

Übernahme der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asyl- systems durch die Schweiz - die Kernpunkte der Debatte im Nationalrat

Zusammenfassung

Am Donnerstag, 19. Juni, behandelt der Nationalrat die Übernahme der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (auch bekannt als Asyl- und Migrationspakt) durch die Schweiz. Zahlreiche Asylrechtsorganisationen haben den Entwurf des Bundesrates bereits als ineffizient, krisenanfällig und unsolidarisch kritisiert. Bei den Debatten zur Übernahme der für die Schweiz verbindlichen Teile haben die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einen gewissen Spielraum. Folgende Verbesserungen stehen insbesondere zur Diskussion:

Vorschläge der Mehrheit der SPK-NR

- Entscheide über Dublin-Administrativhaft müssen genau begründet werden und die Personen bekommen während des Verfahrens Anspruch auf einen Rechtsbeistand. Ausserdem müssen alle Informationen zum Dublin-Verfahren in einer für die gesuchstellende Person verständlichen Sprache übermittelt werden (S. 5).
- Die Schweiz soll sich freiwillig und entsprechend der Migrationslage am Solidaritätsmechanismus beteiligen (S. 5).
- Die für die unabhängige Überwachung des Überprüfungsverfahrens zuständigen Stellen müssen Zugang zu allen relevanten Unterlagen haben (S. 7).

Minderheitsvorschläge der Grünen und der SP

- Übernahme des subsidiären Schutzstatus der EU (S. 4)
- Verlängerung der Beschwerdefrist gegen Dublin-Entscheide (S. 5)
- Strengere Voraussetzungen für die Anordnung einer Dublin-Administrativhaft (S. 5)
- Verkürzung der maximalen Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft (S. 5)
- Automatische gerichtliche Überprüfung nach 96 Stunden Dublin-Haft (S. 5)
- Ausweitung und Harmonisierung des Familienbegriffs auf die Eltern unbegleiteter Minderjähriger (S. 5)
- Jährliche Veröffentlichung eines Berichts durch die für die Überwachung des Überprüfungsverfahrens zuständigen Stellen sowie Möglichkeit zur Abgabe von Empfehlungen (S. 7)
- Kostenloser Rechtsschutz während des Überprüfungsverfahrens (S. 7)

Im April 2024 einigten sich das Europäische Parlament und der Europäische Rat auf eine umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Dabei handelt es sich um eine brutale Verschärfung. Der Bundesrat stellt das neue Asylsystem jedoch als effizienter, krisensicherer und solidarischer dar. Diese Darstellung entspricht nicht der Realität. Gemäss verschiedenen Asylrechts-Organisationen ist der Asylpakt:

Ineffizient, weil Schutzsuchende mit grossem Aufwand und unter Zwang in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, ohne dass die Ursachen für die sogenannte «Sekundärmigration» reduziert werden.

Krisenanfällig, da die Staaten an den Aussengrenzen nach wie vor keine Anreize haben, sich an die neuen Regeln zu halten, und der neue Krisenmechanismus zur Norm zu werden droht.

Unsolidarisch, da es immer noch keine gerechte Verteilung der Schutzsuchenden inner-

halb Europas gibt und die Verschärfungen des Dublin-Rechts das Recht auf Asyl untergraben. Die Reform ist also nichts anderes als eine Fortsetzung und weitere Verschärfung der schon lange gescheiterten europäischen Migrationspolitik.

Anstatt auf Realismus zu setzen und Lösungen zu suchen, die die Perspektive und das Verhalten der schutzsuchenden Menschen berücksichtigen, handelt es sich um eine Flucht nach vorn, deren Schlagworte Ausgrenzung, Militarisierung, Inhaftierung und Gewalt sind.

Die Reform im Schweizer Parlament

Am 19. Juni 2025 wird der Nationalrat als Erstrat über die Übernahme des Paktes abstimmen. Die Schweiz ist als assoziierter Staat des Schengen-Dublin-Raums verpflichtet, Teile der Reform zu übernehmen.

Dabei hat die Schweiz bei der Übernahme der Reform in nationales Recht einen gewissen Handlungsspielraum. Angesichts der Entscheidung in der vorbereitenden Staatspolitischen Kommission des Nationalrats im Mai 2025 wird es

jedoch eher darum gehen, das Wenige zu retten, das noch zu retten ist.

Dennoch gibt es einige Punkte, die unsere Aufmerksamkeit verdienen. Das vorliegende Dossier fasst den Gesetzgebungsprozess zum jetzigen Zeitpunkt, also nach dem Vernehmlassungsverfahren, der Ausarbeitung der Botschaft durch den Bundesrat sowie der Debatten in der SPK-NR zusammen.

Was in der Nationalratsdiskussion auf dem Spiel steht

Nach der Abstimmung im Nationalrat geht die Vorlage in die Kommission des Ständerats und wird frühestens in der Herbstsession im Ständerat selbst debattiert. Falls es keine Differenzen

zwischen den beiden Räten gibt, wird die Schlussabstimmung noch in der gleichen Session stattfinden.

Debatte im Nationalrat (19.06): Eine Mehrheit und zwei Minderheiten

Die Mehrheit der SPK-NR spricht sich dafür aus, auf die Vorlage einzutreten und ihr inklusive einiger Änderungen zuzustimmen. Neben der Mehrheit gibt es weitere, divergierende Minderheitsanträge. Eine SVP-Minderheit fordert, die Entwürfe an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen neuen Entwurf zu formulieren, der nur die Teile enthält, die in den Anwendungsbereich von Schengen/Dublin fallen und die nach

Ansicht des Bundesrates von der Schweiz übernommen werden müssen.

Ein zweiter Minderheitsantrag der Grünen und der SP beantragt die Rückweisung der Vorlage und verlangt wesentliche Änderungen des bundesrätlichen Entwurfs. Diese werden weiter unten erläutert. Sie können auch [hier](#) eingesehen werden.

Eine Regelung, die vom Bundesrat nicht übernommen wurde

Die europäische Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems umfasst rund zehn Verordnungen, die die Schweiz ist aber nur dazu verpflichtet, fünf davon in nationales Recht zu übernehmen. Sie kann sich jedoch freiwillig an weiteren beteiligen. Die einzige Verordnung, die die Le-

bensbedingungen von Geflüchteten in der Schweiz tatsächlich verbessern würde, ist die Qualifikationsverordnung, deren (teilweise) Übernahme auch in der Schweiz den Status des subsidiären Schutzes einführen würde.

Die rot-grüne Minderheit schlägt daher Folgendes vor:

Schaffung eines neuen subsidiären Schutzstatus für die Geflüchteten, die derzeit in der Schweiz vorläufig aufgenommen werden. Dieser neue Status würde die Rechte von Kriegsflüchtlingen in der Schweiz an die Rechte von Kriegsflüchtlingen in der EU angleichen, ihnen Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum ermöglichen, Familienzusammenführungen vereinfachen, die Meldepflicht bei Aufnahme einer Beschäftigung abschaffen und mittelfristig auch eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis statt einer Duldung ermöglichen.

Ausserdem sollte sich die Schweiz, ein Binnenland, das vom Dublin-System profitiert, am Solidaritätsmechanismus zwischen den Ländern des Dublin-Raums beteiligen, indem sie sich verpflichtet, einen bestimmten Anteil an schutzsuchenden Personen aufzunehmen. Die Schweiz sollte sich ausserdem erneut konkret an der Neuansiedlung besonders gefährdeter Personen beteiligen und ihre äusserst restriktive Praxis bei der Vergabe humanitärer Visa lockern.

Konkrete Änderungsanträge zu den EU-Verordnungen

Alle anderen Änderungsanträge beziehen sich auf die fünf Verordnungen, die aufgrund der Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin-Besitz-

stands übernommen werden müssen. Im Folgenden werden die verschiedenen Minderheitsvorschläge erläutert.

1) Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen

Das Wichtigste in Kürze :

Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMMV) ersetzt die bisherige Dublin-Verordnung. Anstatt die Probleme des Dublin-Systems zu beheben, wurde der Grundsatz der Zuständigkeit des Staates der ersten Einreise beibehalten und sogar ausgeweitet. Auch in Zukunft werden die Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen für einen Grossteil der Asylverfahren zuständig sein. Die naheliegende Chance, Asylsuchende ihr Zielland selbst

wählen zu lassen oder bestehende Verbindungen, Sprachkenntnisse oder Familienmitglieder im Zielland zu berücksichtigen, wurde nicht genutzt. Die neuen Regeln verhindern auch nicht die sogenannte «Sekundärmigration». Im Gegenteil: Die Situation von Schutzsuchenden in Europa und der Schweiz wird sich durch diverse Verschärfungen und neue Sanktionsmöglichkeiten weiter verschlechtern.

Im Nationalrat stehen jedoch noch einige Verbesserungen dieser Vorlage zur Debatte:

- a) Der Minderheitsantrag der Grünen und der SP fordert, dass die Schweiz grosszügiger und solidarischer vom Dublin-Selbsteintritt Gebrauch macht und Asylanträge selbst behandelt. Der Bundesrat wird auch dazu aufgefordert, verbindliche Kriterien für Fälle festzulegen, in denen sie dazu verpflichtet wird.
- b) Verlängerung der Beschwerdefrist gegen Dublin-Entscheide von 5 Tagen auf 3 Wochen (Minderheit Grüne-SP).
- c) Die Dublin-Administrativhaft soll nur dann angeordnet werden, wenn **konkrete** Hinweise vorliegen, die befürchten lassen, dass sich eine Person ihrer Ausschaffung entziehen will (Minderheit Grüne-SP).
- d) Die Begründung der Anordnung der Dublin-Administrativhaft wird gesetzlich festgeschrieben (Mehrheit).
- e) Die Höchstdauer der Dublin-Vorbereitungshaft soll von fünf auf drei Wochen verkürzt werden (Minderheit Grüne-SP).
- f) Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Inhaftierung sollen **spätestens nach 96 Stunden**

- richterlich überprüft werden. Der Entwurf des BR sieht vor, dass dies nur auf Antrag der Geschwister geschieht (Minderheit Grüne-SP).
- g) Die Behörde, die die Haft anordnet, soll ausserdem **von Amts wegen einen gesetzlichen Vertreter** für Personen **bestimmen**, die noch keine Rechtsvertretung haben (Mehrheit).
- h) Im Rahmen eines Dublin-Verfahrens sollen die Asylsuchende in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Pflichten informiert werden (Mehrheit).
- i) Ehepartner und minderjährige Kinder von anerkannten Flüchtlingen sowie die Eltern von minderjährigen Flüchtlingen sollen ebenfalls als Flüchtlinge anerkannt werden. Wenn sie sich im Ausland befinden, soll ihnen auf Antrag die Einreise in die Schweiz gestattet werden (Minderheit Grüne-SP).
- j) Der Bund beteiligt sich je nach Migrations-situation am Solidaritätsmechanismus (Mehrheit). Eine Minderheit der SVP und FDP schlägt vor, dass die Schweiz nicht am Solidaritätsmechanismus teilnimmt. Eine FDP-Minderheit

schlägt vor, dass die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus teilnimmt, unter der Bedingung, dass sie sich nur finanziell beteiligt (d. h. keine Personen aufnimmt) und nur, wenn alle anderen Dublin-Länder gegenüber der Schweiz die Zuständigkeitsregeln einhalten.

Zur Krisenverordnung (EU) 2024/1359:

In sogenannten «Krisensituationen» können die EU-Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten von verschiedenen Vorschriften der AMMV, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmeleitlinie abweichen. Die Schweiz ist nur von den Änderungen der AMMV betroffen. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten sehr umstritten und wurde vor allem auf Druck

der Staaten an den Aussengrenzen eingeführt. Die Verlängerung der regulären Überstellungsfristen in Krisensituationen wird zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, zu mehr Unsicherheit und zu einer verzögerten Integration führen. Gleichzeitig werden in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, vollständig ausgesetzt.

Zur Krisenverordnung liegen keine Änderungsanträge vor, da der Bundesrat davon abgesehen hat, einzelne Bestimmungen der Krisenverordnung ins Schweizer Recht zu übernehmen. Daher wird sie auch nicht als eigener Bundesbeschluss behandelt, sondern ist in die Vorlage zur Übernahme der AMMV integriert worden.

2) Verordnung (EU) 2024/1349 zur Einführung eines Rückkehrverfahrens

Das Wichtigste in Kürze: Die Verordnung zur Festlegung der Wegweisungsverfahren an der Grenze legt fest, dass Personen, deren Asylgesuch im Rahmen von Grenzverfahren abgewiesen wurde, innerhalb von 12 Wochen ausgewiesen werden müssen. Da diese Verordnung Teil des Schengen-Besitz-

stands ist, muss die Schweiz sie zwar formell übernehmen. Nach derzeitiger Rechtslage wird es jedoch keine Anwendungsfälle der Verordnung in der Schweiz geben, da die Schweiz nicht an die Asylverfahrensverordnung gebunden ist und daher keine Grenzverfahren einführen muss.

3) Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten

Das Wichtigste in Kürze: Das Fingerabdruck-Speichersystem Eurodac wird zu einem umfassenden und weitgehend vernetzten biometrischen Informationssystem ausgebaut. Neben den zehn Fingerabdrücken wird Eurodac künftig auch Gesichtsbilder, alle biografischen Daten, Passkopien sowie alle Verfahrensschritte von Asylsuchenden, die älter als sechs Jahre sind, speichern. Darüber hinaus werden nun auch im Land aufgegriffene undokumentierte Migrant:innen, Personen mit vorübergehendem Schutz (Status S) und neu angesiedelte Flüchtlinge vollständig in Eurodac erfasst. Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zugunsten von Migrations- und Polizeibehörden auf allen staatlichen Ebenen ausgeweitet (SEM und kanto-

nale Migrationsämter für Asyl- und Ausländerfragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien für Strafverfolgungszwecke). Darüber hinaus wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit den anderen Migrationsdatenbanken der EU (SIS, VIS, EES, ETIAS, usw.) verknüpft und der Zugang insbesondere für die Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Die massive Ausweitung der Datenerfassung und -verfügbarkeit birgt die Gefahr, dass grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Flüchtlingen» werden. Racial Profiling und verdachtsunabhängige Kontrollen werden zunehmen, ebenso wie die Jagd auf Flüchtlinge im Inland und gewaltsame Abschiebungen.

4) Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung einer Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen

Das Wichtigste in Kürze :

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen geflüchteten Personen und nationalen Behörden. Sie legt sechs Verfahrensschritte zur Datenerhebung und Überprüfung fest, die nach dem undokumentierten Grenzübertritt oder nach einem Aufgreifen auf dem Hoheitsgebiet durchgeführt werden müssen. Diese dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac, der Durchführung einer Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung, der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen in nationalen und europäischen Datenbanken sowie der Weiterleitung der Personen an die entsprechenden Behörden und Verfahren. Die kontrollierten Personen werden dabei als nicht eingereist betrachtet, auch wenn sie sich bereits im Land befinden («Fiktion der

Nicht-Einreise»). Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es, einerseits eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac zu gewährleisten und andererseits einen Auswahlprozess bezüglich der zu durchlaufenden Asylverfahren (reguläre Asylverfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretentscheide) einzuleiten – ohne dass die Geflüchteten zu ihren Fluchtgründen oder Schutzansprüchen befragt werden. Die Überprüfung kann bis zu sieben Tage dauern, in denen die kontrollierten Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den Bundeszentren das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen sind nicht nur Asylsuchende, sondern vor allem auch undokumentierte Migrantinnen und Migranten, die sofort in Ausschaffungshaft genommen werden können.

Mögliche Verbesserungen, die im Nationalrat diskutiert werden :

- a) Die Überprüfungsverordnung sieht einen unabhängigen Überwachungsmechanismus für das sog. Screening vor. Grüne und SP schlagen vor, den Mechanismus mit einem Weisungsrecht an die zuständigen Behörden auszustatten und zur Veröffentlichung eines Jahresberichts zu verpflichten. Der Kontrollmechanismus sollte zudem Zugang zu allen Verfahrensdokumenten haben.
- b) Ein Minderheitsantrag von SP und Grünen fordert zudem, dass Asylsuchende im Rahmen der neuen Überprüfung weiterhin kostenlosen Rechtsschutz gemäss der Schweizer Asylreform von 2019 erhalten sollen, und zwar von Beginn des Verfahrens an. Der Entwurf des Bundesrates will diesen Rechtsschutz erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens beginnen lassen.