



Plattform «Zivilgesellschaft
in Asyl-Bundeszentren»
Plateforme «Société civile dans
les centres fédéraux d'asile»
Piattaforma «Società civile nei centri della
Confederazione per richiedenti l'asilo»

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundeshaus West
CH-3003 Bern
Per Mail eingereicht

Bern, 14.10.2024

Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengen-Weiterentwicklung) sowie Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes

Einleitung

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung, sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

1. Zugang zum Asylverfahren

Für die ZiAB steht die Einhaltung der Grundrechte von Asylsuchenden und Migrant*innen an erster Stelle. Sie weist darauf hin, dass jede Gesetzesänderung, die den Grenzübertritt regelt, die Menschenrechte respektieren und sicherstellen muss, dass Schutzsuchende weiterhin Zugang zum Asylverfahren haben. Dieser Zugang zum Asylverfahren muss jederzeit und unabhängig von äusseren Faktoren gewährleistet sein. An der Grenze muss die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen. Wenn eine Person ein Asylgesuch stellen möchte – sowie im Zweifelsfall, wenn nicht klar ist, ob tatsächlich ein Asylgesuch vorliegt – muss sie an das Staatssekretariat für Migration (SEM) verwiesen und einem Asylverfahren zugeführt werden.

Die ZiAB fordert eine erhöhte Transparenz bei der Umsetzung des Grenzkodexes und die Sicherstellung, dass betroffene Personen über ihre Rechte und Pflichten umfassend und in einer ihr verständlichen Sprache informiert werden. Jede Person muss über ihr Recht informiert werden, ein Asylgesuch stellen zu können sowie über die Möglichkeit von Rechtsmitteln im Falle einer Wegweisung.

Aus Sicht der ZiAB könnte die Transparenz mittels öffentlich verfügbarer Statistiken, wie viele Personen kontrolliert wurden, wie viele Personen unter welchem Verfahren weggewiesen wurden und wie viele Personen einem Asylverfahren zugeführt wurden, erhöht werden. Dies soll auch fördern, dass sämtliche Kontrollen dokumentiert und nachvollziehbar sind.

2. Rückweisungen im Binnengrenzgebiet & das neue Überstellungsverfahren

Die ZiAB weist darauf hin, dass Wegweisungen stets unter Berücksichtigung und Abklärung der Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden müssen. Dies schliesst insbesondere die Prüfung der Situation nach einer Rückweisung im anderen Staat ein, um sicherzustellen, dass keine Verletzungen der Rechte der betroffenen Personen auftreten.

2.1. Konzept «Grenznaher Raum»

Durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» steigt aus Sicht der ZiAB das Risiko von willkürlichen und missbräuchlichen Kontrollen, da diese in einem weniger festgelegten Rahmen bzgl. Personenkreis (nicht alle kontrollierten Personen haben eine Grenze überschritten), Infrastruktur (mobile Kontrollen), Zuständigkeit (fehlende klare Erkennbarkeit des zuständigen Staates) und Erfassung (fragliche Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit aller Kontrollen) stattfinden. Hinzu kommt, dass der sogenannte grenznahe Raum nicht klar definiert ist. Die ZiAB weist deshalb darauf hin, dass Massnahmen im grenznahen Raum im Einklang mit den allgemeinen Prinzipien des Schengener Abkommens stehen müssen, insbesondere dem freien Personenverkehr und dem Schutz der Menschenrechte. Die ZiAB schlägt vor, dass auf Verordnungs- oder mindestens Weisungsstufe klar definiert wird, welches Gebiet in der Schweiz unter «grenznahen Raum» fällt. Dies soll der Rechtssicherheit sowohl innerhalb der Grenzschutzbehörde als auch extern gegenüber der kontrollierten Person dienen. Weiter fordert die ZiAB, dass im Standardformular für die Überstellung von in Binnengrenzgebieten aufgegriffenen Personen beim Ort der exakte Ort der Kontrolle angegeben wird.

2.2. Effektivität der Massnahmen im grenznahen Raum

Aus Sicht der ZiAB ist es fraglich, ob Massnahmen im grenznahen Raum effektiv und sinnvoll sind. Es ist nicht erwiesen, ob die erhöhten Kontrollen tatsächlich zur Verbesserung der Sicherheit beitragen oder ob sie lediglich eine Verschiebung von Problemen entlang der Grenzen verursachen. Die ZiAB regt an, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

2.3. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Überwachung des grenznahen Raums unter Beteiligung der zuständigen Behörden beider Mitgliedstaaten (wie in Art. 23a Abs. 1 lit. a N-SGK vorgesehen) erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Schengen-Staaten. Unterschiede in der Auslegung und Umsetzung der

Massnahmen könnten zu Ungleichheiten und Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten führen. Die ZiAB gibt zu bedenken, dass eine koordinierte und einheitliche Vorgehensweise notwendig ist, um diese Herausforderungen zu bewältigen und um sicherzustellen, dass mangelnde Koordination und Absprache in der Zusammenarbeit sich nicht zulasten der schutzsuchenden Personen auswirken.

2.4. Gefahr der Erleichterung von Rechtsverstössen

Die ZiAB teilt die Bedenken von NGOs wie PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants), welche bemängeln, dass durch die neuen Verfahren Kettenabschiebungen ohne ordnungsgemässe Verfahren oder individuelle Bewertungen erleichtert werden könnten.¹ Dies könnte beispielsweise Personen betreffen, die an Bahnhöfen oder in Städten nahe der Binnengrenzen aufgegriffen werden. PICUM weist darauf hin, dass automatische Haft und Überstellungen insbesondere bei Kindern von Gerichten als illegal angesehen wurden: *«Effectively facilitating chain pushbacks without due process or individual assessment. [...] This provision is very broad and can potentially include people apprehended at train or bus stations, and even in cities close to the internal borders. Such transfers would violate well-established jurisprudence by courts in Italy, Slovenia and Austria, which have all ruled against chain pushbacks between member states. Automatic detention and internal transfers will also apply to children, something that has been deemed illegal by courts».*

2.5. Kindeswohl

Da die Kinderrechtskonvention (KRK) bei allen Massnahmen beachtet werden muss, ist auch bei den Kontrollen und Überstellungen im grenznahen Raum das Kindeswohl gemäss Art. 3 KRK vorrangig zu beachten. Aus Sicht der ZiAB kann deshalb die Wegweisung nicht unmittelbar erfolgen, wie im dritten Abschnitt von Art. 23a Abs. 1 N-SGK suggeriert wird. In Art. 66 E-AIG wird denn auch festgehalten, dass für unbegleitete minderjährige Ausländer*innen unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmt wird, die deren Interessen während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt.

Die ZiAB fordert, dass in Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststeht, im Zweifel für die Minderjährigkeit entschieden wird und eine Vertrauensperson involviert wird. Die ZiAB weist zudem darauf hin, dass eine umfassende Abklärung des Kindeswohls in der Mehrheit der Fälle nicht innerhalb von 24 Stunden getätigt werden kann. Für mutmasslich minderjährige Personen muss deshalb aus Sicht der ZiAB eine ordentliche Wegweisungsverfügung gemäss Art. 64 AIG erlassen werden (wie in Art. 64c^{bis} E-AIG für alle Verfahren vorgesehen, die länger als 24 Stunden dauern).

2.6. Übersetzung

Überstellungsentscheidungen werden unter Verwendung des Standardformulars in Anhang XII Teil B des N-SGK erlassen. Dieses Formular soll mit personenbezogenen Daten der aufgegriffenen Person

¹ <http://www.euractiv.com/section/migration/opinion/eu-nears-racial-profiling-approval-at-schengen-borders-risking-discrimination/>

ausgefüllt werden und von dieser unterschrieben werden. Dazu muss das Formular für die betroffene Person verständlich sein. Die ZiAB fordert, dass dieses Formular in einer der aufgegriffenen Person verständlichen Sprache abgegeben wird.

Die ZiAB fordert zudem, dass Wegweisungsverfügungen nicht nur auf Verlangen übersetzt werden, da sich betroffene Personen dieser Möglichkeit oftmals nicht bewusst sind und ohne Übersetzung auch keine Kenntnis der ihnen zustehenden Rechtsmittel haben.

Vorschlag SFH:

Art. 64f Übersetzung der Wegweisungsverfügung

¹ Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Wegweisungsverfügung ~~auf Verlangen~~ schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt wird, die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht.

² **Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Wegweisungsverfügung, die ~~Wird~~ die Wegweisungsverfügung mittels Standardformular nach Artikel 64b oder 64c^{bis} Absatz 3 eröffnet wird, schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt wird, die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht. ~~so erfolgt keine Übersetzung.~~ Den betroffenen Personen ist **zudem** ein Informationsblatt mit Erläuterungen zur Wegweisungsverfügung abzugeben.**

2.7. Rechtsmittel

2.7.1. Information

Den betreffenden Drittstaatsangehörigen müssen in einer ihnen verständlichen Sprache schriftliche Angaben zu Kontaktstellen gemacht werden, die sie über eine rechtliche Vertretung, die entsprechend dem nationalen Recht in ihrem Namen handeln kann, unterrichten können (Art. 23a Abs. 3 N-SGK).

Die ZiAB schlägt vor, dass diese schriftlich abzugebende Information zwecks Transparenz öffentlich zugänglich gemacht wird. Des Weiteren regt sie an, die Wirksamkeit dieser Massnahme zum Rechtsschutz der betroffenen Personen regelmässig zu überprüfen. Die ZiAB gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass es sich um eine Wegweisung in ein anderes Land handelt, dessen rechtliche Vertretungen sich im hiesigen nationalen Recht, nach dem ein entsprechendes Rechtsmittel ergriffen werden müsste, nicht auskennen. Sollte die Vernetzung mit nationalen Rechtsschutzakteuren erfolgen, so gilt es zu bedenken, dass der Zugang aufgrund der unmittelbaren Wegweisung erschwert und die Wirksamkeit deshalb ebenfalls fraglich ist. Die ZiAB fordert zur Sicherstellung der Wirksamkeit dieser Massnahme die Offenlegung der angegebenen Kontaktstellen.

2.7.2. Aufschiebende Wirkung

Art. 23a Abs. 3 N-SGK sieht keine aufschiebende Wirkung für Rechtsmittel vor. Die ZiAB kritisiert dies. Aus Sicht der ZiAB sollte dieser Aspekt bei der Umsetzung in der Schweiz näher geprüft werden, um sicherzustellen, dass keine unrechtmässige Rückführung oder Verletzung von Rechten während des laufenden Verfahrens stattfindet.

Nach Erfahrung der ZiAB ist ein Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung im Zusammenhang mit den Schweizer Binnengrenzen ohne effektive Wirkung. Es ist in der Praxis kaum möglich, den Kontakt zu einer Person, die bereits weggewiesen wurde, ohne eine Korrespondenzadresse hinterlassen zu können (weil eine solche im Moment der Wegweisung noch nicht bekannt ist), aufrechtzuerhalten. Das bedeutet, dass diese Beschwerden nicht weitergeführt werden können. In der Praxis ist der Rechtsbehelf nur effektiv, wenn er eine aufschiebende Wirkung hat. Das vorgeschlagene Verfahren ist entsprechend wirkungslos und die Wegweisung kaum je tatsächlich überprüfbar.

Das in Art. 23a N-SGK skizzierte Verfahren ist deshalb aus Sicht der ZiAB mit dem Ziel eines effektiven Rechtsbehelfs nicht vereinbar, weshalb die Schweiz im positiven Sinne von den europäischen Vorgaben abweichen und die aufschiebende Wirkung gewähren sollte. Die ZiAB fordert eine Regelung, die es ermöglicht, die aufschiebende Wirkung zu gewähren, um Menschenrechtsverstösse zu verhindern.

Aus Sicht der ZiAB widerspricht diese Abweichung in der Umsetzung den Grundprinzipien des Schengen-Abkommens nicht – im Gegenteil, sie trägt zur Rechtssicherheit und zum Zugang zu effektiven Rechtsmitteln bei, wie es auch Art. 47 der EU-Grundrechtecharta und Art. 29a der Schweizer Bundesverfassung vorsehen.

Vorschlag SFH:

Art. 64c^{bis}, Abs. 4 AIG

Eine Beschwerde gegen Verfügungen nach Absatz 1 ist innerhalb von fünf Arbeitstagen nach deren Eröffnung einzureichen. ~~Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von zehn Tagen über deren Wiederherstellung.~~ **Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung. Das Gericht entscheidet innerhalb von fünf Arbeitstagen, ob die aufschiebende Wirkung aufrechterhalten wird.**

2.8. Rechtswidrigkeit von formlosen Wegweisungen

Personen, die kein Asylgesuch stellen, müssen in jedem Fall eine Wegweisungsverfügung erhalten. Die kantonalen Behörden sind für die Wegweisung zuständig, können diese Kompetenz jedoch an das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) delegieren (vgl. Art. 31 Abs. 4 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung, SR 142.204). Auf unverzügliches Verlangen der betroffenen Person

wird eine Verfügung gemäss Art. 64c Abs. 1 AIG mit einem Standardformular erlassen. Die ZiAB fordert, dass betroffene Personen über dieses ihnen zustehende Recht in einer ihnen verständlichen Sprache informiert werden müssen, da keine Kenntnisse ihrer Rechtslage vorausgesetzt werden können. Kann in Ausnahmefällen keine Übersetzung sichergestellt werden, soll eine anfechtbare Verfügung mittels Standardformular erlassen werden.

Die Schweiz ist verpflichtet, die EU-Rückführungsrichtlinie zu beachten, da auch sie Teil des Schengen-Besitzstands ist. Diese Richtlinie verlangt, dass Drittstaatsangehörige an Binnengrenzen nicht direkt zurückgewiesen werden dürfen, selbst wenn sie kein Asylgesuch stellen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat 2023 im Fall C-143/22 klargestellt, dass Rückführungen ohne eine individuelle Prüfung und ohne die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu stellen, gegen EU-Recht und gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstossen. Das Urteil des EuGHs im Fall C-143/22 bestätigt, dass bei einer Einreiseverweigerung nicht sofort eine Wegweisung in den Nachbarstaat erfolgen darf. Stattdessen muss eine Rückkehrentscheidung erlassen werden, die auch gerichtlich angefochten werden kann. Diese Entscheidung muss schriftlich und begründet erfolgen, und es muss die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise eingeräumt werden.

Die Rückweisung an der Binnengrenze sollte in der Regel mittels Standardformular (Art. 64c Abs. 1 AIG mit Verweis auf die Ausführungen im ersten Abschnitt dieses Kapitels und Art. 64c^{bis} E-AIG) erfolgen, welches eine Begründung enthalten muss. Diese Begründung sollte in einem klaren Kommentarfeld angegeben werden, in dem die Behörden erläutern, warum der Drittstaatsangehörige kein Recht auf Aufenthalt im Zielstaat hat. Die ZiAB fordert, dass bei der Begründung spezifisch ausgeführt wird, wenn kein Asylgesuch beantragt worden ist und dies der betroffenen Personen in einer ihr verständlichen Sprache übersetzt wird. Damit soll ausgeschlossen werden, dass Asylgesuche aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten nicht als solche erkannt werden. Aus Sicht der ZiAB ist dies notwendig, um rechtswidrige Wegweisungen zu verhindern.

2.9. Training und Richtlinien für Grenzbehörden

Die ZiAB betont, dass Grenzbehörden angemessen geschult werden müssen, um die Rechte von Migrant*innen und Asylsuchenden sowie die ihnen unter Umständen zustehenden besonderen Rechte zu kennen und zu respektieren. Klare Richtlinien sollten entwickelt werden, um sicherzustellen, dass Personenkontrollen und Wegweisungen rechtskonform durchgeführt werden.

3. Binnengrenzkontrollen

Der SGK sieht bereits heute die Möglichkeit der einseitigen temporären Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen durch die Schengen-Staaten vor. Das Verfahren zur Einführung von Binnengrenzkontrollen im Falle von aussergewöhnlichen Umständen soll weiterhin bestehen bleiben.

Die ZiAB weist an dieser Stelle auf Art. 22 SGK hin, welcher die Grundidee des Schengenraums statuiert: **«Binnengrenzen dürfen unabhängig der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person an jeder Stelle ohne Grenzkontrollen überschritten werden.»** Binnengrenzkontrollen laufen der Idee des Schengenraumes grundsätzlich zuwider. Sie sollen deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen so kurz als möglich durchgeführt werden. Der vorgesehene Gesamtzeitraum von maximal zwei Jahren (Art. 25a Abs. 5 SKG) ist aus Sicht der ZiAB unverhältnismässig, zumal dieser in bestimmten Situationen sogar noch zwei weitere Male auf insgesamt drei Jahre verlängert werden kann (Art. 25a Abs. 6 SKG). Die ZiAB kritisiert diese Verlängerung gegenüber dem heutigen Recht auch deshalb, weil sie seitens der EU ein falsches Signal an die EU-Mitgliedstaaten sendet. Letztere überschreiten die geltenden Maximaldauern von Binnengrenzkontrollen bereits heute regelmässig. Die ZiAB gibt zu bedenken, dass mehr Spielraum seitens der Mitgliedstaaten primär zu noch mehr oder längeren Binnengrenzkontrollen führen könnte.

Auch im Ausnahmefall von Binnengrenzkontrollen muss der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein, denn auch Grenzkontrollen entbinden einen Staat nicht von der Pflicht, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. Hingegen verursachen Grenzkontrollen äusserst gravierende Behinderungen des Waren- und Berufsverkehrs und führen zu hohen Kosten.

Bei der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ist insbesondere das Kriterium der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit zu beachten. Eine Wiedereinführung soll nur dann als letztes Mittel zur Anwendung kommen, wenn es keine alternativen Massnahmen gibt, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Die ZiAB betont diese Voraussetzung. Zur Transparenz bei einer möglichen Wiederaufnahme von Binnengrenzkontrollen soll nicht nur im Falle einer Verlängerung, wie in Art. 26 Abs. 2 N-SGK vorgesehen, eine Risikobewertung gemacht werden, sondern bereits bei der ersten Wiedereinführung. Die ZiAB regt an, diese Risikobewertung öffentlich verfügbar zu machen, um willkürliche oder asylpolitisch motivierte Grenzkontrollen zu vermeiden.

3.1. Racial Profiling

An den Grenzen der Schweiz finden entsprechend dem Schengener Abkommen grundsätzlich keine systematischen Grenzkontrollen statt. Dennoch werden beispielsweise von Juni bis September 2024 die Grenzkontrollen verstärkt,² was jedoch keine formelle Wiedereinführung von Grenzkontrollen darstelle, wie der Bundesrat betonte. Doch auch in Zeiten, in denen keine verstärkten Grenzkontrollen, etwa aufgrund von Grossveranstaltungen in Nachbarländern, stattfinden, werden faktische Personenkontrollen durchgeführt. Dies betrifft insbesondere Personen, die ethnisch-kulturell, religiös oder aufgrund ihrer Herkunft oder Hautfarbe als «fremd» wahrgenommen werden. Untersuchungen der EU-Grundrechteagentur³ haben gezeigt, dass Polizeiarbeit anfällig dafür ist, Menschen aufgrund

² www.srf.ch/news/schweiz/terrorrisiko-in-nachbarstaaten-schweiz-verstaerkt-grenzkontrollen-von-juni-bis-september-2024.

³ <https://fra.europa.eu/en/news/2023/stop-discrimination-and-ethnic-profiling-europe>.

von rassistischen, ethnischen oder religiösen Merkmalen zu kontrollieren. Dieses sogenannte racial profiling verstösst gegen das Diskriminierungsverbot und somit gegen Völkerrecht. Im Februar 2024 wurde die Schweiz aufgrund von racial profiling einer Polizeikontrolle vom EGMR verurteilt.⁴

Die SFH erreichen immer wieder Hinweise, dass es im Rahmen der Personenkontrolltätigkeit von Schweizer Behörden zu diskriminierenden Kontrollen gegenüber bestimmten Personengruppen kommt.⁵ Die ZiAB regt an, dass Grenzbehörden stärker auf dieses Thema sensibilisiert werden und Massnahmen ergriffen werden, damit Personenkontrollen für Personen, die ethnisch-kulturell, religiös oder aufgrund ihrer Herkunft oder Hautfarbe als «fremd» wahrgenommen werden, nicht faktisch systematisch durchgeführt werden.

3.2. Öffentliche Gesundheit

Die neuen Regelungen für Binnengrenzkontrollen im Falle von Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit stellen eine bedeutende Veränderung dar. Die ZiAB weist darauf hin, dass solche Massnahmen potenziell weitreichende Auswirkungen auf Asylsuchende und Migrant*innen haben können. Die Massnahmen dürfen nicht dazu führen, dass Asylsuchenden eine wirksame Möglichkeit zur Beantragung von Asyl verweigert wird oder sie zurückgewiesen werden. Es ist essenziell, dass bei der Umsetzung dieser Massnahmen besondere Rücksicht auf die humanitären Bedürfnisse von Schutzsuchenden genommen wird. Es muss sichergestellt werden, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Gesundheitsbedrohungen nicht zu unverhältnismässigen Belastungen für Personen führen, die internationalen Schutz suchen.⁶

Massgebend sind insbesondere zwingende völkerrechtliche Bestimmungen, namentlich das Refoulement-Verbot (Art. 3 EMRK, Art. 33 FK, Art. 25 Abs. 2 und 3 BV, Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 19 Abs. 2 EU-Grundrechtscharta). Diese müssen immer eingehalten werden, auch in ausserordentlichen Situationen: Sie sind notstandsfest und nicht derogierbar. Das Refoulement-Verbot gilt auch für Asylsuchende an der Grenze – und zwar laut EGMR-Rechtsprechung bereits ab dem Moment, in dem sich eine asylsuchende Person unter der Hoheitsgewalt eines Staates befindet. Das ist bereits bei einer Grenzkontrolle immer der Fall, die asylsuchende Person muss das Hoheitsgebiet des kontrollierenden Staates dazu noch nicht betreten haben.⁷ Das heisst: Es muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine Überstellung gegen das Refoulement-Verbot verstossen würde. Eine solche individuelle Prüfung ist nur möglich in einem entsprechenden Verfahren. Deshalb muss an der Grenze die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen und damit Zugang zum Asylverfahren zu erhalten.

⁴ EGMR, Urteil *Wa Baile gegen die Schweiz*, Nr. 43868/18 and 25883/21 vom 20. Februar 2024 mit weiteren Hinweisen zum Diskriminierungsverbot: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-231080%22%5D%7D>.

⁵ Vgl. dazu auch die Veröffentlichungen der Allianz gegen Racial Profiling: www.stop-racial-profiling.ch/de/allianz-gegen-racial-profiling/.

⁶ Vgl. dazu auch das Argumentarium der SFH zu Grenzschiessungen und Asylgesuchen an der Grenze vom 30. März 2020, www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/200327-argumentarium-grenzfragen-de.pdf.

⁷ EGMR, Urteil *Ilias und Ahmed gegen Ungarn*, Nr. 47287/15 vom 21. November 2019.

Die ZiAB fordert deshalb, dass die Sicherstellung des Zugangs zu einem Asylverfahren in der Schweiz im Gesetz spezifisch erwähnt wird.

Vorschlag SFH:

Art. 65a AIG

Abs. 3: Der Zugang zum Asylverfahren zwecks Einhaltung des Non-Refoulement-Gebotes bleibt gewährleistet.

4. Instrumentalisierung von Migration

Der neue Art. 5 Abs. 4 N-SGK sieht vor, dass Schengen-Staaten, die mit einer «Instrumentalisierung» von Migrant*innen konfrontiert sind, die Grenzübergangsstellen oder deren Öffnungszeiten unverzüglich beschränken können. Eine Instrumentalisierungssituation liegt gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. B der Verordnung (EU) 2024/1359⁸ vor, wenn ein Drittstaat oder ein feindseliger nichtstaatlicher Akteur Reisen von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen an die Aussengrenzen oder in einen Mitgliedstaat fördert oder erleichtert, mit dem Ziel, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn solche Handlungen wesentliche Funktionen eines Mitgliedstaats, einschliesslich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnten.

Die in einem solchen Fall zulässige Beschränkung muss gemäss Art. 5 Abs. 4 N-SGK verhältnismässig sein, die Grundrechte müssen jederzeit eingehalten werden. Die ZiAB sieht sowohl den Begriff der Instrumentalisierung als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten sehr kritisch. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern sehr wahrscheinlich werden. Der Hinweis auf die Wahrung der Grundrechte in Art. 5 SGK ist trotz der Selbstverständlichkeit des Inhalts aus Sicht der ZiAB zu begrüssen. Jedoch scheint dieser Verweis hier im Widerspruch zu den Erfahrungen der Realität. Seit Jahren beobachten zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU.⁹ Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst im Falle dessen, dass Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet

⁸ Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147.

⁹ Beispiel Grenze Polen-Belarus: SFH, Tausende von Migranten gefangen in einer rechtsfreien Zone zwischen Polen und Belarus, <https://shorturl.at/UNlIB>; Human Rights Watch, www.hrw.org/video-photos/video/2021/11/23/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses // Grenze Griechenland-Türkei: <http://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/greece-rights-violations-against-asylum-seekers-turkey-greece-border-must> // Grenze Finnland-Russland: www.amnesty.org/en/latest/news/2024/06/finland-emergency-law-on-migration-is-a-green-light-for-violence-and-pushbacks-at-the-border/ // Grenze Kroatien-Bosnien: www.hrw.org/news/2023/05/03/croatia-ongoing-violent-border-pushbacks.

werden sollte,¹⁰ muss im Zweifel davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Die EU und die Schweiz dürfen mögliche Instrumentalisierungssituationen aus Sicht der ZiAB keinesfalls als Rechtfertigung benutzen, um die Rechte dieser Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

5. Besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen

Die ZiAB weist darauf hin, dass die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personengruppen wie Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern von Menschenhandel, Personen mit schweren Krankheiten, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, jederzeit berücksichtigt werden müssen.

Die ZiAB betont, dass vulnerable Personengruppen ihre ihnen zustehenden Rechte nur wahrnehmen können, wenn die Vulnerabilität einzelner Personen auch identifiziert wird. Dies kann nur in einer sorgfältigen individuellen Abklärung geschehen. Nicht alle besonderen Bedürfnisse sind unmittelbar ersichtlich.

Sofern die betroffene Person minderjährig sein könnte, muss das Kindeswohl vorrangig beachtet und auch im Zweifelsfall eine Vertrauensperson eingeschaltet werden, wie in Art. 66 E-AIG vorgesehen.

6. Zugriff auf ETIAS-System

Bei der Erweiterung des Zugriffs auf das N-ETIAS-System für das EDA muss aus Sicht der ZiAB sichergestellt werden, dass der Datenschutz und die Rechte der betroffenen Personen jederzeit gewahrt bleiben. Aus Sicht der ZiAB sollen nur Regelungen eingeführt werden, die vom eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.

7. Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie der ZiAB und ihrer Mitglieds- und Partnerorganisationen, ist entscheidend, um die Interessen von Asylsuchenden zu vertreten. Wir empfehlen, diesen Dialog weiterhin zu fördern und sicherzustellen, dass die Erfahrungen und das Wissen der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Umsetzungspraxis einfließen.

¹⁰ Wobei es sich hiermit keineswegs um ein wie im erläuternden Bericht beschriebenes «neues» Phänomen handelt, siehe: <https://mediendienst-integration.de/artikel/die-instrumentalisierung-von-fluechtlingen-hat-eine-lange-geschichte.html>.

8. Schlussfolgerung und Forderungen

Die ZiAB befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. Sie gibt folgende Punkte zu bedenken:

- Die ZiAB fordert, dass an der Schweizer Grenze der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden.
- Die ZiAB fordert, dass Rückweisungen an der Grenze immer unter Berücksichtigung und Abklärung der Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden, auch im Hinblick auf die Situation nach einer Rückweisung in den anderen Staat. Dies gilt auch für Rückweisungen im grenznahen Raum. Der dafür vorgesehene Rechtsbehelf gemäss Art. 23a N-SGK muss im Schweizer Recht wirksam umgesetzt werden. Um dies sicherzustellen, fordert die ZiAB, dass Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und im grenznahen Raum eine aufschiebende Wirkung haben.
- Die ZiAB weist darauf hin, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. Die ZiAB fordert, dass Binnengrenzkontrollen nur in begründeten Ausnahmefällen und so kurz als möglich durchgeführt werden.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.