



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht

Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Anpassung verschiedener Verordnungen aufgrund von Neuerungen bezüglich dem Dublin/Eurodac-Acquis

Januar 2015

I. Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
A. Neue Dublin III-Verordnung	4
B. Neue Eurodac-Verordnung	7
C. Revision des Schengener Grenzkodex.....	8
D. Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden der Dublin-Staaten.....	8
2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	9
A. Asylverordnung 1 (AsylV 1)	9
B. Asylverordnung 3 (AsylV 3)	12
C. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	15
D. Testphasenverordnung (TestV).....	17
E. Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)	19

1. Einleitung

In der Herbstsession 2014 hat das Parlament verschiedene Gesetzesvorlagen verabschiedet¹. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Vorlagen im Zusammenhang mit den Assoziierungsabkommen der Schweiz an Schengen und Dublin (SAA², DAA³). So wurden die neuen Verordnungen Dublin III⁴ und Eurodac⁵ sowie die Anpassung des Schengener Grenzkodex⁶ (nachfolgend «SGK») von den eidgenössischen Räten angenommen. Diese Rechtsakte bedingen mitunter eine Anpassung des Asylgesetzes⁷ (AsylG) und des Ausländergesetzes⁸ (AuG).

In dieser Phase sind gewisse Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu konkretisieren.

Folgende Verordnungen sind anzupassen:

- Asylverordnung 1 vom 11. August 1999⁹ über Verfahrensfragen (AsylV 1/OA1)
- Asylverordnung 3 vom 11. August 1999¹⁰ über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3/OA3)
- Verordnung vom 24. Oktober 2007¹¹ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE/OASA)
- Verordnung vom 4. September 2013¹² über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (TestV/OTest)

¹ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl **2014** 7371;

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Errichtung von Eurodac sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung der IT-Agentur (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl **2014** 7379;

Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBl **2014** 7367;

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), BBl **2014** 7305; Asylgesetz (AsylG), BBl **2014** 7307.

² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (AS **2008** 481; SR **0.362.31**).

³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (AS **2008** 515, SR **0.142.392.68**).

⁴ 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), Fassung gemäss ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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 und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), Fassung gemäss ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

⁷ SR **142.31**

⁸ SR **142.20**

⁹ SR **142.311**

¹⁰ SR **142.314**

¹¹ SR **142.201**

¹² SR **142.318.1**

- Verordnung vom 22. Oktober 2008¹³ über die Einreise und die Visumerteilung (VEV/OEV)

Aus prozessökonomischen Gründen werden diese Anpassungen gleichzeitig vorgenommen und zusammen in die Anhörung geschickt. Sie treten 2015 gemäss den im SAA und im DAA vorgesehenen Fristen in Kraft. Die Anpassungen betreffend die Übernahme der Dublin III-Verordnung dürften spätestens am 3. Juli 2015 in Kraft treten. Im Fall von Eurodac wird von einer Inkraftsetzung per 20. Juli 2015 ausgegangen, obwohl sich diese je nachdem, wie rasch die Informatikarbeiten auf europäischer Ebene voranschreiten, verzögern könnte. Die Vorlage zum Grenzkodex bedingt rein formelle Verordnungsanpassungen. Deshalb tritt sie im Februar 2015 in Kraft, ohne dass diese zur Anhörung unterbreitet werden.

A. Neue Dublin III-Verordnung

Allgemeine Ausführungen zur Dublin III-Verordnung

Mit der neuen Dublin III-Verordnung soll das Dublin-System effizienter gestaltet werden. So wurden z. B. die Bestimmungen für die Übertragung der Zuständigkeit präzisiert, Fristen für die Einreichung von Wiederaufnahmeersuchen eingeführt, die Beantwortungsfrist von Informationsersuchen gekürzt und zusätzliche Regelungen bezüglich der praktischen Abwicklung von Überstellungen aufgenommen. Darüber hinaus wurden die Rechtsgarantien der betroffenen Personen gestärkt. Dies betrifft die Verfahrensrechte (Informationsrechte, Rechtsmittelgarantie, Recht auf Zugang zur Rechtsberatung und sprachliche Unterstützung, aufschiebende Wirkung von Beschwerden gegen Zuständigkeitsentscheide) sowie die Regelung der Voraussetzungen zur Haftanordnung im Dublin-Verfahren und die Haftbedingungen. Überdies wurde das Kindeswohl bei der Zuständigkeitsprüfung neu ein vorrangiges Kriterium, und das Recht auf Zusammenführung mit Familienangehörigen in anderen Dublin-Staaten wurde ausgeweitet. Schliesslich wurde ein Mechanismus zur Frühwarnung und Krisenbewältigung eingeführt.

Der überwiegende Teil der Dublin III-Verordnung erfordert keine Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe, da die Bestimmungen direkt anwendbar und im Einklang mit dem geltenden Recht sind. Ein geringer Teil machte Gesetzesänderungen notwendig. Die wichtigste Änderung betraf die im AuG geregelte Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft in Dublin-Fällen. Im AsylG musste insbesondere die Wiederaufnahme des Verfahrens nach erfolgter Abschreibung des Asylgesuchs geregelt werden. Zudem wurde die Regelung über die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde angepasst.

Auf Verordnungsstufe sind gewisse dieser Gesetzesänderungen nachzuvollziehen. Zudem sind andere Bestimmungen der Dublin III-Verordnung der Klarheit halber auf Verordnungsstufe festzuhalten (z. B. Übermittlung von persönlichen und medizinischen Daten an Dublin-Staaten). Schliesslich sind die Verweise und die entsprechenden Fussnoten auf die neue Dublin III-Verordnung nachzuführen.

¹³ SR 142.204

Präzisierung der Bestimmungen zur Wiederaufnahme des nationalen Asyl- und Wegweisungsverfahrens

Um sicherzustellen, dass der Grundsatz des effektiven Zugangs zum Asylverfahren gewahrt wird, präzisiert die Dublin III-Verordnung (Art. 18), dass der zuständige Dublin-Staat die einmal begonnene Prüfung des Asylgesuchs abschliessen muss. Er muss sicherstellen, dass die gesuchstellende Person den Abschluss der Prüfung ihres Asylgesuchs beantragen kann. Hat die gesuchstellende Person im zuständigen Dublin-Staat lediglich einen erstinstanzlichen Entscheid erhalten, muss dieser Staat auch die Rechtsweggarantie gewährleisten. Diese Vorgaben erfordern die Einführung einer neuen Bestimmung in der AsylV 1 (Art. 29).

Einführung von besonderen Haftbestimmungen bei Dublin-Verfahren

In die Dublin III-Verordnung wurde neu eine Bestimmung aufgenommen, welche die Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens regelt (Art. 28). Die Haft darf nur angeordnet werden, wenn eine erhebliche Gefahr besteht, dass die betroffene Person untertaucht, und nur wenn sie verhältnismässig ist und weniger einschneidende Massnahmen zur Sicherstellung des Vollzugs nicht genügen.

Die Umsetzung dieser Bestimmung erforderte Anpassungen des AuG insbesondere bezüglich der maximalen Dauer der angeordneten Haft und der möglichen Haftgründe (neue Art. 76a und 80a AuG).

Auf Verordnungsstufe ist in der TestV lediglich der Klarheit halber auf diese neuen Bestimmungen zur Haft, die im Dublin-Verfahren angeordnet wird (nachfolgend «Dublin-Haft»), zu verweisen.

Die Artikel 15 (Beteiligung an den Haftkosten) und 15a (Datenerhebung im Bereich der Zwangsmassnahmen) der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)¹⁴ gelten ebenfalls für die neue Dublin-Haft. Eine Anpassung dieser Bestimmungen ist nicht notwendig.

Einheit der Familie und subsidiärer Schutz

Neben der Stärkung des Kindeswohls als vorrangiges Kriterium bei der Zuständigkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 1 und 8) wurde das Recht auf Familienzusammenführung auf diejenigen Familienangehörigen ausgeweitet, welche subsidiären Schutz in anderen Dublin-Staaten beantragt haben. Weiter wurde der Begriff «Familienangehörige» neu definiert (neben Vater und Mutter neu auch andere Erwachsene, die für den Minderjährigen verantwortlich sind, Art. 2 Bst. g Dublin III-Verordnung). Neu eingefügt wurden zudem die Definitionen «Verwandter» (Art. 2 Bst. h Dublin III-Verordnung) und «Minderjähriger» (Art. 2 Bst. i Dublin III-Verordnung).

Eine Umsetzung dieser neuen Regelungen der Dublin III-Verordnung war auf Gesetzesstufe nicht notwendig, da sie direkt anwendbar sind. In der AsylV 1 (Art. 1a Bst. e) ist bei der Definition der Familie zu ergänzen, dass im Dublin-Verfahren (Art. 2 Bst. g Dublin III-Verordnung) zur Familie auch Personen gehören, die für unverheiratete minderjährige Asylsuchende rechtlich verantwortlich sind (bspw. Vormund oder Pflegeeltern).

Mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Dublin-Regeln auf diejenigen Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, soll aus europäischer Perspektive die Kohärenz mit der Richtlinie 2013/32/EU¹⁵ (sog. «Asylverfahrensrichtlinie») bzw. mit der Richtlinie

¹⁴ SR 142.281

¹⁵ Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60–95.

2011/95/EG (sog. «Qualifikationsrichtlinie»)¹⁶ gewährleistet werden, welche das Verfahren für die Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes in der EU regelt. Die Voraussetzungen des subsidiären Schutzstatus erfüllen Personen, welche nicht über die Flüchtlingseigenschaft verfügen, denen aber bei einer Rückführung ein ernsthafter Schaden droht wie beispielsweise Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder ernsthafte individuelle Bedrohung von Leib und Leben infolge eines bewaffneten Konflikts. Durch diese Ausweitung des Anwendungsbereichs der Dublin-Regeln kann die Verwandtschaft mit Personen mit subsidiärem Schutz (wie bereits bis anhin die Verwandtschaft mit anerkannten Flüchtlingen) neu ein Zuständigkeitskriterium sein. Dies wirkt sich insbesondere auf die Zusammenführung von Familienangehörigen aus.

Die Asylverfahrens- und die Qualifikationsrichtlinie sowie auch die übrigen Richtlinien des EU-Asyl-Acquis sind nicht Bestandteil des Dublin-Besitzstands und somit für die Schweiz grundsätzlich nicht verbindlich. Dennoch trägt die Schweiz dem Inhalt dieser EU-Richtlinien bei der Anwendung der Dublin III-Verordnung so weit wie möglich Rechnung. So prüft sie in der Praxis im Rahmen des Familiennachzugs (i.S.v. Art. 9 Dublin III-Verordnung) im Einzelfall, ob die vorläufige Aufnahme in der Schweiz dem europäischen subsidiären Schutzstatus entspricht und somit die betroffenen Person das Recht auf Familiennachzug hat.

Stimmen im Einzelfall die vorläufige Aufnahme gemäss Schweizer Recht und der subsidiäre Schutz gemäss EU-Acquis nicht überein, kann, um Härtefälle zu vermeiden, auf die Ermessensklausel (Art. 17 Abs. 2 Dublin III-Verordnung) zurückgegriffen werden, die vorsieht, dass jeder Dublin-Staat ein Asylgesuch materiell prüfen kann, auch wenn er für die Prüfung nicht zuständig wäre.

Da es sich lediglich um eine praktische Anwendungsfrage handelt, muss diese auf Verordnungsstufe nicht geregelt werden.

Rechte von unbegleiteten Minderjährigen

Als wichtige Neuerung sieht die Dublin III-Verordnung stärkere Rechte für unbegleitete minderjährige Asylsuchende vor (Art. 6 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung). In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat beschlossen, dass für unbegleitete Minderjährige bereits zu Beginn des Dublin-Verfahrens eine Vertrauensperson zu ernennen ist und dass diese Unterstützung bis zum Abschluss des Verfahrens, also bis zur Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Dublin-Staat, zu gewährleisten ist. Wenn die Schweiz sich als zuständiger Dublin-Staat erklärt und ein nationales Verfahren eröffnet wird, behält die im Rahmen des Dublin-Verfahrens ernannte Vertrauensperson ihre Funktion bei.

Neu ist auch im Fall einer Dublin-Wegweisung von unbegleiteten Minderjährigen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, eine Vertrauensperson zu bestimmen (Art. 64a Abs. 3^{bis} AuG).¹⁷ Zudem ist vorgesehen, dass die Vertrauensperson informiert wird, bevor eine unbegleitete minderjährige Person im Dublin-Verfahren inhaftiert wird (Art. 80a Abs. 6 AuG). Diese Bestimmung erfordert jedoch keine Umsetzung im Rahmen der vorliegenden Verordnungsrevision.

Ausserdem ist der Bundesrat beauftragt, die Rolle, die Zuständigkeiten und die Aufgaben der Vertrauenspersonen zu bestimmen. Somit sind insbesondere im Hinblick auf diese Rechtssetzungsdelegation (Art. 64 Abs. 5 AuG und Art. 17 Abs. 6 AsylG) die AsylV 1 und die VZAE

¹⁶ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

¹⁷ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl 2014 2675 und BBl 2014 2729.

anzupassen. In der Testphasenverordnung sind ebenfalls kleinere Anpassungen vorzunehmen.

Austausch relevanter Informationen vor einer Überstellung

Neu wurde durch die Dublin III-Verordnung eine Pflicht zum Austausch relevanter Informationen vor einer Überstellung eingeführt (Art. 31). So sollen mittels des elektronischen Datenübermittlungskanals «DubliNet» beispielsweise personenbezogene Daten der zu überstellenden Gesuchstellerin oder des zu überstellenden Gesuchstellers übermittelt werden, die es den Asylbehörden im zuständigen Dublin-Staat ermöglichen, die asylsuchende Person entsprechend zu empfangen und die allenfalls notwendige medizinische Versorgung leisten zu können (Bst. a). Vor einer Überstellung sollen neu Gesundheitsdaten mittels einer gemeinsamen Gesundheitsbescheinigung ausgetauscht werden (Art. 32). Der Austausch dieser Daten erfolgt nur mit ausdrücklicher Einwilligung der asylsuchenden Person oder ihres Vertreters.

Die Schweiz hat ihre Praxis in diesen Punkten den neuen Vorgaben entsprechend auf den 1. Januar 2014 angepasst, da sie seit diesem Datum die Dublin III-Verordnung partiell vorläufig anwendet. Gesetzesanpassungen waren nicht erforderlich. Jedoch wird aus Transparenzgründen in die AsylV 3 eine neue Bestimmung aufgenommen.

B. Neue Eurodac-Verordnung

Gleichzeitig mit der neuen Dublin III-Verordnung wurde auf europäischer Ebene die Neufassung der Eurodac-Verordnung beschlossen und daraufhin der Schweiz am 3. Juli 2013 notifiziert. Die neue Eurodac-Verordnung ersetzt somit voraussichtlich ab dem 20. Juli 2015 die geltende Verordnung (EG) Nr. 2725/2000¹⁸. Die Verordnungsbestimmungen, die auf diese EU-Verordnung Bezug nehmen, müssen dementsprechend angepasst werden.

Eine der wichtigsten Neuerungen der Eurodac-Verordnung ist die Einführung der Funktion eines Fingerabdruckspezialisten, der beim Abgleich der Fingerabdrücke mit der Datenbank die Treffer umgehend prüft. Diese Neuerung bedingt eine Anpassung der AsylV 1 sowie der AsylV 3. Die VZAE ist ebenfalls anzupassen, denn die administrative Angliederung dieses Dienstes muss nicht nur für Abgleiche im Asylbereich, sondern auch im Ausländerbereich festgelegt werden. In letzterem Fall handelt es sich um Abgleiche, die von den kantonalen Behörden beim SEM beantragt werden und die ausländische Personen betreffen, welche sich illegal in der Schweiz aufhalten. Zudem sind die Aufgaben der Fingerabdruckspezialisten genauer zu bestimmen.

Ausserdem wurden die Regeln betreffend die Lieferung von Daten in das Eurodac-System und die Übermittlung der im System gespeicherten Daten leicht geändert. Dies bedingt in einigen Verordnungen kleinere Anpassungen vorwiegend formeller Art.

Mehrere Neuerungen im Zusammenhang mit der neuen Eurodac-Verordnung müssen nicht auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um zusätzliche Daten, die an das Zentralsystem zu übermitteln sind, sowie neue Fristen für diese Übermittlung. Diese Regeln sind umfassend im AuG (Art. 111i) oder im AsylG (Art. 102a^{bis}) festgehalten. Auch betreffend die Markierung der Daten von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, erscheint eine Regelung auf Verordnungsstufe nicht nötig; denn dies ist vor allem eine praktische Frage, die vom SEM zu gegebenem Zeitpunkt anzugehen ist.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABI. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

C. Revision des Schengener Grenzkodex

Am 22. Oktober 2013 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der EU eine Änderung des SGK¹⁹. Mit dieser Schengen-Weiterentwicklung wurden die bestehenden Voraussetzungen und Verfahren zur vorübergehenden Wiedereinführung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen präzisiert und ergänzt. Zudem verfügen die Schengen-Staaten ergänzend zu den bisherigen Tatbeständen (Wiedereinführung bei planbaren Ereignissen und im Dringlichkeitsfall) neu über die Möglichkeit, Binnengrenzkontrollen unter bestimmten Bedingungen befristet wieder einzuführen, wenn anlässlich einer Schengen-Evaluation eines Landes schwerwiegende Mängel bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen durch dieses Land festgestellt werden.

Im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe musste im AuG (Art. 7 Abs. 3) der Verweis auf Artikel 23 SGK durch einen Verweis auf die neuen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex betreffend die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen ersetzt werden. Anpassungen auf Verordnungsstufe sind mit Ausnahme der Nachführung der Verweise (z. B. VZAE) nicht notwendig.

Um eine rasche Inkraftsetzung des Schengener Grenzkodex per Februar 2015 zu ermöglichen, werden diese Änderungen nicht zur Anhörung unterbreitet.

D. Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden der Dublin-Staaten

Gleichzeitig mit der Übernahme des Schengener Grenzkodex hat das Parlament beschlossen, die Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden der Dublin-Staaten zu ermöglichen. Dafür wurden zwei neue Bestimmungen im AsylG eingeführt: Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe f sowie Artikel 31b²⁰. Somit wurde ein neuer Nichteintretenstatbestand geschaffen.

Nun gilt es, das Verfahren und die Bedingungen für die Anerkennung solcher Entscheide der Dublin-Staaten und die direkte Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat der betroffenen Personen zu präzisieren. Diese Regelung ist in der AsylV 1 festzulegen.

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, ABI. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

²⁰ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie zu weiteren Änderungen im Asyl- und Ausländerrecht, BBl **2014** 3373 und BBl **2014** 3415.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

A. Asylverordnung 1 (AsylV 1)

Artikel 1a Buchstabe e, erster Satz

Die AsylV 1 definiert in Artikel 1a Buchstabe e den Familienbegriff. Zur Familie gehören demnach Ehegatten und deren minderjährige Kinder. Den Ehegatten gleichgestellt sind die eingetragenen Partnerinnen und Partner und die in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen.

Die Dublin III-Verordnung sieht für den Begriff «Familienangehörige» eine neue Definition vor (Art. 2 Bst g). Neu gehören nicht nur Ehegatten und minderjährige Kinder zur Familie, sondern auch Personen, die für unverheiratete, minderjährige Asylgesuchsteller rechtlich oder in der Praxis «verantwortlich» sind.

Daher ist Artikel 1a Buchstabe e AsylV 1 soweit zu ergänzen, dass in Dublin-Fällen der Familienbegriff gemäss Dublin III-Verordnung dem Familienbegriff in der AsylV 1 entspricht.

Artikel 7 Absätze 2^{bis} und 3

Artikel 7 befasst sich mit der besonderen Situation von Minderjährigen im Asylverfahren im weiteren Sinn. Dies betrifft somit auch das Dublin-Verfahren, das regelt, welcher Dublin-Staat für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist.

Die geltenden Absätze 1 und 2 bleiben unverändert. Hingegen ist Absatz 3 zu präzisieren und ein neuer Absatz 2^{bis} zu schaffen. In erster Linie haben die kantonalen Behörden allgemein der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend den Schutz von Minderjährigen und das Vormundschaftsrecht Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sind die Rolle, die Zuständigkeiten und die Aufgaben der Vertrauensperson zu bestimmen, die im Fall eines unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) ernannt wird, wie dies der Gesetzgeber in Artikel 17 Absatz 5 AsylG²¹ wünscht.

Es wird vorgeschlagen, dass die Behörde eine Vertrauensperson ernennt, die den UMA vertritt und die über Kenntnisse des Asylrechts und des Rechts über das Dublin-Verfahren verfügt (Abs. 3). Zu den Aufgaben der Vertrauensperson gehören namentlich die Beratung vor und während der Befragungen, die Unterstützung bei der Nennung und Beschaffung von Beweismitteln sowie der Beistand im Verkehr mit Behörden und Einrichtungen des Gesundheitswesens. Diese Regelung ermöglicht eine Vereinheitlichung der heutigen Praxis, die von Kanton zu Kanton unterschiedlich zu sein scheint. Den Wünschen, die diesbezüglich in der Vernehmlassung im Rahmen der Vorlage zur Übernahme der Dublin III- und Eurodac-Verordnung geäußert wurden, wird somit Rechnung getragen.

Es ist aber klar, dass die Kantone grundsätzlich Schutzmassnahmen wie eine Beistand- oder Vormundschaft einsetzen müssen. Da die Bestellung eines Beistands oder Vormunds häufig eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, müssen angemessene Schutzmassnahmen rasch getroffen werden können, um die unbegleitete minderjährige ausländische Person im Rahmen des Asyl- bzw. Dublin-Verfahrens zu unterstützen und zu vertreten.

²¹ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl 2014 2587 und BBl 2014 2643.

Absatz 2^{bis} präzisiert die Dauer der Unterstützung durch die Vertrauensperson. Im üblichen Asylverfahren beginnt diese ab den ersten wichtigen Verfahrensschritten im Empfangs- und Verfahrenszentrum und dauert bis zum Inkrafttreten des Asyl- oder Wegweisungsentscheids, also entweder bis zum Ablauf der ungenutzten Beschwerdefrist oder bis zum endgültigen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts.

In Bezug auf das Dublin-Verfahren ist zu präzisieren, dass ab der Eröffnung und bis zum Abschluss des Verfahrens eine Vertrauensperson den UMA begleiten muss. Das Dublin-Verfahren wird generell immer eröffnet, da die Schweiz prüfen muss, welcher Dublin-Staat für die in seinem Hoheitsgebiet eingereichten Asylgesuche zuständig ist. Dieses Verfahren läuft entweder bis die Schweiz sich zur Behandlung des Asylgesuchs entschliesst, weil sie der zuständige Dublin-Staat ist oder werden will, oder bis die Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Dublin-Staat effektiv erfolgt. Somit ist in einem Dublin-Verfahren bereits bei der ersten Befragung zur Person (BzP) eine Vertrauensperson zu bestimmen, die diese Funktion bis zur effektiven Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Dublin-Staat wahrnimmt. Dies bedeutet insbesondere, dass auch bei der Anordnung einer Ausschaffungshaft nach Artikel 76a²² AuG die Unterstützung der betroffenen Person durch eine Vertrauensperson gewährleistet sein muss.

Wenn die Schweiz sich als zuständiger Dublin-Staat erklärt und ein nationales Verfahren eröffnet wird, behält die ernannte Vertrauensperson ihre Funktion bei.

Die übrigen Absätze von Artikel 7 bleiben unverändert.

Artikel 11a Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung. Der Verweis auf die Dublin III-Verordnung und die entsprechende Fussnote sind nachzuführen.

Artikel 29a Absätze 1 und 4

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung. In Absatz 1 sind der Verweis auf die Dublin III-Verordnung und die entsprechende Fussnote nachzuführen.

In Absatz 2 sind der Verweis auf die am 30. Januar 2014 verabschiedete Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014²³ zur Änderung der Dublin-Durchführungsverordnung (Verordnung [EG] Nr. 1560/2003²⁴) und die entsprechende Fussnote anzupassen.

Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 änderte die Kommission die bisher geltende Durchführungsverordnung zum Dublin-Verfahren, um sie mit den neuen Rechtsgrundlagen des Dublin/Eurodac-Besitzstands in Einklang zu bringen. So wurden einerseits die Regelungen zur Zusammenarbeit der zuständigen Dublin-Behörden im Hinblick auf die Übermittlung und Behandlung von Aufnahme-, Wiederaufnahme- und Informationersuchen sowie in Bezug auf die Durchführung von Überstellungen präzisiert.

²² Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands), BBl **2014** 2675 und BBl **2014** 2730.

²³ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 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 Asylantrags zuständig ist, ABl. L 39 vom 8.2.2014, S. 1.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. 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 Asylantrags zuständig ist, ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 2 (vgl. Art. 1 DAA).

Materiell beinhalten die Neuerungen andererseits u. a. die Bereitstellung von gemeinsamen Informationsbroschüren, die grundlegende Überarbeitung der verschiedenen zu verwendenden Formulare sowie eine Anpassung der Vorgaben zum Vorgehen bezüglich unbegleiteter Minderjähriger bzw. zur Zusammenführung von Familienmitgliedern, zur Vorbereitung und Übermittlung von Aufnahme- und Wiederaufnahmeersuchen sowie zur Durchführung von Überstellungen (Beschleunigungsgebot, Bedingungen für den Austausch von Gesundheitsdaten etc.).

Artikel 29b (neu) Wiederaufnahme des Asylverfahrens aufgrund der Zuständigkeit nach Dublin

Der neue Artikel 35a AsylG hält fest, dass eine Person Anspruch auf Prüfung ihres Asylgesuchs hat, wenn die Schweiz aufgrund der Dublin III-Verordnung für diese Prüfung zuständig ist; dies bedeutet, dass ein aufgrund eines Rückzugs oder wegen Verschwindens allenfalls bereits abgeschriebenes Asylgesuch wieder aufgenommen werden muss. Diese neue Bestimmung wird im neuen Artikel 29b AsylV 1 präzisiert.

Absatz 1 regelt, dass die Wiederaufnahme des Asylverfahrens in einer Zwischenverfügung festzuhalten ist. Absatz 2 hält fest, welcher Kanton zuständig ist, wenn bereits ein früheres Asylverfahren in der Schweiz durchgeführt wurde.

Die Absätze 1 und 2 entsprechen den Absätzen 2 und 3 des früheren Artikels 29 AsylV 1, welcher durch Ziffer I der Änderung der AsylV 1 vom 13. Dezember 2013, mit Wirkung ab dem 1. Februar 2014²⁵, aufgehoben wurde, da die rechtliche Grundlage (Art. 35a AsylG) im Rahmen der Wegfalls der meisten Nichteintretenstatbestände im Asylgesetz im Rahmen der letzten Asylgesetzrevision aufgehoben wurde.

Artikel 29c (neu) Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden

Dieser neue Artikel regelt die Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden des zuständigen Dublin-Staates. In dieser Phase ist genauer zu bestimmen, welche Entscheide anerkannt werden können; somit sind Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe f und Artikel 31b AsylG zu konkretisieren. Im Wesentlichen sind dies materielle Entscheide, welche die Ablehnung des Asylgesuchs und die Wegweisung der betroffenen Person in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat verfügen. Es handelt sich somit um Entscheide von Dublin-Staaten, die feststellen, dass die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nach Artikel 32 der Richtlinie 2013/32/EU²⁶ (Abs. 1 Bst. a) nicht erfüllt sind. Daneben können dies auch Nichteintretensentscheide sein, aber nur wenn es sich um einen Folgeantrag handelt, der kein neues Element im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 2013/32/EU (Abs. 1 Bst. b) enthält. Diese Richtlinie ist für die Schweiz zwar nicht verbindlich, sie ermöglicht aber, auf europäischer Ebene zu bestimmen, welche Art von Entscheiden zu einem Nichteintretensentscheid nach Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe f AsylG führen können.

Eine materielle Prüfung der Entscheide der Dublin-Staaten wird nicht vorgenommen. Die Schweizer Behörden müssen dennoch prüfen, ob der Wegweisungsvollzug weiterhin zulässig, zumutbar und möglich ist.

²⁵ AS 2013 5347

²⁶ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60.

Und schliesslich verweist Absatz 2 auf die Richtlinie 2001/40/EG²⁷ und die Entscheidung 2004/191/EG²⁸. Diese befassen sich mit der Rückzahlung der Vollzugskosten, die sich bei der Wegweisung einer ausländischen Person durch die Schweiz ergeben, während ein anderer Dublin-Staat eigentlich für den Wegweisungsvollzug zuständig wäre. Die gewählte Formulierung entspricht der aktuellen Formulierung von Artikel 83a VZAE. Dieser Artikel bezieht sich bereits heute auf Wegweisungsentscheide eines Schengen-Staates, wenn eine Person die Voraussetzungen für die Einreise in den Schengen-Raum nach Artikel 5 Absatz 1 SGK nicht erfüllt.

Das SEM muss die Rückerstattung und den Ausgleich der Kosten beantragen und mit den Dublin-Staaten eine diesbezügliche Praxis entwickeln, die den europäischen Gesetzgebungsakten entspricht.

B. Asylverordnung 3 (AsyIV 3)

Artikel 6b (neu) Bekanntgabe von Daten an einen Dublin-Staat

Die Dublin III-Verordnung hält in Artikel 31 fest, welche relevanten Informationen zwischen den Dublin-Staaten vor der Überstellung ausgetauscht werden sollen, um einerseits eine menschenwürdige Art und Weise der Überstellung zu garantieren und andererseits die effiziente und rasche Weiterführung des Asyl- resp. Wegweisungsverfahrens im zuständigen Dublin-Staat zu erleichtern. Diese Daten müssen möglichst frühzeitig vor der Überstellung übermittelt werden. Dieser Informationsaustausch erfolgt mittels «DublinNet»²⁹ zwischen den zuständigen Behörden. Diese Daten dürfen nur für den oben genannten Zweck übermittelt werden und dürfen nicht weitergeleitet werden. Zur Erleichterung dieses Informationsaustausches soll für die Übermittlung ein Standardformular verwendet werden.

Diese Pflicht zur «aktiven Information» ist im Dublin-Verfahren neu und wird in Artikel 31 Dublin III-Verordnung ausführlich geregelt. Der Klarheit halber wird diese Informationsübermittlung in die AsyIV 3 ausgenommen. Der neue Artikel 6b regelt in seinem Absatz 1 diese Informationsübermittlung.

Artikel 32 regelt als «lex specialis» zu Artikel 31 die Übermittlung von Daten, die unmittelbar für die medizinische Verordnung bei einer Überstellung notwendig sind. Alle über die in Artikel 31 genannten Gesundheitsdaten hinausgehenden Daten dürfen grundsätzlich nur mit Einwilligung der betroffenen Person, nur zwischen Angehörigen von Gesundheitsberufen und nur zum Zwecke der medizinischen Versorgung oder Behandlung übermittelt werden. Die Informationen können auch Angaben zur körperlichen und geistigen Gesundheit beinhalten.

Bei Dublin-Fällen findet in der Schweiz beim Gesuchsteller keine Anhörung zu den Asylgründen statt. Daher wird dem SEM in der Regel nicht bekannt sein, ob ein Gesuchsteller Opfer von Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen von Gewalt wurde. Diese Daten werden, da sie in der Regel nicht erhoben werden, auch nicht an den zuständigen Dublin-Staat weitergegeben werden können.

²⁷ Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 34.

²⁸ Entscheidung 2004/191/EG des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, ABl. L 60 vom 27.2.2004, S. 55.

²⁹ Bei «DubliNet» handelt es sich um einen elektronischen Datenübermittlungskanal zwischen den nationalen Asylbehörden. Das «DublinNet» verwendet ein Datenübermittlungssystem, welches einen hohen Sicherheitsgrad für die übermittelten Daten über die Asylsuchenden garantiert.

Machen jedoch heute die Gesuchsteller vor der Überstellung medizinische Gründe geltend, dann hat der für den Vollzug der Wegweisung zuständige Kanton einen allfälligen Medizinalfall rechtzeitig dem Dublin Office des SEM bekanntzugeben. Die Bekanntgabe erfolgt über das Einreichen eines Arztberichts, welchem die nötigen Informationen für die Behandlung bzw. für die Weiterbehandlung des Betroffenen entnommen werden können. Das Dublin Office orientiert – jeweils im Vorfeld der Überstellung – den zuständigen Dublin-Staat, indem der Arztbericht mittels Fax oder «DubliNet» übermittelt wird (und zwar übersetzt). Die Arztberichte selbst werden in physischer Form ins Dossier gelegt.

Bei diesen Daten, welche die Gesundheit der Gesuchsteller betreffen, handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 3 Buchstabe c Datenschutzgesetz (DSG)³⁰. Die Dublin-III Verordnung bietet jedoch datenschutzrechtlich gesehen eine genügende Gesetzgrundlage. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wird jedoch ein Absatz 2 in den neuen Artikel 6b AsylV 3 eingefügt.

Artikel 11 (neu) Fingerabdruckspezialistinnen und -spezialisten

Der neue Artikel 102a^{ter} AsylG sieht die Schaffung der Funktion eines Fingerabdruckspezialisten gemäss der neuen Eurodac-Verordnung vor. Dieser muss bei der Übermittlung von Fingerabdruckdaten durch das Zentralsystem prüfen, ob diese Daten mit den Fingerabdrücken, über welche die Schweiz verfügt, übereinstimmen. In dieser Phase ist zu bestimmen, welche Einheit für diese Überprüfungen zuständig ist. Es wird vorgeschlagen, den AFIS-DNA Service des Bundesamtes für Polizei (fedpol) mit dieser Aufgabe zu betrauen. Er überprüft bereits heute Fingerabdruckdaten, dies jedoch im Rahmen der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten³¹.

Artikel 11 Absatz 1 AsylV 3 bestimmt den AFIS-DNA Service von fedpol als zuständige Stelle und legt fest, wie beim Erhalt von Fingerabdruckdaten durch das SEM zu verfahren ist. Die Daten sind über ein technisches Hilfsmittel zugänglich zu machen, damit die Spezialistin oder der Spezialist die Eurodac-Resultate mit den in der Schweiz erfassten Fingerabdrücken vergleichen kann (Abs. 2). Das SEM und die interessierten Dienststellen werden so rasch wie möglich über das Ergebnis – sei dies positiv oder negativ – informiert. Bei einem negativen Ergebnis erhalten die Dienststellen eine Meldung, dass die Person im Eurodac nicht bekannt ist. In diesem Fall sind die interessierten Dienststellen namentlich die Empfangs- und Verfahrenszentren und das Dublin Office des SEM.

Bei fehlender Übereinstimmung der Fingerabdrücke sind die Daten möglichst rasch zu löschen (Abs. 3), und das SEM (nationale Kontaktstelle) setzt die Agentur eu-LISA sowie die Europäische Kommission spätestens innerhalb von drei Arbeitstagen darüber in Kenntnis (Abs. 4). Diese Regelung wird aus Transparenzgründen von der Eurodac-Verordnung (Art. 25 Abs. 5) übernommen.

Ausserdem legt die AsylV 3 zwei weitere Fälle fest, in denen das SEM den AFIS-DNA Service beauftragen muss (Abs. 5). Es handelt sich um Fälle, in denen die Zentraleinheit Daten, die markiert oder vorzeitig gelöscht wurden, den Staaten übermittelt, welche die Daten der betroffenen Person erfasst haben. In diesem Fall ist die Übereinstimmung der Fingerabdrücke zu prüfen und die Markierung oder die vorzeitige Löschung der von den Schweizer Behörden vorgängig erfassten Daten vorzunehmen (Art. 18 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 Eurodac-Verordnung).

³⁰ SR 235.1

³¹ SR 361.3

Art. 11a **Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung oder Löschung von Daten im Eurodac**

Artikel 11a übernimmt den Inhalt von Artikel 6 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)³² und von Artikel 19 der ZEMIS-Verordnung³³. Diese Artikel sind immer noch die Grundlage für die Rechte der betroffenen Personen, namentlich für das Recht auf Auskunft, das Recht auf Information über die Beschaffung von Personendaten und das Recht auf Berichtigung und Löschung von Daten. Artikel 29 der Eurodac-Verordnung regelt in den Absätzen 4–15 das Recht auf Auskunft, auf Berichtigung und auf Löschung der Daten im System.

Absatz 1

Macht eine Person ihr Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung und Löschung der Daten im Eurodac geltend, so hat sie sich über ihre Identität auszuweisen und ein schriftliches Gesuch beim SEM einzureichen. Artikel 29 Absatz 9 der Eurodac-Verordnung verlangt zudem, dass die betroffene Person ihre Fingerabdrücke abnehmen lässt.

Absatz 2

Die Schweiz hat die Auskunftsgesuche im Einvernehmen mit den Staaten zu bearbeiten, welche die Daten erfasst haben. Ein Auskunftsgesuch wird von einem einzigen Staat bearbeitet.

Absatz 3

Die in Absatz 3 vorgesehenen Auskunftsgesuche werden gemäss den Bestimmungen der Eurodac-Verordnung registriert. Zudem wird gemäss Artikel 29 Absatz 11 der Eurodac-Verordnung der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) über die Auskunftsgesuche sowie die Art und Weise ihrer Behandlung informiert.

Absatz 4

Können die Schweizer Behörden Daten nicht berichtigen oder löschen, weil sie von einem anderen Staat erfasst wurden, so muss das SEM diesen kontaktieren.

Absatz 5

Jedes Gesuch ist unverzüglich zu bearbeiten. Unter «unverzüglich» wird hier eine kürzestmögliche Zeitspanne nach Gesuchseinreichung verstanden.

Absatz 6

Ein begründeter Entscheid ist nur dann zu verfassen, wenn die Auskunft über Daten oder die Berichtigung oder Löschung der Daten verweigert wird.

Artikel 11b **Haftung in Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac**

In der Eurodac-Verordnung ist kein Schadenersatz für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac vorgesehen. In Artikel 37 der Eurodac-Verordnung wird jedoch festge-

³² SR 142.51

³³ SR 142.513

halten, dass jeder Staat im Rahmen des Betriebs des Eurodac Haftung trägt. Folglich muss die Haftung der Schweiz gegenüber Dritten in der vorliegenden Verordnung geregelt werden. Personen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Eurodac Schaden erleiden, haben einen Anspruch auf Schadenersatz. Dieser Anspruch sowie das entsprechende Verfahren werden durch das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz)³⁴ geregelt. Im Rahmen der Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz die Frage der Schadenersatzforderungen in Verbindung mit dem Betrieb des Schengener Informationssystems (SIS) in diesem Gesetz geregelt. Die einschlägigen Artikel sehen unter anderem – unabhängig von der Person, die den Schaden verursacht hat – eine Kausalhaftung des Bundes vor, verbunden mit der Möglichkeit, auf den Kanton zurückzugreifen, bei dem die verantwortliche Person angestellt ist. Es ist sinnvoll, die für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac geltenden Artikel des Verantwortlichkeitsgesetzes auch hier analog anzuwenden.

Artikel 11c Aufsicht über die Bearbeitung von Eurodac-Daten

Als oberste Aufsichtsbehörde ist der EDÖB beauftragt, die Bearbeitung der Personendaten zu beaufsichtigen. Er ist die nationale Aufsichtsbehörde im Sinne der Eurodac-Verordnung.

Er ist ebenfalls die Kontaktstelle für den Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Artikel 12 Datensicherheit

Der bisherige Artikel 12 AsylV 3 wird ersetzt durch einen neuen Artikel, der sich ebenfalls mit der Datensicherheit befasst. Der neue Artikel entspricht der Regelung, die im Bereich Datensicherheit für Datenbanken üblich ist, so zum Beispiel in Artikel 17 Absatz 1 der ZEMIS-Verordnung oder in Artikel 34 VIS-Verordnung (VISV)³⁵. Er gilt für die Datenbearbeitung im Rahmen der verschiedenen Datenbanken im Asylbereich, einschliesslich Eurodac.

C. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 83a

Artikel 83a VZAE regelt bereits heute die Möglichkeit, ausländische Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid eines Schengen-Staates in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat wegzuweisen. Dieser Artikel ist leicht anzupassen. Absatz 1 bestimmt, welche Entscheide zu einer Wegweisung gestützt auf Richtlinie 2001/40/EG führen können. Dies betrifft ausländische Personen, welche die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 Absatz 1 SGK nicht erfüllen (Abs. 1).

Absatz 2 präzisiert, dass die Kantone prüfen müssen, ob der Wegweisungsvollzug zulässig, zumutbar und möglich ist. Ist dies der Fall, erlassen sie eine Verfügung.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Absatz 2 und regelt die Kostenrückerstattung für Wegweisungen, die anstelle eines anderen Schengen-Staates vollzogen wurden.

³⁴ SR 170.32

³⁵ SR 142.512

Artikel 87 Absatz 4

Absatz 4 von Artikel 87 VZAE muss angepasst werden, um zu präzisieren, dass nur die Fingerabdrücke im Zusammenhang mit einem Schengen-Aufenthaltstitel betroffen sind. Artikel 71c VZAE befasst sich mit den Daten, die auf dem Chip des biometrischen Schengen-Ausländerausweises gespeichert sind. Auf diesen Artikel wird somit einzig aus Gründen der Klarheit und Transparenz verwiesen.

Kapitel 10a Eurodac

In der VZAE ist ein neues Kapitel zu Eurodac vorgesehen.

Artikel 87a (neu) Fingerabdruckspezialistinnen und -spezialisten

In der VZAE ist ein neuer Artikel einzufügen, der dem neuen Artikel 11 AsylV 3 entspricht. Artikel 111i Absatz 6 AuG sieht vor, dass ein Antrag auf Abgleich im Eurodac gestellt werden kann, wenn ausländische Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhalten, angehalten werden. Auch in diesem Fall sind die Resultate, die vom Eurodac-Zentralsystem an das SEM übermittelt werden, zu überprüfen. Diese Überprüfung obliegt einer Fingerabdruckspezialistin oder einem Fingerabdruckspezialisten gemäss Artikel 102a^{ter} AsylG.

Der neue Artikel 87a VZAE soll die administrative Angliederung der Fingerabdruckspezialisten im Ausländerbereich festlegen. Wie im Fall von Asylsuchenden ist der AFIS-DNA Service von fedpol (Abs. 1) mit diesen Überprüfungen betraut. Das Verfahren ist identisch mit demjenigen im Asylbereich und berücksichtigt die Bestimmungen der neuen Eurodac-Verordnung (Abs. 2). Deshalb wird auf Artikel 11 AsylV 3 verwiesen. Die Einheiten, die bei einer Übereinstimmung der Fingerabdrücke informiert werden, können auch Dienststellen einer kantonalen Behörde sein, wenn das SEM einen entsprechenden Antrag auf Abgleich im Eurodac erhalten hat. Die kantonalen Migrationsbehörden können nämlich einen Antrag auf Abgleich der Fingerabdrücke stellen, nachdem sie Personen aufgegriffen haben, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und die kein Asylgesuch eingereicht haben.

Bei fehlender Übereinstimmung der Fingerabdrücke werden den interessierten Dienststellen die Resultate ebenfalls übermittelt. Das SEM unternimmt die erforderlichen Schritte gemäss Eurodac-Verordnung und setzt insbesondere die Agentur eu-LISA und die Europäische Kommission darüber in Kenntnis.

Artikel 87b Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung oder Löschung der Daten im Eurodac

Das Recht auf Auskunft, auf Berichtigung oder auf Löschung der Eurodac-Daten ist bereits in Artikel 11a AsylV 3 geregelt. Artikel 87b verweist deshalb auf diese Bestimmung.

Artikel 87c Haftung im Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac

Die Haftung im Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac ist ebenfalls in der VZAE geregelt. Es handelt sich um die gleiche Bestimmung wie Artikel 11b AsylV 3, weshalb wir auf den erläuternden Kommentar zu diesem Artikel verweisen.

Artikel 87d Aufsicht über die Bearbeitung von Daten des Eurodac und Datensicherheit

Dieser Artikel regelt die Aufsicht über die Bearbeitung der Eurodac-Daten sowie die Datensicherheit. Hier ist ein Verweis auf die Artikel 11c und 12 AsylV 3 vorgesehen. Wir verweisen auf den erläuternden Kommentar zu diesen Artikeln.

Artikel 88a (neu) Besondere Situation von unbegleiteten Minderjährigen

Der besonderen Situation von unbegleiteten Minderjährigen ist auch im Ausländerbereich Rechnung zu tragen. Daher ist in der VZAE ein Artikel einzufügen, der mit Artikel 7 AsylV 1 vergleichbar ist.

Zunächst wird festgehalten, dass die Behörden im Wegweisungsverfahren mithilfe wissenschaftlicher Methoden das Alter der ausländischen Person bestimmen und prüfen können, ob es mit dem angegebenen Alter übereinstimmt (Abs. 1). Dieser Absatz übernimmt den bereits in Artikel 102 Absatz 1^{bis} AuG festgelegten Grundsatz. Daher ist Artikel 88a VZAE ähnlich wie Artikel 7 AsylV 1 aufgebaut.

Ausserdem müssen die Behörden, wie im Fall von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, für unbegleitete Minderjährige, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, eine Vertrauensperson bestimmen, falls eine vormundschaftliche Massnahme nicht rasch veranlasst werden kann (Abs. 2). Ähnlich wie dies im Asylbereich vorgesehen ist, endet das Mandat der Vertrauensperson, wenn eine vormundschaftliche Massnahme veranlasst wird oder wenn die betroffene Person volljährig wird.

Es geht hier ebenfalls um eine Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen mit dem Ziel, die betroffenen Personen im Wegweisungsverfahren und allenfalls bei einer Administrativhaft zu beraten und zu vertreten (Abs. 3). Diese Begleitung dauert während des gesamten Verfahrens an, einschliesslich im Fall einer Administrativhaft nach Artikel 76a AuG, wenn die betroffene Person in einen zuständigen Dublin-Staat, in dem ein Asylverfahren geführt wird oder wurde, überführt werden soll. Die Vertrauensperson muss zu diesem Zweck über Kenntnisse des Asylrechts und des Rechts über das Dublin-Verfahren verfügen.

Zu den Aufgaben der Vertrauensperson gehören namentlich die Beratung im Wegweisungsverfahren und bei einer Administrativhaft, die Unterstützung bei der Nennung und Beschaffung von Beweismitteln sowie der Beistand im Verkehr mit Behörden und Einrichtungen des Gesundheitswesens (Abs. 4).

Die zuständige kantonale Behörde ist verpflichtet, die verschiedenen Migrationsbehörden auf kantonaler und Bundesebene sowie die minderjährige Person über die Ernennung einer Vertrauensperson zu informieren (Abs. 5).

D. Testphasenverordnung (TestV)

Die Testphasenverordnung muss aufgrund der neuen Gesetzesgrundlage, die das Parlament am 26. September 2014 im Rahmen der Dublin III-Verordnung verabschiedet hat, angepasst werden. Die TestV weicht vom geltenden Recht ab, denn sie regelt die Testphasen, die zurzeit im Testzentrum Zürich durchgeführt werden.

Artikel 5 Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Asylsuchende

In erster Linie ist der Verpflichtung, die sich aus der Dublin III-Verordnung ergibt und wonach für minderjährige Asylsuchende im Dublin-Verfahren ein angemessener Rechtsbeistand

während des gesamten Verfahrens zu gewährleisten ist, Rechnung zu tragen. Diese Unterstützung beginnt grundsätzlich mit der Einreichung eines Asylgesuchs in der Schweiz und endet mit der Dublin-Überstellung oder mit der Behandlung des Gesuchs durch die Schweiz im nationalen Verfahren. Wenn die Schweiz sich als zuständiger Dublin-Staat erklärt, ist das für unbegleitete Minderjährige im nationalen Verfahren geltende Recht massgebend. Der in der Testphase vorgesehene Rechtsbeistand ist also bis zur Rechtskraft des Entscheids im beschleunigten Verfahren oder bis zum Entscheid über die Durchführung eines Verfahrens ausserhalb der Testphasen gewährleistet (Art. 25 Abs. 3 TestV).

Absatz 1 von Artikel 5 bleibt unverändert und legt fest, dass die Rechtsvertretung nach Artikel 25 TestV auch die Aufgaben einer Vertrauensperson erfüllt, solange sich unbegleitete minderjährige Asylsuchende in einem Zentrum des Bundes aufhalten. Denn aufgrund der Rechtsvertretung, die in den Zentren des Bundes von Amtes wegen bestellt wird, ist nicht zusätzlich eine Vertrauensperson zu bestimmen. In diesem Fall sind die Anforderungen der Dublin III-Verordnung erfüllt.

Artikel 25 TestV sieht vor, dass im Fall eines Dublin-Verfahrens die Rechtsvertretung mit Eintreten der Rechtskraft des Dublin-Nichteintretensentscheids endet. Diese Bestimmung widerspricht jedoch grundsätzlich der Dublin III-Verordnung. Deshalb ist die Unterstützung durch die Vertrauensperson bis zum Abschluss des Verfahrens, also bis zur Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Dublin-Staat, zu gewährleisten. Ein neuer Absatz 2 in Artikel 5 muss somit präzisieren, dass eine Vertrauensperson nach Artikel 7 AsylV 1 zu ernennen ist, sobald die Rechtsvertretung in einem Zentrum des Bundes endet.

Deshalb wird vorgeschlagen, dass grundsätzlich die Kantone, die für den Vollzug der Dublin-Überstellungen zuständig sind, zum Zeitpunkt der Entscheideröffnung im Hinblick auf den Vollzug der Dublin-Überstellung eine Vertrauensperson bestimmen, und zwar vor einer allfälligen Haftanordnung nach Artikel 76a AuG. Die Vertrauensperson ist über diesen Sachverhalt zu informieren, bevor eine unbegleitete minderjährige Person inhaftiert wird (Art. 80a Abs. 6 AuG).

Eine Ausnahme ist in Absatz 3 von Artikel 5 vorgesehen. Falls eine Dublin-Überstellung innerhalb weniger Tage erfolgen und direkt ab einem Zentrum des Bundes organisiert werden kann, besteht die Möglichkeit, die Rechtsvertretung zu verlängern. Dadurch kann bei einem unproblematischen Verfahren die Rechtsvertretung um einige Tage bis zur effektiven Wegweisung der betroffenen Person verlängert werden. Diese Vorgehensweise dürfte in bestimmten Fällen wirksamer sein und weniger Verwaltungskosten verursachen.

Artikel 16 Absatz 4 *betrifft nur die französische und italienische Fassung*

Artikel 102a^{bis} AsylG wurde im Rahmen der Dublin/Eurodac-Vorlage geändert. Jedoch ist es nicht notwendig, den aktuellen Verweis in Absatz 4 von Artikel 16 der TestV anzupassen. Lediglich die in Absatz 2 von Artikel 102a^{bis} AsylG genannten Daten sind innerhalb von 72 Stunden an das Zentralsystem zu übermitteln. Die Übermittlung dieser Daten hat in der Vorbereitungsphase zu erfolgen und erlaubt auch den Eurodac-Abgleich im Sinne von Absatz 3 von Artikel 102a^{bis} AsylG. Die Daten, die in Artikel 102a^{bis} Absatz 2^{quater} AsylG genannt werden, sind ihrerseits später zu übermitteln.

Zudem wird der Ausdruck „in der Regel“ in der französischen und italienischen Fassung von Artikel 16 Absatz 4 gestrichen, da dieser Datenaustausch in den Zentren des Bundes ohne Ausnahme in der Vorbereitungsphase zu erfolgen hat.

Artikel 18 Absatz 3, Fussnote

In Absatz 3 ist der Verweis auf die neuen Artikel 22 und 25 der Dublin III-Verordnung und die entsprechende Fussnote nachzuführen.

Artikel 39 Absatz 3 (neu)

Im Rahmen der dringlichen Gesetzesänderungen, welche am 29. September 2012 in Kraft getreten sind, wurde Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG dahingehend ergänzt, dass das SEM die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs in Haft nehmen kann, wenn der Wegweisungsentscheid in einer Empfangsstelle oder in einem besonderen Zentrum nach Artikel 26 Absatz 1^{bis} AsylG eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.

In der TestV wurde in Artikel 39 jedoch davon abweichend vorgesehen, dass die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ausschliesslich durch den Standortkanton angeordnet werden kann.

Artikel 76a AuG regelt, unter welchen Voraussetzungen die Administrativhaft in Dublin-Fällen angeordnet werden und wie lange diese dauern kann. Zudem wird die Untertauchensgefahr definiert. Artikel 80a AuG regelt die Haftanordnung und Haftüberprüfung im Dublin-Verfahren. Dieser Artikel sieht vor, dass die Haftanordnung in Dublin-Fällen sowohl durch das SEM als auch durch den Standortkanton angeordnet werden kann.

Da weiterhin vorgesehen ist, dass auch in Dublin-Fällen nur der Standortkanton im Rahmen des Testbetriebs die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft anordnen kann, wird einerseits der Verweis auf die abweichenden Gesetzesbestimmung im Titel des Artikels 39 angepasst und andererseits ein neuer Absatz 3 eingefügt, welcher dies festhält.

E. Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

Art. 8 Abs. 3 und 3^{bis}

Die Bestimmungen der bisherigen Absätze 3 und 3^{bis} werden konziser formuliert und in einem einzigen Absatz (neuer Absatz 3) zusammengefasst. Absatz 3^{bis} wird somit aufgehoben.

Gemäss dem bisherigen Absatz 3^{bis} reicht allein der Umstand, dass die Ausländerin oder der Ausländer vorläufig aus der Schweiz ausreist, dass die Verpflichtung der Garantin oder des Garanten endet. Dies ist offenbar nicht so gewollt. Hier ist die Ausreise aus dem Schengen-Raum zu erwähnen, und nicht nur die Ausreise aus der Schweiz. Der Klarheit halber wird der Verweis auf das *Datum der Einreise in der Schweiz* in Absatz 3 ersetzt durch einen Verweis auf das *Datum der Einreise in den Schengen-Raum*. Gleichzeitig wird die Bestimmung über das Ende der Verpflichtung (zwölf Monate nach dem Einreisedatum) in diesen Abschnitt aufgenommen. Ausserdem wird nicht mehr unterschieden zwischen visumpflichtigen und nicht visumpflichtigen Ausländerinnen und Ausländern. Dies bedeutet, dass für diese beiden Personenkategorien die Frist mit dem Datum der Einreise in den Schengen-Raum beginnt, und nicht mit dem Datum der Visumausstellung.