

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

11. September 2024

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; Vernehmlassung

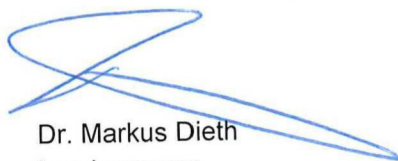
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, sich zur 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 zu äussern. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit.

Der Regierungsrat stimmt diesem Vorhaben vollumfänglich zu und dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Markus Dieth
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 26. September 2024

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 Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

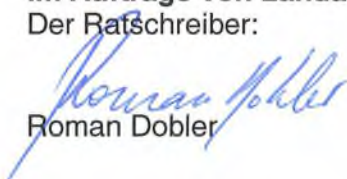
Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie begrüsst die Änderungen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Roman Dobler

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail (in Word & PDF) an:
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 050 / 2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: nicht klassifiziert

18. September 2024

**Vernehmlassung des Bundes: 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
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Er hat keine Bemerkungen oder Anträge zur 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.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Evi Allemann
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern
- Sicherheitsdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bern

helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 24. September 2024

Vernehmlassung betreffend 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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme im obgenannten Geschäft.

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst die geplante Harmonisierung der Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen.

In jüngerer Vergangenheit führten viele Schengen-Staaten während der Pandemie einseitig Binnengrenzkontrollen ein, was den Personenverkehr erschwerte und negative Auswirkungen auf Lieferketten hatte. Mit den vorliegenden Änderungen soll dies künftig vermieden werden. Die Revision soll es ausserdem den Schengen-Staaten ermöglichen, gezielter und einheitlicher gegen schwerwiegende Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit und des Terrorismus vorgehen zu können.

Da mit den vorliegenden Änderungen auch keine personellen oder finanziellen Auswirkungen für unseren Kanton zu erwarten sind, kann der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zugestimmt werden.

Hochachtungsvoll


Isaac Reber
Regierungspräsident


Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 24. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 24. September 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD; 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; Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Beat Jans, die Kantone eingeladen, sich zur 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 zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst, dass die Grenzkontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums effizienter und sicherer werden sollen, insbesondere durch die Einführung automatisierter Systeme, und dass die grenzüberschreitende Kriminalität und irreguläre Migration bekämpft werden sollen.

Gemäss Art. 8 Abs. 4 AIG soll – wie bisher – das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG die Kontrollen im Einvernehmen mit den Grenzkantonen durchführen. Der Kanton Basel-Stadt weist darauf hin, dass der Zusatz «im Einvernehmen mit den Grenzkantonen» von zentraler Bedeutung ist. Für Grenzkantone wie Basel-Stadt ist es wesentlich, dass die nationale Ausgestaltung der Kontrollen keine negativen Folgen auf die Grenzgänger und Grenzgängerinnen und damit auf die Wirtschaft hat.

Die Einführung von Binnengrenzkontrollen hätte mit Blick auf die tausenden Grenzübertritte pro Tag negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt. Angesichts dieser negativen Folgen möchten wir hervorheben, dass die Formulierung, dass das BAZG die Kontrollen im Einvernehmen mit den Grenzkantonen ausgestaltet, zwingend beizubehalten ist und dass die Mitsprache der Kantone bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen nicht abgeschwächt werden darf.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 20 août 2024

2024-745

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 26 juin 2024, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Après analyse, nous avons l'avantage de vous informer que nous approuvons sans réserve tant la reprise des modifications du règlement relatif au code frontières Schengen que les modifications apportées à la loi sur les étrangers et l'intégration.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président



Jean-Pierre Siggen

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, le Service de la population et des migrants et la Police cantonale ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 16 octobre 2024

Le Conseil d'Etat

4158-2024

Département fédéral de justice et police
DFJP
Monsieur Beat Jans
Conseiller fédéral
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 26 juin dernier, par laquelle vous avez invité le gouvernement cantonal à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en titre, et il vous remercie de cette opportunité de s'exprimer sur un sujet d'une importance cruciale pour la Suisse.

L'adoption de ce règlement constitue une étape essentielle pour renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen, tout en garantissant une application uniforme des mesures sanitaires et migratoires au sein de cet espace. La pandémie de la COVID-19 a démontré la nécessité d'adopter des règles plus strictes pour prévenir la propagation de menaces sanitaires transfrontalières, ainsi que pour répondre à de nouveaux défis en matière de migration irrégulière.

Nous soutenons les objectifs visés par cette modification, en particulier les nouvelles dispositions qui permettront une réponse plus coordonnée et efficace face aux menaces sanitaires et migratoires. Nous estimons également que les adaptations législatives proposées, notamment celles relatives à la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), sont nécessaires pour assurer la compatibilité de notre cadre juridique avec les exigences de l'Union européenne.

Toutefois, vu l'impact extrêmement conséquent de ces dispositions sur les opérations aéroportuaires et les flux des passagers, nous demandons à ce que les aéroports nationaux de Genève, Zurich et Bâle-Mulhouse, soient étroitement associés à la mise en œuvre de ces dispositions. L'article 8 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI) pourrait ainsi être complété d'un alinéa ayant la teneur suivante : « Les exploitants des aéroports nationaux sont préalablement consultés en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse, puis étroitement associés à la mise en œuvre le cas échéant ». Si l'intégration d'une telle disposition dans la loi ne vous paraît opportune, nous sommes d'avis que celle-ci devrait figurer dans la procédure prévue par l'alinéa 5 du même article, soit dans l'ordonnance correspondante qui découle de la LEI.

Au surplus, nous avons noté que l'article 9a al. 1 LEI prévoit que « l'arrivée des passagers à l'aéroport peut être surveillée par des moyens techniques de reconnaissance (...) ». Nous ignorons à quel dispositif il est fait référence, mais nous partons du principe que si un tel équipement devait être mis en place, les exploitants d'aéroports seront préalablement consultés, tandis que les coûts d'installation et d'exploitation seront entièrement pris en charge par la Confédération.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre parfaite considération.

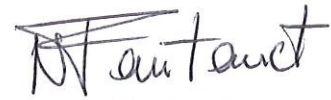
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :



Nathalie Fontanet

Copie à (format Word et pdf) :

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement
3003 Bern

Glarus, 1. Oktober 2024
Unsere Ref: 2024-162

**Vernehmlassung i.S. Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur
Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschrei-
ten der Grenzen durch Personen**

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angele-
genheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt
vernehmen:

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Da-
für danken wir und teilen Ihnen mit, dass wir zur Vorlage keine Bemerkungen bzw. Ergän-
zungen anzubringen haben.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den
Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Kaspar Becker
Landammann


Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- helena.schaer@sem.admin.ch
- michelle.truffer@sem.admin.ch
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

Luzern, 17. September 2024

Protokoll-Nr.: 1012

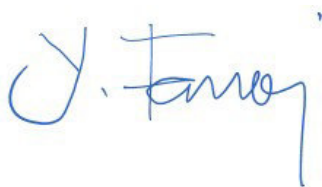
Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Stellungnahme Kanton Luzern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teilen wir Ihnen mit, dass wir mit den vorgesehenen Änderungen einverstanden sind.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

Monsieur le conseiller fédéral,

Votre correspondance du 26 juin 2024 relative à la procédure de consultation mentionnée sous rubrique nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel accueille favorablement les modifications proposées qui permettront une application plus uniforme du code frontières Schengen (CFS) aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen. Ainsi, le Canton de Neuchâtel n'a pas de remarque particulière à formuler.

En vous remerciant de nous avoir associés à cette procédure de consultation et de l'attention que vous porterez à notre réponse, nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 septembre 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössische Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 24. September 2024

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. Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zur 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. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Kanton Nidwalden begrüsst die vorgeschlagene Änderung über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen. Wir verweisen auf unsere nachfolgende Begründung.

1 Erwägungen

Der Regierungsrat Nidwalden begrüsst, dass die Verordnung verbindliche Regeln für den Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit enthält und für diese Fälle die Möglichkeit von Einreisebeschränkungen sowie weiterer Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen vorsieht. Zudem werden die Regeln zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen befürwortet. Abschliessend wird die Einführung eines neuen Wegweisungsverfahrens zur Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengenraums unterstützt. Diese erlaubt es den Schengen-Staaten, sich illegal aufhaltende Ausländerinnen und Ausländer, welche im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Grenzraum aufgegriffen werden, leichter an den Schengen-Staat, aus dem sie ausgewiesen sind, zu überstellen.

2 Fazit

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen und sprechen uns für die Vorlage aus.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann





lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- helena.schaer@sem.admin.ch
- michelle.truffer@sem.admin.ch
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6060 Sarnen, St. Antonistr. 4, VD

Elektronische Zustellung an
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Sarnen, 23. September 2024

OWSTK. 5067

Vernehmlassung zur 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

Sehr geehrter Herr Bundesrat, *Lieber Beat*
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur 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 bis am 17. Oktober 2024 eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und lassen uns wie folgt vernehmen:

Die Verordnung (EU) 2024/1717 sieht eine Reihe von Änderungen des Schengener Grenzkodex (SGK) vor, um die einheitliche Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen sicherzustellen. Die meisten Bestimmungen der EU-Verordnung sind direkt anwendbar und benötigen keine Umsetzung im schweizerischen Recht. Gewisse Bestimmungen sind dennoch zu konkretisieren und bedingen redaktionelle Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI). Mit einer von der Schengen-Weiterentwicklung unabhängigen Anpassung des AIG erhält sodann das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Zugriff auf das nationale ETIAS-System.

Die Verordnung enthält verbindliche Regeln für den Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit und sieht für diese Fälle die Möglichkeit von Einreisebeschränkungen sowie weiterer Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen vor. Zudem werden die Regeln zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ergänzt. Mit dem neuen Wegweisungsverfahren können illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer, die im Grenzraum aufgegriffen werden, leichter weggewiesen werden. Sowohl Asylsuchende als auch Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, sind von diesem Verfahren ausgenommen.

Die Vollzugsbehörden des Kantons Obwalden sind durch die meisten Anpassungen, die sich aus der vorliegenden Änderung des Grenzkodex ergeben, nicht direkt betroffen, da der Kanton Obwalden kein Grenzkanton ist und dementsprechend im Kanton Obwalden keine grenzüberschreitenden Polizeipatrouillen im Einsatz sind, bei welchen illegal aufhältige ausländische Personen aufgegriffen werden.

Der Kanton Obwalden nimmt die unterbreitete Vorlage zur Kenntnis und hat keine Einwände gegen die geplanten Änderungen, zumal er nicht direkt davon betroffen ist.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Landstatthalter



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 27. September 2024

**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 sowie zwei Änderungen des Ausländer- und
Integrationsgesetzes; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur 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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) ein.

Wir danken für diese Gelegenheit und teilen mit, dass wir mit der vorgesehenen Übernahme und Umsetzung der erwähnten Verordnung (EU) einverstanden sind.

Im Namen der Regierung


Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:

helena.schaer@sem.admin.ch; michelle.truffer@sem.admin.ch und
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Kanton Schaffhausen
Finanzdepartement**

J. J. Wepfer-Strasse 6
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 72 50
cornelia.stammhurter@sh.ch



Finanzdepartement

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement

per E-Mail:

helen.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admi
n.ch

Schaffhausen, 25. Sept. 2024

**Vernehmlassung EJPD betreffend 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; Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit
Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Die Verordnung (EU) 2024/1717 sieht verschiedene Änderungen des Schengener Grenzkodex
vor und stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar. Gemäss dem
Schengen-Assoziierungsabkommen ist die Schweiz verpflichtet, sämtliche Weiterentwicklungen
des Schengen-Besitzstandes zu übernehmen.

Nach einer gründlichen Analyse der vorgeschlagenen Änderungen möchten wir bestätigen, dass
wir diese zur Kenntnis genommen haben und ihnen zustimmen. Insbesondere begrüssen wir
die Präzisierung der Vorgaben für die vorübergehende Wiedereinführung von
Binnengrenzkontrollen, die Einführung von Regelungen im Umgang mit Bedrohungen der
öffentlichen Gesundheit sowie die Implementierung eines neuen Überstellungsverfahrens zur
Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Finanzdepartement

Dr. Cornelia Stamm Hurter
Regierungsrätin

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

per E-Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch;
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

10. September 2024

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; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie zwei Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

Unabhängig davon, dass sich die Schweiz im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet hat, ist es nur bedingt möglich, im Fall der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit (wie bspw. der COVID-19-Pandemie) oder der irregulären Migration auf nationaler Ebene effiziente Massnahmen zu ergreifen. Eine einheitliche europaweite Politik ist in diesem Zusammenhang sinnvoller als nationale Lösungen. Entsprechend ist es zu begrüßen, diesfalls verbindliche Regeln sowie Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen vorzusehen. Auch die Ausführungen zur Förderung wirksamer Alternativen zu Kontrollen an den Binnengrenzen in Form von verstärkten Kontrollen in den Grenzregionen erscheinen zweckmässig, weshalb diesen beizupflichten ist.

Den weiteren Anpassungen, die keine materielle Änderungen mit sich bringen oder von denen der Kanton Solothurn nicht direkt betroffen ist, ist ebenfalls zuzustimmen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme in diesem Geschäft.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Peter Hodel
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Herr Beat Jans
Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 17. September 2024
Nr. 619

**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**

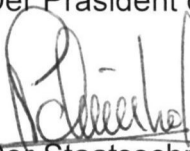
Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen sowie zum Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) und teilen Ihnen mit, dass wir mit den Vorlagen einverstanden sind.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber





Numero
4609

fr

0

Bellinzona
25 settembre 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3000 Berna

*helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(Word o PDF)*

Procedura di consultazione concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 che modifica il regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Sviluppo dell'acquis di Schengen) e altre modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 26 giugno 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione relativa al recepimento e alla trasposizione del regolamento (UE) 2024/1717 che prevede una serie di modifiche del Codice frontiere Schengen (CFS) le quali impongono a loro volta alcuni adeguamenti della LStrl e della LSIP in materia di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, l'introduzione di una nuova procedura per l'allontanamento nella LStrl nonché altre modifiche alla LStrl. Tali riforme sono state esaminate dall'Ufficio cantonale della migrazione con la collaborazione della Polizia cantonale.

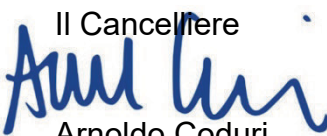
Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di esprimere il nostro parere nell'ambito dei tre progetti posti in consultazione. In qualità di Esecutivo cantonale concordiamo con le modifiche apportate alle proposte in esame. In particolare, accogliamo favorevolmente gli adeguamenti legislativi finalizzati al rafforzamento dello spazio Schengen e a garantire in futuro, qualora si renda necessaria nell'ambito della salvaguardia della salute pubblica, l'adozione tempestiva e vincolante di norme uniformi all'interno di tale area, quali restrizioni temporanee di viaggi, ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, controlli rafforzati nelle regioni transfrontaliere, restrizioni all'ingresso e altre misure alle frontiere esterne Schengen. Tali modifiche di legge mirano inoltre a rendere più efficiente la cooperazione fra gli Stati Schengen al fine di contrastare la migrazione secondaria e pongono le basi legali per una nuova procedura di allontanamento agevolato di cittadini di Stati terzi con soggiorno irregolare fermati nelle zone di frontiera verso lo Stato

Schengen dal quale provengono (art. 64c bis AP-LStrl). Si tratta di modifiche necessarie per far fronte alle nuove sfide della politica in materia di frontiere e di sicurezza, le quali non comportano ulteriori aggravii per il nostro Cantone in termini di oneri finanziari e di personale.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO


Il Presidente
Christian Vitta


Il Cancelliere
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch; servizio.giuridico@polca.ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Herr Bundesrat
Beat Jans
Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Elektronische Zustelladressen:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch

Altdorf, 13. August 2024

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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 unterbreitet uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD den Entwurf zur 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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

Insgesamt geht es um drei Vorlagen. Die erste Vorlage betrifft den Bundesbeschluss zur 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. Mit der Verordnung (EU)

2024/1717 werden zahlreiche Änderungen der bestehenden Vorschriften des Schengener Grenzkodex (SGK) beschlossen. Damit beabsichtigt die EU, den Schengen-Raum zu stärken. Die Umsetzung der Verordnung bedingt Anpassungen im AIG und im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI).

Die beiden weiteren Vorlagen betreffen eine Änderung des AIG – es geht um den Zugriff des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf das nationale ETIAS-System – sowie einige redaktionelle Anpassungen des AIG bezüglich des Begriffs «Grenze».

Zwecks einer Vereinheitlichung und Vereinfachung des Konsultationsprozesses soll das EDA im Rahmen der Konsultation der nationalen ETIAS-Stelle, welche im SEM angesiedelt ist, Zugriff auf das nationale ETIAS-System erhalten. Die vorgesehenen redaktionellen Änderungen zielen auf eine sprachliche Annäherung an die Begriffe des oben erwähnten Schengener Grenzkodex ab.

Wir haben weder zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 noch zu den vorgesehenen Anpassungen des AIG Bemerkungen und unterstützen alle drei Vorlagen.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdirektion



Urban Camenzind, Regierungsrat

Elektronische Zustellung (PDF- und Word-Version) an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Chef du Département de justice et police
DFJP
3003 Berne

Par courriel :
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Réf. : 24_COU_5823

Lausanne, le 2 octobre 2024

Consultation fédérale – Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'État du canton de Vaud vous remercie de lui avoir donné la possibilité de prendre position sur la consultation susmentionnée.

Il n'a pas de remarque particulière, ni d'opposition à formuler à ce sujet.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

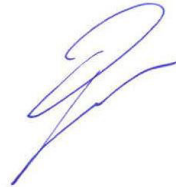
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- POLCANT



2024.04044

P.P. CH-1951
Sion

A. PRIORITY Poste CH SA

Monsieur
Beat Jans
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne



Notre réf. C-59799
Votre réf. /

Date **16 OCT. 2024**

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

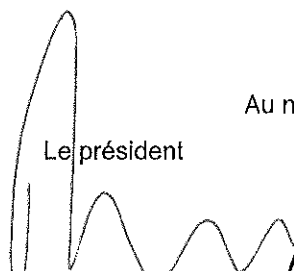
Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée en titre.

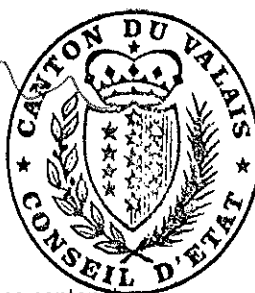
Les diverses modifications apportées à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et à la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP) permettent une plus grande indépendance de la Confédération au niveau de la sécurité du territoire en cas d'évènement et de menaces pour la santé publique.

Nous saluons cette évolution positive.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre considération distinguée.


Le président
Franz Ruppen

Au nom du Conseil d'Etat



La chancelière


Monique Albrecht

Copie à M. Christian Varone, Commandant de la Police cantonale
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Place de la Planta 3, CP 670, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00



Elektronisch an helena.schaer@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch, vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

25. September 2024 (RRB Nr. 1006/2024)

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 (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, zur 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 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und können Ihnen mitteilen, dass wir der Vorlage im Grundsatz zustimmen. Zu den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) haben wir folgende Bemerkungen:

Art. 8 Abs. 4 AIG

Art. 8 Abs. 4 AIG legt fest, dass das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Kontrollen der Schengen-Binnengrenzen durchführt. Für die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich ist ausschliesslich die Kantonspolizei Zürich zuständig. Dies gilt schon heute in Bezug auf die Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen und muss folglich auch für die Schengen-Binnengrenzen gelten, wenn solche Kontrollen vorübergehend wieder eingeführt werden. Art. 8 Abs. 4 AIG ist entsprechend anzupassen.

Art. 92a Abs. 1 AIG

Zur Durchsetzung der Meldepflicht der Luftverkehrsunternehmen gemäss Art. 92a Abs. 1 AIG ist zu prüfen, ob Art. 122a Abs. 1 AIG mit einer entsprechenden Sanktion ergänzt werden soll.

Art. 111c / Art. 92 AIG

Gemäss Art. 111c Abs. 1 AIG können die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden und die Transportunternehmen die im Rahmen der Sorgfaltspflicht gemäss Art. 92 AIG notwendigen Personendaten austauschen. Neu wird in Art. 92 AIG ergänzt, dass die Luftverkehrsunternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit sicherstellen, dass sie nur Personen befördern, denen die



Einreise nicht gemäss Art. 65a AIG eingeschränkt wurde. Die Bestimmung sollte nicht nur die Luftverkehrsunternehmen verpflichten, sondern auch Transportunternehmen, die Personen über den See- und Landweg befördern. Es wäre zudem zielführender, wenn nicht nur die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden informiert werden, wenn Passagiere aus Risikogebieten einreisen, sondern insbesondere auch die kantonalen Gesundheitsbehörden, die für die Überwachung von allfälligen Quarantänemassnahmen oder anderen gesundheitlichen Massnahmen zuständig sind. Die Meldungen im internationalen Grenzverkehr an die zuständigen kantonalen Gesundheitsbehörden sind von grosser Bedeutung und Dringlichkeit, da ansonsten wertvolle Zeit verstreichen kann, in denen sich Personen nicht an Massnahmen halten und Krankheitserreger verbreiten können. Daher ist es uns ein grosses Anliegen, dass bei der Einführung des neuen Art. 92 Abs. 1^{bis} AIG auch eine entsprechende Anpassung in Art. 111c Abs. 1 AIG vorgenommen wird, wonach im Rahmen der Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit auch direkte Meldungen an die zuständigen (kantonalen) Gesundheitsbehörden erfolgen müssen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Natalie Rickli

Dr. Kathrin Arioli



Per Mail: helena.schaer@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch, vernehmlassung-SBRE@sem.admin.ch

Bern, 17. Oktober 2024

Vernehmlassung: 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

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Die vorliegende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes soll die einheitliche Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen sicherstellen. Dies beinhaltet Regeln für den Fall einer Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, Regeln gegen die Instrumentalisierung von Migranten, Regeln für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, Bestimmung zur Förderung von Alternativen zu Grenzkontrollen sowie ein neues Wegweisungsverfahren zur Bekämpfung der Sekundärmigration. Zwei weitere von der Schengen-Weiterentwicklung unabhängige Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) werden zeitgleich vernehmlasst.

Mitte sagt JA zu Rechtssicherheit und Bewältigung illegaler Sekundärmigration

Einleitend betont Die Mitte den Wert der Schengen-Assoziierung für die Sicherheit und den Wohlstand der Schweiz, weshalb sie die Übernahme der EU-Verordnung und deren Umsetzung im Landesrecht im Grundsatz begrüsst. Im Folgenden nimmt Die Mitte zu ausgewählten Punkten Stellung:

Die einseitige Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen stellt die Solidarität innerhalb des Schengenraums und dessen Grundprinzipien auf die Probe. Entsprechend wichtig ist es aus Sicht der Mitte, dass für einen solchen Schritt ein vereinheitlichtes und transparentes Verfahren für alle Schengen-Mitgliedstaaten besteht. Dies schafft Rechtssicherheit und verhindert die Instrumentalisierung dieses Sicherheitsinstruments für innenpolitische Zwecke. Die vorliegende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes nimmt sich dieser Erfordernis an und präzisiert die bestehenden Voraussetzungen und Verfahren für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Zu betonen gilt es, dass auch mit diesen Anpassungen der Schweiz ein genügender Handlungsspielraum verbleibt, um auf *unvorhersehbare* Bedrohungen – bspw. im Falle einer akuten Terror-Bedrohung – unverzüglich mittels Grenzkontrollen reagieren zu können. Bei *vorhersehbaren* Ereignissen, wie z.B. der Frauen Fussball EM 2025, stünde es der Schweiz im Falle einer verschärften Bedrohungslage ebenfalls offen, für den Schutz dieses Grossanlasses Grenzkontrollen anzuordnen. Aus Sicht der Mitte liegt damit eine Lösung vor, welche den Zusammenhalt und die Rechtssicherheit innerhalb des Schengenraums fördert, ohne unverhältnismässig die Souveränität der Schweiz einzuschränken.

Die Mitte begrüsst weiter die angedachten Massnahmen zur Stärkung der Bekämpfung von irregulärer Sekundärmigration im Schengenraum. Die Mitte setzt sich diesbezüglich für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten zugunsten der Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt ein. Sie hatte

dies bereits in der überwiesenen Motion 22.4186 Romano *Ein Abkommen zwischen der Schweiz und Österreich zur erleichterten Rückübernahme im Migrationsbereich* gefordert.

Die Erfahrungen aus den Pandemie Jahren zeigen ausserdem, dass nur ein koordiniertes Vorgehen in Bezug auf die Schengen-Aussengrenzen die volle Schutzwirkung für die öffentliche Gesundheit entfalten kann. Mit dem neuen Artikel 21a des Schengener Grenzkodexes, welcher die vorübergehende Beschränkung für Reisen in den Schengenraum bei gesundheitlichen Notlagen regelt, soll Klarheit für kommende Krisen geschaffen werden. Für Die Mitte ist es dabei zwingend, dass der Bundesrat über die Durchführungsverordnung des Ministerrates hinausgehende Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen anordnen kann, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit in der Schweiz nötig erscheint (Art. 65a AIG mit Verweis auf Art. 41 EPG). Die Festschreibung des spezifischen Schutzmechanismus in Art. 28 des Grenzkodexes im Falle einer gesundheitlichen Notlage im Schengen-Raum, welcher auch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen beinhaltet, wird von der Mitte zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die beiden nicht mit der Schengen Weiterentwicklung in Verbindung stehenden Änderungen des AIG (Zugriffsrechte EDA auf N-ETIAS & redaktionelle Anpassungen bezüglich des Begriffs «Grenze») hat Die Mitte zur Kenntnis genommen, verzichtet aber auf eine Meinungsäusserung.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Eingeschrieben

Herr Beat Jans
Bundesrat
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Quellenweg 6
3003 Bern

Per E-Mail an: helena.schaer@sem.admin.ch
 michelle.truffer@sem.admin.ch
 vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

17. Oktober 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung des Bundesrates zur 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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Sehr geehrte Frau Schaer, sehr geehrte Frau Truffer
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, uns im Rahmen der Vernehmlassung zur 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 (SGK) zu äussern. Hierfür bedanken wir uns. Gerne nehmen wir nach Konsultation unserer Mitglieder wie folgt Stellung:

Die Wirtschaft **unterstützt** die **drei zur Vernehmlassung gebrachten Vorlagen**:

1. Den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zur 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;
2. Die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) welche dem EDA Zugriff auf das nationale ETIAS-System (nachfolgend N-ETIAS) gewährt;
3. Redaktionelle Anpassungen im AIG im Bereich «Grenze», wodurch eine sprachliche Angleichung der Terminologie des SGK erreicht wird.

Die **Einführung temporärer Binnengrenzkontrollen muss** weiterhin **die Ausnahme bleiben**. Diese sollen von den Bundesbehörden erst in Erwägung gezogen werden, wenn alternative Massnahmen, wie die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, nicht das gewünschte Ziel erreichen.

Bei allfälligen wiedereingeführten Grenzkontrollen müssen die jeweils **beschlossenen Massnahmen auf ihre Auswirkungen auf andere Gesetze hin geprüft** werden.

Art. 41 Epidemiengesetz ist folgendermassen zu ergänzen:

⁵ (neu) ***Der Bundesrat kann für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen von diesem Gesetz treffen.***

1 Einleitende Bemerkungen

Die Wirtschaft hat ein grosses Interesse an der Weiterführung des Schengen-Abkommens und daraus folgend an der reibungslosen Übernahme des Schengener Besitzstandes. Der Umstand, dass es im Schengenraum keine systematischen Grenzkontrollen und einheitliche Visumsbestimmungen gibt, kommt der Luftfahrt und insbesondere dem Schweizer Tourismus zugute. Aber auch Schweizer Unternehmen profitieren enorm von der Reisefreiheit im Schengen-Raum. Die Schweizer Wirtschaft befürwortet daher das Schengen-Assoziierungsabkommen und die Weiterentwicklung desselben. Allerdings führen die negativen Folgen eines ungebremsten Zustroms von Migranten und Asylbewerbern nach Europa sowie das mangelhafte Funktionieren des Dublin-Abkommens dazu, dass die Akzeptanz für den Schengen-Raum in der Bevölkerung abnimmt. Dieser Trend muss mit griffigen Massnahmen im Migrations- und Asylbereich bekämpft werden. Diese Vorlage trägt dazu bei.

2 Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717

Die Verordnung (EU) 2024/1717 ändert und ergänzt die bisherige Rechtsgrundlage¹. Sie regelt den Grenzübertritt an den Binnen- und Aussengrenzen des Schengen-Raums und verdrängt in weiten Bereichen die nationalen Rechtsvorschriften der Anwenderstaaten über den Grenzübertritt und die Modalitäten der Grenzkontrolle. Die EU-Verordnung 2024/1717 bildet nun Teil des Schengen Acquis und muss deshalb von der Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung des bilateralen Abkommens über die Assoziierung der Schweiz an Schengen in nationales Recht übernommen werden.

2.1 Klare Regeln zur Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen

Die bis anhin geltenden Regeln des SGK wurden 2006 erlassen. Alle Schengen-Staaten stimmten darin überein, dass die einseitige Einführung von Binnengrenzkontrollen (ob bei vorhersehbaren oder unvorhersehbaren Umständen)² nur eine Ausnahme von der Regel des kontrollfreien Reiseverkehrs innerhalb des Schengen-Raums sein darf und zeitlich beschränkt sein muss.

Die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 und die «COVID-19-Pandemie» sowie als Reaktion auf die anhaltende terroristische Bedrohung durch die Häufung von Anschlägen im Schengen-Raum veranlasste die Schengen-Staaten, die als Ausnahme gedachten Binnengrenzkontrollen verstärkt wieder einzuführen. Die einseitige Schliessung von Binnengrenzen, bzw. die unterschiedliche Anwendung der Grenzkontrollregeln der Binnenstaaten zu Beginn der Corona-Epidemie führte zu teilweise unhaltbaren Zuständen. Diese unkoordinierten Massnahmen gefährdeten zuweilen das reibungslose Funktionieren des europäischen Binnenmarkts, beeinträchtigten den Personenverkehr innerhalb von Schengen und die internationalen Lieferketten. Die in Grenzregionen lebenden und arbeitenden Menschen waren besonders stark betroffen. Darunter litt auch die Schweizer Wirtschaft,

¹ [Verordnung \(EU\) 2016/399 über einen Unionskodex](#) für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

² Siehe Erläuternder Bericht, S. 9. Davon unberührt bleiben Personenkontrollen im Rahmen von Zollkontrollen sowie die Ausübung der polizeilichen Befugnisse.

weil es zu Lieferengpässen von Vorprodukten führte, Exportprodukte nicht termingerecht ausgeführt werden konnten oder ausländische Arbeitskräfte Schwierigkeiten hatten, in die Schweiz zu reisen. Auch Geschäftsreisen innerhalb des Schengenraums wurden dadurch beeinträchtigt.

Die negativen Folgen eines ungebremsen Zustroms von Migranten und Asylbewerbern nach Europa sowie das mangelhafte Funktionieren des Dublin-Abkommens haben zu einer schleichenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen über einen längeren Zeitraum geführt.³ Sie sind heute eher die Regel als die Ausnahme und die Tendenz ist zunehmend. Zurzeit haben acht Schengen-Staaten – darunter drei Nachbarstaaten der Schweiz – wieder stationäre Grenzkontrollen eingeführt.⁴ Die Begründung reicht vom Schutz von Grossveranstaltungen (Fussballeuropameisterschaft, olympische und paraolympische Spiele), dem Schutz von Infrastrukturen vor terroristischen Attacken bis zum Schutz vor illegaler Einreise durch Drittstaatsangehörige. Die auf sechs Monate begrenzte Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen an den Landesgrenzen zu Polen, der Schweiz und Tschechien zum Schutz vor illegaler Einreise hat Deutschland bereits zweimal verlängert.

economiesuisse anerkennt, dass der SGK an die neuen Herausforderungen betreffend öffentliche Gesundheit, Bedrohungslagen infolge Instrumentalisierung von Migranten sowie Terrorismus und Sekundärmigration angepasst werden muss. Aufgrund eines fehlenden Sicherheitsgefühls der Bevölkerung in den Schengen-Mitgliedstaaten verliert die Reisefreiheit (Schengen-Raum) aber auch die Personenfreizügigkeit an Unterstützung. Dies wiederum bedroht – im Falle der Schweiz – den Bilateralen Weg. Für die vorübergehende Einführung einseitiger Binnengrenzkontrollen müssen von allen Schengen-Staaten anerkannte und respektierte Regeln gelten. Die neuen Regeln zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (neu Art. 25 – 27a sowie neuer Art. 33 SGK) werden von economiesuisse deshalb ausdrücklich begrüsst. Die neuen Regeln konkretisieren die Gründe für eine Verlängerung von temporären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und reduzieren auch die Dauer. Eine Verlängerung der Binnenkontrollen ist an striktere Vorgaben und ein klares Verfahren gebunden. Die Einführung von verbindlichen vorübergehenden Reisebeschränkungen an der Schengen-Aussengrenze (neuer Art. 21a SGK) trägt zu einer Klärung und einheitlichen Anwendung der Regeln durch alle Schengen-Staaten bei. Dies gilt auch für den neuen Mechanismus zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, wenn die Mehrheit der Schengen-Staaten betroffen sind und somit das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet ist (neuer Art. 28 SGK).

2.2 Reisefreiheit innerhalb des Schengenraums prioritär

Allerdings ist es für die Wirtschaft von grosser Bedeutung, dass das Prinzip der Grenzkontrollfreiheit innerhalb des Schengen-Raums weiterhin aufrechterhalten und prioritär bleibt. Temporäre Binnengrenzkontrollen müssen entsprechend der Formulierung in Art. 8 Abs. 1 die Ausnahme bleiben und dürfen das Funktionieren der Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums so wenig wie möglich beeinträchtigen.

economiesuisse begrüsst die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit als alternative Massnahme zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Der Bundesrat soll die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen an den Schweizer Grenzen jedoch nur in Erwägung ziehen, wenn alternative Massnahmen nicht das gewünschte Ziel erreichen können.

Besondere Bedeutung misst economiesuisse den geeigneten, komplementären Massnahmen bei. Diese muss ein Schengen-Staat gemäss dem neugefassten Art. 26 SGK bei der Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen ergreifen, um die Auswirkungen auf den Personen- und

³ Siehe hierzu auch die [Information des Europäischen Parlaments](#) «Schengen: Herausforderungen des grenzfreien Raums», zuletzt aktualisiert am 26.6.2024.

⁴ Siehe [Liste der Notifikationen](#) der Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen der EU-Kommission für das Jahr 2024.

Güterverkehr abzumildern. Dabei sind die starken sozialen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen den grenzübergreifenden Regionen sowie Personen, die wichtige Reisen unternehmen, besonders zu berücksichtigen (Abs. 3). Das trifft auf die Grenzregionen der Schweiz im besonderen Masse zu. Hier braucht es einen engen, wenn möglich institutionalisierten Austausch der Schweizer Behörden mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten. Ausserdem müssen bei einer vorübergehenden Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen alle Akteure an den Grenzen (Bevölkerung, betroffene Unternehmen und Grenzgemeinden) eng in den Prozess eingebunden werden. Allfällige Kosten für zusätzliche technische Mittel zur Einrichtung und den Betrieb solcher Kontrollen, sollen vollständig vom Staat übernommen werden.

2.3 Klarere Regeln für die Schengen-Aussengrenzen

Um die Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums möglichst hinderungsfrei gewährleisten zu können, braucht es im SGK klarere Regeln, welche die neuen Herausforderungen an den Schengen-Aussengrenzen und die migrationsspezifischen Elemente adressieren (Instrumentalisierung, Überstellungsverfahren). Davon hängt auch das Vertrauen ab, welches die Bevölkerung der Schengen-Staaten in das Funktionieren des Schengen-Raums setzt. Dies gilt vor allem für griffige Regeln zur Bekämpfung der Kriminalität und der irregulären Migration. Sollten diese Regeln in der Praxis scheitern, hätte dies auch in der Schweiz gravierende innenpolitische Folgen.

2.4 Kompatibilität mit anderen Gesetzgebungen sicherstellen

Bei allfälligen wiedereingeführten Grenzkontrollen müssen die jeweils beschlossenen Massnahmen auf ihre Auswirkungen auf andere Gesetze hin geprüft werden. Wenn zum Beispiel der normale Grenzübertritt zu Arbeitszwecken für Grenzgänger nicht mehr im üblichen Ausmass möglich ist, müsste die 24.9%-Home-Office-Regelung/-limitierung vorübergehend angepasst werden.

2.5 Spezifischer Mechanismus im Falle einer gesundheitlichen Notlage

Der in Art. 28 GSK vorgesehene spezifische Mechanismus beim Eintreten einer gesundheitlichen Notlage grossen Ausmasses, welche das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet, wird von *economiesuisse* begrüsst. Sie wird hoffentlich in Zukunft willkürliche und unkoordinierte Grenzschliessungen, Rückweisungen von Reisenden und Gütern durch einzelne Schengen-Staaten verhindern, wie dies zu Beginn der Corona-Krise zu beobachten war. Auch hier sollten die Schweizer Behörden so früh wie möglich die Koordination mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten suchen und nicht erst auf das Eingreifen der EU-Kommission warten. Entsprechende bilaterale Vereinbarungen wären begrüssenswert. Es ist aber nicht notwendig, dies ausdrücklich im Gesetz vorzusehen. Wichtig ist, den Ausgang der Beratungen zum Epidemiegesetz abzuwarten.

Im Übrigen verweisen wir bezüglich Art. 41 Epidemiengesetz auf die Stellungnahme des Flughafens Zürich und unterstützen dessen Forderung, im Falle einer gesundheitlichen Notlage dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, Ausnahmen vom Gesetz für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen zu treffen (Art. 41, Abs. 5 (neu)).

3 Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Zugriff des EDA auf N-ETIAS

Damit die Nationale ETIAS-Stelle (NES) neu die Möglichkeit hat, das EDA insbesondere bei Gesuchen zur Erteilung einer räumlich und zeitlich begrenzten ETIAS-Reisegenehmigung zu konsultieren, braucht das EDA Zugang zum N-ETIAS-System. Das EDA muss die Konsultationsanfrage im N-ETIAS lesen und die Konsultationsantwort als Anwender im System erfassen und speichern können. Eine

Ergänzung von Artikel 108j Absatz 1 Buchstabe b AIG, wonach das EDA diesen Zugriff erhält, erscheint uns stufengerecht, notwendig und verhältnismässig.

4 Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Vorlage 3)

Der Antrag, redaktionelle Anpassungen bezüglich des Begriffs «Grenze» vorzunehmen, damit eine sprachliche Annäherung an die Begriffe des Schengener Grenzkodex erreicht werden, kann, wird von der Wirtschaft unterstützt. Damit wird Unklarheiten und unterschiedlichen Interpretationen in einem politisch sensiblen Bereich vorgebeugt und rechtliche Klarheit geschaffen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung, Bereichsleiter
Aussenwirtschaft



François Baur
Head of European Affairs

PLR.Les Libéraux-Radicaux, case postale, 3001 Berne

Département fédéral de justice et police
DFJP

Berne, 1er octobre 2024 / DR
VL/ Règlement UE

Expédition électronique : helena.schaer@sem.admin.ch et michelle.truffer@sem.admin.ch et vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

Commentaire général

Le PLR salue les efforts visant à renforcer l'espace Schengen et à améliorer la coordination entre les États membres, particulièrement en ce qui concerne la gestion des menaces pour la santé publique. Nous estimons que les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 doivent effectivement être pris en compte pour l'avenir. De même, nous approuvons les mesures destinées à lutter contre la migration irrégulière aux frontières extérieures de l'espace Schengen, considérant la sécurité de nos frontières comme primordiale.

Concernant le contrôle aux frontières intérieures, nous apprécions qu'il reste une mesure de dernier recours. Le PLR insiste sur l'importance de préserver la libre circulation des personnes, pilier fondamental de notre prospérité économique. Nous demandons que l'évaluation de l'impact de telles mesures sur les régions transfrontalières soit rigoureuse et transparente. Dans cette optique, nous soutenons l'introduction de mesures alternatives au contrôle aux frontières intérieures, telles que les contrôles de police ciblés ou une coopération policière renforcée, qui nous semblent plus proportionnées et moins préjudiciables à l'économie.

Le PLR approuve la nouvelle procédure facilitant le transfert des étrangers en séjour irrégulier pour lutter contre la migration secondaire. Nous saluons également l'harmonisation de la terminologie de la LEI avec celle du CFS, qui contribuera à une meilleure cohérence juridique, ainsi que la création d'un droit d'accès au N-ETIAS pour le DFAE, permettant une meilleure efficacité administrative.

Nous demandons que la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions soit accompagnée d'une évaluation régulière de leur efficacité et de leur impact sur l'économie suisse, en particulier dans les régions frontalières.

En conclusion, le PLR Suisse soutient globalement ce projet qui renforce la sécurité tout en préservant la libre circulation. Nous resterons vigilants quant à son application concrète afin de s'assurer qu'elle respecte les intérêts de la Suisse et de son économie. Le PLR est

convaincu que ce projet, correctement mis en œuvre, contribuera à renforcer la position de la Suisse au sein de l'espace Schengen tout en préservant ses spécificités et ses intérêts nationaux.

En conclusion, le PLR soutient globalement la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 dans la législation suisse. Les mesures de sécurité et de protection des frontières proposées sont justifiées par les nouvelles menaces auxquelles fait face l'espace Schengen, et nous apprécions l'accent mis sur la coordination en matière de santé publique. Cependant, nous appelons à une mise en œuvre proportionnée et soucieuse des libertés économiques, des échanges commerciaux et de la souveraineté de la Suisse

PLR.Les Libéraux-Radicaux

Le Président



Thierry Burkart
Conseiller aux États

Le Secrétaire général



Jonas Projer



GRÜNE Schweiz
Meret Grob
Waisenhausplatz 21
3011 Bern

Meret.grob@gruene.ch
031 326 66 17

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch

Bern, 16. Oktober 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der Gesetzesänderung zur 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 haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt.

Bei der Übernahme der vorliegenden Verordnung zur Schengen-Weiterentwicklung ist für die GRÜNEN unabdingbar, dass die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte der Asylsuchenden und Migrant*innen im Schweizerischen Recht sichergestellt werden muss. Das heisst, jede Gesetzesänderung, die den Grenzübertritt regelt, muss die Menschenrechte respektieren und sicherstellen, dass Schutzsuchende weiterhin Zugang zum Asylverfahren haben. Sie gibt folgende Punkte zu bedenken.

- Die GRÜNEN Schweiz fordern, 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 GRÜNEN fordern, 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, fordern die GRÜNEN, dass Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und im grenznahen Raum eine aufschiebende Wirkung haben.
- Die GRÜNEN weisen darauf hin, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. Die GRÜNEN fordern, dass Binnengrenzkontrollen nur in begründeten Ausnahmefällen und so kurz als möglich durchgeführt werden.

ZUGANG ZUM ASYLVERFAHREN

Der 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. Des weiteren fordern die GRÜNEN eine erhöhte Transparenz bei der Umsetzung des Grenzkodexes und die Sicherstellung, dass betroffene Personen über ihre Rechte und Pflichten umfassend und in einer ihnen 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.

GRENZNAHER RAUM

Durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» steigt aus Sicht der GRÜNEN 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 GRÜNEN weisen 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.

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 GRÜNEN 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 korrekt festgehalten, dass für unbegleitete minderjährige Ausländer*innen unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmt wird, die deren Interessen während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt. Die GRÜNEN fordern, dass in Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststeht, im Zweifel für die Minderjährigkeit

entschieden wird und eine Vertrauensperson involviert wird. Wir weisen 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 zwingend eine ordentliche Wegweisungsverfügung gemäss Art. 64 AIG erlassen werden.

BINNENGRENZKONTROLLEN

Der Schengener Grenzkodex 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.

Allerdings muss auch im Ausnahmefall von Binnengrenzkontrollen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein, denn auch Grenzkontrollen entbinden einen Staat nicht von der Pflicht, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

ÖFFENTLICHE GESUNDHEIT

Die neuen Regelungen für Binnengrenzkontrollen im Falle von Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit stellen eine bedeutende Veränderung dar. Die GRÜNEN weisen 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.

Für detaillierte Ausführungen verweisen wir auf die Vernehmlassungsantwort der SFH, die wir unterstützen.

Wir danken für die Kenntnisnahme. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Lisa Mazzone' and the signature on the right is 'Meret Grob'.

Lisa Mazzone
Präsidentin

Meret Grob
Fachsekretärin

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
3003 Bern

per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch

Bern, 17. Oktober 2024

Vernehmlassungsantwort zur 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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weiteren Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Der Schengener Grenzkodex (SGK) bestimmt die Regeln für die Kontrolle an Aussen- und Binnengrenzen des Schengenraums. Um auch in Zukunft eine einheitliche Handhabung der Regeln sicherzustellen, hat die EU den Grenzkodex revidiert. Einige der Bestimmungen erfordern Anpassungen im Schweizer Recht, hauptsächlich des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Diese sind Teil der ersten von drei Vorlagen, die der Bundesrat gebündelt zur Vernehmlassung vorgelegt hat. Die zweite betrifft eine kleine materielle Änderung des AIG, welche es dem EDA ermöglicht, auf das ETIAS-System (European Travel Information and Authorization System) zuzugreifen, die dritte beschränkt sich auf redaktionelle Anpassungen des AIG. Gegen die letzten beiden hat der SGB keine Einwände.

Als Schengen-Mitglied ist die Schweiz zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat sich bisher immer hinter das Schengen-Abkommen gestellt und befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der revidierten EU-Verordnung. Einige Punkte betrachtet der SGB allerdings mit Skepsis. Diese werden im Folgenden detailliert dargestellt.

Als Reaktion auf die Migrationskrise und die Covid-19 Pandemie, als verschiedene Schengen-Staaten einseitige Grenzkontrollen eingeführt haben, enthält der revidierte SGK genauere Bestimmungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Land *in begründeten Ausnahmefällen* wieder Grenzkontrollen einführen darf. Ausserdem erhält die EU neu die Befugnis, in schweren Notlagen zum Schutz der Gesundheit ihrer Bürgerinnen und Bürger koordinierte Reisebeschränkungen an den Aussen Grenzen sowie Grenzkontrollen an den Binnengrenzen anzuordnen. Wie bisher dürfen die Staaten darüber hinaus weitergehende Massnahmen ergreifen. Die dafür erforderlichen Anpassungen im

Schweizer Recht sind geringfügig. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen ist neu im Gesetz statt in der Verordnung geregelt, an den Zuständigkeiten von EJPD und Bundesrat ändert sich nichts.

Der SGB begrüsst, dass die Revision eine Stärkung der Grundidee des Schengener Abkommens beabsichtigt. Der revidierte SGK hält insbesondere fest, dass die temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nur als letztes Mittel erfolgen darf. Der SGB weist aber auch daraufhin, dass die Revision, die maximal zulässige Dauer für Binnengrenzkontrollen auf zwei, bzw. drei Jahre erhöht. Dieser Entscheid ist aus Sicht SGB unverhältnismässig. Die zahlreichen Binnengrenzkontrollen führen bereits heute zu gravierenden Behinderungen des Waren- und Berufsverkehrs und schaden Europas wirtschaftlicher Entwicklung. In Zukunft drohen noch längere und noch häufigere Binnengrenzkontrollen.

Eine weitere grosse Änderung betrifft die Einführung des neuen Überstellungsverfahrens (SGK, Artikel 26 bis 32). Damit erhalten die Mitgliedstaaten ein zusätzliches Instrument, welches ihnen in Grenzgebieten im Rahmen einer bilateralen Zusammenarbeit ermöglicht, Personen, die nicht einreise- oder nicht aufenthaltsberechtigt sind, und die kein Asyl- oder Schutzgesuch stellen wollen, an denjenigen Schengen-Staat zurückzuweisen, aus dem sie unmittelbar eingereist sind. In der Regel handelt es sich dabei um ein Nachbarland. Die Umsetzung ins Schweizer Recht erfolgt durch den neuen Artikel 64c^{bis} im AIG mit dem Titel «Wegweisung bei Kontrollen im grenznahen Raum». Damit ergänzt der Artikel die bestehenden Regelungen zu Wegweisungen. Die Ausweitung der Möglichkeiten zur Wegweisung wird die Anzahl Personenkontrollen in Grenzgebieten sehr wahrscheinlich erhöhen. Es ist allerdings unklar, ob damit, wie beabsichtigt, eine Reduktion der Sekundärmigration erreicht werden kann, denn sofern die aufgegriffenen Personen ein Asylgesuch stellen wollen, ist die Schweiz dazu verpflichtet, dieses entgegenzunehmen und zu prüfen. Erst danach kann eine Person begründet auf das Dublin-Abkommen an einen anderen Staat zurückgewiesen werden.

Aus diesem Grund erachtet der SGB die Einführung des Überstellungsverfahrens als nicht zielführend. Er fordert den Bundesrat auf, die Grundrechte von Migrantinnen und Migranten und den Zugang zum Asylverfahren jederzeit zu gewährleisten. Zudem unterstützt der SGB folgende Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH):

- Zur Erhöhung der Transparenz und Überprüfung der Wirksamkeit sollte der Bundesrat öffentlich ausweisen, wie viele Personen mit welchem Verfahren weggewiesen werden.
- Zur Sicherstellung der Rechtssicherheit von Grenzschutzbehörden und Migrantinnen und Migranten sollte der Bundesrat auf Verordnungs- oder Weisungsstufe genauer definieren, was mit «grenznahem Raum» gemeint ist.
- Die Wegweisungsverfügungen sollten standardmässig und nicht nur auf Verlangen in eine für die Person verständliche Sprache übersetzt werden.

Art. 64f AIG

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.

- Beschwerden gegen die Wegweisungsverfügung müssen eine aufschiebende Wirkung haben, sonst wird das Beschwerderecht zur Farce. In der Praxis ist es für weggewiesene Personen fast unmöglich, aus dem Ausland Beschwerde gegen die Wegweisung aus der Schweiz einzureichen.

Art. 64cbis, 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.**

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat und Chefökonom

Bern, 23. September 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern



helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur 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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans, Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen. Die EU hat mit dem Ziel der einheitlichen Anwendung der Vorschriften an den Schengen Aussen- und Binnengrenzen den Schengener Grenzkodex angepasst. Die SP Schweiz unterstützt diesen Bundesbeschluss zur 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 (SGK).

Es ist unserer Ansicht nach ebenfalls wichtig und richtig, dass die Weiterentwicklung unter anderem in Form einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) umgesetzt wird. Die Änderung umfasst unter anderem, dass neu auch das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf das nationale ETIAS-System Zugriff erhalten soll. Ausserdem werden einige redaktionelle Anpassungen im Bereich «Grenze» vorgenommen. Damit soll eine sprachliche Angleichung an die Terminologie des SGK erreicht werden.

Vorab sei jedoch Folgendes festzuhalten: Aus Sicht der SP Schweiz 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. Es erscheint somit sinnvoll, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

Wichtig ist ausserdem, darauf hinzuweisen, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen. Binnengrenzkontrollen sind somit, wie auch in der Vorlage vorgesehen, nur in begründeten Ausnahmefällen und so kurz als möglich durchzuführen. Zudem wollen wir als SP Schweiz auf die Gefahr hinweisen, dass die neuen Verfahren dazu führen könnten, Kettenabschiebungen ohne ordnungsgemässe Verfahren oder individuelle Bewertungen durchzuführen. Dies widerspricht den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und ist bei der Umsetzung zu verhindern.

Es gibt ausserdem einige Punkte, welche bei der Umsetzung dieser Vorlage beachtet werden müssen. Diese werden nachfolgend erläutert.

1 **Kommentare zu einzelnen Massnahmen**

1.1 **Recht auf Asyl gewährleisten**

Bei der Umsetzung dieser Vorlage ist insbesondere von Bedeutung, dass das Recht auf Asyl gewährleistet wird. An der Schweizer Grenze muss der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Auch müssen die Rückweisungen an der Grenze immer unter Berücksichtigung und Abklärung der Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden. Insbesondere Vorsicht ist somit bei der Umsetzung von Art. 23a N-SGK geboten: Dieser sieht vor, dass irregulär aufhältige ausländische Personen an einen anderen Schengen-Staat überstellt werden können, wenn eindeutige Hinweise bestehen, dass diese Person direkt aus einem Schengen-Staat ausgereist ist. Jedoch wird auf S. 24 des erläuternden Berichts ebenfalls ausgeführt, dass diese Bestimmung für Personen, welche internationalen Schutz beantragen oder bereit internationalen Schutz in einem Schengen-Staat geniessen, ausgeschlossen ist. Es ist somit sicherzustellen, dass auch bei der Umsetzung der Schengen-Weiterentwicklung in jedem Bereich das Recht auf Asyl gewahrt ist.

Die Wegweisungen müssen ausserdem stets unter Berücksichtigung und Abklärung der Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden. 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. 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 EuGH 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.

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.¹ 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.

¹ EGMR, Urteil *Ilias und Ahmed gegen Ungarn*, Nr. 47287/15 vom 21. November 2019.

1.2 Konzept «Grenznaher Raum»

Durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» steigt 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 SP Schweiz schlägt somit 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. Dazu gehört auch, dass im Standardformular für die Überstellung von in Binnengrenzgebieten aufgegriffenen Personen beim Ort der exakte Ort der Kontrolle angegeben wird.

1.3 Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen und insbesondere dem Kindeswohl

Es ist von Bedeutung, 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. Dafür müssen diese Personengruppen identifiziert werden können. Dies kann nur geschehen, wenn eine individuelle Abklärung geschieht, da nicht alle besonderen Bedürfnisse unmittelbar ersichtlich sind.

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. 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. Wie richtigerweise im erläuternden Bericht ausgeführt (S. 23), muss bei Art. 23a N-SGK bei der Überstellung Minderjähriger sichergestellt werden, dass alle Massnahmen zum Wohl des Kindes getroffen wurden. In Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststeht, ist im Zweifel für die Minderjährigkeit zu entscheiden.

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

Zusätzlich sollen auch 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. Es ist somit sicherzustellen, dass

die betroffenen Personen die Verfügung verstehen, da ansonsten eine Verletzung der Rechtsweggarantie vorliegen kann.

1.5 Rechtsmittel

Nach Art. 23a Abs. 3 N-SGK müssen die betroffenen Drittstaatsangehörigen 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. Diese schriftlich abzugebende Information ist nach Ansicht der SP Schweiz zwecks Transparenz öffentlich zugänglich zu machen.

Weiter sieht Art. 23a Abs. 3 N-SGK keine aufschiebende Wirkung für Rechtsmittel vor. Die SP Schweiz kritisiert dies. Ein Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung im Zusammenhang mit den Schweizer Binnengrenzen bleibt oft 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. Dementsprechend sollte die Schweiz in ihrer Umsetzung von dieser Vorgabe abweichen und die aufschiebende Wirkung gewähren. Diese Abweichung widerspricht zudem 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

1.6 Instrumentalisierung von Migrant:innen

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) 2024/1359 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 und die Grundrechte müssen jederzeit eingehalten werden. Die SP Schweiz 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 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. 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 werden sollte, 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 keinesfalls als Rechtfertigung benutzen, um die Rechte dieser Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

1.7 Racial Profiling

Bei der Umsetzung dieser Schengen-Weiterentwicklung ist ausserdem auch die Gefahr des «Racial Profiling» zu beachten. Dieses verstösst gegen das Diskriminierungsverbot und somit gegen Völkerrecht. Im Februar 2024 wurde die Schweiz aufgrund von «Racial Profiling» einer Polizeikontrolle vom EGMR verurteilt. Wichtig wäre somit, 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.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Jessica Gauch
Politische Fachreferentin

Département fédéral de justice et police
DFJP
Monsieur le Conseiller fédéral Beat
Jans
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch

Berne, le 15 octobre 2024

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis Schengen) et autres modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse rejette fermement le projet soumis à consultation. Sous prétexte de vouloir harmoniser les procédures, il s'agit d'un renforcement des compétences de la Commission et du Conseil de l'UE au détriment des Etats membres. Les quelques mesurette allant dans le bon sens ne sont pas aptes à endiguer l'immigration clandestine massive subie par la Suisse.

Les modifications apportées au CFS visent tout d'abord à prendre en compte les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et à garantir à l'avenir des approches coordonnées en cas de menaces pour la santé publique. Si une telle menace se fait jour, le Conseil de l'UE sera ainsi désormais en mesure d'établir rapidement des règles contraignantes et uniformes pour appliquer des restrictions temporaires de déplacements et d'autres mesures aux frontières extérieures de l'espace Schengen. En outre, le Conseil de l'UE pourra adopter une décision autorisant le contrôle aux frontières intérieures en cas de menace sanitaire touchant simultanément la majorité des Etats Schengen.

Comme le recours au contrôle des frontières intérieures est une mesure de dernier recours, le règlement modificatif prévoit une procédure structurée pour sa réintroduction. Les Etats Schengen devront ainsi évaluer non-seulement l'opportunité de sa réintroduction, mais aussi son incidence sur la libre circulation des personnes et sur les régions transfrontalières. Hors situation exceptionnelle, la durée totale du contrôle ne devra pas excéder deux ans.

En matière de migration secondaire, le règlement à reprendre prévoit une nouvelle procédure qui permet aux Etats Schengen de transférer plus facilement les étrangers en séjour irrégulier appréhendés dans les zones frontalières dans le cadre d'une coopération transfrontalière vers l'Etat Schengen d'où ils sont venus. Les requérants d'asile ne sont toutefois pas soumis à cette nouvelle procédure.

Pour le surplus, il est prévu de simplifier le processus de consultation des données afin de permettre au DFAE d'accéder au N-ETIAS. Divers changements d'ordre rédactionnel complètent la proposition soumise à consultation.

Application uniforme des mesures aux frontières extérieures

Afin d'éviter les incohérences et la mise en péril du bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE lors de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures de l'UE conséquemment à une situation sanitaire menaçante, un nouveau mécanisme a été introduit dans le règlement à reprendre, permettant d'instaurer une pratique « cohérente et contraignante ». Le Conseil de l'UE se voit ainsi conférer la compétence d'adopter rapidement, sur proposition de la Commission européenne, un règlement d'exécution prévoyant l'application de restrictions temporaires de déplacements aux frontières extérieures pour protéger la santé publique. Des restrictions sanitaires, pouvant inclure des tests, une quarantaine ou un isolement à domicile, peuvent également être imposées. Des exceptions aux restrictions à l'entrée sont prévues pour plusieurs catégories de personnes, telles que les personnes jouissant du droit à la libre circulation. En outre, si les Etats Schengen ont la possibilité d'adopter sur leur territoire des restrictions plus strictes, ils doivent toutefois s'assurer qu'elles n'ont pas d'incidence négative sur le fonctionnement de l'espace.

L'UDC Suisse rejette fermement ce glissement de compétences au sujet des frontières extérieures. Il n'est pas acceptable que le Conseil de l'UE puisse d'une part imposer des normes en matière de tests de dépistage et de quarantaine aux Etats partie et, d'autre part, limiter fortement la possibilité pour ces derniers de prendre des mesures plus strictes. Les Etats partie doivent conserver une large marge de manœuvre dans un pan aussi essentiel de leurs prérogatives régaliennes.

Réponse à l'instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures

La notion d'instrumentalisation des migrants désigne une situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'union européenne, en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures. Les Etats Schengen pourront désormais

immédiatement fermer temporairement les points de passage frontaliers concernés, de manière proportionnée.

L'UDC Suisse estime qu'il s'agit-là en effet d'un développement positif. Toutefois, il faudrait aussi appliquer une pareille mesure au sujet des frontières intérieures pour répondre au comportement fallacieux de divers Etats Schengen qui refusent volontairement d'enregistrer des migrants en tant que premier pays d'accueil et les dirigent vers les Etats plus reculés tels que la Suisse.

Nouveau mécanisme de sauvegarde pour Schengen en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur et nouvelles dispositions applicables à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières par les Etats Schengen

Le CFS prévoit un nouveau mécanisme de sauvegarde qui vise à créer un cadre cohérent pour recourir à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil de l'UE pourra adopter une décision d'exécution autorisant la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par les Etats Schengen pour une période de six mois, pouvant être prolongée sur proposition de la Commission. La Commission peut aussi recommander d'autres mesures, toutefois pas contraignantes.

En parallèle, les nouvelles dispositions du CFS limitent le droit des Etats de réintroduire souverainement le contrôle de leurs frontières. Désormais, diverses évaluations juridiques devront être établies et la Commission devra rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité des contrôles.

Pour l'UDC, il n'est pas acceptable d'augmenter le poids de la Commission et du Conseil de l'UE dans l'appréciation concernant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Les Etats sont les mieux placés pour savoir quelles mesures sont nécessaires, utiles et proportionnées sur leur territoire et à leurs frontières. Il n'est pas nécessaire de donner de nouvelles compétences à la Commission et au Conseil de l'UE en la matière. La réforme vise ostentatoirement à limiter la marge de manœuvre des Etats et à les étouffer sous de nouvelles exigences bureaucratiques, administratives et juridiques disproportionnées. Elle doit être rejetée sur ce point aussi.

Positionnement de l'UDC face aux développements de l'acquis Schengen et aux frontières

L'UDC Suisse rappelle, comme elle le fait à chaque fois en la matière, qu'elle n'accepte pas le principe de la reprise dynamique, pour ne pas dire automatique, des développements de l'acquis Schengen. En conséquence, elle se borne ici à répondre à quelques éléments précis et son silence ou son acceptation de certains points précis des règlements à reprendre ne peuvent en aucun cas être interprétés comme une acceptation du système Schengen.

En outre, l'UDC souhaite rappeler ses exigences en matière de contrôle aux frontières et de gestion de l'immigration clandestine en Suisse :

- La Suisse doit pouvoir mener des contrôles souverains, unilatéraux et indépendants à ses frontières nationales. Elle n'a pour cela nullement besoin d'en référer à une institution étrangère.
- Les personnes qui entrent en Suisse doivent être systématiquement contrôlées, physiquement ou électroniquement, de manière à ce que l'entrée en Suisse soit refusée aux personnes qui ne disposent ni d'un titre de séjour valable, ni d'une autorisation d'entrée.
- L'asile ne doit plus être accordé aux immigrés illégaux qui viennent en Suisse avec l'aide de passeurs via des pays tiers sûrs. Ces derniers doivent être renvoyés immédiatement dans le pays en question.
- A cet effet, les demandes d'asile ne doivent pouvoir être déposées que dans des centres fermés accessibles uniquement depuis l'étranger, de manière que les demandes refusées puissent être sans délai retournées au pays de transit.
- Toutes les instances et autorités doivent communiquer les données relatives aux clandestins de manière exhaustive et transparente.
- La Suisse doit gérer ses frontières de manière autonome, cela en période de crise migratoire ou pandémique comme en période ordinaire.
- D'une manière générale, le Code frontières de Schengen est un échec et les conséquences doivent en être tirées.

Pour toutes ces raisons, l'UDC rejette le projet soumis à consultation.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marcel Dettling
Conseiller national

Henrique Schneider

AEROSUISSE

Dachverband der
schweizerischen
Luft- und Raumfahrt

Fédération faîtière de
l'aéronautique et de
l'aérospatiale suisses

Associazione mantello
dell'aeronautica e
dello spazio svizzeri

Umbrella Organisation
of Swiss Aerospace

Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern

per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 17. Oktober 2024

Sekretariat:
Kapellenstrasse 14
Postfach
CH-3001 Bern
T +41 (0)58 796 98 90
F +41 (0)58 796 99 03

info@aerosuisse.ch
www.aerosuisse.ch

**Stellungnahme AEROSUISSE zur Vernehmlassung
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**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die AEROSUISSE unterstützt die Änderungen des Schengener Grenzkodex (SGK), um Mechanismen für EU-weite rasche, verbindliche und einheitliche Regelungen im Falle von Reisebeschränkungen und anderen Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen, insbesondere an den Landesflughäfen, zu treffen.

Gleichzeitig hält die AEROSUISSE fest, dass die Erfahrungen mit der COVID-Pandemie deutlich gezeigt haben, dass Einschränkungen des Personen- und Warenverkehrs in Notfällen der öffentlichen Gesundheit in den meisten Fällen unwirksam waren und darüber hinaus negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen hatten. Wenn überhaupt solche Beschränkungen des Personenverkehrs eingeführt werden, müssen sie auf einer sorgfältigen Risikobewertung beruhen, verhältnismässig, international abgestimmt und von kurzer Dauer sein.

Während der COVID-Pandemie ging regelmässig vergessen, dass der internationale Luftverkehr ein 24/7 Betrieb ist und sich zu jedem Zeitpunkt Schweizer Flugzeuge und Besatzungen in der Luft oder auf einem anderen Kontinent befinden sowie Transitpassagiere auf den Schweizer Landesflughäfen auf ihren Weiterflug warten. Das bedeutet, dass die Umsetzung von angeordneten Massnahmen, vor allem auf den Aussenstationen (z.B. bei Dokumentenkontrollen), Zeit beanspruchen. Zwischen der Anordnung und der Umsetzung einer Massnahme im internationalen Luftverkehr muss eine Zeitspanne von mindestens 48 Stunden, idealerweise gar 72 Stunden, vorgesehen werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Landesflughäfen Basel, Genf und Zürich eine wichtige Schengen-Aussengrenze der Schweiz bilden, beantragt die AEROSUISSE, dass im Falle eines Beschlusses des EU-Rats, Reisebeschränkungen an der Aussengrenze einzuführen, die Landesflughäfen und die Airlines vor der Umsetzung der Massnahme in der Schweiz konsultiert werden. Landesflughäfen und Airlines müssen bei der Umsetzung eines solchen Beschlusses eng eingebunden werden, da die Auswirkungen auf den Flughafenbetrieb und die Passagierströme erheblich sind. Dafür braucht es nebst dem frühzeitigen Einbezug der Luftfahrt und grosszügigen Zeitspannen für die Umsetzung von Massnahmen auch eine

generelle Ermächtigung des Bundesrates, für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen treffen zu können. Die dafür notwendige gesetzliche Ausnahmeregelung ist im Artikel 41 des Epidemiengesetzes (EpG) zu verankern. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als angezeigt, dass vor der parlamentarischen Beratung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) das EpG vom Parlament verabschiedet wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

AEROSUISSE

Dachverband der schweizerischen

Luft- und Raumfahrt

Der Geschäftsführer:



Philip Kristensen

Patricia Bühler
Mia Vetterli
AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@asylex.ch

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern
[vernehmlassungSBRE@se
m.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@se
m.admin.ch)

Zürich, den 1. Oktober 2024

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
Sehr geehrte Frau Schaer und sehr geehrte Frau Tuffer
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der vorgesehenen 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. Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen



Patricia Bühler
Legal Advisor
AsyLex



Mia Vetterli
Legal Advisor
AsyLex

1. Grundsätzliche Bemerkungen

AsyLex lehnt den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (Vorlage 1) sowie zwei Änderungen des AIG (Vorlage 2 und 3) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ab. AsyLex befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, aber nicht zu jedem Preis. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden, aber die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung darf nicht zulasten der Menschenrechte fallen. Eine weitere Einschränkung der Grundrechte von Asylsuchenden wird deshalb abgelehnt.

2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Vorlage 1: Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20)

Art. 8 AIG

AsyLex spricht sich klar gegen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aus. AsyLex fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Zudem sollte die Kompetenz über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur beim Bundesrat liegen und nicht auf kantonaler Ebene oder durch das EJPD entschieden werden. Bei unvorhersehbaren Ereignissen hat das EJPD den Bundesrat um Prüfung und Bestätigung möglicher Grenzschiessungen zu bitten. Absatz 2 ist daher zu wenig eng ausgelegt. In Absatz 3 Bst. a, ist der Begriff «schwere gesundheitliche Notlage» unklar und unpräzise formuliert, dies muss definiert werden. Dies gilt auch für Abs. 3 Bst. b, wo der Begriff «aussergewöhnliche Umstände» unklar und unpräzise formuliert ist. Schwerwiegende Mängel sollen zudem nicht zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen führen. Es gilt anzumerken, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

Art. 9 AIG

AsyLex fordert, dass Grenzkontrollen einheitlich durchgeführt werden und sich nicht kantonal unterscheiden. Grenzkontrollen sollen in der Kompetenz des Bundes liegen und nicht durch die Kantone durchgeführt werden.

Art. 64c^{bis} AIG

AsyLex fordert, dass Zurückweisungen 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. Zudem ist die in Absatz 4 ausgelegte Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen zu kurzgehalten. Eine derart kurze Frist lässt kaum Zeit für die Suche nach einer Rechtsvertretung. Die Beschwerdefrist soll auf mindestens 10 Tage erhöht werden. Zudem soll die Beschwerde von Gesetzes wegen eine aufschiebende Wirkung haben. Insbesondere in Anbetracht des vorgesehenen Rechtsbehelfs für das neue Überstellungsverfahren gemäss Artikel 23a SGK muss das Schweizer Recht wirksam umgesetzt werden. Um dies zu erreichen, ist die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde unabdingbar. Weiter kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Beschwerde abgelehnt wird und die Person weggewiesen werden muss. Der/die Beschwerdeführer:in sollte für die Dauer des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz bzw. im Land, wo die Person die Beschwerde erhebt, den Entscheid abwarten können. Ebenfalls fordert AsyLex, dass Absatz 5 ergänzt wird, damit Personen die gemäss Artikel 64c^{bis} AIG weggewiesen werden nicht kurzfristig festgehalten werden können, gleich wie es gemäss Artikel 64c AIG der Fall ist. Eine Festhaltung von 24 Stunden ist unverhältnismässig.

Art. 64f Abs. 2 AIG erster Satz

AsyLex lehnt diese Gesetzesanpassung vollumfänglich ab. AsyLex fordert, dass in jedem Fall eine Übersetzung in die Muttersprache der wegzuweisenden Person erfolgt. Eine Verfügung gilt nicht als rechtskräftig eröffnet, wenn keine Übersetzung stattgefunden hat, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Person angemessen über ihre Rechte in einer verständlichen Weise informiert wurde. Dies würde den Zugang zu Rechtsmitteln erschweren bzw. vollständig verunmöglichen.

Art. 65a AIG

AsyLex fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss, dies gilt auch für Flugplätze an Schengen-Aussengrenzen. Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dürfen die Menschenrechte von asylsuchenden Personen auf keine Weise beeinträchtigen. AsyLex befürwortet Absatz 2 grundsätzlich. Ausnahmen basierend auf humanitären Gründen sind stets zu prüfen und einzelfallspezifisch in jedem Fall zu gewähren.

Art. 66 AIG

AsyLex befürwortet, dass weiterhin die Beiseitstellung einer Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländer:innen im Wegweisungsverfahren vorgesehen ist.

Art. 67 Abs. 2 Bst. c AIG

AsyLex lehnt diese Gesetzesänderung ab. Die Gesetzesänderung ist zu eng gehalten und lässt keine Ausnahmen zu. AsyLex fordert, dass es Ausnahmen zu dieser Gesetzesänderung für asylsuchende und in die Schweiz geflüchtete Personen gibt. Asylsuchende und geflüchtete Personen leben und flüchten in prekären Situationen und haben nicht zwingend die Mittel oder Möglichkeit sich an Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu halten. Dies soll

ihnen nicht zu Lasten gebracht werden. Aus diesem Grund soll für Absatz c eine Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen gelten und kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können.

2.2. Vorlage 2: Änderung des AIG (Zugriff des EDA auf das nationale Reiseinformations- und Genehmigungssystem)

Art. 108j Abs. 1 Bst. b AIG

AsyLex beachtet die Zugriffserweiterung der Daten des N-ETIAS auf das EDA als äusserst kritisch und lehnt diese Erweiterung ab. Das EDA soll keinen Zugriff auf die N-ETIAS Datenbank erhalten, der Zugriff auf diese Datenbank ist für die Funktion des EDA und die damit verbundenen Bundesstellen nicht notwendig und stellt einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre vulnerabler Personen insbesondere geflüchteten Personen dar. Da es sich bei den im ETIAS vermerkten Daten teilweise um sensible Daten handelt, erachten wir es als äusserst wichtig, dass diese Daten mit der nötigen Sorgfalt behandelt und nicht für anderweitige Zwecke, beispielsweise in Bezug auf das Asylverfahren, genutzt werden. Diesbezüglich gilt es zu erwähnen, dass wir die Benennung des Staatssekretariats für Migration (SEM) als nationale ETIAS-Stelle als störend empfinden. Die Involvierung einer weiteren Bundesstelle, welche für die staatliche Sicherheit und aussenpolitischen Beziehungen zuständig ist, wird ebenfalls als störend empfunden. Die Zugriffserweiterung würde einer weiteren Behörde, die sich unter anderem mit Migrationsthemen befasst und Entscheidungen dazu fällt, erlauben mit der Verwaltung eines Systems betraut zu werden, welches zur Identifikation potenzieller Migrationsrisiken und Merkmale gewisser Personengruppen umgenutzt werden kann. Aus Sicht von AsyLex sind die Voraussetzungen für einen solchen Grundrechtseingriff grundsätzlich nicht erfüllt (Art. 36 BV: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Schutz des Kerngehalts) und eine Zugriffserweiterung erst recht nicht. Eine solche Zugriffserweiterung, dient unserer Einschätzung nach, der Festigung der europäischen Aussengrenzen, welche eine Diskriminierung und Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen zur Folge hat und Menschenrechte für vulnerable Personen weiter einschränkt.

2.3. Vorlage 3: Änderung des AIG (Redaktionelle Anpassungen im Bereich «Grenze»)

Art. 9 Abs. 1 Einleitungsteil und Abs. 2 erster Satz AIG

Diese Änderung muss klarer definiert werden, insbesondere die Bedeutung einer «konkreten Gefährdung» ist unklar und muss erläutert und verständlich gemacht werden.

Art. 92a Abs. 1 AIG

AsyLex bemängelt, dass obwohl das Gesetz praktisch unverändert bleibt, es nicht erstrebenswert ist, dass Personendaten von Flugunternehmen an den Bund bzw. das SEM und/oder Grenzkontrollbehörden weitergegeben werden. Dies stellt einen weiteren Grundrechtseingriff in die Privatsphäre dar, welcher unverhältnismässig und ungerechtfertigt ist.

Art. 103c Abs. 2 Bst. a AIG

AsyLex betrachtet die Nutzung von biometrischen Daten (Gesichtsbilder und Fingerabdrücke) weiterhin als kritisch. Entsprechende Sicherheitsmassnahmen bei der Bearbeitung von biometrischen Personendaten müssen ergriffen werden, damit der Schutz vor Missbrauch von persönlichen Daten gewährleistet werden kann. AsyLex fordert daher die höchsten Standards betreffend Datenschutz. Ausserdem muss die Menschenwürde, ein universelles Menschenrecht, im Vordergrund stehen. Menschen dürfen nicht lediglich auf eine Nummer, ein Objekt, reduziert werden, sondern müssen immer als Subjekt behandelt werden. Eine engere Auslegung, wodurch diese Daten nur bei der Kontrolle an Schengen-Aussengrenzen der Schweiz online durch das Grenzwachtkorps und die für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen verantwortlichen kantonalen Polizeibehörden abgefragt werden können, wird daher mit Vorbehalt begrüsst. AsyLex erachtet die vielen Zugriffsrechte auf die Daten des EES als höchst problematisch. Zudem fordert AsyLex, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Dies darf auch durch die Nutzung des EES nicht eingeschränkt werden.

3. Fazit

Mit den genannten Vorschlägen soll eine Beschneidung der Grundrechte der Asylsuchenden durch unspezifische Formulierungen und Möglichkeiten zum Erlass abweichender Bestimmungen verhindert werden. AsyLex lehnt aufgrund der starken Eingriffe in die Menschenrechte von vulnerablen Personen, die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung ab. Es gilt die einzelnen Gesetzesänderung zu präzisieren und sicher zu stellen, dass die Grundrechte auf Privatsphäre aller Personen, auch Drittstaatsangehörige, nicht unverhältnismässig und ungerechtfertigt eingeschränkt werden. Das fundamentale Recht um Asyl zu ersuchen, darf keinesfalls untergraben werden. Die aktuelle und geplante Gesetzeslage sichert dieses fundamentale Recht nicht. Entsprechend müssen die oben genannten Bedenken ernst genommen und umgesetzt werden. Insbesondere gilt es Acht auf die jederzeitige Möglichkeit ein Asylgesuch zu stellen zu nehmen, keine (kurzfristigen) Festhaltungen zu ermöglichen, angemessene Beschwerdefristen zu gewährleisten, welche die Suche nach einer Rechtsvertretung zulassen und widerrechtliche Entscheideröffnungen zu verhindern. Massnahmen zugunsten der Asylsuchenden werden unterstützt und können erweitert werden.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
CH-3003 Bern

Eingereicht per Email an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch und
michelle.truffer@sem.admin.ch

Bern, 17. Oktober 2024

Vernehmlassung 2024 / 45 Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Uni- onskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengen-Weiterentwicklung) sowie Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Frau Schär und Frau Truffer
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unions-kodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengen-Weiterentwicklung) sowie Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Die Vernehmlassung deckt sich weitgehend mit den Vernehmlassungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, welche wir unterstützen und auf welche wir verweisen.



1 Einleitung

Zur Um die einheitliche Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen sicherzustellen, hat die Europäische Union (EU) den Schengener Grenzkodex angepasst. Einige Bestimmungen dieser Schengen-Weiterentwicklung bedürfen einer Umsetzung in das Schweizer Recht, damit sie in der Schweiz anwendbar sind.

Die erste Vorlage betrifft den Bundesbeschluss zur 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 (SGK). Die zweite Vorlage betrifft eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG). Neu soll auch das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf das nationale ETIAS-System Zugriff erhalten. In der dritten Vorlage werden einige redaktionelle Anpassungen im Bereich «Grenze» vorgenommen. Damit soll eine sprachliche Angleichung an die Terminologie des SGK erreicht werden.

Die Demokratischen Jurist*innen Schweiz fokussieren sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Die DJS lehnen den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (Vorlage 1) sowie zwei Änderungen des AIG (Vorlage 2 und 3) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ab. Die DJS befürworten grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, aber nicht zu jedem Preis. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden, aber die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung darf nicht zulasten der Menschenrechte fallen. Einschränkung der Grundrechte von Asylsuchenden werden deshalb abgelehnt.
- Die DJS sprechen sich klar gegen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aus. Die DJS fordern, 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.
- Es gilt die einzelnen Gesetzesänderung zu präzisieren und sicher zu stellen, dass die Grundrechte auf Privatsphäre aller Personen, auch Drittstaatsangehörige, nicht unverhältnismässig und ungerechtfertigt eingeschränkt werden.
- Es ist zwingend notwendig, dass Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und im grenznahen Raum aufschiebende Wirkung haben und dass die



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

Beschwerdefrist verlängert wird. Ansonsten wird das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ausgehöhlt.

3 Zugang zum Asylverfahren

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

4 Rückweisungen im Binnengrenzgebiet und das neue Überstellungsverfahren

Mit dem neuen Art. 23a N-SGK wird ein überarbeitetes standardisiertes Überstellungsverfahren eingeführt, das sich auf die Behandlung von Personen bezieht, die im Binnengrenzgebiet aufgegriffen werden. Ausgenommen sind Personen, die im Besitz eines internationalen Schutzstatus sind oder einen solchen beantragen. Das in Art. 23a N-SGK festgelegte Verfahren lässt bestehende bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen nach Art. 6 Abs. 3 der EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) unberührt.

Die DJS 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.

4.1 Konzept «Grenznaher Raum»

Durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» steigt aus Sicht der DJS 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 DJS weisen 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 DJS schlagen 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 fordern die DJS, dass im Standardformular für die Überstellung von in Binnengrenzgebieten aufgegriffenen Personen beim Ort der exakte Ort der Kontrolle angegeben wird.

4.2 Effektivität der Massnahmen im grenznahen Raum

Aus Sicht der DJS 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 DJS regt an, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

4.3 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 DJS 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.

4.4 Gefahr der Erleichterung von Rechtsverstössen

Die DJS teilt die Bedenken von NGOs wie PICUM (Platform for International Cooperation on Un-documented 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

¹ www.euractiv.com/section/migration/opinion/eu-nears-racial-profiling-approval-at-schengen-borders-risking-discrimination/, zuletzt abgerufen am 17.10.2024

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*».

4.5 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 DJS 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 DJS fordern, dass in Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststeht, im Zweifel für die Minderjährigkeit entschieden wird und eine Vertrauensperson involviert wird. Die DJS weisen 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 DJS eine ordentliche Wegweisungsverfügung gemäss Art. 64 AIG erlassen werden (wie in Art. 64cbis E-AIG für alle Verfahren vorgesehen, die länger als 24 Stunden dauern).

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

Die DJS 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:

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.

4.7 Rechtsmittel

4.7.1 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 DJS schlagen 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 DJS 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 DJS fordern zur Sicherstellung der Wirksamkeit dieser Massnahme die Offenlegung der angegebenen Kontaktstellen.

4.7.2 Aufschiebende Wirkung

Art. 23a Abs. 3 N-SGK sieht keine aufschiebende Wirkung für Rechtsmittel vor. Die DJS kritisiert dies.

Nach Erfahrung der DJS 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.

Ebenfalls fordern die DJS, dass Art. 64c bis Abs. 5 AIG ergänzt wird, damit Personen die gemäss Artikel 64c bis AIG weggewiesen werden nicht kurzfristig festgehalten werden können, gleich wie es gemäss Artikel 64c AIG der Fall ist. Eine Festhaltung von 24 Stunden ist unverhältnismässig.

Zudem ist die in Art. 64c bis Abs. 4 AIG ausgelegte Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen zu kurzgehalten. Eine derart kurze Frist lässt kaum Zeit für die Suche nach einer Rechtsvertretung. Die Beschwerdefrist soll auf mindestens 10 Tage erhöht werden.

Das in Art. 23a N-SGK skizzierte Verfahren ist deshalb aus Sicht der DJS mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gem. Art. 2 Absatz 3 des UNO-Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Art. 6 EMRK, Art. 47 der EU-Grundrechtecharta und Art. 29a der Schweizer Bundesverfassung nicht vereinbar. Die DJS fordert eine Regelung, die mit dem internationalen Recht vereinbar ist um Menschenrechtsverstösse zu verhindern.

Vorschlag:

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

Eine Beschwerde gegen Verfügungen nach Absatz 1 ist innerhalb von ~~fünf~~ zehn 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.**

4.8 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 DJS fordern, 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 EU-Rückführungsrichtlinie ist ebenfalls für die Schweiz verpflichtend (Schengener-Besitzstand). 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 EuGH 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. 64cbis 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 DJS 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 DJS ist dies unerlässlich, um rechtswidrige Wegweisungen zu verhindern.

4.9 Training und Richtlinien für Grenzbehörden

Die DJS betonen, dass Grenzbehörden angemessen geschult werden müssen, um die Rechte von geflüchteten Personen 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 und Racial-Profilings aktiv verhindert wird.

5 Binnengrenzkontrollen

Die grundsätzliche Abschaffung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum stützt sich auf eine dreifache primärrechtliche Grundlage. Sie ist, erstens, verfassungsrechtliche Zielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und ein wesentliches Strukturprinzip der EU. Zweitens, ist sie zentraler Bestandteil der unionsbürgerlichen Freizügigkeit und als solche grundrechtlich verankert. Sie ist, drittens, integraler Bestandteil des Binnenmarkts und damit eines der grundlegendsten Ziele der Europäischen Union überhaupt.²

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 DJS weisen 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. Die Möglichkeit den Gesamtzeitraum von maximal zwei Jahren (Art. 25a Abs. 5 SKG) in bestimmten Situationen sogar noch zwei weitere Male auf insgesamt drei Jahre verlängern zu können (Art. 25a Abs. 6 SKG) hebt den Grundgedanken des Schengenraums vollständig aus. Die DJS kritisiert dies auch deshalb, weil EU-Mitgliedstaaten bereits jetzt die geltenden Maximaldauern von Binnengrenzkontrollen regelmässig überschreiten.

Der Schwerpunkt bei den Binnengrenzkontrollen liegt auf einem verschärften Fokus auf Migrationskontrolle und führt zu einer «Versicherheitlichung» von Migration indem sie Migration als Sicherheitsbedrohung begreift und diese direkt an den Schengen-Binnengrenzen bekämpft, wobei noch hinzukommt, dass die tatsächliche Wirkung vieler Massnahmen zweifelhaft ist. Wichtig ist hierbei hervorzuheben, dass von den Kontrollen nicht nur

² Die Vereinbarkeit deutscher Binnengrenzkontrollen mit dem Schengener Grenzkodex unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der aktuellen Reform des Schengener Grenzkodex, NAGHIPOUR, SALOMON, ZULLIG, Gutachten vom 30. April 2024, S. 3.



(schutzsuchende) Drittstaatsangehörige betroffen sein werden, sondern alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen, was mit zunehmender Überwachung, Racial Profiling und negativen wirtschaftlichen Auswirkungen miteinhergeht.³

Dabei darf das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht missachtet werden. Binnengrenzkontrollen sind das allerletzte Mittel deren Zweck und Eignung klar abgewogen werden muss. Das heisst, dass immer eine Risikobewertung gemacht werden muss und nicht nur, wie in Art. 26 Abs. 2 N-SGK vorgesehen, bei einer Verlängerung. Diese muss zudem zwingend öffentlich verfügbar zu machen.

Zudem sollte die Kompetenz über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur beim Bundesrat liegen und nicht auf kantonaler Ebene oder durch das EJPD entschieden werden. Die DJS fordern, dass Grenzkontrollen einheitlich durchgeführt werden und sich nicht kantonal unterscheiden. Grenzkontrollen sollen in der Kompetenz des Bundes liegen und nicht durch die Kantone durchgeführt werden. Bei unvorhersehbaren Ereignissen hat das EJPD den Bundesrat um Prüfung und Bestätigung möglicher Grenzschliessungen zu bitten. Absatz 2 ist daher zu wenig eng ausgelegt. In Absatz 3 Bst. a, ist der Begriff «schwere gesundheitliche Notlage» unklar und unpräzise formuliert, dies muss definiert werden. Dies gilt auch für Abs. 3 Bst. b, wo der Begriff «aussergewöhnliche Umstände» unklar und unpräzise formuliert ist. Schwerwiegende Mängel sollen zudem nicht zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen führen. Es gilt nochmals zu betonen, dass Binnengrenzkontrollen ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

5.1 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,⁴ 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-Grundrechteagentur⁵ haben gezeigt, dass Polizeiarbeit anfällig dafür ist, Menschen aufgrund von rassistischen, ethnischen oder religiösen Merkmalen zu kontrollieren. **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.⁶

Die DJS erreichen immer wieder Hinweise, dass es im Rahmen der Personenkontrolltätigkeit von Schweizer Behörden zu diskriminierenden Kontrollen gegenüber bestimmten

³ Ebd. S. 47.

⁴ www.srf.ch/news/schweiz/terrorisimo-in-nachbarstaaten-schweiz-verstaerkt-grenzkontrollen-von-juni-bis-september-2024.

⁵ <https://fra.europa.eu/en/news/2023/stop-discrimination-and-ethnic-profiling-europe>.

⁶ EGMR, Urteil *Wa Baile gegen die Schweiz*, Nr. 43868/18 and 25883/21 vom 20. Februar 2024 mit weiteren Hinweisen zum Diskriminierungsverbot: hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-231080%22%7D.



Personengruppen kommt.⁷ Es braucht daher verbindliche Regelungen, welche der Polizei einen unmissverständlichen Rahmen für eine diskriminierungsfreie Polizeiarbeit auferlegt und diese verpflichtet, Massnahmen zur Sensibilisierung und Prävention zu ergreifen.

Auf Bundesebene, in den Kantonen und Städten sind Stellen zu schaffen, die befugt sind, sämtliche Beschwerden wegen Diskriminierungserfahrungen, Misshandlungen oder Racial Profiling durch die Polizei und Grenzwachcorps unparteiisch zu untersuchen, Vermittlungsprozesse in Gang zu setzen und falls nötig eine Strafanzeige oder eine verwaltungsrechtliche Beschwerde einzureichen.

5.2 Öffentliche Gesundheit

Die neuen Regelungen für Binnengrenzkontrollen im Falle von Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit stellen eine bedeutende Veränderung dar. Die DJS 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 und allenfalls zu medizinischer Versorgung suchen.⁸

Die Gesetzesänderung ist zu eng gehalten und lässt keine Ausnahmen zu. Die DJS fordert, dass es Ausnahmen zu dieser Gesetzesänderung für asylsuchende und in die Schweiz geflüchtete Personen gibt. Asylsuchende und geflüchtete Personen leben und flüchten in prekären Situationen und haben nicht zwingend die Mittel oder Möglichkeit sich an Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu halten. Dies soll ihnen nicht zu Lasten gebracht werden. Aus diesem Grund soll eine Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen gelten und kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können.

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.⁹ Das heisst: Es muss immer im Einzelfall geprüft werden, ob eine Überstellung gegen das Refoulement-Verbot verstossen würde. Eine solche individuelle

⁷ Vgl. dazu die Veröffentlichungen der Allianz gegen Racial Profiling: www.stop-racial-profiling.ch/de/allianz-gegen-racial-profiling/.

⁸ 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.

⁹ EGMR, Urteil *Iljas und Ahmed gegen Ungarn*, Nr. 47287/15 vom 21. November 2019.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

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.

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

Vorschlag:

Art. 65a AIG

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

6 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) 2024/135910 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 DJS sehen 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 DJS 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.¹¹ Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das

¹⁰ 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.

¹¹ Beispiel Grenze Polen-Belarus: SFH, Tausende von Migranten gefangen in einer rechtsfreien Zone zwischen Polen und Belarus, <https://shorturl.at/UNIB>; 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.



Recht auf Asyl untergraben. Selbst im Falle dessen, dass Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte,¹² muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzensuchende Menschen handelt, die nichts mit der Machtpolitik des Staates zu tun haben, in welchem sie sich befinden. Die EU und die Schweiz dürfen mögliche Instrumentalisierungssituationen keinesfalls als Rechtfertigung benutzen, um die Rechte dieser Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

7 Besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen

Die DJS weisen 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 DJS betonen, 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.

8 Zugriff auf das nationale ETIAS-System

Die DJS beachten die Zugriffserweiterung der Daten des N-ETIAS auf das EDA als äusserst kritisch und lehnen diese Erweiterung ab. Das EDA soll keinen Zugriff auf die N-ETIAS Datenbank erhalten, der Zugriff auf diese Datenbank ist für die Funktion des EDA und die damit verbundenen Bundesstellen nicht notwendig und stellt einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre vulnerabler Personen insbesondere geflüchteten Personen dar. Da es sich bei den im ETIAS vermerkten Daten teilweise um sensible Daten handelt, erachten wir es als äusserst wichtig, dass diese Daten mit der nötigen Sorgfalt behandelt und nicht für anderweitige Zwecke, beispielsweise in Bezug auf das Asylverfahren, genutzt werden. Diesbezüglich gilt es zu erwähnen, dass wir die Benennung des Staatssekretariats für Migration (SEM) als nationale ETIAS-Stelle als störend empfinden. Die Involvierung einer weiteren Bundesstelle, welche für die staatliche Sicherheit und aussenpolitischen Beziehungen zuständig ist, wird ebenfalls als störend empfunden. Die Zugriffserweiterung würde einer weiteren Behörde, die sich unter anderem mit Migrationsthemen befasst und Entscheidungen dazu fällt, erlauben mit der Verwaltung eines Systems betraut

¹² 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>.



Demokratische Jurist*innen Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giurist* Democratiche*i della Svizzera
Giurist*a*s democratic*a*s da la Svizra

zu werden, welches zur Identifikation potenzieller Migrationsrisiken und Merkmale gewisser Personengruppen umgenutzt werden kann. Aus Sicht von DJS sind die Voraussetzungen für einen solchen Grundrechtseingriff grundsätzlich nicht erfüllt (Art. 36 BV: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Schutz des Kerngehalts) und eine Zugriffserweiterung erst recht nicht. Eine solche Zugriffserweiterung, dient unserer Einschätzung nach, der Festigung der europäischen Aussengrenzen, welche eine Diskriminierung und Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen zur Folge hat und Menschenrechte für vulnerable Personen weiter einschränkt.

Das Bei der Erweiterung des Zugriffs auf das N-ETIAS-System für das EDA muss zwingend vom eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt werden.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.
Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist*innen Schweiz

A. Mullis

Annina Mullis
MLaw, Rechtsanwältin
Mitglied DJB

Lea Schlunegger
MLaw, Rechtsanwältin
Generalsekretärin DJS



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et
police (DFJP)
3003 Berne

Monsieur Beat Jans,
Conseiller fédéral

Genève, le 16 octobre 2024
KE/3414 – FER No 35-2024

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Monsieur le Conseiller fédéral,

La Fédération des Entreprises Romandes (FER) a pris connaissance de l'objet mis en consultation et vous prie de bien vouloir recevoir sa prise de position.

En préambule, la FER, qui représente plus de 47'000 membres en Suisse romande, rappelle son engagement déterminé en faveur des accords bilatéraux et du développement de relations étroites et durables avec l'UE.

Dans ce contexte, l'association de la Suisse à Schengen est de grande importance. La liberté de se déplacer et le visa Schengen sont des atouts indéniables pour l'économie suisse, en particulier pour le secteur du tourisme. L'association à Schengen/Dublin contribue de manière considérable au renforcement de la sécurité intérieure. La lutte contre la criminalité et la migration irrégulière, la protection des frontières extérieures et un système Dublin efficace au niveau européen sont dans l'intérêt direct de la Suisse.

En signant l'accord d'association à Schengen, la Suisse s'est engagée à reprendre les développements de l'acquis de Schengen, ce qui lui permet de maintenir les avantages tirés de cette coopération. Il est important de rappeler que la Suisse dispose d'un droit de participation lors de développements de l'acquis.

Le code frontières Schengen (CFS) régit les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, ainsi que les possibilités de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public. Une telle situation devrait rester de l'ordre de l'exception et être limitée dans le temps. Or, comme le relève le rapport explicatif, en raison de la crise des réfugiés en 2015, de la pandémie de COVID-19 ou encore en réaction à la menace terroriste, certains États ont réintroduit à plusieurs reprises des contrôles à leurs frontières intérieures. L'incohérence des approches a parfois mis en péril le bon fonctionnement du marché intérieur, entravé la circulation des personnes et eu un impact négatif sur l'espace de vie partagé des régions frontalières ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement. Lors de la pandémie de COVID-19 par exemple, les cantons frontaliers et leurs entreprises ont vécu des situations

difficiles, qui ont fait prendre conscience de l'interdépendance régionale et de la nécessité de l'ouverture.

Au vu de ce constat et des nouveaux défis à relever, l'UE a modifié le CFS pour faire face aux menaces aux frontières extérieures de l'espace Schengen résultant de risques majeurs pour la santé publique et de l'instrumentalisation des migrants. La révision du CFS permet en outre de préciser les règles relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. De plus, une nouvelle procédure permet de renvoyer plus facilement les étrangers en séjour irrégulier appréhendés dans la zone frontalière. Par ailleurs, une modification est apportée à la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) pour octroyer au Département fédéral des affaires étrangères l'accès au système ETIAS national. Enfin, des modifications d'ordre rédactionnel sont apportées à la LEI.

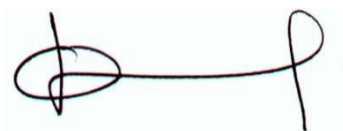
Notre Fédération soutient les projets mis en consultation et l'adaptation du CFS aux nouveaux enjeux. Il est important que la possibilité de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures reste une exception, à mettre en œuvre une fois toutes les autres mesures épuisées telles que par exemple une coopération policière renforcée. Le principe de la liberté de voyager doit rester une priorité, qui doit être entravée le moins possible. Il est ainsi important de disposer de règles reconnues et respectées par tous les États Schengen, pour garantir une application uniforme.

Il faut saluer l'obligation pour les États Schengen, d'une part, de justifier la proportionnalité et la nécessité de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures et, d'autre part, de prendre des mesures appropriées pour limiter l'incidence sur les personnes et le transport de marchandises en particulier dans les régions transfrontalières. Il est en effet essentiel d'accorder une attention particulière aux liens sociaux et économiques étroits entre les régions transfrontalières.

Notre Fédération soutient les règles instaurées pour aborder les nouveaux défis aux frontières extérieures de l'espace Schengen, notamment en lien avec la criminalité et la migration irrégulière. Il convient d'appuyer aussi le mécanisme de sauvegarde mis en place pour faire face à des urgences de santé publique, afin d'éviter d'entraver durablement le bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Enfin, la réglementation permettant au DFAE d'accéder au système N-ETIAS allègera et uniformisera le processus de consultation dans le cadre de l'octroi des autorisations de voyage ETIAS. Les changements d'ordre rédactionnel apportés aux dispositions de la LEI relatives aux frontières permettront d'harmoniser au mieux la terminologie avec celle du CFS et d'accroître la transparence et la sécurité du droit.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.



Olivier Sandoz
Secrétaire général adjoint



Catherine Lance Pasquier
Directrice adj. Dpt Politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, Bulle, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 47'000 membres.

Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email an

helena.schaer@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch
und vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich-Flughafen, 12. September 2024

Vernehmlassung zur 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 – Stellungnahme Flughafen Zürich AG

Sehr geehrte Frau Schaer und sehr geehrte Frau Truffer

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 hat Bundesrat Beat Jans die Flughafen Zürich AG zur Teilnahme an der im Titel erwähnten Vernehmlassung eingeladen. Wir schätzen diese Gelegenheit zur Stellungnahme sehr und möchten uns dafür bedanken. Die Flughafen Zürich AG ist Eigentümerin und Betreiberin des grössten Landesflughafens mit rund 30 Millionen Passagieren im Jahr und die grösste Schengen-Aussengrenze der Schweiz. Die meisten geplanten Änderungen betreffen den Zoll und den Grenzschutz, deren Aufgaben das Grenzwachtkorps sowie die Kantonspolizei Zürich wahrnehmen. Mit Blick auf die Passagierbewegungen und die Harmonisierung mit dem Schengen-Raum begrüssen wir jedoch die geplanten Änderungen.

Wir unterstützen allerdings den vom Flughafen Genf im Rahmen dieses Vernehmlassungsprozesses eingebrachten Vorbehalt zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums. Die Landesflughäfen Basel, Genf und Zürich bilden eine wichtige Schengen-Aussengrenze der Schweiz. Sollte eine solche Entscheidung getroffen werden, ist es unerlässlich, dass die genannten Flughäfen vorab konsultiert werden. Anschliessend müssen sie eng eingebunden werden, da die Auswirkungen auf den Flughafenbetrieb und die Passagierströme erheblich sind. Störungen bei der Organisation des Flugbetriebs sind zu erwarten, eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung an den Flughäfen kann nicht ausgeschlossen werden. Wir schlagen deshalb die folgende Anpassung im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vor: «Die Betreiber der Landesflughäfen werden vorgängig konsultiert, sollte es zu einer bei einer vorübergehenden Wiedereinführung der Schengen-Binnengrenzkontrollen in der Schweiz kommen, und eng in die Umsetzung eingebunden.»

Mit der geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vom 16. Dezember 2005 sollen bei der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit Einreisebeschränkungen sowie weitere Massnahmen an den Schengen-Aussengrenzen vorgesehen werden können. Die Änderungen sind namentlich auf die vergangene Covid-Pandemie zurückzuführen, im Rahmen dessen das Epidemiengesetz derzeit überarbeitet wird. Eine Vernehmlassung hierzu fand im Frühjahr 2024 statt. Wir erachten es als völlig verfrüht, eine Änderung des AIG in diesem Bereich anzugehen, bevor die parlamentarischen Beratungen zum Epidemiengesetz abgeschlossen sind. Wir bitten Sie daher auf die Art. 8 Abs. 3 Bst. a, Art. 65a sowie Art. 67 Abs. 2 Bst. c zu verzichten.

Nachfolgend finden Sie unsere wichtigsten Bemerkungen und Anträge, die wir bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Epidemiengesetzes eingegeben haben (in Abstimmung mit dem am Flughafen Zürich verantwortlichen Grenzarzt).

Die Flughafen Zürich AG anerkennt, dass das Navigieren durch die Pandemie einem Blindflug glich, in welchem Entscheide konstant auf der Basis neuer Erkenntnisse angepasst werden mussten. Die Flughafen Zürich AG dankt dem Bundesrat explizit für die Übernahme der Führungsverantwortung und für – insbesondere im Vergleich zum europäischen Ausland – verhältnismässige Eingriffe in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben der Schweiz. Dass im Rückblick und mit Vorliegen der gesamten oder zumindest von mehr Informationen einige Entscheide anders getroffen würden, liegt in der Natur der Sache. Deshalb bietet die Revision des Epidemiengesetzes eine gute Möglichkeit, diese Erkenntnisse für eine künftige (und hoffentlich nicht eintretende) Pandemie festzuhalten.

1) Internationaler Reiseverkehr: Infektionen über den Landweg, nicht über den Luftweg

Artikel 41 Epidemiengesetz - Ein- und Ausreise

- Mit dem Auftauchen der ersten Virusvariante als auch mit den danach folgenden verschiedenen Virusvarianten, insbesondere Omikron, wurden einschneidende Einreisebeschränkungen und eine Quarantänepflicht für Geimpfte und Genesene eingeführt. Es ist nachvollziehbar, dass bei einer neuartigen «Bedrohung» aufgrund von fehlenden Informationen Massnahmen angeordnet werden, um die vermutete Schwachstelle zu beseitigen und die Ausbreitung eines neuen Erregers vorerst zu bremsen. Die Erfahrungen der Covid-19-Pandemie haben aber deutlich gezeigt, dass der «Import» der Erreger nicht primär über den Luftweg, sondern grossmehrheitlich über den Landweg und das private Umfeld erfolgte. So sind die ersten Fälle im Tessin nachgewiesen worden, einer Region ohne direkte Verbindung auf dem Luftweg. Vielmehr verbreitete sich der Erreger über den Landweg, mutmasslich von Italien aus, wo in der Region rund um Bologna viele Fälle im Februar 2020 nachgewiesen wurden. Im Sommer 2021 stieg die Zahl der an Covid-19 erkrankten Personen nach den Sommerferien stark an. Der Import dieses Virus fand gemäss Medienberichten u.a. durch Rückkehrer aus dem Balkan statt – grossmehrheitlich erfolgte die Reise auf der Strasse. Auch die Verbreitung der Omikron-Variante im November 2021 erfolgte nicht über den Luftweg. Omikron wurde in vielen Ländern

nachgewiesen, darunter auch in der Schweiz – der erste bestätigte Schweizer Fall war gemäss Mitteilung des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt kein Reiserückkehrer.

- Auch mit sehr restriktiven Reiseeinschränkungen konnten ständig neue Erreger nachgewiesen werden, was den Rückschluss zulässt, dass das private Umfeld viel entscheidender für die Ausbreitung einer Krankheit ist als der Reiseverkehr. In der Pandemie wurde auch ersichtlich, dass sich die im erläuternden Bericht beschriebene Verzögerung «der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit» durch Reiseeinschränkungen, wenn dann, nur um wenige Tage erreichen lässt. Insofern bleiben an der Wirksamkeit dieser Massnahme für den Luftverkehr deutliche Zweifel, wenn sich insbesondere der grenzüberschreitende Verkehr auf dem Landweg für die Ausbreitung verantwortlich zeigte. Die Erfahrungen der Pandemie zeigen deshalb klar, dass pauschale oder selektive Reiserestriktionen kaum geeignet sind, um die Ausbreitung eines Virus bzw. neuer Varianten einzudämmen.
- Wir bedauern deshalb, dass mit Artikel 41 und dem erläuternden Bericht die Lektionen und Rückschlüsse aus der Pandemie nicht vollständig und korrekt gezogen wurden und beim internationalen Personenverkehr im Allgemeinen und beim Flugverkehr im Besonderen weiterhin ein Exempel statuiert werden soll. Es bringt nichts, wenn alle Länder ihre Grenzen schliessen. Auch die WHO forderte nicht zuletzt bei der Omikron-Variante Tests statt Reisebeschränkungen.
- Bei einer künftigen Pandemie soll vollständig auf Reiserestriktionen verzichtet werden. Es gibt bessere, geeignetere und verhältnismässige Massnahmen, um die Krankheitserreger einzudämmen. Dazu zählen namentlich eine Testpflicht sowie eine Quarantäne-Pflicht für ungeimpfte oder noch nicht genesene Personen. Diese hat auch nur dann zu erfolgen, wenn es die Lage erfordert. Für Reisende aus Risikoländern kann deshalb vorübergehend eine erweiterte Testpflicht gelten, bei Bedarf auch für geimpfte oder genesene Personen.
- Zudem hat der Bundesrat während der Covid-19-Pandemie stets betont, dass „die Massnahmen risikobasiert sein sollen, sich am Prinzip der Verhältnismässigkeit und an den Kapazitäten des Gesundheitssystems zu bemessen haben.“ Das bedeutet insbesondere, dass es bei Reisenden, die geimpft und/oder genesen sind, nicht oder nur als ultima ratio angebracht ist, sie mit zusätzlichen Hürden beim Personenverkehr zu belegen. Gerade im Reiseverkehr sollte ein risikobasierter Weg gewählt und gelebt werden. Mit pauschalen Reiserestriktionen werden insbesondere alle geimpften (und genesenen) Personen bestraft, die ihren Teil zur Bekämpfung der Pandemie beigetragen haben. Diese Personen stellen nachweislich ein deutlich geringeres Risiko für die Belastung des Gesundheitssystems dar. Dessen Kapazitäten zu gewährleisten war das oberste Ziel des Bundesrats. Mit Blick auf die vergangene Pandemie kann deshalb festgehalten werden: Für Reisende mit einem Covid-Zertifikat muss die Reisefreiheit gelten.

2) Transitzonen von Flughäfen

Artikel 41 Epidemiengesetz – Ein- und Ausreise

- An internationalen Flughäfen wie beispielsweise in Zürich gibt es eine Transitzone für Passagiere, die den Flughafen lediglich als Umsteigeort nutzen. Dieser Bereich ermöglicht es

Passagieren auf ein weiteres Flugzeug zur Weiterreise umzusteigen, ohne zuvor eine Einreisekontrolle zu passieren. Dieser Transitbereich befindet sich auf der nicht-öffentlichen Luftseite, also demjenigen Teil eines Flughafens, der erst nach einer Sicherheitskontrolle und mit gültigem Flugticket erreicht werden kann. Während der Covid-19-Pandemie kam es zu gesetzgeberischen Situationen, die nicht eingehalten werden konnten. So schloss beispielsweise die Zertifikatspflicht für die Konsumation internationale Gäste von einer Verpflegungsmöglichkeit aus. Das betraf Passagiere, die sich während mehrerer Stunden am Flughafen Zürich zwecks Umsteigen aufhielten. Der Bundesrat erkannte dies und schuf Ausnahmen im Rahmen des internationalen Reiseverkehrs für den Transitbereich. Zum Beispiel sind kurzfristige Testmöglichkeiten nicht immer vorhanden, nicht innerhalb der Transferzeit machbar oder aufgrund von sprachlichen Hürden nicht anwendbar. Deshalb soll der Bundesrat neu generelle Ausnahmen für Transitzonen treffen können, sofern geeignete Schutzmassnahmen vorgesehen sind.

Art. 41 Epidemiengesetz ist folgendermassen zu ergänzen

^{5 (neu)} Der Bundesrat kann für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen von diesem Gesetz treffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stephan Bühler
Leiter Safety & Security



Andrew Karim
Stv. Leiter Public Affairs

DIRECTION GENERALE

DG/gpo

Par courrier électronique

Département fédéral de justice et
police

Monsieur Beat Jens

Conseiller fédéral

3003 Berne

helena.schaer@sem.admin.ch,

michelle.truffer@sem.admin.ch,

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Genève, le 5 août 2024

Procédure de consultation relative à la reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à l'affaire visée en marge, et vous remercions de l'invitation à prendre position. Genève Aéroport est absolument convaincu de la nécessité de reprendre l'acquis communautaire afin que notre plateforme puisse rester compétitive, et que la connectivité aérienne de la Suisse soit garantie. Nous soutenons ainsi toutes les démarches de la Confédération en ce sens, et sommes toujours à votre disposition pour contribuer à l'élaboration réglementaire des dispositions relatives à l'espace Schengen.

Cela étant, nous considérons que le rétablissement des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen doit rester l'*ultima ratio*. Les aéroports nationaux (Genève, Zürich et Bâle-Mulhouse) sont en première ligne car seuls les aérodromes suisses matérialisent la frontière extra-Schengen de la Suisse.

Si une telle décision devait être prise, il est indispensable que lesdits aéroports nationaux soient préalablement consultés. Ils devront ensuite être étroitement associés, tant les conséquences sur les opérations aéroportuaires et les flux des passagers sont conséquentes. D'importantes perturbations dans l'organisation de l'exploitation sont à prévoir, et un risque de trouble à l'ordre public sur les plateformes aéroportuaires ne peut être exclu.

Dans ces conditions, nous proposons l'introduction d'un sixième alinéa à l'article 8 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI). Celui-ci pourrait avoir la teneur suivante : « Les exploitants des aéroports nationaux sont préalablement consultés en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse, puis étroitement associés à la mise en œuvre le cas échéant ». Si l'intégration d'une telle disposition dans la loi ne vous paraît opportune, nous sommes d'avis que celle-ci devrait figurer dans la procédure prévue par l'alinéa 5 du même article, soit dans l'ordonnance correspondante qui découle de la LEI.

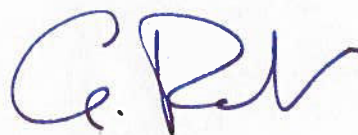
Au surplus, nous avons noté que l'article 9a al. 1 LEI prévoit que « l'arrivée des passagers à l'aéroport peut être surveillée par des moyens techniques de reconnaissance (...) ». Nous ignorons à quel dispositif il est fait référence, mais nous partons du principe que si un tel équipement devait être mis en place, les exploitants d'aéroports seront préalablement consultés, tandis que les coûts d'installation et d'exploitation seront entièrement pris en charge par la Confédération.

Pour de plus amples explications, le soussigné de droite (gael.poget@gva.ch, 079 776 60 20) se tient à la disposition de vos services le cas échéant.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.



André Schneider
Directeur général



Gaël Poget
Délégué aux affaires extérieures

Copie (électronique) :

- Interne : cwi, jpo, gru, lgo, fey
- M. Christian Lüscher, Président du Conseil d'administration, Genève Aéroport
- Mme Emanuela Dose Sarfatis, Secrétaire générale adjointe, Département des finances, République et canton de Genève
- Colonel Jean-Luc Boillat, Chef Douane Ouest, OFDF
- Major Claude Guélat, Chef Douane Genève Aéroport, OFDF
- M. David Karrer, Directeur, Relations publiques, Flughafen Zürich AG
- AEROSUISSE, Secrétariat général

P. Dr. Christoph Albrecht SJ
Hirschengraben 74
CH 8001 Zürich

christoph.albrecht@jrs.net

Herrn
Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Zustellung auch per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch

Zürich, den 7. Oktober 2024

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,

Sehr geehrte Frau Schaer und sehr geehrte Frau Tuffer,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der vorgesehenen 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. Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Wir rechnen mit einer aufmerksamen Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort und danken jetzt schon dafür.

Mit freundlichen Grüssen



Christoph Albrecht SJ, für den Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz

1) Grundsätzliche Bemerkungen

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz (JRS-Schweiz) lehnt den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (Vorlage 1) sowie zwei Änderungen des AIG (Vorlage 2 und 3) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ab.

Der JRS-Schweiz befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, aber nicht zu jedem Preis. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden, aber die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung darf nicht zulasten der Menschenrechte fallen.

Eine weitere Einschränkung der Grundrechte von Asylsuchenden wird deshalb abgelehnt.

2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Vorlage 1: Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Noten-Austauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20)

Art. 8 AIG

Der JRS-Schweiz spricht sich klar gegen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aus. Er fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet wird. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Zudem sollte die Kompetenz über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur beim Bundesrat liegen und nicht auf kantonaler Ebene oder durch das EJPD entschieden werden. Bei unvorhersehbaren Ereignissen hat das EJPD den Bundesrat, um Prüfung und Bestätigung möglicher Grenzschiessungen zu bitten. Absatz 2 ist daher zu wenig eng ausgelegt. In Absatz 3 Bst. a, ist der Begriff «schwere gesundheitliche Notlage» unklar und unpräzise formuliert, dies muss definiert werden. Dies gilt auch für Abs. 3 Bst. b, wo der Begriff «aussergewöhnliche Umstände» unklar und unpräzise formuliert ist. Schwerwiegende Mängel sollen zudem nicht zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen führen. Es gilt anzumerken, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

Art. 9 AIG

Der JRS-Schweiz fordert, dass Grenzkontrollen einheitlich durchgeführt werden und sich nicht kantonal unterscheiden. Grenzkontrollen sollen in der Kompetenz des Bundes liegen und nicht durch die Kantone durchgeführt werden.

2Art. 64c bis AIG

Der JRS-Schweiz fordert, dass Zurückweisungen 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. Zudem ist die in Absatz 4 ausgelegte Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen zu kurz gehalten. Eine derart kurze Frist lässt kaum Zeit für die Suche nach einer Rechtsvertretung. Die Beschwerdefrist soll auf mindestens 10 Tage erhöht werden. Zudem soll die Beschwerde von Gesetzes wegen eine aufschiebende Wirkung haben. Insbesondere in Anbetracht des vorgesehenen Rechtsbehelfs für das neue Überstellungsverfahren gemäss Artikel 23a SGK muss das Schweizer Recht wirksam umgesetzt werden. Um dies zu erreichen, ist die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde unabdingbar. Weiter kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Beschwerde abgelehnt wird und die Person weggewiesen werden muss. Der/die Beschwerdeführer:in sollte für die Dauer des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz bzw. im Land, wo die Person die Beschwerde erhebt, den Entscheid abwarten können. Ebenfalls fordert der JRS-Schweiz, dass Absatz 5 ergänzt wird, damit Personen, die gemäss Artikel 64c bis AIG weggewiesen werden, nicht kurzfristig festgehalten werden können, gleich, wie es gemäss Artikel 64c AIG der Fall ist. Eine Festhaltung von 24 Stunden ist unverhältnismässig.

Art. 64f Abs. 2 AIG erster Satz

Der JRS-Schweiz lehnt diese Gesetzesanpassung vollumfänglich ab und fordert, dass in jedem Fall eine Übersetzung in die Muttersprache der wegzuweisenden Person erfolgt. Eine Verfügung gilt nicht als rechtskräftig eröffnet, wenn keine Übersetzung stattgefunden hat, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Person angemessen über ihre Rechte in einer verständlichen Weise informiert wurde. Dies würde den Zugang zu Rechtsmitteln erschweren genauer gesagt vollständig verunmöglichen.

Art. 65a AIG

Der JRS-Schweiz fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit möglich ist, dies gilt auch für Flugplätze an Schengen-Aussengrenzen.

Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dürfen die Menschenrechte von asylsuchenden Personen auf keine Weise beeinträchtigen.

Der JRS-Schweiz befürwortet Absatz 2 grundsätzlich. Ausnahmen basierend auf humanitären Gründen sind stets zu prüfen und einzelfallspezifisch in jedem Fall zu gewähren.

Art. 66 AIG

Der JRS-Schweiz befürwortet, dass weiterhin die Beiseitstellung einer Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländer:innen im Wegweisungsverfahren vorgesehen ist.

Art. 67 Abs. 2 Bst. c AIG

Der JRS-Schweiz lehnt diese Gesetzesänderung ab. Die Gesetzesänderung ist zu eng gehalten und lässt keine Ausnahmen zu. Der JRS-Schweiz fordert, dass es Ausnahmen zu dieser Gesetzesänderung für Asylsuchende und in die Schweiz geflüchtete Personen gibt. Asylsuchende und geflüchtete Personen leben und flüchten in prekären Situationen und haben nicht zwingend die Mittel oder Möglichkeit sich an Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu halten. Dies soll ihnen nicht zulasten gelegt werden. Aus diesem Grund soll für Absatz c eine Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen gelten und kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können.

2.2. Vorlage 2: Änderung des AIG (Zugriff des EDA auf das nationale Reiseinformationssystem- und Genehmigungssystem)

Art. 108j Abs. 1 Bst. b AIG

Der JRS-Schweiz beachtet die Zugriffserweiterung der Daten des N-ETIAS auf das EDA als äusserst kritisch und lehnt diese Erweiterung ab. Das EDA soll keinen Zugriff auf die N-ETIAS Datenbank erhalten, der Zugriff auf diese Datenbank ist für die Funktion des EDA und die damit verbundenen Bundesstellen nicht notwendig und stellt einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre vulnerabler Personen, insbesondere geflüchteten Personen dar. Da es sich bei den im ETIAS vermerkten Daten teilweise um sensible Daten handelt, erachten wir es als essenziell, dass diese Daten mit der nötigen Sorgfalt behandelt und nicht für anderweitige Zwecke, beispielsweise in Bezug auf das Asylverfahren, genutzt werden. Diesbezüglich gilt es zu erwähnen, dass wir die Benennung des Staatssekretariats für Migration (SEM) als nationale ETIAS-Stelle als störend empfinden. Die Involvierung einer weiteren Bundesstelle, welche für die staatliche Sicherheit und aussenpolitischen Beziehungen zuständig ist, wird ebenfalls als störend empfunden. Die Zugriffserweiterung würde einer weiteren Behörde, die sich unter anderem mit Migrationsthemen befasst und Entscheidungen dazu fällt, erlauben mit der Verwaltung eines Systems betraut zu werden, welches zur Identifikation potenzieller Migrationsrisiken und Merkmale gewisser Personengruppen umgenutzt werden kann. Aus Sicht des JRS-Schweiz sind die Voraussetzungen für einen solchen Grundrechtseingriff grundsätzlich

lich nicht erfüllt (Art. 36 BV: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Schutz des Kerngehalts) und eine Zugriffserweiterung erst recht nicht.

Eine solche Zugriffserweiterung, dient unserer Einschätzung nach, der Festigung der europäischen Aussengrenzen, welche eine Diskriminierung und Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen zur Folge hat und Menschenrechte für vulnerable Personen weiter einschränkt.

2.3. Vorlage 3: Änderung des AIG (Redaktionelle Anpassungen im Bereich «Grenze»)

Art. 9 Abs. 1 Einleitungsteil und Abs. 2 erster Satz AIG

Diese Änderung muss klarer definiert werden, insbesondere die Bedeutung einer «konkreten Gefährdung» ist unklar und muss erläutert und verständlich gemacht werden.

Art. 92a Abs. 1 AIG

Der JRS-Schweiz bemängelt, dass obwohl das Gesetz praktisch unverändert bleibt, es nicht erstrebenswert ist, dass Personendaten von Flugunternehmen an den Bund bzw. das SEM und/oder Grenzkontrollbehörden weitergegeben werden. Dies stellt einen weiteren Grundrechtseingriff in die Privatsphäre dar, welcher unverhältnismässig und ungerechtfertigt ist.

Art. 103c Abs. 2 Bst. a AIG

Der JRS-Schweiz betrachtet die Nutzung von biometrischen Daten (Gesichtsbilder und Fingerabdrücke) weiterhin als kritisch. Entsprechende Sicherheitsmassnahmen bei der Bearbeitung von biometrischen Personendaten müssen ergriffen werden, damit der Schutz vor Missbrauch von persönlichen Daten gewährleistet werden kann. Der JRS-Schweiz fordert daher die höchsten Standards betreffend Datenschutz.

Ausserdem muss die Menschenwürde, ein universelles Menschenrecht, im Vordergrund stehen. Menschen dürfen nicht lediglich auf eine Nummer, ein Objekt, reduziert werden, sondern müssen immer als Subjekt behandelt werden. Eine engere Auslegung, wodurch diese Daten nur bei der Kontrolle an Schengen-Aussengrenzen der Schweiz online durch das Grenzwachkorps und die für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen verantwortlichen kantonalen Polizeibehörden abgefragt werden können, wird daher mit Vorbehalt begrüsst. Der JRS-Schweiz erachtet die vielen Zugriffsrechte auf die Daten des EES als höchst problematisch. Zudem fordert er, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Dies darf auch durch die Nutzung des EES nicht eingeschränkt werden.

3. Fazit

Mit den genannten Vorschlägen soll eine Beschneidung der Grundrechte der Asylsuchenden durch unspezifische Formulierungen und Möglichkeiten zum Erlass abweichender Bestimmungen verhindert werden. Der JRS-Schweiz lehnt aufgrund der starken Eingriffe in die Menschenrechte von vulnerablen Personen, die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung ab. Es gilt die einzelne Gesetzesänderung zu präzisieren und sicherzustellen, dass die Grundrechte auf Privatsphäre aller Personen, auch Drittstaatsangehörige, nicht unverhältnismässig und ungerechtfertigt eingeschränkt werden. Das fundamentale Recht, um Asyl zu ersuchen, darf keinesfalls untergraben werden. Die aktuelle und geplante Gesetzeslage sichert dieses fundamentale Recht nicht. Entsprechend müssen die oben genannten Bedenken ernst genommen und umgesetzt werden. Insbesondere gilt es Acht auf die jederzeitige Möglichkeit ein Asylgesuch zu stellen zu nehmen, keine (kurzfristigen) Festhaltungen zu ermöglichen, angemessene Beschwerdefristen zu gewährleisten, welche die Suche nach einer Rechtsvertretung zulassen und widerrechtliche Entscheideröffnungen zu verhindern. Massnahmen zugunsten der Asylsuchenden werden unterstützt und können erweitert werden.



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Per E-Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 30. September 2024

02.02/bli

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Der Vorstand der KKJPD unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der KKPKS.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Düblin
Generalsekretär



KKPKS
CCPCS

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Der Präsident

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Per E-Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 17. Oktober 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie uns zur Stellungnahme in titelerwähnter Sache eingeladen. Wir bedanken uns dafür und nehmen wie folgt Stellung:

Die KKPks begrüsst die 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 im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes. Diese ist für die Schweiz bindend und die meisten Bestimmungen der EU-Verordnung sind direkt anwendbar.

Auch die damit verbundenen Änderungen am Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie am Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) werden grundsätzlich befürwortet. Zu einigen Bestimmungen möchte die KKPks indes kurz Stellung nehmen.

Art. 8 Abs. 4 VE-AIG enthält eine Kompetenznorm, wonach das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz gemäss den Absätzen 1 bis 3 desselben Artikels im Einvernehmen mit den Grenzkantonen durchführt. Diese Kompetenznorm muss im Kontext mit dem Flughafen Zürich zwingend dahingehend ausgelegt werden, dass jegliche Grenzkontrollen am Flughafen Zürich ausschliesslich und unverändert in die Zuständigkeit der Kantonspolizei Zürich fallen. Eine Abkehr von der bestehenden Kompetenzordnung an den internationalen Flughäfen kann nicht Ziel der Vorlage sein. Die entsprechende Kompetenzordnung zugunsten der Kantonspolizei Zürich hat sich direkt aus dem Gesetz oder der dazugehörigen Botschaft zu ergeben.



KKPKS
CCPCS

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Der Präsident

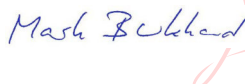
Die Regelung von Art. 92a Abs. 1 VE-AIG, wonach Luftverkehrsunternehmen verpflichtet werden können, der für die Grenzkontrolle zuständigen Behörde zu bestimmten Flügen Personendaten der beförderten Personen sowie Daten zum Flug zu melden, wäre nach Ansicht der KKP/KS grundsätzlich ein sehr geeignetes Instrument zur Bekämpfung illegaler Migration. Das Instrument bleibt momentan jedoch zahnlos, da nicht zugleich eine Erweiterung von Art. 122a Abs. 1 AIG (Sanktionsnorm bei Sorgfaltspflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen) erfolgt ist. Ohne die Sanktionsmöglichkeit von Art. 122a Abs. 1 AIG erweist sich die Durchsetzung der Verpflichtung von Art. 92a Abs. 1 VE-AIG für die Behörden gegenüber Luftverkehrsunternehmen, welche dem Schutz der Personendaten ihrer Passagiere ein hohes Gewicht zumessen, als unmöglich. Entsprechend regt die KKP/KS eine Erweiterung von Art. 122a Abs. 1 AIG an.

Zuletzt sei der Hinweis erlaubt, dass die Anwendung von Art. 64c^{bis} i.V.m. Art. 64d Abs. 2 lit. g VE-AIG, welcher unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit vorsieht, im grenznahen Raum aufgegriffene Ausländerinnen und Ausländer in denjenigen Schengen-Staat wegzuweisen, aus welchem sie direkt eingereist sind, ein Abkommen über die Zusammenarbeit i.S.v. Art. 23a des Schengener Grenzkodex mit letzterem Staat voraussetzt. Die Schweiz verfügt derzeit über keine solchen Abkommen, weshalb die Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen oder die Erweiterung bestehender Verträge (bspw. Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag vom 5. April 2022) zumindest zu prüfen ist. Andernfalls bleibt diese Regelung gegenstandslos.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

 Burkhard Mark
ONH4GH
2024.10.17 16:44:44
+02'00'

Mark Burkhard, Kdt Polizei Basel-Landschaft

Kopie z.K.: Mitglieder der KKP/KS, GS KKJPD

Verein Politbeobachter
3000 Bern
info@politbeobachter.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

17. Oktober 2024

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Stellung zur Vorlage «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». Der Politbeobachter lehnt diese Änderungen aus folgenden Gründen ab:

- Die geplante Wiedereinführung von vorübergehenden Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen bei Vorliegen einer schweren gesundheitlichen Notlage bezieht sich gemäss erläuterndem Bericht auf die Covid-19 Pandemie (Art. 8 Abs. 3). Die während der Corona-Gesundheitskrise durchgeführten Einreisebeschränkungen wurden jedoch nie wissenschaftlich auf ihre Wirksamkeit überprüft. Solange eine solche Überprüfung nicht stattgefunden hat, ergibt es keinen Sinn über die gesetzlichen Grundlage solch tiefgreifenden Massnahmen zu diskutieren. Zuerst müssen die entsprechenden wissenschaftlichen Grundlagen erarbeitet werden.
- Sollten Grenzkontrollen trotzdem notwendig sein, müssten diese zumindest durch den Bundesrat beschlossen werden. Der Miteinbezug des Parlaments oder der zuständigen Kommission wäre wünschenswert und würde die Legimitation der Massnahmen stärken. Auf keinen Fall kann eine solch weitreichender Entscheid durch ein einzelnes Departement gefällt werden (Art. 8 Abs. 2).

Auf eine weitere Beurteilung der Vorlage verzichten wir.

Mit freundlichen Grüßen



Petra Burri, Co-Präsidentin



Josef Ender, Co-Präsident

Über den Politbeobachter:

Die schweizerische Bundesverfassung muss von allen Instanzen respektiert werden – dafür setzen wir uns ein. Die Ausreizung verfassungsrechtlichen Grenzen durch Parlament und Bundesrat in den letzten Jahren ist ein Zeichen dafür, dass die Schweiz eine aktivere Zivilgesellschaft braucht. Der Politbeobachter hilft Bürgerinnen und Bürger sich im Rahmen der direktdemokratischen Möglichkeiten aktiv ins politische Geschehen einzubringen.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch

Herr Bundesrat
Beat Jans
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 15. Oktober 2024

Vernehmlassung 2024/45: Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) und zur Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 Stellung zu nehmen. Diese Gesetzesänderungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Schengener Grenzkodex (SGK), betreffen wesentliche Bereiche der Migrationspolitik und Fragen des Menschenrechtsschutzes. Sie haben Auswirkungen auf den Schutz vulnerabler Gruppen sowie den Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen den Grenzschutz und die Migrationskontrolle im Rahmen des Schengen-Abkommens verstärken, werfen jedoch Fragen hinsichtlich der Menschenrechte und der internationalen Verpflichtungen der Schweiz auf. Im Folgenden werden die zentralen Punkte dargelegt, die aus Sicht der SBAA Änderungen bedürfen. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht per se als Zustimmung zu deuten. Die SBAA fokussiert sich in ihrer Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen.



Zentrale Forderungen der SBAA:

1. **Uneingeschränkter Zugang zu einem fairen Asylverfahren:** Der Zugang zum Asylverfahren muss jederzeit gewährleistet sein und darf nicht durch Binnengrenzkontrollen oder Überstellungsverfahren beeinträchtigt werden. Wegweisungsverfügungen müssen den betroffenen Personen ohne Verlangen in einer für sie verständlichen Sprache abgegeben werden. Eine Übersetzung hat in jedem Fall zu erfolgen. Ferner sind betroffene Personen über vorhandene Rechtsmittel zu belehren und Kontaktstellen anzugeben. Die Ergreifung von Rechtsmitteln muss die aufschiebende Wirkung nach sich ziehen, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. [Art. 64f und Art. 64c^{bis} Abs. 4 AIG ist gemäss dem Vorschlag der SFH abzuändern.](#)
2. **Neues Überstellungsverfahren:** Das Risiko von Kettenabschiebungen oder die Gefahr, dass Rückführungen in Länder erfolgen, in denen die betroffenen Personen einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt sein könnten, muss durch klare Schutzmechanismen verhindert werden, um verpflichtenden menschenrechtlichen Standards genügen zu können.
3. **Schutz von Kindern und vulnerablen Gruppen:** Kinder, unbegleitete Minderjährige und vulnerable Gruppen müssen im Überstellungsverfahren besonders geschützt und umfassend betreut werden. Unmittelbare Überstellungen sind nicht mit den Kinderrechten vereinbar und sind zu unterlassen. In Zweifelsfällen über das Alter ist zu Gunsten der Minderjährigkeit zu entscheiden.
4. **Regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit von Binnengrenzkontrollen:** Die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von Binnengrenzkontrollen müssen regelmässig überprüft und auf ein Minimum beschränkt werden.
5. **Strenge Datenschutzregelungen beim ETIAS:** Der Zugriff auf das ETIAS-System muss durch strenge Datenschutzvorgaben begrenzt werden, um den Missbrauch sensibler Daten zu verhindern.



1. Zugang zum Asylverfahren und Gewährleistung der Grundrechte

Für die SBAA hat der uneingeschränkte Zugang zu einem **fairen** Asylverfahren oberste Priorität. Der vorliegende Vorschlag zur Übernahme der EU-Verordnung und zur Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes darf den Zugang von Schutzsuchenden zum Asylverfahren nicht behindern oder einschränken. Insbesondere im Kontext der geplanten Änderungen im Schengener Grenzkodex ist sicherzustellen, dass an den Schweizer Grenzen – sowohl an den Binnengrenzen als auch an den Aussengrenzen – Asylsuchende jederzeit die Möglichkeit haben, ein Asylgesuch zu stellen.

Bestehen Zweifel darüber, ob eine Person tatsächlich ein Asylgesuch stellen möchte, so muss dieser Zweifel zugunsten der betroffenen Person gewertet werden. Eine klare Überstellung an das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist in solchen Fällen unabdingbar, um sicherzustellen, dass niemand ohne eingehende Prüfung des Schutzbedarfs zurückgewiesen wird.

Darüber hinaus fordert die SBAA, dass betroffene Personen umfassend über ihre Rechte informiert werden. Es ist entscheidend, dass die entsprechenden Informationen in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden. Wir fordern daher, dass Überstellungsentscheide in einer der aufgegriffenen Person verständlichen Sprache abgegeben werden, selbst wenn nicht danach verlangt wird. Eine Übersetzung hat in jedem Fall zu erfolgen. **Art. 64f E-AIG ist entsprechend dem Vorschlag der SFH abzuändern.**

Darüber hinaus muss auch der Zugang zu Rechtsmitteln gewährleistet sein. Die betroffenen Personen müssen über die Möglichkeit, sich rechtlich vertreten zu lassen und über Kontaktstellen diesbezüglich in einer ihnen verständlichen Sprache unterrichtet werden. Hierzu ist jeder betroffenen Person ein Merkblatt abzugeben, dass sie über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert.

Schliesslich ist die SBAA der Ansicht, dass die Ergreifung eines Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben muss, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Nur so können unrechtmässige Rückführungen und Verletzungen während des laufenden Verfahrens verhindert werden. **Auch Art. 64c^{bis} Abs. 4 AIG ist gemäss dem Vorschlag der SFH abzuändern.**

2. Neues Überstellungsverfahren

Ein wesentlicher Bestandteil der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen ist die Einführung eines neuen Überstellungsverfahrens gemäss Art. 23a des Schengener Grenzkodex. Dieses Verfahren soll es den Schengen-Staaten ermöglichen, einfachere Rücküberstellungen von Drittstaatsangehörigen, die im grenznahen Raum aufgegriffen werden und illegal im Schengen-Raum unterwegs sind, vorzunehmen.

Die SBAA sieht in diesem Verfahren eine potenzielle Gefahr für die Rechte der betroffenen Personen, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu einem effektiven Rechtsmittel und die Sicherstellung menschenrechtlicher Standards bei Rückführungen. Es ist von zentraler Bedeutung, dass Rückweisungen immer unter Berücksichtigung der Menschenrechte erfolgen und dass insbesondere die Situation im Rückkehrstaat genau geprüft wird. Das Risiko von Kettenabschiebungen oder die Gefahr, dass Rückführungen in Länder erfolgen, in denen die betroffenen Personen einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt sein könnten, muss durch klare Schutzmechanismen verhindert werden.



3. Vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses und vulnerabler Gruppen

Besondere Aufmerksamkeit muss im Rahmen der neuen Regelungen dem Schutz von Minderjährigen gewidmet werden. Die Bestimmungen des Überstellungsverfahrens gemäss dürfen nicht dazu führen, dass Minderjährige ohne ausreichende Prüfung ihres Schutzbedarfs zurückgewiesen werden. Unbegleitete minderjährige Geflüchtete müssen durch die Bestimmung einer Vertrauensperson geschützt werden (wie in Art. 66 E-AIG vorgesehen), und es muss sichergestellt sein, dass das Kindeswohl jederzeit im Mittelpunkt der Entscheidungen steht. Der schnelle Rückführungsprozess darf keinesfalls zu einer Gefährdung des übergeordneten Kindesinteresses führen.

Konkret: Art. 3 KRK (Übereinkommen über die Rechte des Kindes) verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, bei allen staatlichen Massnahmen, und somit auch Kontrollen und Überstellungen im grenznahen Raum, das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig zu beachten. Eine unmittelbare Wegweisung, wie in Art. 23a Abs. 1 N-SGK vorgesehen, ist nicht mit Art. 3 KRK vereinbar. Von einer unmittelbaren Überstellung von Minderjährigen ist daher abzusehen. Darüber hinaus fordern wir, dass in Zweifelsfällen über das Alter zu Gunsten der Minderjährigkeit entschieden und in jedem Fall eine Vertrauensperson herbeigezogen wird. Schliesslich sind wir überzeugt, dass eine umfassende Prüfung des übergeordneten Kindesinteresses in den meisten Fällen nicht innerhalb von 24 Stunden erfolgen kann. Daher muss für mutmasslich Minderjährige eine ordentliche Wegweisungsverfügung nach Art. 64 AIG erlassen werden (wie es auch in Art. 64bis E-AIG für Verfahren vorgesehen ist, die länger als 24 Stunden dauern).

Die SBAA hebt überdies hervor, dass auch die besonderen Bedürfnisse von anderen vulnerablen Personengruppen stets Beachtung finden müssen. Dazu zählen Menschen mit Behinderungen, ältere Personen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, schwer erkrankte Menschen, Personen mit psychischen Störungen sowie jene, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Dies bedarf einer sorgfältigen individuellen Identifizierung und einer detaillierten persönlichen Abklärung.

4. Binnengrenzkontrollen und Verhältnismässigkeit

Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen steht im Widerspruch zur grundlegenden Idee des Schengen-Raums, der auf der Abschaffung von Grenzkontrollen basiert, um den freien Personenverkehr zu ermöglichen.¹ Aus Sicht der SBAA ist der im Art. 25a Abs. 5 SKG vorgesehene maximale Zeitraum von zwei Jahren unverhältnismässig, insbesondere da dieser in bestimmten Fällen sogar zweimal verlängert werden und somit insgesamt bis zu drei Jahre betragen kann (Art. 25a Abs. 6 SKG). Die SBAA ist der Auffassung, dass Binnengrenzkontrollen nur in sehr begrenzten und gut begründeten Ausnahmefällen durchgeführt werden sollten. Sie fordert, dass die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen klar zeitlich begrenzt wird und nur dann angewendet werden darf, wenn keine mildereren Massnahmen, wie etwa eine verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit oder gezielte Kontrollen, zur Verfügung stehen.

Es muss sichergestellt sein, dass Binnengrenzkontrollen nicht als Mittel missbraucht werden, um Migration einzuschränken oder den Zugang zum Asylverfahren zu behindern. Zudem muss eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit solcher Massnahmen stattfinden, um sicher-

¹ Art. 22 SGK: „«Binnengrenzen dürfen unabhängig der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person an jeder Stelle ohne Grenzkontrollen überschritten werden.»“



zustellen, dass sie tatsächlich zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit beitragen und keine unverhältnismässigen Auswirkungen auf den freien Personenverkehr haben.

5. „Instrumentalisierung“ von Migration und Schutz vor Missbrauch

Die Änderungen im Schengener Grenzkodex sollen auch der „Instrumentalisierung“ von migrierenden Personen an den Aussengrenzen entgegenwirken. Die SBAA betont dass jede Massnahme zur Verhinderung der „Instrumentalisierung“ von Migration als politisches Druckmittel im Einklang mit den Menschenrechten stehen muss. Der Schutz von Personen, die vor Krieg, Verfolgung oder Not fliehen, darf nicht beeinträchtigt werden.

Es besteht das Risiko, dass Personen, die aus legitimen Gründen migrieren – etwa um Schutz vor Verfolgung oder lebensbedrohlichen Umständen zu suchen – fälschlicherweise als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit wahrgenommen werden. Daher ist eine individuelle Prüfung des Schutzbedarfs jeder migrierenden Person unumgänglich. Diese muss sicherstellen, dass die spezifischen Umstände der betroffenen Person, einschliesslich ihres Fluchtgrundes und ihrer persönlichen Situation, vollständig berücksichtigt werden, sodass es nicht zu ungerechtfertigten Abschiebungen oder Menschenrechtsverletzungen kommt. Der Schutz vor Rückführungen in unsichere Drittstaaten (Non-Refoulement-Gebot) muss uneingeschränkt gewährleistet bleiben.

Die SBAA fordert ferner eine klare und differenzierte Herangehensweise bei der Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Migration einerseits und der Behandlung von schutzsuchenden migrierenden Personen andererseits. Die Verfolgung von Menschenhandel, Schleusungskriminalität und anderen illegalen Aktivitäten darf aber nicht auf Kosten der Rechte von migrierenden Personen geschehen, die potentiell internationalen Schutzes bedürfen. Deshalb muss die Differenzierung zwischen Personen, die aus Zwang und Not fliehen, und jenen, die in illegale Aktivitäten verwickelt sind, klar und eindeutig sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass die humanitären Verpflichtungen der Schweiz und der EU gewahrt bleiben und dass das Vertrauen in das Asylsystem aufrechterhalten wird.

6. Zugang zum ETIAS-System und Datenschutz

Ein weiterer zentraler Punkt der Gesetzesänderungen betrifft den Zugang des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zum nationalen ETIAS-System (N-ETIAS), das Reisegenehmigungen für Drittstaatenangehörige überwacht. Die SBAA erkennt an, dass die Einführung dieses Systems zu einer besseren Koordination und Effizienz in der Migrationsverwaltung führen kann, da der Zugriff auf wichtige Daten vereinfacht wird.

Jedoch warnt die SBAA, dass der Schutz persönlicher Daten höchste Priorität haben muss. Besonders im Migrationsbereich sind die betroffenen Personen oft in einer vulnerablen Position, und der Missbrauch oder die unrechtmässige Weitergabe sensibler Informationen könnte schwerwiegende Folgen haben. Die SBAA fordert daher, dass strenge Datenschutzregelungen implementiert werden, um sicherzustellen, dass persönliche Daten nur für die vorgesehenen Zwecke verwendet und angemessen geschützt werden. Es ist entscheidend, dass der Zugriff auf das ETIAS-System streng kontrolliert und nur autorisierten Stellen erlaubt wird, um Missbrauch und potenzielle Datenschutzverletzungen zu verhindern.

Die Implementierung dieser Datenschutzmassnahmen sollte transparent und regelmässig überprüft werden, um sicherzustellen, dass die Rechte der Betroffenen gewahrt bleiben. Insbe-



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

sondere sollten klare Vorgaben dafür bestehen, wie lange Daten gespeichert werden dürfen und wer darauf zugreifen kann. So kann gewährleistet werden, dass der Einsatz von ETIAS nicht auf Kosten der Grundrechte der betroffenen migrierenden Personen erfolgt.

Im Übrigen schliesst sich die SBAA den Ausführungen der SFH in ihrer Vernehmlassungsantwort an.

7. Schlussfolgerung

Die SBAA erkennt die Notwendigkeit der Anpassung des Schengener Grenzkodex und des Ausländer- und Integrationsgesetzes an neue Herausforderungen im Bereich der Migration an. Allerdings fordert sie, dass bei der Umsetzung dieser Änderungen der Schutz der Menschenrechte und der Zugang zu fairen Asylverfahren nicht gefährdet werden. Dafür hat sie die eingangs aufgelisteten Forderungen erstellt und hofft, dass diese im weiteren Übernahmeverfahren Gehör finden. Unsere Forderungen gewährleisten, dass den menschenrechtlichen Verpflichtungen, zu denen sich die Schweiz bekannt hat, nachgekommen wird.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme steht Ihnen die Geschäftsleitung der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht unter folgenden Koordinaten gerne zur Verfügung: geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch / 031 381 45 40.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Meret Hofer

Co-Geschäftsleiterin SBAA

Lars Scheppach

Co-Geschäftsleiter SBAA

**Genehmigung und Umsetzung des
Notenaustausches zwischen der Schweiz und
der EU betreffend die Übernahme der
Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der
Verordnung (EU) 2016/399 über einen
Unionskodex für das Überschreiten der
Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands) sowie weitere
Änderungen des Ausländer- und
Integrationsgesetzes (AIG)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 17. Oktober 2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Kapitel «Das Wichtigste in Kürze» auf Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Zugang zum Asylverfahren	4
4	Rückweisungen im Binnengrenzgebiet und das neue Überstellungsverfahren	5
4.1	Konzept «Grenznaher Raum»	5
4.2	Effektivität der Massnahmen im grenznahen Raum	6
4.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	6
4.4	Gefahr der Erleichterung von Rechtsverstössen	6
4.5	Kindeswohl	6
4.6	Übersetzung	7
4.7	Rechtsmittel	7
4.7.1	Information	7
4.7.2	Aufschiebende Wirkung	8
4.8	Rechtswidrigkeit von formlosen Wegweisungen	9
4.9	Training und Richtlinien für Grenzbehörden	9
5	Binnengrenzkontrollen	10
5.1	Racial profiling	10
5.2	Öffentliche Gesundheit	11
6	Instrumentalisierung von Migration	12
7	Besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen	13
8	Zugriff auf das nationale ETIAS-System	13
9	Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen	13

1 Einleitung

Um die einheitliche Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnen-grenzen sicherzustellen, hat die Europäische Union (EU) den Schengener Grenzkodex an-gepasst. Einige Bestimmungen dieser Schengen-Weiterentwicklung bedürfen einer Umset-zung in das Schweizer Recht, damit sie in der Schweiz anwendbar sind.

Die erste Vorlage betrifft den Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verord-nung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (SGK). Die zweite Vorlage betrifft eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG). Neu soll auch das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf das natio-nale ETIAS-System Zugriff erhalten. In der dritten Vorlage werden einige redaktionelle An-passungen im Bereich «Grenze» vorgenommen. Damit soll eine sprachliche Angleichung an die Terminologie des SGK erreicht werden.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellung-nahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie rele-vantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zu-stimmung zu werten.

2 Das Wichtigste in Kürze

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

- Die SFH fordert, dass an der Schweizer Grenze der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die be-troffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden.
- Die SFH 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 Rückwei-sungen im grenznahen Raum. Der dafür vorgesehene Rechtsbehelf gemäss Art. 23a N-SGK muss im Schweizer Recht wirksam umgesetzt werden. Um dies sicherzustellen, for-dert die SFH, dass Beschwerden gegen Wegweisungen an der Grenze und im grenzna-hen Raum eine aufschiebende Wirkung haben.
- Die SFH weist darauf hin, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenrau-mes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entge-genzunehmen und zu prüfen. Die SFH fordert, dass Binnengrenzkontrollen nur in begrün-deten Ausnahmefällen und so kurz als möglich durchgeführt werden.

3 Zugang zum Asylverfahren

Für die SFH 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 SFH fordert eine erhöhte Transparenz bei der Umsetzung des Grenzkodexes und die Sicherstellung, dass betroffene Personen über ihre Rechte und Pflichten umfassend und in der Sprache informiert werden, die sie am besten beherrschen. 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 SFH 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.

4 Rückweisungen im Binnengrenzgebiet und das neue Überstellungsverfahren

Mit dem neuen Art. 23a N-SGK wird ein überarbeitetes standardisiertes Überstellungsverfahren eingeführt, das sich auf die Behandlung von Personen bezieht, die im Binnengrenzgebiet aufgegriffen werden. Ausgenommen sind Personen, die im Besitz eines internationalen Schutzstatus sind oder einen solchen beantragen. Das in Art. 23a N-SGK festgelegte Verfahren lässt bestehende bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen nach Art. 6 Abs. 3 der EU-Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) unberührt.

Die SFH 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.

4.1 Konzept «Grenznaher Raum»

Durch die Erweiterung von Kontrollen auf das Gebiet des «grenznahen Raums» steigt aus Sicht der SFH 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 SFH 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 SFH 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 SFH, dass im Standardformular für die Überstellung von in Binnengrenzgebieten aufgegriffenen Personen beim Ort der exakte Ort der Kontrolle angegeben wird.

4.2 Effektivität der Massnahmen im grenznahen Raum

Aus Sicht der SFH 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 SFH regt an, die tatsächliche Wirksamkeit dieser Massnahmen regelmässig zu überprüfen.

4.3 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 SFH 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.

4.4 Gefahr der Erleichterung von Rechtsverstössen

Die SFH teilt die Bedenken von NGOs wie PICUM (Platform for International Cooperation on Un-documented 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»*.

4.5 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 SFH kann deshalb die Wegweisung nicht unmittelbar erfolgen, wie im dritten Abschnitt von Art. 23a Abs. 1 N-SGK suggeriert wird. In

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

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 SFH fordert, dass in Fällen, in denen die Minderjährigkeit nicht klar feststeht, im Zweifel für die Minderjährigkeit entschieden wird und eine Vertrauensperson involviert wird. Die SFH 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 SFH 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).

4.6 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 ausgefüllt werden und von dieser unterschrieben werden. Dazu muss das Formular für die betroffene Person verständlich sein. Die SFH fordert, dass dieses Formular in der von der aufgegriffenen Person am besten beherrschten Sprache abgegeben wird.

Die SFH 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 ~~einer~~ **die Sprache übersetzt wird, die die betroffene Person am besten beherrscht.** ~~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 die Sprache übersetzt wird, die die betroffene Person am besten beherrscht.** ~~so erfolgt keine Übersetzung.~~ Den betroffenen Personen ist **zudem** ein Informationsblatt mit Erläuterungen zur Wegweisungsverfügung abzugeben.

4.7 Rechtsmittel

4.7.1 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 SFH 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 SFH

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 SFH fordert zur Sicherstellung der Wirksamkeit dieser Massnahme die Offenlegung der angegebenen Kontaktstellen.

4.7.2 Aufschiebende Wirkung

Art. 23a Abs. 3 N-SGK sieht keine aufschiebende Wirkung für Rechtsmittel vor. Die SFH kritisiert dies. Aus Sicht der SFH 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 SFH 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 SFH 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 SFH fordert eine Regelung, die es ermöglicht, die aufschiebende Wirkung zu gewähren, um Menschenrechtsverstösse zu verhindern.

Aus Sicht der SFH 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.**

4.8 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. 64 c Abs. 1 AIG mit einem Standardformular erlassen. Die SFH fordert, dass betroffene Personen über dieses ihnen zustehende Recht in der Sprache informiert werden müssen, die sie am besten beherrschen, 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 EuGH 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. 64 c Abs. 1 AIG mit Verweis auf die Ausführungen im ersten Abschnitt dieses Kapitels und Art. 64 c^{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 SFH 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 SFH ist dies notwendig, um rechtswidrige Wegweisungen zu verhindern.

4.9 Training und Richtlinien für Grenzbehörden

Die SFH 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.

5 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 SFH 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 SFH unverhältnismässig, zumal dieser in bestimmten Situationen sogar noch zwei weitere Male auf insgesamt drei Jahre verlängert werden kann (Art. 25a Abs. 6 SKG). Die SFH 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 SFH 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 SFH 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-SKG vorgesehen, eine Risikobewertung gemacht werden, sondern bereits bei der ersten Wiedereinführung. Die SFH regt an, diese Risikobewertung öffentlich verfügbar zu machen, um willkürliche oder asylpolitisch motivierte Grenzkontrollen zu vermeiden.

5.1 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

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

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 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 bei 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 SFH 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.

5.2 Öffentliche Gesundheit

Die neuen Regelungen für Binnengrenzkontrollen im Falle von Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit stellen eine bedeutende Veränderung dar. Die SFH 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

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

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%3A%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.

möglich in einem entsprechenden Verfahren. Deshalb muss an der Grenze die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch zu stellen und damit Zugang zum Asylverfahren zu erhalten.

Die SFH 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-Ge-
botes bleibt gewährleistet.**

6 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 SFH 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 SFH 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 werden

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/UNIIB>; 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.

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

7 Besondere Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen

Die SFH 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 SFH 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.

8 Zugriff auf das nationale ETIAS-System

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

9 Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie der SFH 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>.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.



Malek Ossi
Hanna Gerig
Solinetz Zürich
Dienerstrasse 59
8004 Zürich

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössische Justiz und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.a
dmin.ch

Zürich, den 4. Oktober 2024

**Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung des Notenaustausches zwischen
der
Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717
zur
Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das
Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des
Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und
Integrationsgesetzes (AIG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
Sehr geehrte Frau Schaer und sehr geehrte Frau Tuffer
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins Solinetz bedanken wir uns für die Möglichkeit zur
Stellungnahme zu der vorgesehenen 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. Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen

Malek Ossi, Hanna Gerig,



Co-Geschäftsleitung

Solinetz Zürich

1) Grundsätzliche Bemerkungen

Solinetz lehnt den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (Vorlage 1) sowie zwei Änderungen des AIG (Vorlage 2 und 3) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ab.

Solinetz befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung, aber nicht zu jedem Preis. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden, aber die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung darf nicht zulasten der Menschenrechte fallen.

Eine weitere Einschränkung der Grundrechte von Asylsuchenden wird deshalb abgelehnt.

2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Vorlage 1: Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Noten-Austauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20)

Art. 8 AIG

Solientz spricht sich klar gegen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aus. Solinetz fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Zudem sollte die Kompetenz über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur beim Bundesrat liegen und nicht auf kantonaler Ebene oder durch das EJPD entschieden werden. Bei unvorhersehbaren Ereignissen hat das EJPD den Bundesrat, um Prüfung und Bestätigung möglicher Grenzschiessungen zu bitten. Absatz 2 ist daher zu wenig eng ausgelegt. In Absatz 3 Bst. a, ist der Begriff «schwere gesundheitliche Notlage» unklar und unpräzise formuliert, dies muss definiert werden. Dies gilt auch für Abs. 3 Bst. b, wo der Begriff «aussergewöhnliche Umstände» unklar und unpräzise formuliert ist. Schwerwiegende Mängel sollen zudem nicht zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen führen. Es gilt anzumerken, dass Binnengrenzkontrollen der Idee des freien Schengenraumes zuwiderlaufen und ohnehin nicht von der Pflicht entbinden, jedes Asylgesuch entgegenzunehmen und zu prüfen.

Art. 9 AIG

Solientz fordert, dass Grenzkontrollen einheitlich durchgeführt werden und sich nicht kantonal unterscheiden. Grenzkontrollen sollen in der Kompetenz des Bundes liegen und nicht durch die Kantone durchgeführt werden.

2Art. 64c bis AIG

Solinetz fordert, dass Zurückweisungen 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. Zudem ist die in Absatz 4 ausgelegte Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen zu kurzgehalten. Eine derart kurze Frist lässt kaum Zeit für die Suche nach einer Rechtsvertretung. Die Beschwerdefrist soll auf mindestens 10 Tage erhöht werden. Zudem soll die

Beschwerde von Gesetzes wegen eine aufschiebende Wirkung haben. Insbesondere in Anbetracht des vorgesehenen Rechtsbehelfs für das neue Überstellungsverfahren gemäss Artikel 23a SGK muss das Schweizer Recht wirksam umgesetzt werden. Um dies zu erreichen, ist die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde unabdingbar. Weiter kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Beschwerde abgelehnt wird und die Person weggewiesen werden muss. Der/die Beschwerdeführer:in sollte für die Dauer des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz bzw. im Land, wo die Person die Beschwerde erhebt, den Entscheid abwarten können. Ebenfalls fordert Solinetz dass Absatz 5 ergänzt wird, damit Personen, die gemäss Artikel 64c bis AIG weggewiesen werden, nicht kurzfristig festgehalten werden können, gleich, wie es gemäss Artikel 64c AIG der Fall ist. Eine Festhaltung von 24 Stunden ist unverhältnismässig.

Art. 64f Abs. 2 AIG erster Satz

Solinetz lehnt diese Gesetzesanpassung vollumfänglich ab. Solinetz fordert, dass in jedem Fall eine Übersetzung in die Muttersprache der wegzuweisenden Person erfolgt. Eine Verfügung gilt nicht als rechtskräftig eröffnet, wenn keine Übersetzung stattgefunden hat, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Person angemessen über ihre Rechte in einer verständlichen Weise informiert wurde. Dies würde den Zugang zu Rechtsmitteln erschweren genauer gesagt vollständig verunmöglichen.

Art. 65a AIG

Solinetz fordert, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit möglich ist, dies gilt auch für Flugplätze an Schengen-Aussengrenzen. Einreisebeschränkungen und weitere Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit dürfen die Menschenrechte von asylsuchenden Personen auf keine Weise beeinträchtigen.

Solinetz befürwortet Absatz 2 grundsätzlich. Ausnahmen basierend auf humanitären Gründen sind stets zu prüfen und einzelfallspezifisch in jedem Fall zu gewähren.

Art. 66 AIG

Solinetz befürwortet, dass weiterhin die Beiseitstellung einer Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländer:innen im Wegweisungsverfahren vorgesehen ist.

Art. 67 Abs. 2 Bst. c AIG

Soinetz lehnt diese Gesetzesänderung ab. Die Gesetzesänderung ist zu eng gehalten und lässt keine Ausnahmen zu. Solinetz ordert, dass es Ausnahmen zu dieser Gesetzesänderung für Asylsuchende und in die Schweiz geflüchtete Personen gibt. Asylsuchende und geflüchtete Personen leben und flüchten in prekären Situationen und haben nicht zwingend die Mittel oder Möglichkeit sich an Massnahmen zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu halten. Dies soll ihnen nicht zulasten gebracht werden. Aus diesem Grund soll für Absatz c eine Ausnahme für asylsuchende und geflüchtete Personen gelten und kein Einreiseverbot ausgesprochen werden können.

2.2. Vorlage 2: Änderung des AIG (Zugriff des EDA auf das nationale Reiseinformations- und Genehmigungssystem)

Art. 108j Abs. 1 Bst. b AIG

Solinetz beachtet die Zugriffserweiterung der Daten des N-ETIAS auf das EDA als äusserst kritisch und lehnt diese Erweiterung ab. Das EDA soll keinen Zugriff auf die N-ETIAS Datenbank erhalten, der Zugriff auf diese Datenbank ist für die Funktion des EDA und die damit verbundenen Bundesstellen nicht notwendig und stellt einen schweren Eingriff in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre vulnerabler Personen, insbesondere geflüchteten Personen dar. Da es sich bei den im ETIAS vermerkten Daten teilweise um sensible Daten handelt, erachten wir es als essenziell, dass diese Daten mit der nötigen Sorgfalt behandelt und nicht für anderweitige Zwecke, beispielsweise in Bezug auf das Asylverfahren, genutzt werden. Diesbezüglich gilt es zu erwähnen, dass wir die Benennung des Staatssekretariats für Migration (SEM) als nationale ETIAS-Stelle als störend empfinden. Die Involvierung einer weiteren Bundesstelle, welche für die staatliche Sicherheit und aussenpolitischen Beziehungen zuständig ist, wird ebenfalls als störend empfunden. Die Zugriffserweiterung würde einer weiteren Behörde, die sich unter anderem mit Migrationsthemen befasst und Entscheidungen dazu fällt, erlauben mit der Verwaltung eines Systems betraut zu werden, welches zur Identifikation potenzieller Migrationsrisiken und Merkmale gewisser Personengruppen umgenutzt werden kann. Aus Sicht von Solinetz sind die Voraussetzungen für einen solchen Grundrechtseingriff

grundsätzlich nicht erfüllt (Art. 36 BV: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Schutz des Kerngehalts) und eine Zugriffserweiterung erst recht nicht.

Eine solche Zugriffserweiterung, dient unserer Einschätzung nach, der Festigung der europäischen Aussengrenzen, welche eine Diskriminierung und Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen zur

Folge hat und Menschenrechte für vulnerable Personen weiter einschränkt.

2.3. Vorlage 3: Änderung des AIG (Redaktionelle Anpassungen im Bereich «Grenze»)

Art. 9 Abs. 1 Einleitungsteil und Abs. 2 erster Satz AIG

Diese Änderung muss klarer definiert werden, insbesondere die Bedeutung einer «konkreten Gefährdung» ist unklar und muss erläutert und verständlich gemacht werden.

Art. 92a Abs. 1 AIG

Solientz bemängelt, dass obwohl das Gesetz praktisch unverändert bleibt, es nicht erstrebenswert ist, dass Personendaten von Flugunternehmen an den Bund bzw. das SEM und/oder Grenzkontrollbehörden weitergegeben werden. Dies stellt einen weiteren Grundrechtseingriff in die Privatsphäre dar, welcher unverhältnismässig und ungerechtfertigt ist.

Art. 103c Abs. 2 Bst. a AIG

Solinetz betrachtet die Nutzung von biometrischen Daten (Gesichtsbilder und Fingerabdrücke) weiterhin als kritisch. Entsprechende Sicherheitsmassnahmen bei der Bearbeitung von biometrischen Personendaten müssen ergriffen werden, damit der Schutz vor Missbrauch von persönlichen Daten gewährleistet werden kann. Solinetz fordert daher die höchsten Standards betreffend Datenschutz.

Ausserdem muss die Menschenwürde, ein universelles Menschenrecht, im Vordergrund stehen. Menschen dürfen nicht lediglich auf eine Nummer, ein Objekt, reduziert werden, sondern müssen immer als Subjekt behandelt werden. Eine engere Auslegung, wodurch diese Daten nur bei der Kontrolle an Schengen-Aussengrenzen der Schweiz online durch das Grenzwachtkorps und die für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen verantwortlichen kantonalen Polizeibehörden abgefragt

werden können, wird daher mit Vorbehalt begrüsst. Solinetz erachtet die vielen Zugriffsrechte auf die Daten des EES als höchst problematisch. Zudem fordert Solinetz, dass an den Schweizer Grenzen der Zugang zum Asylverfahren jederzeit gewährleistet sein muss. Bestehen Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss die betroffene Person einem Asylverfahren zugeführt werden. Dies darf auch durch die Nutzung des EES nicht eingeschränkt werden.

3. Fazit

Mit den genannten Vorschlägen soll eine Beschneidung der Grundrechte der Asylsuchenden durch unspezifische Formulierungen und Möglichkeiten zum Erlass abweichender Bestimmungen verhindert werden. Solinetz lehnt aufgrund der starken Eingriffe in die Menschenrechte von vulnerablen Personen, die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung ab. Es gilt die einzelne Gesetzesänderung zu präzisieren und sicherzustellen, dass die Grundrechte auf Privatsphäre aller Personen, auch Drittstaatsangehörige, nicht unverhältnismässig und ungerechtfertigt eingeschränkt werden. Das fundamentale Recht, um Asyl zu ersuchen, darf keinesfalls untergraben werden. Die aktuelle und geplante Gesetzeslage sichert dieses fundamentale Recht nicht. Entsprechend müssen die oben genannten Bedenken ernst genommen und umgesetzt werden. Insbesondere gilt es Acht auf die jederzeitige Möglichkeit ein Asylgesuch zu stellen zu nehmen, keine (kurzfristigen) Festhaltungen zu ermöglichen, angemessene Beschwerdefristen zu gewährleisten, welche die Suche nach einer Rechtsvertretung zulassen und widerrechtliche Entscheideröffnungen zu verhindern. Massnahmen zugunsten der Asylsuchenden werden unterstützt und können erweitert werden.

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-SKG vorgesehen, eine Risikobewertung gemacht werden, sondern bereits bei der ersten Wiedereinführung. Die ZiAB regt an, diese Risikobewertung öffentlich verfügbar zu machen, um willkürliche oder asylnpolitisch 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/terrorisismo-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%3A%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.

Mit freundlichen Grüssen,



Magdalena Waeber
Geschäftsleitung ZiAB



Denise Graf
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

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.

Negro Nadja SEM

Von: Maeder Sabine <maeder@arbeitgeber.ch>
Gesendet: Donnerstag, 3. Oktober 2024 09:36
An: _SEM-Vernehmlassung SBRE
Cc: Schwarzenbach Andrea
Betreff: AW: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

Kategorien: Verzicht; Trmi/Shh: EU Unikodex 2024/1717

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur unten erwähnten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Da diese Vorlage aufgrund der Dossieraufteilung zwischen economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband von ersterem behandelt wird, verzichtet der Schweizerische Arbeitgeberverband auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Sabine Maeder

Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>



Von: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch <vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch>
Gesendet: Mittwoch, 26. Juni 2024 17:11
Betreff: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie zwei Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Juni 2024 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis zum 17. Oktober 2024 Stellung zu nehmen. Weitere Details zur Vernehmlassung entnehmen Sie bitte den Unterlagen. Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können über die folgende Internetadresse bezogen werden: [Laufende Vernehmlassungen \(admin.ch\)](#)
Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Freundliche Grüsse

Albrecht Dieffenbacher

Staatssekretariat für Migration SEM

Chef Stabsbereich Recht

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Tel. (+41) 58 465 95 42

albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch

www.sem.admin.ch

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 11111991

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat
Beat Jans

per E-Mail:
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 1. Oktober 2024 / ron

**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**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben
erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen
bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Der Generalsekretär

Nicolas Lüscher

Kopie

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 70 52727
Registratur-Nummer: 024.1
Geschäfts-Nummer: 2023-138

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 8. Oktober 2024

Vernehmlassung: Genehmigung und Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie weitere Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

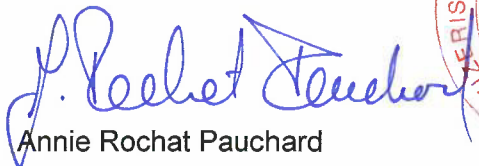
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung vom 26. Juni 2024 zur Stellungnahme im eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf sowie den erläuternden Bericht mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz



Annie Rochat Pauchard



Der stv. Generalsekretär



Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Negro Nadja SEM

Von: BIERI Pierre-Gabriel <pgbieri@centrepatronal.ch>
Gesendet: Donnerstag, 17. Oktober 2024 12:03
An: Schaer Helena SEM; Truffer Michelle SEM; _SEM-Vernehmlassung SBRE
Betreff: Procédure de consultation - Régime Schengen de franchissement des frontières

Kategorien: Verzicht; Trmi/Shh: EU Unikodex 2024/1717

Madame, Monsieur,

Nous remercions le DFJP d'avoir associé le Centre Patronal à la consultation relative à la reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 et au régime Schengen de franchissement des frontières.

Nous avons examiné ce dossier et n'y avons rien décelé de problématique, étant entendu que la marge de manœuvre de la Suisse dans ce domaine est très réduite.

Dans la mesure où le fonctionnement de l'économie privée en général n'est que peu impacté par les éléments mis en consultation, nous renonçons à prendre formellement position.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Pierre-Gabriel Bieri
Responsable politique

T +41 58 796 33 00
D +41 58 796 33 70
M +41 79 285 14 19
pgbieri@centrepatronal.ch

Centre Patronal
Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne

www.centrepatronal.ch





Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 19. September 2024

Eidg. Vernehmlassung; 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; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, zur 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 bis 17. Oktober 2024 Stellung zu nehmen.

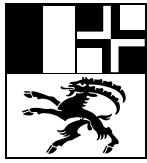
Mangels direkter Betroffenheit verzichtet der Regierungsrat auf die Einreichung einer Stellungnahme.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Sitzung vom

15. Oktober 2024

Mitgeteilt den

16. Oktober 2024

Protokoll Nr.

813/2024

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an:

helena.schaer@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch und
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung EJPD - Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU)
2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionsko-
dex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen
Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähn-
tem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung verzichtet auf
eine Stellungnahme zur 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.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Zug, 27. August 2024 sa

**Vernehmlassung zur 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
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 17. Oktober 2024 zur obgenannten Vorlage vernehmen zu lassen.

Die Verordnung (EU) 2024/1717 sieht eine Reihe von Änderungen des Schengener Grenzkodex vor. Bei diesen Anpassungen handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes. Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen hat sich die Schweiz zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes verpflichtet. Vor diesem Hintergrund und nachdem der Kanton Zug von den vorgesehenen Änderungen und Anpassungen nicht direkt betroffen ist, verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; helena.schaer@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch; je als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch)



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Per Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. September 2024

**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**

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die
Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mit, dass
er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident

Geschäftsstelle
Ostermundigenstrasse 99B
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat B. Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Email:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 27. September 2024

Vernehmlassungsverfahren zur 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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur 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 Stellung zu nehmen. Da unsere Mitglieder nur am Rande von den darin vorgesehenen Anpassungen betroffen sind, verzichtet die VKM darauf, sich zu dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zu äussern.

Freundliche Grüsse



Jürg Eberle
Präsident



Herr Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 15. August 2024

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA
Tel. 031 310 08 94 / Mail: david.sansonnens@vsaa.ch
(int. Ref. 2024-09)

**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
Verzicht Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur 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, Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine direkte Stellungnahme.

Besten Dank für die Kenntnisnahme
Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbörden VSAA

Nicole Hostettler
Präsidentin

David Sansonnens
Direktor

Kopie (per mail)

Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM, z.H. Frau Regine Schweizer, Geschäftsführerin

Beilage: keine