



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, 5. November 2024

Regierungsratsbeschluss vom 5. November 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD; Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Beat Jans, die Kantone eingeladen, sich zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU anschliesst. Die neuen EU-Verordnungen, die übernommen werden sollen, zielen darauf ab, den Umgang mit Migration und Asylanträgen innerhalb Europas zu verbessern. Bei einigen Punkten erlauben wir uns aber die vorgesehene innerstaatliche Umsetzung kritisch zu hinterfragen bzw. Präzisierungen anzuregen.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

- AMMR-Verordnung (Asylum and Migration Management Regulation)

Diese Verordnung regelt unter anderem die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren. Für die Schweiz verbindlich sind vor allem jene Teile der Verordnung, die die aktuell geltende Dublin III-Verordnung ersetzen. Sie enthalten für die praktische, tägliche Arbeit der Migrationsbehörden ein paar wichtige Neuerungen. Zu nennen sind hier gemäss Art. 44 und 45 AMMR aus kantonaler Sicht vor allem eine kürzere Dauer der Dublin-Haft und ein neuer Haftgrund. Es handelt sich bei diesen Punkten um eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes, sie sind also für die Schweiz zwingend. Art. 76a AIG muss entsprechend angepasst werden.

Die Dublin-Vorbereitungshaft dauert neu maximal vier Wochen (Art. 76a Abs 3 Bst. a AIG). Diese Verkürzung sollte für die kantonalen Migrationsämter i.d.R. kein Problem darstellen. Der häufigste Anwendungsfall ist hier in Zusammenhang mit Kategorie III-Fällen, die Vorbereitungshaft wird hierbei mit Vorliegen des Nichteintretensentscheids des SEM in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt. Der Zeitdruck wird hier v.a. für die Bundesbehörden spürbar sein, sie müssen die

Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates möglichst schnell den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden zustellen.

Die Dublin-Ausschaffungshaft (reguläre Dublin-Haft) wird nach Art. 76a Abs.3 Bst. c AIG) von sechs auf fünf Wochen verkürzt. Die Dauer eines allfälligen Beschwerdeverfahrens, welchem aufschiebende Wirkung zukommt, wird glücklicherweise nicht an die Frist angerechnet. Trotzdem stehen hier alle beteiligten Behörden unter erheblichem Zeitdruck, vor allem wenn die betreffende Person nicht kooperiert und alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug durchläuft.

Neben dem Haftgrund der Untertauchensgefahr wird in Art. 76a Abs. 3 AIG neu der Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgenommen. Diesen neuen Haftgrund begrüßen wir sehr, denn er kann den durch die kürzere Dauer der Dublin-Haft entstandenen Zeitdruck bei den Behörden etwas abfedern. Allerdings ist hierfür wichtig, dass der Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglichst grosszügig und niederschwellig ausgelegt wird und im AIG so verankert wird, dass er auch bei Personen, die das System mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, angewendet werden kann. Mehr Möglichkeiten, Personen im Dublin-Verfahren inhaftieren zu können, wäre für eine höhere Vollzugsrate sehr wichtig. Dass bei den Haftanordnungen die rechtsstaatlichen Grundsätze wie z.B. die Verhältnismässigkeit gewahrt werden müssen, versteht sich von selber und findet bei unserer Arbeit ohnehin immer Beachtung.

In die gleiche Richtung geht unser Anliegen bezgl. einer Änderung bei den Voraussetzungen der Dublin-Haft. Neu ist nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr» für die Anordnung der Dublin-Haft vorausgesetzt, sondern nur noch das Vorliegen einer «Fluchtgefahr». Wir begrüßen diese Änderung sehr, möchten aber darauf hinweisen, dass auch diese Anpassung im AIG so umgesetzt werden muss, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden so ausgeweitet wird, dass künftig die Dublin-Haft häufiger angeordnet werden kann, um den Vollzug schneller und effizienter durchführen zu können.

Art. 46 AMMR sieht zudem neu eine Verlängerung der Frist zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat vor, wenn die asylsuchende Person während des Dublin-Verfahrens untertaucht. In diesen Fällen kann eine Überstellung bei Wiederauftauchen der Person noch während drei Jahren durchgeführt werden, nicht mehr nur während 18 Monaten wie bisher. Diese Fristverlängerung begrüßen wir sehr, kommt doch dieser Fall in der Praxis immer wieder vor.

- Krisenverordnung

In der Krisenverordnung geregelt ist eine rasche Aktivierung von Solidaritätsmassnahmen (z.B. Aufnahme von Schutzsuchenden, finanzielle Beiträge etc.), die wiederum in der AMMR-Verordnung geregelt sind. Die Krisenverordnung ermöglicht es, in Krisenzeiten von Bestimmungen in der AMMR-Verordnung, der Asylverfahrensverordnung oder der Aufnahmerichtlinie abzuweichen. Vor allem bei erhöhtem Migrationsdruck auf andere Schengen-/Dublin-Staaten kann der Bund zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder von Drittstaaten gestützt auf Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG beschliessen, sich an einem Solidaritätsmechanismus der EU-Staaten zu beteiligen. Die Schweiz täte dies aber freiwillig, d.h. es besteht kein Zwang, die Krisenverordnung zu übernehmen. Insofern handelt es sich hier um einen politischen Entscheid, den die Schweiz zu fällen hat. Sollte sich die Schweiz für eine Beteiligung entscheiden, erscheint es uns wichtig, dass die Kantone in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Der vorgesehene Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG ist entsprechend anzupassen.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Bei der überarbeiteten Eurodac-Verordnung handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes und ist somit für die Schweiz bindend. Die meisten Bestimmungen der Eurodac-Verordnung sind direkt anwendbar. Einige Bestimmungen erfordern jedoch eine Anpassung des AIG, des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des

Bundes. Das neue Eurodac-System dient in erster Linie immer noch zur Bestimmung des Dublin-Staates, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Es soll aber neu auch im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden und künftig muss die Gewährung des vorübergehenden Schutzes gemäss der Massenzustrom-Richtlinie im Eurodac ersichtlich sein. Das heisst, der Umfang der erfassten Daten und deren Nutzung zu anderen Zwecken sollen im Rahmen der allgemeinen Migrationspolitik der EU erweitert werden. Künftig werden auch die Personendaten inklusive der biometrischen Daten von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Personen, von Resettlement-Flüchtlings und von Personen, die vorläufigen Schutz bekommen, abgenommen und im Zentralsystem erfasst werden. Für alle Personen ab 6 Jahren wird neu neben den Fingerabdrücken auch ein Gesichtsbild erfasst werden müssen.

Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten durch diese Revision der Eurodac-Verordnung zahlreiche neue Datenerfassungsaufgaben. Gemäss Art. 109I Abs. 1 bis AIG soll das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Aus unserer Sicht müssen die kantonalen Behörden wenigstens hier von den durch die neue Eurodac-Verordnung verursachten Mehraufgaben entlastet werden, indem das BAZG analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen nach Art. 64 Abs. 4 AIG die kantonalen Behörden kontaktieren, welche dann zwar die Vertrauensperson beiziehen, aber die Erfassung der biometrischen Daten selbst kann durch das BAZG sichergestellt werden.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Überprüfung der Überprüfungsverordnung

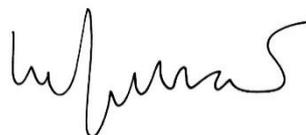
Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar und ist entsprechend bindend und relevant für die Schweiz. Sie sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (z.B. Asylverfahren, Rückführung etc.) zuzuweisen. Zum Überprüfungsverfahren gehören Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, ein Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken etc. An einigen Schweizer Flughäfen übernimmt der jeweilige Kanton die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze, an anderen wurde die Aufgabe an das BAZG delegiert. Die zuständige kantonale Behörde übernimmt die Durchführung der Überprüfung, wenn noch gar keine in einem Schengen-Staat stattgefunden hat. Es bedarf also hier einer reibungslosen Zusammenarbeit zahlreicher Akteure. Zu diesem Zwecke wird momentan an der Umsetzung der Screening Regulation gearbeitet. Die betroffenen Akteure sind in der Arbeitsgruppe vertreten, so auch die kantonalen Migrationsämter. Zum heutigen Zeitpunkt wissen wir noch zu wenig, welche Konsequenzen die Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden haben wird.

Es erscheint uns allerdings wichtig, schon jetzt anzuregen, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Besser wäre es, diese Kompetenz dem BAZG zu übertragen. Dies verhindert Leerläufe und Überlastung der kantonalen Behörden.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Marco Greiner
Vizestaatsschreiber