesehene vorläufige Gesundheitskontrolle durchführt und dass für diesen Zweck geschultes Fachpersonal der Überprüfungsbehörden die in dem genannten Artikel vorgesehene vorläufige Prüfung der Vulnerabilität durchführt. Gegebenenfalls werden auch die nationalen Kinderschutzbehörden und die nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zuständig sind, oder entsprechende Mechanismen in diese Kontrollen und Prüfungen einbezogen.»

²⁰ Siehe Art. 8 Abs. 1 und 2 Überprüfungsverordnung.

²¹ Art. 13 Abs. 4 Überprüfungsverordnung: «Gibt es Anhaltspunkte für eine Vulnerabilität oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse, so erhält der betreffende Drittstaatsangehörige unter Berücksichtigung seiner körperlichen und geistigen Gesundheit eine zeitnahe und angemessene Unterstützung in angemessenen Einrichtungen. Bei Minderjährigen erfolgt die Unterstützung in kinderfreundlicher und altersgerechter Weise durch Personal, das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist, und in Zusammenarbeit mit nationalen Kinderschutzbehörden.»

²² Art. 8 Abs. 6 1. Satz Überprüfungsverordnung: «Während der Überprüfung haben Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, effektiven Zugang zu Drittstaatsangehörigen.»

Diese Qualitätsstandards sind in der Überprüfungsverordnung angesiedelt und deshalb von der Schweiz auch so umzusetzen. Es ist nicht ersichtlich, warum etwa betreffend den Inhalt der Information über das Überprüfungsverfahren die entsprechenden Bestimmungen der Überprüfungsverordnung in eine Verordnungsbestimmung wiedergegeben werden, sämtliche Bestimmungen zur Vulnerabilitätsprüfung jedoch gänzlich fehlen, obschon diese ebenso verbindlich umzusetzen sind.

UNHCR empfiehlt die folgende [Anpassung des Verordnungsentwurfes](#):

- In den Informationen zum Überprüfungsverfahren auch solche über besondere Bedürfnisse und vorhandene Unterstützungsdienstleistungen sowie Staatenlosigkeit aufzunehmen und dies in der Aufzählung in Art. 68a Abs. 1 VE-VEV klarzustellen.
- In Art. 68a Abs. 1 VE-VEV vorzusehen, dass die Informationsvermittlung zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgt und der Zugang zu Information während der Dauer des Überprüfungsverfahrens laufend sichergestellt wird.
- Neue Artikel 68g und 68h VEV vorzusehen, in denen je die Modalitäten der Gesundheitsprüfung und der Vulnerabilitätsprüfung geregelt werden. Insbesondere sollte in Art. 68h VEV festgehalten werden, dass die Vulnerabilitätsprüfung nur durch geschultes Fachpersonal und an einem geeigneten Ort durchgeführt wird, standardisierte Abläufe für die gesamte Schweiz vorgesehen werden, bei entdeckten Vulnerabilitäten zeitnah eine angemessene Unterstützung erfolgt sowie spezialisiertes Personal und Organisationen der Zivilgesellschaft Zugang zu Personen im Überprüfungsverfahren erhalten.

Des Weiteren empfiehlt UNHCR, das folgende zu [berücksichtigen](#):

- In das Überprüfungsformular auch allfällige Hinweise auf das Vorliegen von Staatenlosigkeit anzubringen.
- Die Berichtigung von Angaben respektive das Anbringen von Bemerkungen betreffend das Ergebnis der Überprüfung so zugänglich wie möglich auszugestalten.
- Die Möglichkeit einer Identifikation von Vulnerabilitäten auch nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens sicherzustellen.
- Bei der Zuweisung an ein Zentrum zu beachten, dass gerade für Personen, die in Randregionen oder nachts aufgegriffen werden, eine 24-Stunden-Frist logistisch anspruchsvoll sein kann.

3 Verordnungsanpassungen im Hinblick auf die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)

Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)²³ 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.²⁴ Die Schweiz ist lediglich verpflichtet, die Regelungen zur Fortentwicklung des Dublin-Systems und diejenigen Regeln der Krisenverordnung zu übernehmen, welche die AMMR betreffen.

Um sicherzustellen, dass die Umsetzung der AMMR in der Schweiz unter Wahrung der Menschenrechte erfolgt, hat UNHCR in der Stellungnahme zu den geplanten Gesetzesänderungen Empfehlungen gemacht, welche insbesondere Schutzbestimmungen für Kinder und andere vulnerable Personen betreffen, sowie die Ausgestaltung der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens.²⁵ Hinsichtlich der vorliegenden Verordnungsentwürfe sind einige Punkte zu begrüßen, wie etwa die Übernahme des Familienbegriffs der AMMR. Der Entwurf weist jedoch Lücken auf in Bezug auf den Schutz von unbegleiteten Kindern.

3.1 Begriff der Familie

Mit Art. 2 Abs. 8 AMMR wurde der Begriff der Familienangehörigen auch auf Familienbeziehungen ausgeweitet, die erst nach Verlassen des Herkunftsstaats, aber vor Ankunft im 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.

UNHCR begrüsst, dass Art. 1a lit. e VE-AsylV 1 neu betreffend die Definition der Familie auf die Definition der AMMR verweist. Dadurch wird eine einheitliche Interpretation und Umsetzung aller am Dublin-System beteiligten Staaten ermöglicht und Trennungen von Familien vermindert.

3.2 Fehlende Bestimmungen zum Schutz von unbegleiteten Kindern

Die AMMR verweist in Art. 25 darauf, dass bei unbegleiteten Kindern eine Prüfung des übergeordneten Kindesinteresses darüber entscheiden kann, welcher Staat für die Behandlung des Asylgesuches zuständig ist. Art. 23 Abs. 5 AMMR hält entsprechend fest, dass jeder Entscheidung zur Überstellung eine individuelle Beurteilung des übergeordneten Kindesinteresses vo-

²³ 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>.

²⁴ 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>.

²⁵ Siehe hierzu UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 12 ff., sowie die Übersicht auf S. 20 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

rauszugehen hat. Art. 23 Abs. 4 AMMR zählt die Faktoren auf, welchen bei dieser Prüfung Rechnung zu tragen ist. Mit diesen Bestimmungen soll dem übergeordneten Kindesinteresse als Grundprinzip der Kinderrechtskonvention²⁶ verstärkt Rechnung getragen werden.²⁷

UNHCR hat bereits in der Stellungnahme zu den Gesetzesänderungen darauf hingewiesen, dass auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen etwa dazu notwendig sind, wie eine adäquate Prüfung des übergeordneten Kindesinteresses durchgeführt und beim Entscheid berücksichtigt werden wird.²⁸ Diese wurden jedoch nicht aufgenommen, was teilweise damit begründet wurde, dass das Kindeswohl keinen Aufenthaltsanspruch zu begründen vermöge.²⁹

Die von UNHCR vorgeschlagenen Ausführungsbestimmungen dienen jedoch nicht dazu, aus dem Kindesinteresse ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz herzuleiten oder einen Selbsteintritt der Schweiz möglichst zu begünstigen. Sie sollen sicherstellen, dass dem Entscheid über die Überstellung in einen anderen Staat eine standardkonforme³⁰ Prüfung des Kindesinteresses zugrunde liegt und dass dieses beim Entscheid vorrangig berücksichtigt wird. Das Ergebnis dieses Entscheides kann sowohl für als auch gegen einen Selbsteintritt der Schweiz sprechen. Letzteres kann zum Beispiel der Fall sein, wenn unbegleitete Kinder in anderen Dublin-Staaten Familienangehörige oder andere Bezugspersonen haben.

UNHCR hält deshalb an der Empfehlung fest, auf Verordnungsebene Standards für die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses und dessen Berücksichtigung im Rahmen der Dublin-Verfahren aufzunehmen. Hierzu eignen würde sich etwa Art. 7 AsylV 1. UNHCR empfiehlt hier festzuhalten, dass:

- im Dublin-Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates eine Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses von einer Fachperson im Kinderschutz durchgeführt wird³¹ und
- das SEM unter Einbezug von Fachorganisationen Standards für diese Abklärungen in einer Weisung festhält.³²

²⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997, SR 0.107, United Nations, Treaty Series, Vol. 1577, S. 3, <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/en/18815>.

²⁷ So auch der Bundesrat Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54.

²⁸ UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 14: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>; Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54.

²⁹ Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 54: «Der Bundesrat erinnert jedoch daran, dass das Kindeswohl allein keinen Aufenthaltsanspruch in der Schweiz zu begründen vermag.»

³⁰ Standardkonform meint in diesem Zusammenhang die von Art. 25 AMMR und der Kinderrechtskonvention aufgestellten Rahmenbedingungen.

³¹ Dies wird auch in der AMMR entsprechend verlangt, s. Art. 23 Abs. 5: «[...] Die Beurteilung wird unverzüglich von entsprechend geschulten Mitarbeitern vorgenommen, die über die notwendigen Qualifikationen und Fachkenntnisse verfügen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass dem Wohl des Kindes Rechnung getragen wird.» Vgl. zudem Art. 23 Abs. 1 und Art. 25 AMMR.

³² Vgl. Art. 23 Abs. 5 AMMR.

3.3 Tonaufnahmen

Die in Art. 11e VE-AsylV 3³³ verankerte Pflicht zur digitalen Tonaufzeichnung der Dublin-Befragung setzt die unionsrechtliche Vorgabe aus Art. 22 Abs. 7 AMMR ins Schweizer Recht um und konkretisiert die Delegationsnorm in Art. 26 Abs. 3^{quater} E-AsylG. UNHCR begrüsst dies. Tonaufnahmen erhöhen Transparenz, Objektivität und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und leisten damit einen Beitrag zur Fairness des Verfahrens. Sie ermöglichen eine verlässliche Qualitätssicherung der Befragungsprotokolle, erleichtern die spätere rechtliche Überprüfung und tragen so zu einem effektiveren Rechtsschutz bei.

Gleichzeitig verlangt die Aufzeichnung besondere Datenschutz- und Datensicherheitsstandards. Da die Stimme eine biometrische Identifikationsmöglichkeit bietet, müssen die Aufnahmen nach Art. 11e Abs. 2 VE-AsylV 3 ausschliesslich auf einem gesicherten Server des EJPD gespeichert werden und dürfen nur dem dafür autorisierten Personenkreis³⁴ zugänglich sein. Dies ist in den Verordnungsentwürfen auch so vorgesehen. Entscheidend ist zudem, dass die Dateien nur so lange aufbewahrt werden, wie sie für das Dublin-Verfahren zwingend benötigt werden; Art. 11e Abs. 6 VE-AsylV 1 setzt hierfür klare Löschfristen, was aus datenschutzrechtlicher Sicht positiv hervorzuheben ist.

Besonders zu begrüssen ist, dass Art. 11e Abs. 4 VE-AsylV 3 den Betroffenen sowie ihren Rechtsvertretungen ausdrücklich ein Anhörungsrecht an der Aufnahme einräumt. Dies stärkt das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV³⁵ und ermöglicht eine wirksame Verteidigung ihrer Interessen. Dass die Aufnahmen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht kopiert oder versandt werden dürfen, ist sachgerecht, zumal der Zugang vor Ort im Bundesasylzentrum einen ausreichenden Ausgleich zwischen Datenschutz und Verfahrensfairness bietet.

Abschliessend erscheint es sinnvoll, die in Art. 11e VE-AsylV 3 vorgesehenen technischen und organisatorischen Massnahmen einer regelmässigen Evaluation zu unterziehen. So kann überprüft werden, ob Speicher- und Zugriffsprozesse auch langfristig den hohen Anforderungen des DSG,³⁶ der EMRK³⁷ und des Dublin-Übereinkommens gerecht werden und ob nachjustiert werden muss, etwa beim Einsatz fortschrittlicher Verschlüsselungs- oder Anonymisierungstechniken.

3.4 Bekanntgabe von Daten vor der Überstellung in den Dublin-Staat sowie Speicherung dieser Daten

Art. 6b VE-AsylV 3 präzisiert ausdrücklich, dass nur jene Personen- und Gesundheitsdaten übermittelt werden dürfen, die unmittelbar vor einer Überstellung erforderlich sind. Mit der Überschrift wird klar zwischen diesem eng umrissenen Datentransfer und dem allgemeinen Informationsaustausch nach Art. 51 AMMR unterschieden, was das Prinzip der Datenminimierung stärkt. Die

³³ Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999, SR 142.314.

³⁴ Vgl. Art. 11e Abs. 3 VE-AsylV 3.

³⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

³⁶ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020, SR 235.1.

³⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft getreten am 28. November 1974, SR 0.101.

Übernahme des Begriffs «Dublin-Staat» sowie der Verweis auf DubliNet garantieren terminologische Kohärenz und einen verschlüsselten Übermittlungskanal. Zugelassen bleiben einzig die Angaben aus den Anhängen VI und IX der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003³⁸ – also Basisidentität und transportrelevante Gesundheitsangaben; detaillierte Diagnosen oder Tonaufnahmen sind nicht vorgesehen.

Art. 6c VE-AsylV 3 verankert die medizinischen Daten im System eRetour und ordnet ihre automatische Löschung spätestens zwölf Monate nach Ausreise oder Feststellung des Untertauchens an. Damit wird der Speicherumfang klar begrenzt, zugleich sollte jede Löschaktion im System protokolliert werden. Wichtig bleibt, dass betroffene Personen oder ihre Rechtsvertretung vor der Abreise Einsicht in die konkret übermittelten Datensätze erhalten und Korrekturen geltend machen können. Angesichts der Sensibilität von Gesundheits- und biometrischen Daten ist schliesslich eine Datenschutz-Folgenabschätzung angezeigt, um die Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen regelmässig zu überprüfen.

Art. 15o^{bis} VE-VVWAL³⁹ stellt für die kantonalen Behörden klar, dass das SEM gestützt auf Art. 6b und 6c VE-AsylV 3 berechtigt ist, Gesundheitsinformationen an den zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln, und zwar ausschliesslich über DubliNet. Die Weitergabe setzt grundsätzlich die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person oder ihrer Rechtsvertretung voraus; eine Zustimmung entfällt nur in den eng definierten Notfallkonstellationen von Art. 111a^{bis} Abs. 2 E-AIG (öffentliche Gesundheit, lebenswichtige Interessen). Es ist zu empfehlen, dass diese Ausnahmen eng ausgelegt werden. Macht eine asylsuchende Person während des Verfahrens ein Gesundheitsproblem geltend, erscheinen entsprechende Hinweise in den Erwägungen der SEM-Verfügung, deren Kopie der Kanton erhält; die einschlägigen Datensätze werden zugleich in eRetour gespeichert und fristgemäss gelöscht. Damit entsteht eine durchgängige, datenschutzkonforme Informationskette vom SEM über die kantonalen Vollzugsbehörden bis zur ausländischen Aufnahmestelle, ohne die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu schmälern.

UNHCR empfiehlt die folgende **Anpassung des Verordnungsentwurfes**:

- Beispielsweise in Art. 7 AsylV 1 einen Absatz aufzunehmen, der Standards für die Abklärung des übergeordneten Kindesinteresses im Rahmen von Dublin-Verfahren entsprechend den Anforderungen der AMMR festhält.

Des Weiteren empfiehlt UNHCR, das folgende zu **berücksichtigen**:

- Der betroffenen Person und ihrer Rechtsvertretung vor der Abreise Einsicht in die konkret übermittelten Datensätze zu gewähren sowie die Möglichkeit, Korrekturen anzubringen.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 3. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanspruchs zuständig ist, ABl. L 222 vom 5. September 2003: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:222:0003:0023:DE:PDF>.

³⁹ Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999, SR 142.281.

- Eine Datenschutz-Folgeabschätzung durchzuführen, im Rahmen derer die Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen regelmässig überprüft wird.
- Die Ausnahmen für das Einholen einer Zustimmung zur Weitergabe der Daten im Sinne von 111a^{bis} Abs. 2 E-AIG eng auszulegen.

4 Eurodac-Verordnung

Das Eurodac-System wurde durch die neue EU-Verordnung⁴⁰ signifikant ausgeweitet durch die Aufnahme neuer Personengruppen, neuer Daten und Verknüpfung von Datenbanken. Aufmerksamkeit verdienen 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. Art. 14 der Eurodac-Verordnung sieht entsprechende Schutzmassnahmen vor.

Die Identifizierung und Registrierung von Kindern können zu ihrem Schutz beitragen. Diese Prozesse müssen jedoch in einer kinderfreundlichen Weise erfolgen und das Kindesinteresse nach Art. 3 der Kinderrechtskonvention vorrangig berücksichtigen.⁴¹

UNHCR bedauert, dass die geplanten Verordnungsanpassungen diesen Umstand noch nicht berücksichtigen und empfiehlt, Massnahmen vorzusehen, um sicherzustellen, dass die umfangreichen Kinderschutzmechanismen in Art. 14 der Eurodac-Verordnung in der Schweiz umgesetzt werden.⁴²

4.1 Verzicht der Anordnung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern

Im Rahmen der Mitwirkungspflicht von Asylsuchenden im Asylverfahren können in bestimmten Fällen auch Zwangsmassnahmen zum Zwecke des Erlangens von biometrischen Daten zur Anwendung gelangen. Kinder sollten allerdings davon ausgenommen werden. UNHCR begrüsst

⁴⁰ Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1358, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148014>.

⁴¹ Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention in der deutschen Übersetzung der Schweiz: «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.»

⁴² UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 21 f.: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

daher, dass der Bundesrat in der Botschaft zu den Gesetzesänderungen auf Zwang oder körperliche Eingriffe bei Kindern verzichten möchte.⁴³ Damit der Beschluss des Bundesrates in der Praxis auch angewendet wird, empfiehlt UNHCR, eine entsprechende Bestimmung etwa in Art. 6 AsylV 3 aufzunehmen.

4.2 Kinderfreundliche Ausgestaltung der Datenerhebung

Um die in Art. 14 AMMR vorgesehenen Schutzmassnahmen umzusetzen, empfiehlt UNHCR,⁴⁴ im Rahmen der Verordnungsanpassungen Massnahmen zur kinderfreundlichen Ausgestaltung von Datenerhebungsmassnahmen vorzusehen.

So sollte mindestens festgehalten werden, dass:

- das Kindesinteresse bei der Datenerhebung vorrangig berücksichtigt wird,⁴⁵
- die Datenerhebung bei Kindern nur von entsprechend ausgebildetem Fachpersonal und in kinderfreundlich ausgestalteten Räumlichkeiten durchgeführt wird⁴⁶ und
- Kinder in einer für sie verständlichen Art und Weise und gegebenenfalls unter Einbezug der Eltern über den Ablauf und den Zweck der Datenerhebung informiert werden.⁴⁷

Eine derartige Bestimmung könnte etwa in der VZAE angebracht werden, wo bereits nach der aktuellen Rechtslage eine Bestimmung der «spezielle[n] Situation von unbegleiteten Minderjährigen» gewidmet ist,⁴⁸ oder in Art. 6 AsylV 3, welcher die Modalitäten der Abnahme und Auswertung von biometrischen Daten unter Verweis auf Art. 99 AsylG regelt.

UNHCR empfiehlt die folgende **Anpassung des Verordnungsentwurfes**:

- Beispielsweise in Art. 6 AsylV 3 vorzusehen, dass die Anordnung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern zum Zwecke der Datenerhebung ausgeschlossen ist.
- Beispielsweise in Art. 6 AsylV 3 festzuhalten, dass das Kindesinteresse bei der Datenerhebung vorrangig berücksichtigt wird, die Datenerhebung nur durch ausgebildetes Personal und in kinderfreundlichen Räumen durchgeführt wird sowie, dass Kinder und ggf. ihre Eltern in kindgerechter Weise über den Ablauf und die Zwecke der Datenerhebung informiert werden.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Oktober 2025

⁴³ Botschaft EU-Migrations- und Asylpakt, S. 164.

⁴⁴ UNHCR, Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz, November 2024, S. 22: <https://www.unhcr.org/ch/sites/ch/files/2024-11/UNHCR%20Stellungnahme%20Vernehmlassung%20EU-Pakt.pdf>.

⁴⁵ So auch Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention sowie Art. 14 Abs. 1 Eurodac-Verordnung.

⁴⁶ Vgl. Art. 14 Abs. 1 Eurodac-Verordnung sowie UNHCR, Guide technique des procédures adaptées aux enfants, 2021, insb. S 12 ff. für kinderfreundliche Räumlichkeiten und S. 16 ff. zur kindgerechten Information: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/124121>.

⁴⁷ Vgl. etwa UNHCR, Guide technique des procédures adaptées aux enfants, 2021, S. 16 ff.: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2021/en/124121>.

⁴⁸ Art. 88a VZAE.