

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
CH-3000 Bern

Geht elektronisch an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 13. Oktober 2025

Vernehmlassung 2025/7: Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (nachfolgend: FIZ) bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die FIZ arbeitet seit rund 40 Jahren zum Thema Menschenhandel. Zu ihrem Angebot gehört u.a. die Abteilung Opferschutz Menschenhandel (OM), in dem jährlich ca. 350 Opfer von Menschenhandel beraten und stationär in Schutzunterkünften untergebracht werden. Eine Zielgruppe von OM sind Betroffene von Menschenhandel im Asylbereich. Im Zeitraum von 2019-2024 hat die FIZ rund 300 Opfer von Menschenhandel, die sich in der Schweiz in einem Asylverfahren befanden, beraten und unterstützt. Die Erfahrungen mit dieser Zielgruppe haben gezeigt:¹ Alle Faktoren, welche Betroffene von Menschenhandel vulnerabel machen, sind bei asylsuchenden Opfern nochmals deutlich akzentuiert. Die fehlenden sicheren und legalen Migrationswege sind einer der grössten Risikofaktoren, um (erneut) Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden. Auch die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens hat sich für diese Zielgruppe als besonders problematisch erwiesen, weil die nötigen Abklärungen zum

¹ Für eine vertiefte Übersicht der Erkenntnisse sowie detaillierte Fallgeschichten siehe: «FIZ Projektbericht. Endlich in Sicherheit? Betroffene von Menschenhandel im Schweizer Asylsystem», 2024. Abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ_Asylbericht_dt_digital_240709.pdf.

Tatbestand sowie den nötigen Schutzmassnahmen innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich sind. Entgegen Versprechungen vor Einführung des beschleunigten Verfahrens, dass solch komplexe Fälle ins erweiterte Verfahren überführt werden würden, befindet sich der Grossteil von Opfern von Menschenhandel standardmässig im Dublin-Verfahren –es gab keine humanitären Selbsteintritte explizit aufgrund von Menschenhandel bei unseren Klient*innen. Die Praxis macht deutlich: Die Einhaltung der Fristen und Abläufe des Asylverfahrens, insbesondere aber auch eine strikte Anwendung des Dublin-Verfahrens aufgrund von politischem Druck werden klar höher gewichtet als die Schutzpflichten gegenüber Opfern von Menschenhandel. Dies hat der Schweiz jüngst auch Rügen des Frauenrechtsausschusses CEDAW eingebracht: In gleich drei Urteilen² wird der Schweiz vorgeworfen, dass es nicht rechtens war, dass sie Opfer von Menschenhandel, sexualisierter und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt, ohne vorher ein individualisiertes, trauma-sensibles und geschlechts-sensibles Risk-Assessment über das reale Risiko von einer Re-Traumatisierung durchzuführen, in das Dublin-Land Italien, resp. ins Rückübernahmeland Griechenland zurückführen wollte.³

Die FIZ ist deshalb über die geplanten Änderungen, die im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts zur Übernahme in der Schweiz vorgeschlagen sind, alarmiert und entsetzt. Der Mangel an flankierenden Massnahmen und die fehlende Priorisierung von Schutzpflichten wird mit den geplanten Änderungen dazu führen, dass der Zugang zu Schutz für geflüchtete Personen nochmals massiv erschwert wird – auch in der Schweiz. Die vorgeschlagenen Änderungen begünstigen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt auf der Flucht und innerhalb Europas zusätzlich und stehen jüngsten Gerichtsurteilen des UNO Frauenrechtsausschusses CEDAW diametral entgegen.

Im Folgenden werden wir auf einzelne, besonders problematische Aspekte der geplanten Änderungen eingehen und zeigen anhand eines Fallbeispiels auf, wie sich diese für Betroffene von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, auswirken würde. In einem zweiten Teil nehmen wir spezifisch Bezug auf einzelne Gesetzesänderungen und Anpassungen.

Detaillierte Bemerkungen

Fallbeispiel Malaika⁴

„Aber wir waren immer zusammen. Wir sind doch Schwestern. Weshalb muss sie nun nach Kroatien zurück und ich nicht?“, fragte uns Juma verzweifelt. Zu Malaika gab es einen Eurodac-Treffer im System in Kroatien. Zu Juma nicht. Im Falle von Malaika bedeutet das, dass sie in eine Notunterkunft kommt, in der sie auf ihre Ausschaffung warten muss. Malaika wurde bereits nach dem ersten Beratungsgespräch in der FIZ an unsere hauseigene Psychiaterin verwiesen. Sie äussert mehrmals Suizidgedanken. Sie kommt in die Psychiatrische

² Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

³ Siehe dazu auch den ausführlicheren dazugehörigen Standpunkt der FIZ dazu, abrufbar unter: www.fiz-info.ch.

⁴ Alle Namen sind anonymisiert.

Klinik, wird wieder entlassen und kommt zurück in die Notunterkunft. Der Brief der Psychiaterin, obschon dem SEM und dem Migrationsamt angekündigt, wird nicht abgewartet. Darin steht: Malaika ist weiterhin stark suizidal, bei einer Ausschaffung nach Kroatien besteht akute Selbstmordgefahr. Doch während der Brief im Morgengrauen im Postverteilzentrum sortiert wird, sitzt Malaika bereits im Flugzeug nach Kroatien. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird: Die Überstellungsfrist war eigentlich bereits abgelaufen. Die Schweiz hätte aufgrund der verstrichenen sechs Monate bereits selber auf das Asylgesuch eintreten und Malaika nicht nach Kroatien schicken, sondern sie gemeinsam mit ihrer Schwester das erweiterte Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen lassen müssen.

1. Die geplante Unterbringungspolitik an der EU-Aussengrenze und ihre Auswirkungen auf vulnerable Personen

Die Erfahrung aus der Beratung zeigt, dass ein Teil der Klient*innen erst an der EU-Aussengrenze Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung geworden ist. Das Risiko ist dort besonders hoch, wo die Aufnahmesysteme überlastet sind, wie in Griechenland und in Italien. Die dortigen Zustände, der fehlende Schutz und mangelnde Unterstützung haben dazu geführt, dass sie aus schierer Not, z.B. weil sie auf der Strasse leben mussten und nichts zu essen mehr hatten besonders vulnerabel für Ausbeutung waren (siehe hierzu auch oben erwähnte CEDAW-Urteile⁵). Andere wurden in den Massenlagern in Bulgarien oder Kroatien von Zentrums- und Sicherheitspersonal belästigt, geschlagen und missbraucht. Auch Minderjährige. Auch Malaika.

Die dortigen Zustände sind bekannt, der Ansatz von Massenlagern an den Aussengrenzen Europas ist klar gescheitert. Dennoch setzt der Pakt darauf, genau diese Praxis fortzuführen und sogar noch zu intensivieren. Solche Lager sind verheerend: Eine Unterbringung und Begleitung, wie Betroffene von Menschenhandel es bräuchten und ihnen rechtlich zustehen würde⁶, ist unmöglich. Nicht selten wird zudem von Mitarbeitenden der Camps Gewalt an Geflüchteten ausgeübt. Die Gewaltopfer können sich an niemanden wenden.

Die Vorgaben bezüglich allfälligen Vulnerabilitätsscreenings sind zu vage formuliert. Es wird nicht präzisiert, nach welchen Kriterien die Vulnerabilitätsprüfung erfolgen soll.⁷ Den einzelnen Staaten wird damit sehr viel Spielraum gelassen bei der Umsetzung. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile⁸ diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen darstellen. Die bereits grossen Unterschiede bei der Umsetzung von Menschenrechten in den verschiedenen EU-Ländern wird damit weiter akzentuiert, zu Ungunsten der Rechtsgleichheit von Geflüchteten. Das angedachte System verstärkt den

⁵ Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021; Standpunkt der FIZ dazu: www.fiz-info.ch.

⁶ Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM)-Art. 12

⁷ Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Reform des Europäischen Asylsystems, Oktober 2024. Abrufbar unter: https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAfF_20241021.pdf. Für die Situation in der Schweiz siehe diese Stellungnahme, S. 16.

⁸ CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021, CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

Druck auf alle Länder, die sich an der EU-Aussengrenze befinden. Dass manche dieser Staaten die Ressourcen für die proportional deutlich höhere Zahl Geflüchteter, die sie unterbringen und zu versorgen haben, nicht aufbringen werden, wird sich negativ auf die Asylsuchenden vor Ort auswirken. Dies ist umso verheerender, als dass zwar von einer Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesprochen wird, diese jedoch nicht verbindlich genug geregelt ist. Unter den zu erwartenden prekären Zuständen wird die Vulnerabilität von verletzlichen Gruppen und damit die Ausbeutungsgefahr exponentiell zunehmen.

2. Unterbindung von Weiterreisen innerhalb Europas

Malaika hat im Auffanglager in Kroatien Schreckliches erlebt. Mit der neuen Regelung wäre es für sie noch schwieriger gewesen, Kroatien zu verlassen und weiterzureisen: Das Weiterreisen innerhalb Europas soll stärker bestraft und die Zuständigkeit von Ersteintrittsländern an den Aussengrenzen von 12 auf 20 Monate erhöht werden. In der Theorie sollte der Aufenthalt in den Lagern rund 6 Monate dauern und in dieser Zeit Screening, Grenzverfahren und Rückkehrgrenzverfahren durchgeführt werden.⁹ Es ist jedoch absehbar, dass sich diese Fristen aufgrund verschiedener Verzögerungen in die Länge ziehen werden – und somit der Aufenthalt in den Lagern deutlich länger dauert. Bereits heute ziehen sich auch beschleunigte Verfahren deutlich in die Länge, es ist also nicht zu erwarten, dass sich bei einer erneuten Beschleunigung etwas daran ändern wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen der Auffanglager vielerorts überschritten und die Zustände für die einzelnen Geflüchteten noch unhaltbarer werden. Weshalb unter diesen Voraussetzungen die Weiterreise innerhalb Europas noch stärker sanktioniert werden soll, ist schlicht nicht nachvollziehbar und stossend.

3. Verlängerung der Überstellungsfrist – monatelanger Aufenthalt in der Notunterkunft

Schafft es dennoch eine Person, die Lager an den Aussengrenzen zu verlassen, in die Schweiz einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen, heisst das noch lange nicht, dass sie auch hier ein Asylgesuch durchlaufen darf. So geschah es auch bei Malaika, die trotz des Erlebten und ihrer grossen Vulnerabilität als Opfer von Menschenhandel zuerst in eine für vulnerable Personen höchst ungeeignete Notunterkunft kam und danach nach Kroatien zurückgeschafft worden ist.

Die Schweiz wurde dieses Jahr von der Expert*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA explizit für ihre strikte Dublin-Praxis gerügt und aufgefordert, ihre Dublin-Praxis zu überdenken.¹⁰ Die angedachte Verlängerung der Überstellungsfrist ins Dublin-Land von 6 Monaten auf bis zu 3 Jahre ist für Opfer von Menschenhandel besonders problematisch. Anhand der aktuellen Situation mit der Verweigerung von Dublin-Rückübernahmen seitens

⁹ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 8.

¹⁰ Vgl. Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA vom Juni 2024, insbesondere Ziffer 7. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-/1680b08129>.

Italiens und der gleichzeitigen Weigerung des SEM, in diesen Fällen vor Ablauf der Überstellungsfrist einen Selbsteintritt zu machen, sehen wir bereits jetzt in der Beratung die verheerenden Auswirkungen, welche die neue Regelung auf OMH haben wird:

1. Das Ausscheiden aus den Asylstrukturen in die Nothilfe und Notunterkunft ist für Opfer von Menschenhandel besonders gravierend. Wenn auch die Situation in den Bundesasylzentren keinesfalls den Vorgaben für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel entspricht¹¹, bedeutet ein Transfer in eine Notunterkunft nochmals eine extreme Verschlechterung sowie das Wegfallen wichtiger Grundrechte¹², welche ihnen zustehen würden. Der Aufenthalt in einer Notunterkunft ist für alle Personen schwierig. Für höchst traumatisierte und gefährdete Personen sind die Zustände gänzlich unhaltbar und destabilisierend.
2. Zur destabilisierenden Unterkunft kommt das Unwissen über ihren Verbleib hinzu. Werden sie an den Ort zurückgeschickt, an dem sie Schreckliches erlebt haben oder gar erstmals Opfer von Menschenhandel wurden und wo sich auch die Täterschaft befindet? Die Unwissenheit und das Warten kann aufgrund der absoluten Minimalleistungen, die sie in der Nothilfe erhalten nicht durch finanzierte Beratung oder Traumatherapie abgedeckt werden.
3. Das vorgesehene Bestrafungssystem, aufgrund dessen die Überstellungsfrist verlängert werden kann, könnte OMH besonders stark betreffen: Die Verschlechterung des psychischen, aber auch physischen Zustandes unter äusserst prekären Lebensumständen erleben wir in der Beratung unserer Klient*innen häufig. Da die Kriterien sehr vage formuliert sind, könnte insbesondere eine solche Verschlechterung des Zustandes unter Umständen als «vorsätzliches Untauglich machen» bestraft und die Frist verlängert werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, in dem sich Ursache und Wirkung stetig verschlimmern und die Personen unter Umständen drei Jahre lang in der Notunterkunft verbringen, bis sie überhaupt in der Schweiz ein Asylgesuch durchlaufen dürften. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Opfer von Menschenhandel nach einer solch langen Wartezeit unter schwersten Bedingungen sich von der erlittenen Gewalt erholen und eine stabile Existenz aufbauen kann, ist äusserst gering.

Es ist damit zu rechnen, dass der Druck mit den neuen Regelungen auf die Staaten an den Aussengrenzen zusätzlich steigt und vermehrt der Ausnahmezustand ausgerufen und Rückübernahmen gestoppt werden. Die Situation, wie sie aktuell für OMH mit Dublin Italien herrscht, könnte auch in vielen weiteren Dublin-Staaten Realität werden und dazu führen,

¹¹ Vgl. Ibid, Ziffer 5.

¹² Nothilfe gem. Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unelässlich sind. Dazu gehören.» Gem. EMK Art. 12 gehört jedoch neben dem Zugang zur medizinischen Nothilfe eine auf Menschenhandel spezialisierte Unterbringung, Beratung sowie die dafür nötige Übersetzung dazu (Vgl. Bericht Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz SODK: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, 2018, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

dass eine Vielzahl von OMH in der Schweiz in Notunterkünften ausharren müssen, mitunter jahrelang. Und dies, nachdem sie ggf. bereits mehrere Monate in einem Lager an der EU-Aussengrenze festgehalten wurden, um im schlimmsten Fall kurz vor Ablauf der drei Jahre dorthin zurückgeschickt zu werden.

Die absehbar steigende Anzahl Asylsuchender in den Notunterkünften wird die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem Asylsystem und den Druck auf Asylsuchende erhöhen. Anstatt aktiv nach praktikablen Lösungen zu suchen und zu verhindern, dass die Personen überhaupt in die Nothilfestrukturen transferiert werden, trägt die Schweiz so aktiv zu einer Verschlechterung bei, welche mitunter die nächste Verschärfung rechtfertigen wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass bereits jetzt Lösungen gesucht werden, wie mit einer möglichen Nicht-Rückübernahme durch (weitere) Dublin-Staaten in Zukunft umgegangen wird – eine Abschiebung in die Nothilfe, wie sie aktuell praktiziert wird, ist aus Sicht der FIZ keine Option.

4. Schutzrechte von Kindern wahren: Kein Übertritt ins Erst-Antragsland

Besonders schockierend ist die im Pakt neu vorgesehene Regelung, dass auch unbegleitete Minderjährige in das Erstantragsland zurückgeschickt werden können. Konkret soll neu nicht mehr das Land, in welchem der letzte Asylantrag eingereicht wurde, sondern – gleich wie bei Erwachsenen – das Land, in dem der erste Antrag eingereicht wurde, zuständig sein.¹³ Diese Regelung widerspricht direkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁴ und steht den UN-Kinderrechten diametral entgegen. Auch in diesen Fällen braucht es deshalb einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohle des Kindes entspricht.

Fazit

Die fehlenden legalen Migrationswege sowie die unhaltbare Situation für Geflüchtete an den EU-Aussengrenzen begünstigen Menschenhandel. Die rigorose Dublin-Praxis der Schweiz ignoriert die Schutzrechte von Opfern von Menschenhandel und trägt dazu bei, dass die Anzahl Betroffener steigen wird: Sie werden dorthin zurückgeschickt, wo ein besonders grosses Risiko besteht, erneut Opfer zu werden – an die EU-Aussengrenzen. Die FIZ pocht darauf, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel endlich Gebrauch gemacht wird. Der Selbsteintritt ist die einzige Schutzmöglichkeit für Menschenhandelsopfer, die in diesem System noch bleibt. Für die Schweiz müssen die CEDAW-Urteile diesbezüglich unbedingt einen Minimal-Rahmen darstellen.

¹³ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 16.

¹⁴ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Im Übrigen orientiert sich die FIZ bei ihrer Vernehmlassungsantwort an der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH (einzige Abweichung: Zusatz bei Art. 29a Abs. 3bis AsylV1, neu lit. g und h unter Berücksichtigung Rechtsprechung CEDAW) und unterstützt deren Vorbringen:

1 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

1.1 Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die FIZ schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die FIZ zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der FIZ dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der 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 im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.

Vorschlag FIZ:

Art. 29a Abs. 3bis AsylV1 (neu)

Das SEM behandelt das Gesuch auch dann, wenn die Prüfung ergeben hat, dass ein anderer Staat dafür zuständig ist, wenn einer der folgenden Sachverhalte zutrifft:

- a. wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist;
- b. wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert;
- c. wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde;
- d. wenn das in der Verordnung (EU) 2024/1351 geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert;
- e. wenn die asylsuchende Person minderjährig ist und keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient;
- f. wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

g. wenn eine Überstellung die Person gefährdet, erneut Opfer von Menschenhandel (Re-Trafficking) oder sexualisierter oder geschlechtsspezifischer Gewalt zu werden¹⁵

h. wenn bei einer Rückführung kein ausreichender Zugang zur adäquaten Gesundheitsversorgung oder psychologischer Unterstützung für die Genesung von Betroffenen von Menschenhandel und/oder geschlechtsspezifischer Gewalt gewährleistet ist¹⁶

Mittels diverser Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa-/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die FIZ, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

1.2 Tonaufnahmen

Aus Sicht der FIZ ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzanforderungen Rechnung zu tragen.

1.2.1 Verzicht der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren

¹⁵ Vgl. Urteil CEDAW/C/WG/62/DR/172/2021.

¹⁶ Vgl. CEDAW/C/91/D/169/2021 und CEDAW/C/91/D/171/2021.

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst die FIZ. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag FIZ

Art. 20bbis Abs. 4 AsylV1

Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.

1.2.2 Entschädigung der Rechtsvertretung

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag FIZ

Art. 20bbis Abs. 5 Asyl1

Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.

1.2.3 Anhören der Tonaufnahmen im Dublin-Verfahren

Die FIZ versteht Art. 11e Abs. 3 lit. b AsylV3 dahingehend, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen können. Die FIZ hat dies in ihrer Vernehmlassung zu den Gesetzesanpassungen gefordert und begrüsst dies entsprechend.

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht der FIZ zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20bbis Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht der FIZ klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag FIZ:

Art. 11e AsylV3

Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das

SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

1.3 Familie

Die FIZ begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die FIZ jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der FIZ die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der FIZ für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die FIZ fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag FIZ:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die FIZ fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbare und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

1.4 Vertrauensperson

Aus Sicht der FIZ muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. Die FIZ fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag FIZ:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.

1.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der FIZ unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichen Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Untertauchen der Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betroffenen Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Obwohl diese Regelung dem grundsätzlich zu begrüssenden Ziel der Wahrung der Familieneinheit dienen soll, sieht die FIZ diese Ausweitung kritisch. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn sie ungerechtfertigt erfolgt ist.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der FIZ unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine ungerechtfertigte Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine

Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung erhöht die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.

Die FIZ sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

Die FIZ fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die FIZ klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritt zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der FIZ keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert die FIZ eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die FIZ an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

2 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

2.1 Datenschutz

Die FIZ sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und un-terminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. Die FIZ fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Vorschlag FIZ:

Art. 87e VZAE

Abs. 3 lit. f : in begründeten Ausnahmefällen biometrische Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragen, [...]

Abs. 4: Gleichzeitig mit den biometrischen Daten nach Absatz 3 Buchstabe f dürfen in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls bekanntgegeben werden:

3 Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die FIZ wie in der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht der FIZ sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

3.1 Sprache

Die FIZ weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag FIZ

Art. 68a Abs. 3 VEV

Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält. Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.

3.2 Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Informationen gemäss Erläuterndem Bericht (S. 37) und Erwägung 32 der Screening-Verordnung so zu verfassen sind, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können. Die FIZ fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag FIZ:

Art. 68d Abs. 3 VEV

Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.

3.3 Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

Die FIZ fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. Die FIZ schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

3.4 Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. Die FIZ fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von Ethnic Profiling vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig.

Vorschlag FIZ

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

3.5 Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. Die FIZ fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag FIZ

Art. 8 AsylV 1

1 Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und
- c. stellt diese einen Passierschein aus.

1bis: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

3.6 Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. Die FIZ fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

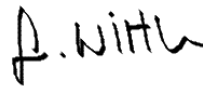
Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Géraldine Merz

Fachwissen und Advocacy



Fanie Wirth

Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy