



18. September 2025

Umsetzung der Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Stellungnahme der EKM

1 Ausgangslage	2
2 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement- Verordnung (AMMR)	2
2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte	3
2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen	4
2.3 Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren	4
2.4 Familie und Familienzusammenführung	5
2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige	5
2.6 Empfehlungen der EKM zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	6
3 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung	6
3.2 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern	7
3.3 Biometrische Abgleiche und Verifizierung	7
3.4 Datenübermittlung an Drittstaaten	8
3.5 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung	8
3.6 Empfehlungen der EKM zur Eurodac-Verordnung	9
4 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	10
4.1 Empfehlungen der EKM zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung	10

1 Ausgangslage

Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Migration und Asyl ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Angesichts der engen Verflechtungen im Schengen-/Dublin-Raum unterstützt die Schweiz grundsätzlich die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

Gleichzeitig muss die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts mit den Verpflichtungen einer humanitären Schweiz in Einklang stehen. Der Schutz von Menschen auf der Flucht, die Wahrung der Menschenrechte, die Orientierung am Kindeswohl und die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen – (insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und die UN-Pakte I und II) – dürfen nicht hinter sicherheitspolitischen Zielen zurücktreten.

Der erläuternde Bericht des Bundesrates vom Juni 2025 führt aus, dass die Verordnungsänderungen gleichzeitig mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt im Juni 2026 in Kraft treten sollen.

Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen spiegeln dabei das Spannungsfeld wider, indem sich der Pakt bewegt: einerseits dienen sie der Stärkung der europäischen Zusammenarbeit, andererseits geht mit ihnen auch eine deutliche Verschärfung der Verfahren, Pflichten und Sanktionen einher. Es ist unbestreitbar, dass die neuen Regelungen einen Paradigmenwechsel einleiten: weg von einem Schutzregime, das primär auf humanitäre Grundsätze gestützt war, hin zu einem System, das vor allem Migrationskontrolle und Sicherheit in den Vordergrund rückt.

Die EKM betont, dass die Schweiz diesem Trend entgegenwirken sollte, indem sie bei der Umsetzung vorhandene Spielräume zugunsten der Wahrung der Grundrechte nutzt und sich dabei stets von den Interessen der Schutzsuchenden leiten lässt.

Dazu schlägt die EKM insbesondere vor:

- eine verbindliche Regelung der Selbsteintritte in Dublin-Verfahren in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR);
- einen restriktiven Einsatz der Verlängerung der Überstellungsfristen;
- eine Stärkung des Kindeswohls und der Familieneinheit;
- eine Stärkung des Datenschutzes im Bereich biometrischer Daten;
- einen Einbezug der Überprüfungsphase in den Rahmen der unentgeltlichen Rechtsvertretung.

2 Verordnungsanpassungen im Rahmen der Umsetzung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMR)

Mit der Verordnung (EU) 2024/1351 («Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung», AMMR) werden die Zuständigkeitskriterien und das Verfahren zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates neu geregelt. Die Schweiz ist verpflichtet, diese Bestimmungen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zu übernehmen.

Der erläuternde Bericht zu den Verordnungsanpassungen hält fest, dass die Grundzüge der Zuständigkeitsregeln beibehalten, einzelne Fristen und Kriterien jedoch angepasst werden. Die EKM anerkennt, dass ein kohärentes Zuständigkeitsregime wichtig ist, um Verfahren effizient zu gestalten. Zugleich weist sie darauf hin, dass die neue EU-Verordnung erhebliche Auswirkungen auf den Zugang zum Asylverfahren, den Rechtsschutz sowie die Wahrung der Grundrechte hat. Dies betrifft insbesondere

- die Frage der Selbsteintritte;
- die Verlängerung der Überstellungsfristen;
- den Rechtsschutz;
- das Wohl von Familien und das Kindeswohl.

2.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Sowohl die Dublin-III-Verordnung als auch die neue AMMR-Verordnung sehen die Möglichkeit vor, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, selbst wenn gemäss den Verordnungen ein anderer Staat für diese Prüfung zuständig wäre. Dieser sogenannte Selbsteintritt ist zentral für eine an der humanitären Tradition der Schweiz orientierten Umsetzung des EU Migrations- und Asylpakts.

Die EKM empfiehlt daher, auf Verordnungsebene einen verbindlichen Kriterienkatalog festzuschreiben, nach welchem die Schweiz zwingend Selbsteintritte vornimmt. Ein solcher Kriterienkatalog wäre nicht als abschliessend anzusehen, sodass humanitäre Selbsteintritte auch im Einzelfall möglich wären, selbst wenn die Kriterien nicht erfüllt sind.

Zwingende Selbsteintritte sollten erfolgen:

- wenn die asylsuchende Person minderjährige ist und keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;
- wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person unterstützen kann,
- wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als sechs Monate dauert;
- wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;
- wenn das Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;
- wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht;
- wenn im zuständigen Mitgliedstaat die Krisenverordnung zur Anwendung kommt und damit einhergehend die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert wird. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht;

- wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn Familienzusammenführungen aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung scheiterten.

Die EKM empfiehlt, diesen Kriterienkatalog wörtlich in die Asylverordnung aufzunehmen (z. B. als Art. 29a Abs. 3^{bis} AsylV 1), damit die Schweiz in der Praxis rechtssicher und grundrechtskonform agieren kann. Ein verbindlicher Kriterienkatalog sorgt für Transparenz, Rechtssicherheit und eine menschenrechtskonforme Praxis.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die AMMR-Verordnung neu auch Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden vorsieht. Für die EKM widerspricht jedoch jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl. Insbesondere in diesen Fällen sollte die Schweiz also rasch von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen.

2.2 Verlängerung der Überstellungsfristen

Die AMMR-Verordnung verlängert die Überstellungsfristen teils erheblich, gemäss Art. 46 Abs. 2 AMMR neu auf drei Jahre. Gleichzeitig weitet sie auch die Gründe aus, die zu einer Verlängerung der Fristen führen können. So wird die Überstellungsfrist nicht nur verlängert, wenn die gesuchstellende Person untergetaucht ist, sondern auch, wenn sie sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Insbesondere letzteres Kriterium kann zu Situationen führen, in denen asylsuchende Personen unverschuldet in einem jahrelangen Schwebezustand gehalten werden.

Eine Verlängerung der Überstellungsfrist von 6 Monaten auf 3 Jahre ist aus Sicht der EKM unverhältnismässig und führt zu gravierenden Folgen für die Betroffenen. Sie führt zu psychischen Belastungen und kann Depressionen, Angststörungen und Retraumatisierungen auslösen; sie erschwert die Integration und verhindert z.B. einen frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt; sie gefährdet das Familienleben durch lange Trennungen von Angehörigen; und sie erschwert spätere Verfahren, da die Beschaffung von Unterlagen und Beweisen für die Asylgründe umso schwieriger werden, je länger die konkrete Flucht zurückliegt. Die teils unklaren Tatbestände für die Verlängerungen («Untertauchen», «körperliches Widersetzen», «Untauglichmachen», «medizinische Anforderungen») bergen zudem die Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

Die EKM empfiehlt daher, die Verlängerung restriktiv zu handhaben, die Kriterien auf Verordnungsebene klar zu definieren und insbesondere bei Krankheit konsequent Selbsteintritte vorzunehmen, anstatt die Überstellungsfristen auf drei Jahre auszudehnen.

2.3 Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Artikel 22 AMMR regelt neu, dass von den bisher «Dublin-Befragung» genannten Anhörungen Tonaufnahmen vorgenommen werden müssen. Die Verwendung von Tonaufnahmen bei den Befragungen kann zur Verfahrenssicherheit beitragen, muss aber grundrechtlich abgesichert sein. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Aufnahmen sicher und geschützt und nicht länger als für das Verfahren nötig aufbewahrt werden.

Die EKM weist darauf hin, dass den Antragstellenden durch die Möglichkeit, auf Antrag auf eine Tonaufnahme zu verzichten, keine Nachteile erwachsen dürfen und diese insbesondere nicht als Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht ausgelegt werden sollte.

Darüber hinaus werfen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen bezüglich der Modalitäten der Tonaufnahme in Art. 11e E-AsylV 3 Fragen bezüglich des Zugangs zu den Aufzeichnungen für den Rechtsschutz auf. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung sollte als Teil des Akteneinsichtsrechts gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung nur in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in vielen Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetschende zur Einsichtnahme beigezogen werden und erhebliche Wege in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel.

Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte daher lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht sollte der Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme der Dublin-Befragung auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährt werden. Hierzu sollten auf Antrag anonymisierte Transkriptionen der Aufnahmen erstellt und rechtzeitig vor Ablauf der Beschwerdefrist zugänglich gemacht werden.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren zu erreichen, sollte zudem neu auch Tonaufzeichnungen der Asylanörung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen für Tonbandaufzeichnungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden.

2.4 Familie und Familienzusammenführung

Die EKM begrüsst, dass die AMMR-Verordnung den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familien ausweitet, die ausserhalb des Herkunftsstaats gegründet wurden. Sie weist jedoch darauf hin, dass Familien, die erst nach der Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, weiterhin nicht berücksichtigt werden. Nach Art. 8 EMRK kann die Schweiz in einzelnen Fällen jedoch verpflichtet sein, auch diese Fälle zu prüfen.

Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Beweisprobleme für die Familieneinheit:

- Dokumente sind in Kriegs- und Krisensituationen oft nicht beschaffbar,
- DNA-Tests werden regelmässig verlangt, obwohl auch andere Indizien (Fotos, Kontakte, Zeugenaussagen) ausreichen sollten.

Die EKM empfiehlt daher, die Beweisregeln explizit zu präzisieren und verhältnismässig auszugestalten, um die Familieneinheit wirksam zu schützen.

2.5 Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige

Die EKM betont, dass das Kindeswohl (Art. 3 KRK) oberste Priorität haben muss. Vertrauenspersonen sind für unbegleitete Minderjährige in Dublin-- Verfahren essenziell. Ihre Aufgaben umfassen insbesondere:

- Begleitung zu Anhörungen;
- kindgerechte Erklärung der Verfahren;
- Vertretung der Interessen gegenüber Behörden;
- Schutz vor Willkür und Überforderung.

Die EKM empfiehlt, diese Aufgaben explizit in der VZAE zu verankern und die nötigen Qualifikationen klar zu definieren.

2.6 Empfehlungen der EKM zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Die AMMR-Verordnung ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die EKM anerkennt den Nutzen einheitlicher Verfahren, betont jedoch, dass die Umsetzung in der Schweiz grund- und menschenrechtlich abgesichert werden muss und die Schweiz die ihr verbleibenden Spielräume im Sinne des Flüchtlingsschutzes nutzen muss.

Die EKM fordert den Bundesrat daher auf, auf Verordnungsebene:

- einen verbindlichen Kriterienkatalog für Selbsteintritte zu verankern und insbesondere Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen auszuschliessen,
- die Kriterien für die Verlängerung der Überstellungsfristen klar zu definieren, die Verlängerungen restriktiv zu handhaben und insbesondere in Krankheitsfällen auszuschliessen,
- den Rechtsvertretungen einen praktikablen Zugang zu den Tonaufnahmen der Dublin-Befragungen zu gewährleisten,
- Familienzusammenführungen umfassend und grundrechtskonform zu regeln,
- das Kindeswohl bei Vertrauenspersonen auf Verordnungsebene explizit zu verankern.

Damit könnte die Schweiz ihrer Verantwortung gerecht werden und zugleich zu einer fairen und menschenrechtskonformen Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems beitragen.

3 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes dar und muss von der Schweiz grundsätzlich übernommen werden. Primärer Zweck der Datenbank ist weiterhin die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates. Neu soll sie jedoch auch dazu dienen, die irreguläre Einwanderung in die EU stärker zu kontrollieren und irreguläre Migration innerhalb der EU zu unterbinden.

Die Reform der Eurodac-Datenbank geht zu diesem Zweck mit einer sehr starken Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung einher. Zukünftig werden nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel, abgelehnte Asylsuchende, Personen mit einem temporären Schutzstatus, Resettlement-Fälle sowie Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, in Eurodac erfasst. Das Mindestalter für die Erfassung wird von 14 auf sechs Jahre abgesenkt, zudem werden erstmals zahlreiche persönliche Daten für bis zu zehn Jahre gespeichert. Zusätzlich zu den Fingerabdrücken werden künftig auch Gesichtsbilder erfasst.

Diese Neuerungen stellen potenziell einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte und insbesondere auch in die Kinderrechte dar. Sie bedrohen das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV) und können zu einer Stigmatisierung von Schutzsuchenden als Sicherheitsrisiko führen. Die geplante Interoperabilität mit weiteren EU-Datenbanken (SIS, VIS, EES, ETIAS) verstärkt diesen Effekt und unterminiert den Grundsatz, dass Schutzsuchende primär als Rechtsträger und nicht als Gefahrenquelle betrachtet werden sollten.

Zahlreiche Umsetzungsfragen der Eurodac-Reform, insbesondere bezüglich des Zugangs für Strafverfolgungsbehörden zu den in Eurodac gespeicherte Daten, sind aktuell noch offen und

werden vom Bundesrat erst in einer zweiten Phase im Jahr 2026 mit Hilfe einer neuen bundesrätlichen Eurodac-Verordnung geklärt. Bezüglich der aktuellen Verordnungsanpassungen nimmt die EKM zu folgenden Aspekten Stellung:

- Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern,
- Biometrische Abgleiche und Verifizierung durch Fingerabdruck- und Gesichtsbild-Expertinnen und -Experten,
- Datenübermittlung an Drittstaaten,
- Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung und Löschung.

Die EKM anerkennt die Notwendigkeit effizienter Zuständigkeitsklärungen. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass der Ausbau von Erhebung, Speicherung, Abgleich und Interoperabilität tief in die Grundrechte eingreift (informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre, Kinderrechte, Recht auf ein faires Verfahren) und daher enge Schutzvorkehrungen in der schweizerischen Umsetzung erfordert.

3.1 Biometrische Erfassung von unbegleiteten minderjährigen Kindern

Die Eurodac-Verordnung senkt die Altersgrenze für die biometrische Erfassung von Kindern von bisher 14 Jahren neu auf 6 Jahre ab. Die EKM begrüsst, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, auch die biometrische Erfassung von noch jüngeren Kindern zu erlauben und dies in Art. 6 Abs. 1 der Asyl-Verordnung 3 explizit festgehalten wird. Darüber hinaus spricht sie sich jedoch für weitergehende Schutzmechanismen für diese Gruppe besonders verletzlicher Personen aus, die über die in Art. 88a der VZAE genannten Massnahmen hinausgehen.

So sollte nicht nur die rechtlichen und pädagogischen Qualifikationen der Vertrauenspersonen präziser bestimmt werden, sondern auch ihre Rolle bei der Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs zu Berichtigungs- und Lösungsverfahren für Minderjährige erwähnt werden.

Daneben spricht sich die EKM bezüglich Minderjähriger insgesamt für eine möglichst enge Zweckbindung der Datenerfassung, für restriktive Zuweisung von Zugriffsrechten, für eine detaillierte Protokollierung und Benachrichtigung sowie für eine schnellst-mögliche Löschung der erfassten Daten nach Wegfall ihres Verwendungszweckes aus.

3.2 Biometrische Abgleiche und Verifizierung

Biometrische Abgleiche (sowohl von Fingerabdrücken als auch von Gesichtsbildern) erhalten im erweiterten Eurodac-System eine zentrale Rolle, da sie neu auch mit Personendaten verknüpft sind. Umso wichtiger ist ein sorgsamer und nach Möglichkeit wenig bis gar nicht automatisierter Umgang mit ihnen. Dadurch, dass in Zukunft auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falsch-positiven Treffern signifikant an. Die EKM begrüsst daher, dass Treffermeldungen, die allein auf Gesichtsbilddaten beruhen, in jedem Fall manuell überprüft werden müssen.

Gleichzeitig sollten auch an Abgleiche, die auf Fingerabdrücken beruhen, sehr hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden. Da automatisierte biometrische Abgleiche generell nicht die «Identität» zweier Datensätze bestätigen können, sondern immer nur eine auf Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhende und von variablen Schwellenwerten abhängige Aussage über den Grad ihrer Ähnlichkeit treffen, empfiehlt die EKM, dass weiterhin auch alle auf Fingerabdrücken

beruhenden Treffer manuell überprüft werden. Sollte dies nicht praktikabel sein, sind die unteren Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-negativen Treffern) möglichst niedrig und die oberen Schwellenwerte (zur Minimierung von falsch-positiven Treffern) möglichst hoch anzusetzen.

Bezüglich der Qualifikation der Biometrie-Expertinnen und -Experten empfiehlt die EKM, einen anerkannten und überprüfbaren Fachausweis vorauszusetzen und das Personal regelmässig zu schulen und zu prüfen. Für den Fall von substantiell bestrittenen Treffern müssen zudem die Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten, samt Fristen, Dokumentationspflicht und Rechtsmittelweg, klar geregelt sein.

3.3 Datenübermittlung an Drittstaaten

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der bisher geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtlichen Schranken werden mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter in Art. 50, Abs. 3 und 5 der neuen Eurodac-Verordnung geregelten Bedingungen zum Zweck der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Mit dieser Neuerung gehen einschneidende datenschutzrechtliche Gefahren einher, die im vorliegenden Verordnungsentwurf nicht adäquat adressiert werden. Zum einen fällt durch die Eurodac-Revision die bisher nötige Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten weg. Ebenso ist keine Verhältnismässigkeitsprüfung mehr vorgesehen. Beides sollte aus Sicht der EKM in den revidierten Art. 6a bis 6d der AsylV 3 ergänzt werden und dabei insbesondere festgehalten werden, dass die Schweiz auf eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten absieht, wenn diese nicht ein der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten.

Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*. Stattdessen sollten sie zusätzlich konkret informiert werden, wenn dies akut geplant ist. Dazu sollte ihnen zudem eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden und sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel informiert werden.

Zu guter Letzt würde es die EKM begrüssen, wenn in den Artikeln der Asylverordnung 3 zur Bekanntgabe von Personendaten an einen Nicht-Dublin-Staat auch eine Aufsicht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) festgehalten würde, ähnlich wie sie auch in Art. 11d E-AsylV 3 bezüglich der Bearbeitung von Daten in Eurodac enthalten ist.

3.4 Rechte der Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Ergänzung, Löschung

Bezüglich der Rechte der von einer Datenerfassung, -bearbeitung und -weitergabe in Eurodac betroffenen Personen auf Auskunft über ihre Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung und

Löschung verweist der Entwurf der Asylverordnung 3 in Art. 11b und 11c auf das Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 sowie auf die Bestimmungen in Art. 43 der Eurodac-Verordnung.

Dadurch bleibt jedoch die Frage offen, ob das Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung, Ergänzung und Löschung von Daten auch effektiv ausgeübt werden kann, insbesondere von Minderjährigen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem oft nicht kennen. Unklar bleibt zudem, ob die Betroffenen auch informiert werden, wenn und wo es bei den automatisierten Abfragen der Datenbank Treffer gegeben hat, die ihre Person betreffen, dass also auf ihre Daten zugegriffen und/oder sie bearbeitet wurden.

Insbesondere sollten sie zudem über die Weitergabe von Daten, u.a. an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 3.4.), informiert werden und dabei Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten. Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Auch sollte ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.

Im erläuternden Bericht wird zudem erwähnt, dass bei Eurodac-Erfassungen vorhandene Informationen aus dem ZEMIS oder eRetour beigezogen werden. Auch diesbezüglich rät die EKM zu Daten-Sparsamkeit und empfiehlt, die entsprechenden Prozesse klar zu definieren, jede Zweitverwendung zu protokollieren und zu begründen sowie den Betroffenen eine Prüfung und Widerspruch gegen sachfremde Beizüge zu ermöglichen.

3.5 Empfehlungen der EKM zur Eurodac-Verordnung

Die Eurodac-Datenbank ist ein zentrales Element des europäischen Migrations- und Asylsystems. Die EKM anerkennt ihren Nutzen für ein kohärentes Zuständigkeitssystem, betont jedoch auch die Gefahren, die aus der massiven Ausweitung der Datenbank erwachsen. Um eine grund- und datenschutzrechtliche Umsetzung der Eurodac-Revision in der Schweiz zu gewährleisten, empfiehlt die EKM insbesondere, dass:

- die biometrische Erfassung von Minderjährigen kinder- und datenschutzrechtlich flankiert und auf ein Mindestmass beschränkt wird;
- biometrische Treffer weitestgehend manuell verifiziert werden und dabei hohe Qualitäts- und Qualifizierungsstandards vorausgesetzt werden;
- auf eine Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten möglichst verzichtet wird, oder diese einer Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen und nur durchgeführt wird, wenn Drittstaaten ein mit der Schweiz vergleichbares Datenschutzniveau einhalten;
- der EDÖB nicht nur eine aktive Rolle in der Aufsicht der Datenverarbeitung in Eurodac einnimmt, sondern auch bei der Weitergabe an Drittstaaten;
- betroffene Personen möglichst transparent, zeitnah und in einer ihnen verständlichen Sprache über sämtliche Schritte der Datenverarbeitung und -weitergabe informiert werden und ihre Rechtsansprüche auch effektiv wahrnehmen können.

4 Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Mit der Überprüfungsverordnung (EU) 2024/1356 führt die EU ein neues, einheitliches Verfahren zur Identitäts- und Sicherheitsüberprüfung an den Aussengrenzen ein, das als Schengen-assoziiertem Staat auch von der Schweiz zu übernehmen ist. Ziel ist die rasche Abklärung von Identität, Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, bevor über die Zuweisung zu einem Asyl-, Rückkehr- oder anderen Verfahren entschieden wird. Laut erläuterndem Bericht zur Verordnungsanpassung wird die Überprüfungsverordnung in der Schweiz ab Juni 2026 zur Anwendung kommen. Sie wird insbesondere über Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung VEV (Art. 68a-68f) und punktuell über Änderungen der Asylverordnung 1 sowie des AIG umgesetzt.

Die EKM anerkennt die Intention, Verfahren effizient und kohärent zu gestalten. Zugleich weist sie darauf hin, dass die Überprüfungsverordnung tief in die Grundrechte eingreift – insbesondere Freiheitsrechte, Zugang zum Verfahren, Rechtsschutz und Datenschutz – und daher in der Schweiz nur unter klaren Schutzvorkehrungen umgesetzt werden sollte.

Da mit der Überprüfungsverordnung auf EU-Ebene ein Instrument geschaffen wurde, das faktisch auf eine kurzzeitige Inhaftierung hinausläuft, weist die EKM darauf hin, dass nach Art. 5 EMRK jede Freiheitsentziehung notwendig und verhältnismässig sein muss. Sie begrüsst dementsprechend, dass der Bundesrat die vorgesehene Dauer der Überprüfung im Inland von möglichen sieben Tagen auf 72 Stunden verkürzt hat. Dies betrifft jedoch nicht die Überprüfungen an den Grenzen und den Flughäfen. Ausserdem kann auch eine Festhaltung von drei Tagen zu einer hohen Belastung der Betroffenen führen. Die Praxis zeigt, dass selbst kurze Inhaftierungen schwerwiegende psychische Folgen haben können, insbesondere für traumatisierte Personen, Kinder und vulnerable Gruppen. Dass die Überprüfung unter einer «Fiktion der Nicht-Einreise» vorgenommen wird, darf zudem nicht zu einer Entrechtung der Betroffenen führen. Die Grundrechte müssen auch während der Überprüfung gewahrt bleiben.

4.1 Empfehlungen der EKM zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die EKM empfiehlt daher:

- die Dauer aller Überprüfungsverfahren, im Inland, an der Grenze und an den Flughäfen, auf höchstens 72 Stunden zu beschränken;
- eine mögliche Festhaltung nur als *ultima ratio* einzusetzen und innert 48 Stunden einer richterlichen Überprüfung zu unterziehen;
- nicht nur minderjährigen Asylsuchenden, sondern allen betroffenen Personen ab Beginn des Überprüfungsverfahrens eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen;
- einheitliche Standards für die Überprüfung (die von verschiedenen kantonalen und nationalen Behörden durchgeführt werden wird) sowie verbindliche Kriterien für die Vulnerabilitätsprüfung vorzuschreiben;
- Informationen stets in einer Sprache zu vermitteln, die die betroffenen Personen verstehen, bei Analphabetismus oder geringer Sprachkompetenz visuelle oder mündliche Erklärungen einzusetzen und für Kinder eine altersgerechte Aufbereitung vorzunehmen;

- Korrekturen im Überprüfungsformular zuzulassen, ohne dass dadurch Nachteile in einem allfälligen Asylverfahren entstehen;
- die Überprüfung durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung abzuschliessen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten,
- bei der Unterbringung Mindeststandards bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, Hygiene, Ernährung & Kommunikation mit Angehörigen zu erfüllen;
- Fachorganisationen und NGOs wirksamen Zugang zu den betroffenen Personen zu gewähren, so wie es die EU-Überprüfungsverordnung 2024/1356 in Art. 8 Abs. 6 vorsieht, und dies in der VEV oder einer anderen Verordnung auch explizit festzuhalten;
- den in der EU-Verordnung vorgesehenen Überwachungsmechanismus auf Verordnungsebene explizit unabhängig und weisungsfrei auszugestalten und mit Zutrittsrechten und Berichtspflichten auszustatten.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli
Präsident



Bettina Looser
Geschäftsführerin