



Bern, Juni 2025

---

# **Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

## **Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

---



## Übersicht

*Die von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts umfassen unter anderem die Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement, die Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten und die Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen. Am 17. Mai 2024 hat die EU der Schweiz diese Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert. Der Bundesrat hat am 14. August 2024 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung den Notenaustausch gutgeheissen und am 21. März 2025 die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der erwähnten und weiterer EU-Verordnungen verabschiedet. Das Geschäft befindet sich zurzeit im parlamentarischen Verfahren. Für die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands verfügt die Schweiz über eine Frist von zwei Jahren. Diese Frist läuft am 17. Mai 2026 ab.*

*Die drei EU-Verordnungen enthalten neben direkt anwendbaren Bestimmungen auch solche, die insbesondere Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20), im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) und im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) bedingen. Gewisse Bestimmungen müssen zudem auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Davon sind insbesondere die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201), die Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204), die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL; SR 142.281), die Asylverordnung 1 (AsyIV 1; SR 142.311) und die Asylverordnung 3 (AsyIV 3; SR 142.314) betroffen.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Erläuternder Bericht</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>6</b>
1.1 AMMR-Verordnung.....	6
1.2 Eurodac-Verordnung .....	6
1.3 Überprüfungsverordnung.....	7
1.4 Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.....	7
1.5 Notwendigkeit der Vernehmlassung .....	8
1.6 Inkrafttreten .....	8
<b>2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung</b> .....	<b>8</b>
2.1 Ausgangslage.....	8
<b>2.1.1 Handlungsbedarf und Ziele</b> .....	<b>8</b>
2.2 Grundzüge der Vorlage .....	9
<b>2.2.1 Die beantragte Neuregelung</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2.2 Umsetzungsfragen</b> .....	<b>10</b>
2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	11
<b>2.3.1 Änderung der AsylV 1</b> .....	<b>11</b>
<b>2.3.2 Änderung der AsylV 3</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3.3 Änderung der VVWAL</b> .....	<b>14</b>
2.4 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone .....	15
2.5 Rechtliche Aspekte.....	16
<b>2.5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz</b> .....	<b>16</b>
<b>2.5.2 Datenschutz</b> .....	<b>16</b>
<b>3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung</b> .....	<b>16</b>
3.1 Ausgangslage.....	16
<b>3.1.1 Handlungsbedarf und Ziele</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung</b> .....	<b>19</b>
3.2 Grundzüge der Vorlage .....	20
<b>3.2.1 Die beantragte Neuregelung</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2.2 Umsetzungsfragen</b> .....	<b>22</b>
3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	24
<b>3.3.1 Änderung der VZAE</b> .....	<b>24</b>
<b>3.3.2 Änderung der AsylV 3</b> .....	<b>26</b>
<b>3.3.3 Änderung der ZEMIS-Verordnung</b> .....	<b>30</b>
<b>3.3.4 Änderung der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkenntnisdienstlicher Daten</b> .....	<b>31</b>
3.4 Auswirkungen auf Bund und Kantone.....	31
3.5 Rechtliche Aspekte.....	31
<b>3.5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz</b> .....	<b>31</b>
<b>3.5.2 Datenschutz</b> .....	<b>32</b>
<b>4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung</b> .....	<b>34</b>
4.1 Ausgangslage.....	34

4.1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	34
4.2	Grundzüge der Vorlage .....	35
4.2.1	Die beantragte Neuregelung .....	35
4.2.2	Umsetzungsfragen .....	36
4.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	37
4.3.1	Änderung der Verordnung über die Einreise und Visumerteilung.....	37
4.3.2	Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen .....	39
4.3.3	Änderung der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem... 40	
4.3.4	Änderung der Verordnung über das zentrale Visa- Informationssystem und das nationale Visumsystem .....	40
4.4	Auswirkungen auf Bund und Kantone.....	41
4.5	Rechtliche Aspekte.....	41
4.5.1	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	41
4.5.2	Datenschutz .....	41

**Erläuternder Bericht..... 6**

**1. Einleitung..... 6**

1.1	AMMR-Verordnung.....	6
1.2	Eurodac-Verordnung .....	6
1.3	Überprüfungsverordnung.....	7
1.4	Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.....	7
1.5	Notwendigkeit der Vernehmlassung .....	8
1.6	Inkrafttreten .....	8

**2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses  
zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung ..... 8**

2.1	Ausgangslage.....	8
2.1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	8
2.2	Grundzüge der Vorlage .....	9
2.2.1	Die beantragte Neuregelung .....	9
2.2.2	Umsetzungsfragen .....	10
2.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	11
2.3.1	Änderung der AsylV 1 .....	11
2.3.2	Änderung der AsylV 3 .....	12
2.3.3	Änderung der VVWAL .....	14
2.4	Auswirkungen auf den Bund und die Kantone .....	15
2.5	Rechtliche Aspekte.....	16
2.5.1	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	16
2.5.2	Datenschutz .....	16

**3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses  
zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung ..... 16**

3.1	Ausgangslage.....	16
3.1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	16
3.1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung.....	19
3.2	Grundzüge der Vorlage .....	20
3.2.1	Die beantragte Neuregelung .....	20

<b>3.2.2</b>	<b>Umsetzungsfragen</b> .....	22
3.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	24
<b>3.3.1</b>	<b>Änderung der VZAE</b> .....	24
<b>3.3.2</b>	<b>Änderung der AsylV 3</b> .....	26
<b>3.3.3</b>	<b>Änderung der ZEMIS-Verordnung</b> .....	30
<b>3.3.4</b>	<b>Änderung der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten</b> .....	31
3.4	Auswirkungen auf Bund und Kantone .....	31
3.5	Rechtliche Aspekte .....	31
<b>3.5.1</b>	<b>Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz</b> .....	31
<b>3.5.2</b>	<b>Datenschutz</b> .....	32
<b>4.</b>	<b>Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung</b> .....	<b>34</b>
4.1	Ausgangslage .....	34
<b>4.1.1</b>	<b>Handlungsbedarf und Ziele</b> .....	34
<b>4.2</b>	<b>Grundzüge der Vorlage</b> .....	35
<b>4.2.1</b>	<b>Die beantragte Neuregelung</b> .....	35
<b>4.2.2</b>	<b>Umsetzungsfragen</b> .....	36
4.3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	37
<b>4.3.1</b>	<b>Änderung der Verordnung über die Einreise und Visumerteilung</b> .....	37
<b>4.3.2</b>	<b>Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen</b> .....	39
<b>4.3.3</b>	<b>Änderung der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem</b> ...	40
<b>4.3.4</b>	<b>Änderung der Verordnung über das zentrale Visa- Informationssystem und das nationale Visumsystem</b> .....	40
4.4	Auswirkungen auf Bund und Kantone .....	41
4.5	Rechtliche Aspekte .....	41
<b>4.5.1</b>	<b>Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz</b> .....	41
<b>4.5.2</b>	<b>Datenschutz</b> .....	41

## Erläuternder Bericht

### 1. Einleitung

Der EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für die EU bzw. den Schengen-/Dublin-Raum. Mit der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts im Mai 2024 konnte nach jahrelangen Verhandlungen eine Einigung über eine umfassende Reform des europäischen Migrations- und Asylsystems erreicht werden. Mit dieser soll insbesondere die irreguläre Migration in die EU bzw. den Schengen-/Dublin-Raum und die Sekundärmigration innerhalb der EU bzw. des Schengen-/Dublin-Raums verringert werden sowie Asylsuchende solidarisch innerhalb der EU verteilt werden.

Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus zehn zusammenwirkenden Rechtstexten, wovon fünf gesamthaft oder teilweise in den Geltungsbereich der Schengen-/Dublin-Assoziierungsabkommen fallen und somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen sind. Dazu gehören unter anderem die Verordnung (EU) 2024/1351<sup>1</sup> (nachfolgend «AMMR-Verordnung»), die Verordnung (EU) 2024/1358<sup>2</sup> (nachfolgend «Eurodac-Verordnung») und die Verordnung (EU) 2024/1356<sup>3</sup> (nachfolgend «Überprüfungsverordnung»).

#### 1.1 AMMR-Verordnung

Die AMMR-Verordnung regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Migrationsbereich. Eines der Ziele dieser Verordnung besteht darin, durch die Verlängerung gewisser Fristen für den Zuständigkeitsübergang die Anreize für Sekundärmigration innerhalb der EU respektive des Dublin-Raums zu verringern.

Die AMMR-Verordnung ist nur zu gewissen Teilen als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands bindend für die Schweiz. Dies gilt für die Teile III (Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats), V (Allgemeine Bestimmungen) und VII (Übergangs- und Schlussbestimmungen). Die bisher geltenden Regeln zur Bestimmung der Zuständigkeit werden im Grundsatz beibehalten.

#### 1.2 Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands (mit Ausnahme der Bestimmungen zur Datenerfassung zu Relocation und zum vorübergehenden Schutz) und somit grundsätzlich von der Schweiz zu übernehmen. Mit der neuen Verordnung wird die Bestimmung des zuständigen Dublin-

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Fassung gemäss ABl. L 2024/1351, 22.05.2024.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABl. L 2024/1358, 22.05.2024.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, Fassung gemäss ABl. L 2024/1356, 22.05.2024.<sup>4</sup> 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, Fassung gemäss ABl. L 2024/1359, 22.5.2024.

Staats vereinfacht. Weiter wird das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und es werden zusätzliche Daten erfasst (u. a. Gesichtsbild, Name, Alter, Nationalität). Zudem werden zusätzliche Kategorien eingeführt, in welchen die Personen je nach Art ihrer Ankunft registriert werden (z. B. irregulärer Aufenthalt, Such- und Rettungseinsätze, Personen mit vorübergehendem Schutzstatus). Neu können alle Registrierungskategorien gegeneinander abgeglichen werden. Ausserdem wird mit dieser Verordnung die Grundlage dafür geschaffen, dass mit der zukünftigen Interoperabilität über die Eurodac-Datenbank neu direkt Abgleiche mit anderen IT-Systemen der EU vorgenommen werden können.

### 1.3 Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Sie sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um unter anderem die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen. Das Überprüfungsverfahren umfasst insbesondere die Identifizierung und Registrierung der betroffenen Personen, einen Abgleich mit den einschlägigen EU-Datenbanken (Sicherheitsprüfung) sowie eine vorläufige Gesundheitsprüfung. Im Anschluss an dieses Verfahren sollen die betroffenen Personen dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zugewiesen werden. Ist ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze unterblieben, muss dieses bei einem allfälligen späteren Zugriff im Binnenraum nachgeholt werden.

### 1.4 Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

Die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359<sup>4</sup>, (EU) 2024/1349<sup>5</sup>, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) wurde am 21. März 2025 verabschiedet (BBI 2025 1478). Um die Neuerungen aufgrund der Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands umzusetzen, wurden insbesondere das Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20), das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und das Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) angepasst.

Zur Konkretisierung der Gesetzesänderungen sind Anpassungen in folgenden Verordnungen des Schweizer Rechts vorzunehmen:

- Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201);
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung vom 15. August 2018 (VEV; SR 142.204);

<sup>4</sup> 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, Fassung gemäss ABI. L 2024/1359, 22.5.2024.

<sup>5</sup> Verordnung (EU) (EU) 2024/1349 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABI. L 2024/1349, 22.5.2024.<sup>6</sup> Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); BBI 2025 1479.

- Verordnung über das Einreise- und Ausreisesystem vom 10. November 2021 (EESV; SR 142.206);
- Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 (VWAL; SR 142.281);
- Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsyIV 1; SR 142.311);
- Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999 (AsyIV 3; SR 142.314);
- Visa-Informationssystem-Verordnung vom 18. Dezember 2013 (VISV; SR 142.512);
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513);
- Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten vom 6. Dezember 2013 (SR 361.3).

## **1.5 Notwendigkeit der Vernehmlassung**

Die vorliegende Vorlage betrifft die Kantone in erheblichem Ausmass, denn für die Umsetzung der Verordnungen sind neben den betroffenen Bundesbehörden in hohem Ausmass auch die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden zuständig. Aus diesem Grund ist eine Vernehmlassung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061) erforderlich.

## **1.6 Inkrafttreten**

Die Verordnungsänderungen müssen gleichzeitig mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt in Kraft treten. Zurzeit ist vorgesehen, dass die innerstaatlichen Bestimmungen grundsätzlich im Juni 2026 in Kraft treten werden.

## **2. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung**

### **2.1 Ausgangslage**

#### **2.1.1 Handlungsbedarf und Ziele**

##### *AMMR-Verordnung*

Die Übernahme dieser EU-Verordnung bedingt Änderungen im AIG, im AsylG und im VGG, wie im Entwurf des Bundesbeschlusses vorgesehen, der am 21. März 2025 der Bundesversammlung vorgelegt wurde.<sup>6</sup> Einige dieser Änderungen erfordern wiederum

<sup>6</sup> Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU)

Anpassungen in der AsylV 1, der AsylV 3 und der VVWAL. In diesem Zusammenhang muss der Bundesrat vor allem die Modalitäten des Austauschs von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat (vgl. Art. 111a<sup>bis</sup> Abs. 4 E-AIG) sowie die Ausnahmen und die Modalitäten der Tonaufnahme der Dublin-Befragung (vgl. Art. 26 Abs. 3<sup>ter</sup> und 3<sup>quater</sup> E-AsylG) regeln.

### *Krisenverordnung*

Die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl ist für die Schweiz nur relevant im Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks oder einer Situation höherer Gewalt – wie etwa eine Pandemie. Sie sieht verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und zeitweilige Abweichungen von den Bestimmungen der AMMR-Verordnung vor. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. März 2025 (BBI 2025 1478) festgehalten hat, bedingt die Übernahme dieser Verordnung keine Gesetzesänderungen. Sie erfordert auch keine Präzisierung auf Verordnungsstufe.

## **2.2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.2.1 Die beantragte Neuregelung**

Die Übernahme der AMMR-Verordnung bedingt Anpassungen in der AsylV 1, der AsylV 3 und der VVWAL. Die Anpassungen setzen einige Änderungen des AIG und des AsylG um gemäss dem Entwurf des Bundesbeschlusses, den der Bundesrat am 21. März 2025 der Bundesversammlung vorgelegt hat.<sup>7</sup>

In der AsylV 1 müssen insbesondere die Verweise in den Bestimmungen, die sich auf die Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin III-Verordnung) beziehen, angepasst und gemäss der neuen AMMR-Verordnung aktualisiert werden (vgl. Art. 1a Bst. e, 11a Abs. 2 und 3, 29a Abs. 1, 53b Abs. 1 AsylV). Der Zugang der betroffenen Personen zum Dublin-Befragungsbericht ist in Artikel 20b Absatz 1<sup>bis</sup> E-AsylV 1 geregelt. Eine neue Bestimmung regelt die Ausnahmen von der Tonaufnahme der Dublin-Befragung (vgl. Art. 20b<sup>bis</sup> E-AsylV 1). Schliesslich ist der Verweis auf eine Bestimmung des AsylG, die formal umstrukturiert wurde, insofern anzupassen, als Artikel 102g Absatz 3 AsylG aufgehoben und in Artikel 102g Absatz 2 Buchstabe b E-AsylG aufgenommen wurde (vgl. Art. 52a<sup>bis</sup> E-AsylV 1).

In der AsylV 3 sind in erster Linie die Modalitäten des Austauschs von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person vor ihrer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat sowie die Speicherung dieser Daten im Informationssystem eRetour zu regeln (vgl. Art. 6b und 6c E-AsylV 3). Ebenso sind in einer neuen Bestimmung die Modalitäten der Tonaufnahme der Dublin-Befragung zu regeln (vgl. Art. 11e E-AsylV 3). Hier sind insbesondere der Zweck, die Speicherung und die Löschung der Aufnahme, das Zugangsrecht und das Vorgehen bei einer technischen Störung geregelt. Darüber hinaus sind die Bestimmungen anzupassen (vgl. Art. 6a und 6b E-

---

2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); BBI 2025 1479.

<sup>7</sup> Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); BBI 2025 1479.

AsylV 3), um die neu im AsylG verwendeten Begriffe «Dublin-Staat» und «Nicht-Dublin-Staat» zu übernehmen (vgl. Art. 102b und 102c E-AsylG).

In der VVWAL ist es für die für den Wegweisungsvollzug zuständigen kantonalen Behörden zweckmässig, in einem neuen Artikel 150<sup>bis</sup> E-VVWAL die Regeln für die Übermittlung von Informationen über den Gesundheitszustand einer Person vor deren Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat zu präzisieren. Die Bestimmung enthält einen Verweis auf die einschlägigen Vorschriften der AsylV 3 (Art. 6b und 6c E-AsylV 3).

## 2.2.2 Umsetzungsfragen

Die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003<sup>8</sup> mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, bleibt bis zu ihrer nächsten Änderung durch die Kommission anwendbar (vgl. Art. 83 der AMMR-Verordnung). Daher bleibt die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003, wenn sie nicht vor dem 1. Juli 2026 geändert wird, massgebend für die Anwendung der AMMR-Verordnung.

Die Europäische Kommission arbeitet derzeit an der Verabschiedung eines neuen Durchführungsrechtsakts und wird diesen dann der Schweiz notifizieren. Der Verordnungsentwurf bezieht sich daher noch auf die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 in ihrer durch die Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission geänderten Fassung vom 30. Januar 2014.<sup>9</sup> Die entsprechenden Anpassungen auf Verordnungsstufe werden zu gegebener Zeit im Zuge der Übernahme des genannten Durchführungsrechtsakts vorgenommen.

Der Durchführungsrechtsakt zur Umsetzung der AMMR-Verordnung bezieht sich namentlich auf:

- die Methoden für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Familienangehörige, unbegleitete Minderjährige oder abhängige Personen (Art. 23, 25 und 34 der AMMR-Verordnung);
- die Methoden für die Erstellung und Übermittlung von Aufnahmegesuchen sowie die sachdienlichen Beweismittel und Indizien (Art. 39 und 40 der AMMR-Verordnung);
- die Methoden für die Erstellung und Übermittlung von Wiederaufnahmemitteilungen (Art. 41 der AMMR-Verordnung);
- die Methoden für Konsultationen und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten für den Fall, dass Überstellungen verschoben werden oder nicht fristgerecht erfolgen, für Überstellungen nach stillschweigender Annahme, für Überstellungen Minderjähriger oder abhängiger Personen und für kontrollierte Überstellungen (Art. 46 der AMMR-Verordnung);
- den Austausch relevanter Informationen vor der Durchführung einer Überstellung (Art. 48 der AMMR-Verordnung);
- die gemeinsame Gesundheitsbescheinigung, die vor der Durchführung einer Überstellung zu übermitteln ist (Art. 50 der AMMR-Verordnung);

<sup>8</sup> ABl. L 222 vom 5.9.2003, S. 3; später geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 39 vom 8.2.2014, S. 1.

<sup>9</sup> Siehe vorherige Fussnote.

- die gesicherten elektronischen Kommunikationskanäle zwischen den zuständigen Behörden (Art. 52 der AMMR-Verordnung).

## **2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **2.3.1 Änderung der AsylV 1**

#### **Art. 1a Bst. e**

Bei der Änderung handelt es sich um eine formale Anpassung des Verweises auf die Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

#### **Art. 11a Abs. 2 Bst. b Abs. 3**

Formale Anpassungen, siehe Erläuterung zu Artikel 1a Buchstabe e.

#### **Art. 20b Abs. 1<sup>bis</sup>**

Der neue Absatz 1<sup>bis</sup> übernimmt den Grundsatz von Artikel 22 Absatz 7 der AMMR-Verordnung, wonach die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung baldmöglichst Zugang zum Bericht erhält, der die wichtigsten Aussagen der asylsuchenden Person in der Dublin-Befragung wiedergibt. Dieser Zugang ermöglicht es der betroffenen Person, im Anschluss an die Befragung oder innert einer bestimmten Frist Anmerkungen anzubringen oder Klarstellungen zu machen. Das SEM stellt sicher, dass der Zugang zum Befragungsbericht während der Vorbereitungsphase erfolgt.

#### **Art. 20b<sup>bis</sup> Tonaufnahme im Dublin-Verfahren**

Nach Artikel 22 Absatz 7 der AMMR-Verordnung muss von der Dublin-Befragung neu eine Tonaufnahme und ein Befragungsbericht erstellt werden.

Absatz 1<sup>bis</sup> hält fest, dass nur die Befragung im Rahmen eines Dublin-Übernahmeverfahrens im Sinne von Artikel 39 der AMMR-Verordnung auf einen Tonträger aufgenommen wird. Absatz 2 nennt zwei Situationen, in denen auf eine Tonaufnahme verzichtet werden kann: Wenn die asylsuchende Person dies aus persönlichen Gründen, die ihr wichtig erscheinen, ablehnt (Bst. a) oder wenn sie sich aufgrund von Haft oder Hospitalisierung nicht im Zentrum des Bundes aufhält (Bst. b). In letzterem Fall führen die Mitarbeitenden des SEM die Befragung vor Ort durch, wobei sie jedoch keine Tonaufnahmegeräte mit sich führen dürfen. Es ist jedoch möglich, dass die Polizeihaft oder der Krankenhausaufenthalt von kurzer Dauer ist und die Befragung dennoch wie geplant im Zentrum des Bundes stattfinden kann.

Absatz 3 regelt die Situation bei einem technischen Problem, das jegliche Tonaufnahme während mehr als fünf Tagen verunmöglicht. In diesem Fall kann das SEM nicht länger auf die Lösung des technischen Problems warten. Die wichtigsten Schritte des Dublin-Verfahrens erfolgen bereits in der Vorbereitungsphase, die neu höchstens 15 Tage dauert (vgl. Art. 26 Abs. 1 E-AsylG). Eine Verschiebung der Dublin-Befragung mit Tonaufnahme um mehr als fünf Tage ist nicht möglich, da sonst die Einhaltung der Fristen der Vorbereitungsphase nicht mehr gewährleistet wäre.

Absatz 4 sieht vor, dass das SEM bei einem ausdrücklichen Verzicht auf die Tonaufnahme gemäss Absatz 2 Buchstabe a die Gründe dafür schriftlich festhält. In allen Fällen, in denen keine Tonaufzeichnung erfolgt (Abs. 2 Bst. a und b, Abs. 3), erstellt

das SEM einen Befragungsbericht, der die wichtigsten Aussagen der asylsuchenden Person wiedergibt. Dieser Bericht ist dann massgebend.

Da die Tonaufnahme einer Befragung eine Bearbeitung personenbezogener Daten darstellt, die in einer Datenbank des SEM gespeichert sind, enthält Absatz 5 einen Verweis auf die einschlägige Regelung der AsylV 3 in Bezug auf die Modalitäten der Tonaufnahme (vgl. Art. 11e E-AsylV 3).

#### **Art. 29a Abs. 1**

Formale Anpassung, siehe Erläuterung zu Artikel 1a Buchstabe e.

#### **Art. 52a<sup>bis</sup> Sachüberschrift (Klammerverweis)**

Der Klammerverweis unter der Sachüberschrift der Bestimmung erwähnt neu Artikel 102g Absatz 2 Buchstabe b E-AsylG. Diese Bestimmung entspricht materiell Artikel 102g Absatz 3 AsylG, der infolge der Neuformulierung von Artikel 102g Absatz 2 E-AsylG aufgehoben wurde.

#### **Art. 53b Abs. 1 Einleitungssatz**

Die Fussnote ist wie folgt anzupassen: Anstelle des vollständigen Titels des Rechtsakts wird neu nur auf die Fussnote von Artikel 1a Buchstabe e verwiesen. Es handelt sich um eine formale Anpassung. Der übrige Wortlaut der geltenden Bestimmung bleibt mit Ausnahme der Fussnote unverändert.

#### **Anhang 1**

Anhang 1 der AsylV 1 erhält eine neue Fassung. Neu wird das Eurodac-Protokoll in die Liste der Dublin-Assoziierungsabkommen aufgenommen (Bst. e).

### **2.3.2 Änderung der AsylV 3**

#### **Art. 6a Sachüberschrift**

Die Sachüberschrift der Bestimmung wird geändert, um den neu in der Sachüberschrift von Artikel 102c E-AsylG verwendeten Begriff «Nicht-Dublin-Staat» zu übernehmen.

#### **Art. 6b *Bekanntgabe von Daten vor der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat***

Die Sachüberschrift der geltenden Bestimmung «*Bekanntgabe von Daten an einen Dublin-Staat*» ist zu weit gefasst im Verhältnis zum Inhalt der Bestimmung; dieser beschränkt sich auf die Daten, die vor der Durchführung einer Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln sind. Die Sachüberschrift wird entsprechend geändert, da die Bestimmung sich nicht auf Daten bezieht, die auf Ersuchen eines Dublin-Staats im Rahmen der Verwaltungskooperation nach Artikel 51 der AMMR-Verordnung übermittelt werden können (vgl. auch Art. 34 der geltenden Verordnung (EU) Nr. 604/2013).

Der Einleitungssatz von Absatz 1 wird geändert, um den neu im AsylG (namentlich in Art. 102b E-AsylG) verwendeten Begriff «Dublin-Staat» zu übernehmen. Er beinhaltet auch einen Verweis auf Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 in Bezug auf «DubliNet», das geschützte elektronische Kommunikationsnetz der EU, das vom

SEM für die Übermittlung von Informationen an den zuständigen Dublin-Staat verwendet wird.

Die Buchstaben a und b des geltenden Absatzes 1 werden unverändert übernommen. Sie verweisen weiterhin auf die Anhänge VI und IX der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (siehe hierzu Ziff. 2.2.2). Diese Anhänge beziehen sich auf die Personendaten und die Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person, die vor der Durchführung einer Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln sind.

Der Inhalt des geltenden Absatzes 2 wird gestrichen, da er auf Gesetzesstufe in Artikel 111a<sup>bis</sup> Absatz 1 Buchstaben b und c und Absatz 2 Buchstabe c E-AIG aufgenommen wird.

Absatz 2 übernimmt den Inhalt des geltenden Absatzes 3 und wird an die neuen Bestimmungen der AMMR-Verordnung angepasst, die den Austausch von relevanten Informationen (Art. 48 der AMMR-Verordnung) und von Gesundheitsdaten (vgl. Art. 50 der AMMR-Verordnung) vor der Durchführung einer Überstellung regeln. Da die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 nach wie vor Gültigkeit haben (siehe hierzu Ziff. 2.2.2), ist weiterhin darauf zu verweisen.

#### **Art. 6c Speicherung der Daten, die vor der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat übermittelt werden**

Wie die medizinischen Daten, die für die Beurteilung der Transportfähigkeit einer Person erforderlich sind (vgl. Art. 109g Abs. 2 Bst. h AIG), werden auch die medizinischen Daten, die dem SEM im Rahmen des Dublin-Verfahrens vorliegen (vgl. Art. 6b Abs. 1 Bst. b E-AsylV 3), im Informationssystem eRetour erfasst; dies im Hinblick auf die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat. Artikel 109g Absatz 2 Buchstabe h AIG wird im Rahmen der laufenden parlamentarischen Debatte entsprechend angepasst (Ergänzung medizinischer Daten im Dublin-Verfahren).

Analog Artikel 15s Absatz 3 VVWAL (Beurteilung der Transportfähigkeit) werden die Informationen spätestens zwölf Monate nachdem die Person die Schweiz verlassen hat oder nachdem ihr Untertauchen festgestellt wurde, im Informationssystem eRetour gelöscht.

#### **Art. 11e Tonaufnahme im Dublin-Verfahren**

Diese Bestimmung soll die Kompetenzdelegation nach Artikel 26 Absatz 3<sup>quater</sup> E-AsylG umsetzen, um die Modalitäten der Tonaufnahme im Dublin-Verfahren zu regeln.

Absatz 1 legt den Zweck der Tonaufnahme fest. Die Aufnahme dient als Beweismittel bei Zweifeln an den von der asylsuchenden Person während der Befragung gemachten Aussagen (Bst. a). Sie kann auch zur Durchführung einer Qualitätskontrolle der Befragungsberichte durch das SEM dienen (Bst. b). Im Rahmen dieser Kontrollen werden die in den Berichten enthaltenen Angaben auf ihre Relevanz geprüft.

Absatz 2 regelt die Art der Tonaufnahme wie auch deren Speicherung. Die Tonaufnahme erfolgt in Form einer digitalen Datei, die auf einem gesicherten Server des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zwischengespeichert wird. Unvollständige oder fehlerhafte Tonaufnahmen werden nicht auf dem Server des EJPD zwischengespeichert.

Absatz 3 regelt, wer zum Zugang und zur Bearbeitung von Personendaten aus einer Tonaufnahme berechtigt ist. Nur Mitarbeitende des SEM, die für Aufgaben in Zusammenhang mit dem Asylverfahren (z. B. auch Sekretariatsmitarbeitende) oder die Qualitätskontrolle zuständig sind, dürfen Personendaten der asylsuchenden Person bearbeiten (Bst. a). Ebenso Mitarbeitende des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), die mit dem Beschwerdeverfahren gegen einen Asylentscheid befasst sind (Bst. b). Das SEM sorgt dafür, dass die ermächtigten Mitarbeitenden des BVGer, die darum ersuchen, einen gesicherten Online-Zugriff auf den Server des EJPD erhalten. Bei Bedarf kann das SEM dem BVGer auch eine schriftliche Transkription der Tonaufnahme bereitstellen.

Absatz 4 regelt die Modalitäten der Zugriffe auf die Tonaufnahme. Auf Ersuchen kann die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung die Tonaufnahme vor Ort anhören. In der Regel erfolgt dies im Zentrum des Bundes, in dem die Befragung stattgefunden hat. Das SEM teilt der asylsuchenden Person den dafür vorgesehenen Ort sowie das Datum und die Uhrzeit mit. Da die Stimmen und Aussagen aller an der Befragung Anwesenden in der digitalen Datei aufgezeichnet werden, darf diese in keiner Form (z. B. Dateikopie oder schriftliche Transkription) übermittelt werden.

Absatz 5 bestimmt das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer mangelhaften Aufnahme während oder nach der Befragung. Wurde die Befragung unvollständig oder fehlerhaft aufgenommen, wird die antragstellende Person nur dann zu einer erneuten Befragung mit neuer Tonaufnahme aufgeboten, wenn sie darum ersucht. Ohne ein solches Ersuchen ist der Bericht, der die Aussagen der asylsuchenden Person wiedergibt, massgebend.

Schliesslich nennt Absatz 6 zwei Situationen, in denen die Tonaufnahme gelöscht wird (Bst. a und b). Sofern die Befragung der asylsuchenden Person in einem schriftlichen Bericht festgehalten wird, der dieser zugänglich ist (vgl. Art. 20b Abs. 1<sup>bis</sup> E-AsylV 1), und die Frist zur Einreichung einer Beschwerde gegen den eröffneten Asylentscheid eingehalten wird, ist die Tonaufnahme im Dublin-Verfahren nicht archivwürdig. Daher löscht das SEM die Tonaufnahme vom Server des EJPD, sobald der Nichteintretensentscheid nach Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG rechtskräftig wird (Bst. a). Die zweite Situation entsteht dann, wenn ein nationales Asylverfahren das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats beendet (Bst. b). Diese Situation kann sich insbesondere bei der Anwendung der Selbsteintrittsklausel nach Artikel 35 der AMMR-Verordnung, bei der endgültigen Ablehnung des schweizerischen Übernahmearsuchens durch den ersuchten Dublin-Staat oder bei Ablauf einer Frist ergeben.

## **Anhang 4**

Anhang 4 der AsylV 3 erhält eine neue Fassung. Neu wird das Eurodac-Protokoll in die Liste der Abkommen aufgenommen (Bst. e).

### **2.3.3 Änderung der VVWAL**

#### **1c<sup>bis</sup>. Abschnitt**

#### **Austausch von Informationen über den Gesundheitszustand vor der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat**

#### **Art. 15o<sup>bis</sup>**

Mit dem materiellen Verweis auf die Artikel 6b und 6c E-AsylV 3 präzisiert Artikel 15o<sup>bis</sup> E-VVWAL für die für den Wegweisungsvollzug zuständigen kantonalen Behörden,

dass das SEM zur Übermittlung von Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person an den zuständigen Dublin-Staat berechtigt ist. Dazu nutzt das SEM das geschützte elektronische Kommunikationsnetz «DubliNet» nach Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (vgl. Art. 6b Abs. 1 Einleitungssatz E-AsylV 3). Das SEM darf Informationen über den Gesundheitszustand der betroffenen Person nur übermitteln, wenn diese oder ihre Rechtsvertretung dem ausdrücklich zugestimmt hat (Art. 111a<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. c E-AIG). Keine Zustimmung ist jedoch erforderlich, wenn eine Situation gemäss Artikel 111a<sup>bis</sup> Absatz 2 E-AIG vorliegt (öffentliche Gesundheit und Sicherheit, lebenswichtige Interessen der betroffenen Person oder eines Dritten). Macht die asylsuchende Person während des Verfahrens ein Gesundheitsproblem geltend, wird die kantonale Behörde in den Erwägungen der Verfügung des SEM, von der sie eine Kopie erhält, darüber informiert. Zudem werden die medizinischen Daten, die vor der Überstellung der asylsuchenden Person dem zuständigen Dublin-Staat zu übermitteln sind (vgl. Art. 6b Abs. 1 Bst. b E-AsylV 3), im Informationssystem gespeichert in Anwendung von Artikel 6c E-AsylV 3 (Art. 109g Abs. 2 Bst. h AIG wird im Rahmen der laufenden parlamentarischen Debatte entsprechend angepasst).

## **2.4 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone**

Die Auswirkungen auf den Bund und die Kantone werden in der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 aufgeführt (dortige Ziffer 3.9). Die vorliegenden Verordnungsanpassungen haben keine weiteren finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund oder die Kantone.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 21. März 2025 (BBI 2025 1478) festgehalten, dass die Tonaufnahme der Dublin-Befragungen zusätzliche Kosten für den Bund mit sich bringt. Diese hängen insbesondere von der Notwendigkeit einer IT-Übergangslösung ab (Server des EJPD). Für die Implementierung ist mit finanziellen Aufwendungen von rund einer Million Franken zu rechnen. Diese Kosten beinhalten beispielsweise die Materialkosten für die Technik in den Zentren des Bundes inkl. Installation, akustische Massnahmen für die Räume, technische Übergangslösung sowie allfällige Projektkosten. Die Betriebskosten können derzeit noch nicht genau beziffert werden.

Die Vor- und Nachbereitung der Tonaufnahmen von Dublin-Befragungen führt zu einem geringen zusätzlichen Zeitaufwand im Dublin-Verfahrensprozess von geschätzten 15 Minuten pro Befragung. Auf der Grundlage von rund 6500 Dublin-Befragungen pro Jahr wird der zusätzliche personelle Aufwand im Dublin-Verfahrensprozess einschliesslich der Akteneinsicht auf 1,5 FTE pro Jahr geschätzt. Während der Dublin-Befragung muss zusätzlich technischer Support in jedem Bundesasylzentrum (Altstätten, Basel, Bern, Boudry, Chiasso, Zürich) sowie an den Flughäfen Zürich und Genf gewährleistet sein, sollte es technische Schwierigkeiten bei den Tonaufnahmen geben. Aktuell ist dafür ein Modell mit einem First-level-Support vor Ort und einem Second-level-Support mit SEM-Personal vorgesehen. Den rein technischen Third-level-Support würde das BIT vor Ort übernehmen. Für die Sicherstellung des First- und Second-level-Supports wird aktuell ein zusätzlicher Personalaufwand von 0,25 FTE geschätzt, was rund 300 Support-Stunden entspricht und der beim SEM im First- und Second-level-Support anfallen würde.

Aktuell werden die gesamten personellen Auswirkungen der Tonaufnahmen von Dublin-Befragungen beim SEM auf ca. 1,75 FTE geschätzt.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 21. März 2025 festgehalten, dass die Tonaufnahmen von Dublin-Befragungen keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden haben.

## **2.5 Rechtliche Aspekte**

### **2.5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar. Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) und dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK; SR 0.142.30).

### **2.5.2 Datenschutz**

Die Verordnungsänderungen stimmen mit den Grundsätzen und Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) sowie der entsprechenden Verordnung über den Datenschutz (DSV; SR 235.11) überein.

## **3. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung**

### **3.1 Ausgangslage**

#### **3.1.1 Handlungsbedarf und Ziele**

Die EU-Verordnung hebt die derzeitige Eurodac-Verordnung auf und ergänzt diese in mehreren Punkten.

Das neue Eurodac-System ist ein nützliches Instrument in verschiedenen Verfahren. In erster Linie dient es zur Bestimmung des Dublin-Staats, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Künftig ist es auch für das Verfahren zur Neuansiedlung von Flüchtlingsgruppen (Resettlement) gemäss der Neuansiedlungsverordnung von Nutzen. Es soll auch im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden, sofern die betroffene Person sich illegal im Dublin-Raum aufhält.

Mit der neuen Verordnung werden auch die Verordnungen (EU) 2018/1240<sup>10</sup> und (EU) 2019/818<sup>11</sup> geändert. Die geänderte Verordnung (EU) 2018/1240 sieht vor, dass das Reisegenehmigungssystem ETIAS seine Daten automatisch mit den Daten von Eurodac abgleicht. Ausserdem wird die nationale ETIAS-Stelle künftig bei bestätigten Treffern einen schreibgeschützten Zugang zu Eurodac erhalten.

Die neue Fassung der Verordnung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- *Neue Zwecke des Eurodac-Systems:* Der wichtigste Zweck von Eurodac bleibt die Durchführung der Dublin-Verfahren, das heisst der neuen AMMR-Verordnung, wie in Artikel 27 Absatz 5 der Verordnung vorgesehen. Eurodac soll aber auch dazu beitragen, das Dublin-Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, indem jeder Dublin-Verfahrensschritt im Eurodac abgebildet wird. Zudem soll

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816; ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1150, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 1.<sup>12</sup> SR 361.3

Eurodac mithelfen, die irreguläre Einwanderung in die EU verstärkt zu kontrollieren, indem die Daten der illegal Einreisenden nicht nur im Eurodac gespeichert, sondern automatisch mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Ausserdem soll die illegale Migration innerhalb der EU kontrolliert und unterbunden werden, indem die Biometrie der sich illegal Aufhaltenden ebenfalls im Eurodac mit dem vorhandenen Datenbestand abgeglichen und neu gespeichert wird. Diese Ziele ergänzen jene der neuen Überprüfungsverordnung. Ausserdem besteht weiterhin ein Sicherheitsziel. Die Nutzung der Eurodac-Daten zu diesem Zweck ist gewährleistet.

- *Neue Personenkategorien:* Um die genannten Ziele und insbesondere eine bessere Verteilung der Verantwortung unter den Dublin-Staaten zu erreichen, werden künftig die Daten von neuen Personenkategorien erfasst. Derzeit müssen Personen, die internationalen Schutz beantragen, und Personen, die illegal in den Schengen-Raum eingereist sind, ihre Fingerabdrücke abnehmen lassen. In Zukunft werden auch die Personendaten – einschliesslich der biometrischen Daten – von illegal aufhältigen Personen, Resettlement-Flüchtlingen und Personen, die vorläufigen Schutz geniessen, abgenommen und im Zentralsystem erfasst. Das Gleiche gilt für Personen, die aus Seenot gerettet wurden. Die Registrierung einer Person als Antragstellerin oder Antragsteller auf internationalen Schutz befreit die Dublin-Staaten jedoch nicht von der Pflicht, diese allenfalls in erster Linie als Person zu registrieren, die einer anderen Kategorie angehört (Seenotrettung oder illegaler Aufenthalt).
- *Interoperabilität:* Das Informationssystem Eurodac soll ein integrierender Bestandteil der Interoperabilität und ihrer IT-Architektur werden und somit auch in anderen Verfahren beispielsweise in Zusammenhang mit dem zentralen Visa-Informationssystem (VIS), dem Reisegenehmigungssystem (ETIAS) oder dem Einreise- und Ausreisensystem (EES) von Nutzen sein. Dies bedeutet, dass bei der Datenerfassung oder der Aktualisierung einer Eurodac-Datei, die bestimmte Mindestdaten enthält, verschiedene EU-Systeme (EES, VIS, ETIAS, Schengener Informationssystem [SIS] und für die EU-Staaten das Europäische Strafregisterinformationssystem [ECRIS-TCN]) abgefragt werden anhand der biometrischen Daten, der Identitätsdaten und der Daten des Reisedokuments. Zudem stehen die Daten des Detektors für Mehrfachidentitäten (MID) und des gemeinsamen Speichers für Identitätsdaten (CIR) neu auch den Behörden zur Verfügung, die für die Datenerfassung im Eurodac zuständig sind.
- *Beibehaltung des Grundsatzes, dass der Schutz der betroffenen Person vorrangig zu gewährleisten ist:* Wenn übereinstimmende biometrische Daten darauf hinweisen, dass ein Asylgesuch in der EU gestellt worden ist, stellt der Mitgliedstaat, der die Abfrage vorgenommen hat, sicher, dass systematisch nach dem Dublin-Verfahren vorgegangen wird. Der Eurodac-Abgleich soll in erster Linie gewährleisten, dass keine Person, die internationalen Schutz beantragt, entgegen dem Non-Refoulement-Prinzip in ihren Herkunftsstaat oder einen Drittstaat weggewiesen wird, ohne dass ihr Asylgesuch vom zuständigen Dublin-Staat geprüft worden ist.
- *Erfassung des Gesichtsbilds und besondere Regelung für Minderjährige:* Von allen im Eurodac registrierten Personen ab sechs Jahren, und nicht mehr erst ab 14 Jahren, wird neben den Fingerabdrücken neu auch das Gesichtsbild abgenommen. Es ist auch eine besondere Regelung vorgesehen für die Vertretung

von Minderjährigen und die Ausbildung des Personals, das die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild abnimmt. Der Abgleich von Gesichtsbilddaten wird in naher Zukunft möglich sein, sobald die Technik dies zulässt.

- *Zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten* können die benannten Behörden von der Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) fedpol Daten neu aufgrund eines Abgleichs von Gesichtsbild- und alphanumerischen Daten einholen, sofern die Fingerabdrücke nicht verwendet werden können. Ein Vorabentscheid des VIS ist nicht mehr erforderlich.
- *Datenbekanntgabe*: Die neue Eurodac-Verordnung sieht neue Bestimmungen zur Bekanntgabe von Daten an Drittstaaten, private Stellen oder internationale Organisationen vor (Art. 49 und 50). Die Datenbekanntgabe im Rahmen der Personenidentifikation zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist künftig zulässig, da sie im Einklang mit dem neuen Zweck der Verordnung steht. Drittstaaten haben jedoch keinen Zugriff auf das Eurodac-System.
- *Verknüpfung zwischen Datensätzen und Statistiken*: Die verschiedenen Datensätze der Personen werden miteinander verknüpft. Die Statistiken sind dadurch anschaulicher und stärker auf die einzelnen Personen bezogen. In diesem Zusammenhang wird auch eine verweigerte Schutzgewährung im System erfasst. Bei der Löschung eines Datensatzes im Eurodac werden auch alle verknüpften Datensätze gelöscht.
- *Aufbau und operative Verwaltung des Zentralsystems*: Die Kommunikationsinfrastruktur wurde angepasst, damit das Zentralsystem das Netzwerk «EuroDomain» nutzen kann. Dies wird zu erheblichen Skaleneffekten führen. Die operative Verwaltung des Netzwerks «DubliNet» als separate Kommunikationsinfrastruktur für die Zwecke der Dublin-Verordnung wurde ebenfalls in die Systemarchitektur integriert. Dadurch ist die Übertragung der finanziellen wie auch operativen Verwaltung an eu-LISA gewährleistet.

In Bezug auf die Ausarbeitung der Durchführungsverordnungen sind insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

- Das Eurodac-System enthält neben Fingerabdruck- und Gesichtsbilddaten zahlreiche neue alphanumerische Daten (vgl. Art. 1/ E-AsylV 3).
- Es enthält Angaben zur Person, zum Stand von laufenden ausländer- oder asylrechtlichen Verfahren, zur Gewährung eines Schutzstatus oder zur Erteilung eines Aufenthaltstitels.
- Neu werden die Daten von Personen ab sechs Jahren erfasst, und nicht mehr erst ab 14 Jahren. Damit sollen insbesondere Minderjährige besser geschützt werden.
- Zusätzlich zu den bestehenden Kategorien werden neu auch illegal im Schengen-Raum aufhältige Personen, aus Seenot gerettete Personen, Personen in einem Resettlement-Verfahren sowie Personen mit vorübergehender oder gleichwertiger Schutzgewährung im Eurodac erfasst.

- Personendaten, Daten zu Reisedokumenten und biometrische Daten werden an den CIR übermittelt, um die Interoperabilität des Systems mit dem EES, dem VIS, dem SIS und dem ETIAS zu gewährleisten.
- Einige neue Behörden haben künftig die Möglichkeit, Eurodac-Daten in Zusammenhang mit der Einreise in den Schengen-Raum abzurufen. Es sind dies die Behörden, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) und ETIAS-Reisegenehmigungen ausstellen.
- Die von eu-LISA erstellten Statistiken ermöglichen eine bessere Analyse der Migrationsbewegungen, da sie die Sekundärbewegungen der in den Dublin-Raum eingereisten Personen anzeigen.
- Unbegleitete Minderjährige müssen künftig bei der Erfassung ihrer Eurodac-Daten von einer Vertrauensperson begleitet werden, unabhängig davon, ob die Datenerfassung ausserhalb oder im Rahmen des Überprüfungsverfahrens erfolgt (vgl. Art. 88a E-VZAE).
- Eine Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten ist künftig möglich im Rahmen der Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die den Schengen-Raum verlassen müssen (vgl. Art. 6d E-AsylV 3 und Art. 87e E-VZAE).
- Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an die benannten Behörden, die für die Strafverfolgung oder die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständig sind, ist vorgesehen und gilt für die ganze Schweiz, insbesondere nach der Ratifizierung des Prümer Abkommens und der parlamentarischen Genehmigung des Bundesbeschlusses vom 1. Oktober 2021 über die Genehmigung und die Umsetzung des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Prümer Zusammenarbeit) und des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz, der EU und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke (BBl 2021 2332). Diese spezifischen Zugriffsrechte auf die Daten des Eurodac werden voraussichtlich erst Ende 2026 oder Anfang 2027 umgesetzt.

### **3.1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung**

Der Entwurf zur rechtlichen Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung sieht eine Änderung und Aktualisierung der geltenden Bestimmungen der VZAE und der AsylV 3 vor.

Ebenso war zunächst vorgesehen, alle Aspekte des neuen Informationssystems in einer neuen Eurodac-Verordnung zu regeln. Dies bietet den Nutzerinnen und Nutzern den Vorteil, dass die Dateneingaben im Ausländer- und Asylbereich in einer einzigen Verordnung zusammengefasst sind. Diese neue Verordnung muss die einschlägigen Begriffsbestimmungen, die Einzelheiten der Datenübermittlung an die zuständigen Behörden, die Funktionsweise des National Access Point (NAP) und die Einzelheiten der Zugriffsrechte der nationalen Stellen, die Visa und ETIAS-Reisegenehmigungen ausstellen, umfassen. Ausserdem muss sie Verfahren zum Erhalt von Eurodac-Daten durch die für die Strafverfolgung oder die Verhütung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständigen Behörden vorsehen. Diese Sicherheitsaspekte in Zusammenhang mit Eurodac dürften nicht vor Ende 2026 in Kraft treten.

Da der europäische Zeitplan eine zweistufige Inbetriebnahme des Eurodac-Systems vorsieht und die erste Stufe im Juni 2026 erfolgen soll, sieht der Entwurf der Verordnungsänderungen ebenfalls zwei Stufen vor. Die erste Vorlage umfasst die Umsetzung aller derzeit bekannten Elemente, die für die Durchführung von Phase 1 erforderlich sind. Die zweite Vorlage wird eine neue Eurodac-Verordnung umfassen, die erst im vierten Quartal 2026 in Kraft treten wird. Sie ist daher nicht Gegenstand der vorliegenden Änderungen und wird separat in die Vernehmlassung gegeben.

Ausserdem sind allfällige Verordnungsänderungen aufgrund der Übernahme und Umsetzung anderer Schengen-Weiterentwicklungen, die vom Bundesrat noch nicht genehmigt wurden, im vorliegenden Entwurf nicht enthalten. Dies gilt beispielsweise für die neue Verordnung über die Interoperabilität zwischen den Schengen-Informationssystemen (IOP-Verordnung). Die Daten des MID und des CIR stehen neu auch den Behörden zur Verfügung, die für die Datenerfassung im Eurodac zuständig sind. Die entsprechenden Zugriffsrechte müssen in der künftigen IOP-Verordnung ersichtlich sein. Diese Verordnung wird mit der Inbetriebnahme des CIR und des MID in Kraft treten.

## **3.2 Grundzüge der Vorlage**

### **3.2.1 Die beantragte Neuregelung**

Mehrere Bestimmungen des AIG und des AsylG erfordern die Regelung bestimmter Aspekte in den oben genannten Verordnungen. Zwei Delegationsnormen sehen namentlich vor, dass der Bundesrat folgende Punkte regelt (Art. 109<sup>ter</sup> E-AIG und Art. 102c<sup>bis</sup> AsylG; BBl 2025 1484):

- für welche Einheiten der Bundesbehörden, die auf Gesetzesebene zugriffsberechtigt sind, die dort genannten Befugnisse gelten;
- das Verfahren für den Erhalt von Daten aus Eurodac durch die Strafverfolgungsbehörden;
- die Daten von Eurodac, auf welche die Behörden Zugriff haben;
- die Modalitäten in Bezug auf die Datensicherheit;
- die Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Allerdings können mehrere dieser Aspekte nicht in Phase 1 der Umsetzung von Eurodac geregelt werden. Es handelt sich insbesondere um die Einzelheiten in Bezug auf die Zugriffsrechte der Bundesbehörden auf das Eurodac-System und die Datensätze, die an die Behörden übermittelt werden, die Eurodac-Daten erfasst haben. Das Verfahren für den Erhalt von Eurodac-Daten durch die für die Strafverfolgung oder die Verhütung und Aufdeckung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten zuständigen Behörden muss im Übrigen nicht bis Juni 2026 festgelegt werden. Diese Aspekte werden jedoch in der zweiten Vorlage konkretisiert, die für das vierte Quartal 2026 geplant ist (d. h. November 2026).

Im vorliegenden Entwurf werden folgende Aspekte geregelt:

*Fingerabdruck- und Gesichtsbildexpertinnen und -experten*

Die Bestimmungen zur Rolle der Fingerabdruckexpertinnen und -experten in Zusammenhang mit den neuen Mechanismen zum automatischen Abgleich im Eurodac werden angepasst. Ebenso sind neue Bestimmungen zu den Gesichtsbildexpertinnen und -experten vorzusehen. Die Bestimmungen zum Datenschutz, zur Datensicherheit und zu den Rechten der Betroffenen werden ebenfalls aktualisiert in Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung. Hier sind Artikel 102a<sup>quinquies</sup> E-AsylG und Artikel 109<sup>quinquies</sup> E-AIG gemäss dem Bundesbeschluss zu Eurodac, den der Bundesrat im März 2025 genehmigt hat (BBl 2025 1484), zu präzisieren.

### *Unbegleitete Minderjährige*

Die geltende Bestimmung zu unbegleiteten Minderjährigen in der VZAE muss geändert werden, da sie auch im Rahmen des Überprüfungsverfahrens und der Erfassung der Eurodac-Daten anwendbar ist (Art. 88a). Eine ähnliche Regelung besteht bereits im Asylbereich, da alle unbegleiteten Minderjährigen während des Asylverfahrens unterstützt werden. Hier wird im Wesentlichen auf Artikel 17 AsylG (besondere Verfahrensbestimmungen) und Artikel 7 AsylV 1 (spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren) verwiesen. Es geht um die Umsetzung von Artikel 109/ Absatz 2 E-AIG gemäss dem Bundesbeschluss zu Eurodac, den der Bundesrat im März 2025 genehmigt hat. Diese neue Regelung ist endgültig und tritt voraussichtlich am 1. Juni 2026 in Kraft.

### *Präzisierungen in der AsylV 3*

Die AsylV 3 befasst sich nur in begrenztem Umfang mit Eurodac. Um den Geltungsbereich der Verordnung besser zu verdeutlichen, wird allgemein auf Eurodac Bezug genommen und die darin enthaltenen Daten werden aufgeführt. Es ist jedoch zu unterstreichen, dass es sich nur um eine Übergangsregelung handelt und dass diese Aspekte in die künftige Eurodac-Verordnung übernommen werden, die alle Datenkategorien des Systems abdecken und die entsprechenden Zugriffsrechte regeln wird.

Artikel 5 AsylV 3 bezieht sich auf Artikel 98b AsylG. Der Zugriff auf die Personendaten ist in Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung geregelt. Die biometrischen Daten sind gemäss Artikel 5 Absatz 2 AsylV 3 im AFIS zu speichern, wobei dieses keine Angaben zur Person enthält. Dieser Artikel muss künftig die biometrischen Daten neu definieren und auf die Gesichtsbilder verweisen. Artikel 6 AsylV 3 muss ebenfalls überarbeitet werden in Bezug auf das Alter für die Abnahme der biometrischen Daten. Diese Bestimmungen werden nicht mehr geändert und stellen somit eine endgültige Fassung dar, die im Juni 2026 in Kraft tritt.

### *Datenübermittlung an Drittstaaten*

Die vorliegenden Änderungen tragen dem Umstand Rechnung, dass neu die Möglichkeit besteht, die Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, welche die Schweiz und den Schengen-Raum verlassen müssen, zum Zweck der Rückkehr zu übermitteln. Diese Änderungen betreffen die VZAE und die AsylV 3. Sie stützen sich auf Artikel 109<sup>bis</sup> E-AIG und Artikel 109c Absatz 6 E-AsylG im Bundesbeschluss zu Eurodac, den der Bundesrat im März 2025 genehmigt hat. Diese Bestimmungen werden in die künftige Eurodac-Verordnung übernommen zur Umsetzung von Phase 2 und daher in den beiden oben genannten Verordnungen aufgehoben.

### *Projekt AFIS 2026 und Eurodac*

Ab Juni 2026 werden Gesichtsbilder nach der Eurodac-Erfassung in der Datenbank für biometrische erkennungsdienstliche Daten AFIS gespeichert. Daher sind in der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten Änderungen erforderlich. Die Gesichtsbilder müssen zudem als biometrische Daten in Artikel 87 VZAE genannt werden, der eine Sonderbestimmung zum AFIS-System darstellt. Diese neue Regelung ist endgültig und unabhängig von den beiden Umsetzungsphasen.

### 3.2.2 Umsetzungsfragen

Nachfolgend werden praxisbezogene Fragen behandelt und erläutert:

#### *Fingerabdrücke und Verifizierung von Treffern*

Es wird weiterhin auf Fingerabdruckexpertinnen und -experten zurückgegriffen. Neu soll nur bei Bedarf eine Analyse der Fingerabdrücke durchgeführt werden.

Derzeit werden aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung der EU alle Ergebnisse überprüft. Dies entspricht nicht dem aktuellen Stand der Technik. Der eingesetzte AFIS-Algorithmus ist leistungsstark genug für eine halbautomatisierte Arbeitsweise. Es sind Statistiken basierend auf früheren Befragungen zu erstellen. Diese Statistiken liefern Informationen über die Verteilung der Ergebnisse, also einen Wahrscheinlichkeitswert des Systems für einen Abgleich in Kombination mit den Schlussfolgerungen der Expertinnen und Experten. So lassen sich zwei Schwellenwerte bestimmen:

1. Mit dem *unteren Schwellenwert* wird ein Wert festgelegt, der besagt, dass ein darunter liegendes Ergebnis einem NoMatch entspricht und automatisiert direkt an den Kunden weitergeleitet wird, wobei ein minimales Risiko eines falsch-negativen Ergebnisses berücksichtigt wird.
2. Mit dem *oberen Schwellenwert* wird ein Wert festgelegt, der besagt, dass ein darüber liegendes Ergebnis einem Match entspricht und automatisiert direkt an den Kunden weitergeleitet wird, wobei ein nahezu inexistentes Risiko eines falsch-positiven Ergebnisses berücksichtigt wird.

Zwischen diesen beiden Schwellenwerten sind die vom System gelieferten Ergebnisse trotz der Leistungsfähigkeit der Algorithmen nicht unbestreitbar. In diesem Fall ist eine Fingerabdruckexpertin oder ein Fingerabdruckexperte beizuziehen. Da die Ergebnisse von verschiedenen Faktoren (Qualität der biometrischen Aufnahmen, Umfang der Datenbank) und vom Algorithmus abhängen, erfordert die Festlegung von Schwellenwerten umfangreiche Statistiken und eine ständige Anpassung.

Langfristig wird auch ein Abgleich der Gesichtsbilddaten erfolgen, sofern dies technisch möglich ist. Gemäss der EU-Verordnung sollten Treffermeldungen von Eurodac in Bezug auf Gesichtsbilddaten in jedem Fall überprüft werden, wenn nur diese biometrischen Daten zu einem automatischen Abgleich geführt haben.

#### *Gesichtsbilder und Projekt AFIS 2026*

Im Informationssystem AFIS (Automatisches Fingerabdruck-Identifikationssystem) werden die biometrischen Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbilder) gespeichert.

Der Begriff der Fotografien nach Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung vom 6. Dezember 2013<sup>12</sup> über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten umfasst auch Gesichtsbilder. Diese werden seit 2016 im AFIS gespeichert, jedoch nicht abgeglichen. Dies wird erst mit AFIS 2026 technisch möglich sein und angewendet werden.

Mit dem Projekt AFIS 2026 soll neu auch der Abgleich von Gesichtsbildern (Gesichtsbildabgleich) ermöglicht werden. Das System funktioniert wie beim Fingerabdruckabgleich: Das Gesichtsbild einer unbekannt Person wird mit den im AFIS gespeicherten Gesichtsbildern abgeglichen. Es handelt sich somit nicht um eine Gesichtserkennung im Sinne einer Echtzeit-Überwachung («live scan»). Die dazugehörenden Personen- und Fallangaben werden in getrennten Informationssystemen bearbeitet und gespeichert. Erst wenn ein Suchlauf zu einer Übereinstimmung führt, kann eine Verbindung zu den Personen- und Fallangaben hergestellt werden.

### *Sicherheitskennzeichnung im Eurodac*

Stellt ein Schengen-Staat insbesondere im Rahmen des Überprüfungsverfahrens fest, dass eine Person eine Gefahr für die Sicherheit darstellt, können Eurodac-Daten eine Sicherheitskennzeichnung enthalten. Kommt der Herkunftsmitgliedstaat zum Schluss, dass die nach der Überprüfung gemäss der Überprüfungsverordnung oder nach einer Prüfung gemäss Artikel 16 Absatz 4 der AMMR-Verordnung oder Artikel 9 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2024/1348<sup>13</sup> festgestellte Bedrohung der inneren Sicherheit nicht mehr besteht, löscht er die Sicherheitskennzeichnung aus dem Datensatz, nachdem er alle anderen Mitgliedstaaten, die einen Datensatz zu derselben Person registriert haben, konsultiert hat (Art. 17 Abs. 4 der Eurodac-Verordnung). Die Schweiz ist nicht an die EU-Verordnungen im Asylbereich gebunden. Sollte sich im Laufe des Verfahrens eine Gefährlichkeit ergeben, erfolgt ein Eintrag nach innerstaatlichem Recht (Art. 5b AsylG).

Eurodac informiert die betreffenden Schengen-Staaten so bald wie möglich über diese Löschung, spätestens jedoch binnen 72 Stunden nach Löschung der Sicherheitskennzeichnung durch einen anderen Staat, nachdem dieser mit Daten, die andere Herkunftsmitgliedstaaten nach den Artikeln 15 Absatz 1, 22 Absatz 1, 23 Absatz 1 oder 24 Absatz 1 der neuen Eurodac-Verordnung übermittelt hatten, einen Treffer erzielt hat. Die Herkunftsmitgliedstaaten löschen zudem im entsprechenden Datensatz die Sicherheitskennzeichnung.

Dieser Sicherheitsaspekt ist neu im Eurodac-System. Er ist jedoch direkt anwendbar und erfordert eine Umsetzung durch die zuständigen Behörden auf der Grundlage der Verordnung ab Juni 2026. Der vorliegende Entwurf enthält daher keine besonderen Vorschriften in dieser Hinsicht. Der Begriff «Gefährdung der inneren Sicherheit» und andere Begriffe, die in Zusammenhang mit der neuen Eurodac-Verordnung relevant sind, sollen jedoch in der für Phase 2 vorgesehenen Eurodac-Verordnung genauer definiert werden.

### *Datenmarkierung*

Der Herkunftsmitgliedstaat, der einer Person, deren Daten zuvor im Eurodac nach Artikel 17 der Eurodac-Verordnung gespeichert wurden, *internationalen Schutz* gewährt hat, markiert die einschlägigen Daten im Einklang mit den von eu-LISA festgelegten

---

<sup>12</sup> SR 361.3

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L 2024/1348, 22.05.2024.

Bestimmungen für die elektronische Kommunikation mit Eurodac. Diese Markierung bleibt zehn Jahre ab dem Zeitpunkt der Übermittlung der biometrischen Daten im Eurodac gespeichert. Diese Information wird auch bei einem bestätigten Treffer nach einem automatischen Abgleich mitgeteilt (Art. 27 und 28 der Eurodac-Verordnung).

Das gleiche Verfahren ist anwendbar bei der Erteilung eines *Aufenthaltstitels an illegal aufhältige* Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, deren Daten zuvor im Eurodac gespeichert wurden, und bei der Erteilung eines *Aufenthaltstitels an* Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die *nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft* wurden (Art. 31 Abs. 4 der Eurodac-Verordnung). Die Aufbewahrungsdauer der Daten ist in der Eurodac-Verordnung und in Artikel 109/ Absatz 9 E-AIG geregelt. Es ist keine zusätzliche Regelung in Durchführungsverordnungen erforderlich.

Diese Daten und Informationen können auch von den Strafverfolgungsbehörden abgerufen werden, solange sie im Eurodac gespeichert sind. Diese Grundsätze sind direkt anwendbar und werden daher weder in den vorliegenden Entwurf zur Änderung der Verordnungen noch in die künftige Vorlage zur Eurodac-Verordnung übernommen.

### **3.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

#### **3.3.1 Änderung der VZAE**

##### ***Allgemeines***

Die Änderung der VZAE erfolgt im Wesentlichen aufgrund der Neuerungen in der Eurodac-Verordnung. Diese umfassen eine spezifische Regelung für unbegleitete Minderjährige sowie für Fingerabdruckexpertinnen und -experten, die eine neue Rolle erhalten. Die Rolle der Gesichtsbildexpertinnen und -experten wird ebenfalls konkretisiert. Die Datenerfassung für die schweizerische AFIS-Datenbank ist ausserdem in Artikel 87 VZAE geregelt.

##### ***Art. 87 Abs. 1 Bst. b***

Artikel 87 Absatz 1 legt fest, welche biometrischen Daten im Rahmen der Identifikation erhoben werden können. Es ist eine sprachliche Anpassung vorgenommen worden (Bst. b). Neu wird das Wort «Gesichtsbilder» (und nicht mehr «Fotos») erwähnt. Ein Abgleich mit der AFIS-Datenbank ist nur anhand von Gesichtsbildern möglich, die digitalisiert werden können. Aus diesem Grund ist die Erfassung des Gesichtsbilds zur Identifizierung von Drittstaatsangehörigen vorzusehen, und nicht mehr die Erfassung einer Fotografie.

##### ***Art. 87a Fingerabdruck- und Gesichtsbildexpertinnen und -experten***

In Absatz 1 ist insbesondere neu, dass nicht mehr von den «AFIS/DNA-Services», sondern von den für die biometrische Identifikation zuständigen Diensten von fedpol gesprochen wird.

Weiter muss eine Überprüfung der Fingerabdrücke neu nur erfolgen, falls diese erforderlich ist (Art. 109<sup>quinquies</sup> Abs. 1 und 2 E-AIG, BBI 2025 1485). Der eingesetzte AFIS-Algorithmus ist leistungsstark genug für eine halbautomatisierte Arbeitsweise. Es werden dabei zwei Schwellenwerte bestimmt (siehe dazu Ziff. 3.2.2). Eine allfällige Überprüfung der Fingerabdrücke durch eine Expertin oder einen Experten gemäss Arti-

kel 109<sup>quinquies</sup> Absatz 1 E-AIG wird bei der Datenerfassung und beim folgenden automatischen Abgleich der Eurodac-Daten nach Artikel 109/ Absatz 1 E-AIG durchgeführt.

In Absatz 2 werden Verweise auf die Bestimmungen der AsylV 3 aktualisiert. Es handelt sich um die Bestimmungen zum Ablauf der Überprüfung von Fingerabdrücken und Gesichtsbildern, die auch für den Ausländerbereich Anwendung finden sollen.

Absatz 3 übernimmt einen Teil des geltenden Absatzes 2 betreffend die Übermittlung der Überprüfungsergebnisse an die zuständigen Behörden.

### **Art. 87b      *Auskunftsrecht und Recht auf Berichtigung, Ergänzung oder Löschung von Daten im Eurodac***

Die Verweise auf die AsylV 3 sind angepasst worden, und das Recht auf Ergänzung der Daten in Eurodac gemäss Artikel 43 der Eurodac-Verordnung wird neu erwähnt.

### **Art. 87c      *Haftung in Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac***

Diese Bestimmung wird aufgehoben. Die Haftung in Zusammenhang mit dem Betrieb des Eurodac-Systems ist neu im Verantwortlichkeitsgesetz (VG; SR 170.32) geregelt. Artikel 19a nVG wurde durch den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817<sup>14</sup> und (EU) 2019/818<sup>15</sup> zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen angepasst, ist bisher jedoch noch nicht in Kraft getreten (BBI 2021 674).

### **Art. 87e      *Bekanntgabe von Eurodac-Daten an einen Staat, der durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist***

Absatz 1 gibt den Grundsatz wieder, dass die in Eurodac gespeicherten Personendaten nicht an Drittstaaten, internationale Organisationen, private Stellen und natürliche Personen übermittelt werden dürfen (siehe Art. 109<sup>bis</sup> Abs. 1 E-AIG und Art. 49 Abs. 1 der Eurodac-Verordnung).

Gemäss Absatz 2 dürfen einem Staat, der durch kein Assoziierungsabkommen gebunden ist, in Einzelfällen Eurodac-Daten eines sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zum Zwecke des Nachweises seiner Identität hinsichtlich seiner Rückkehr übermittelt werden, wenn die Voraussetzungen in Artikel 50 Absätze 3 und 5 der Eurodac-Verordnung erfüllt sind und der Staat, der die Daten eingetragen hat, der Übermittlung zustimmt (siehe auch Art. 109<sup>bis</sup> Abs. 2 E-AIG, Art. 50 der Eurodac-Verordnung).

Die Absätze 3 und 4 zählen die Daten auf, die insbesondere bei der Prüfung eines Asylantrags oder der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen ohne

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates; ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816; ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1150, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 1.<sup>16</sup> BBI 2025 1485 für Eurodac und BBI 2025 1486 für die Überprüfung

legalen Aufenthalt erhoben wurden und bekanntgegeben werden dürfen (unter anderem Vorname, Nachname, Staatsangehörigkeit, Art des Reisedokuments und biometrische Daten, siehe dazu Art. 50 Abs. 1 der Eurodac-Verordnung).

### **Art. 88a Sachüberschrift sowie Abs. 1<sup>bis</sup>, 2 und 3**

Im AIG ist bisher nur anlässlich eines Wegweisungsverfahrens eine Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Personen vorgesehen (Art. 64 Abs. 4 AIG). In Artikel 109/ Absatz 2 E-AIG wird neu vorgeschlagen, dass während der Erfassung der biometrischen Daten von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmt werden muss, die deren Interessen wahrnimmt.

Im neuen Absatz 1<sup>bis</sup> von Artikel 88a wird festgehalten, dass unbegleitete minderjährige Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten oder die Aussengrenzen unrechtmässig überschritten haben, bei der Erfassung der Eurodac-Daten von einer Vertrauensperson begleitet werden müssen.

In Absatz 2 werden Verweise auf das AIG aufgrund des Vorschlags des Bundesrates vom März 2025<sup>16</sup> angepasst. Dies betrifft insbesondere die Bundesbeschlüsse zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung und der Eurodac-Verordnung. Artikel 64a AIG wird weiterhin zitiert, da dieser Artikel wie Artikel 64 Absatz 4 AIG erst durch die Inkraftsetzung der Vorlage zum Schengener Grenzkodex<sup>17</sup> definitiv aufgehoben wird.

Mit den neuen Verweisen wird auf das Verfahren zur Erfassung von Eurodac-Daten, das Überprüfungsverfahren und die Wegweisungsverfahren verwiesen, die alle die Anwesenheit einer Vertrauensperson für unbegleitete Minderjährige erfordern. Die Vertrauensperson muss für einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens sorgen und die Minderjährigen unterstützen.

In Absatz 3 wird die Rolle der Vertrauensperson präzisiert und die Begleitung sowie Unterstützung bei der Erfassung der Daten in Eurodac erwähnt.

### **3.3.2 Änderung der AsylV 3**

#### **Allgemeines**

Die AsylV 3 regelt im Wesentlichen die Bearbeitung von Personendaten im Asylbereich. Sie wird aufgrund der neuen Eurodac-Verordnung geändert. Die Änderungen betreffen den Datenschutz, die Bekanntgabe von Daten an Drittstaaten, die Fingerabdruckexpertinnen und -experten und ihre neue Rolle sowie die Definition der Rolle der Gesichtsbildexpertinnen und -experten.

#### **Art. 1a Informationssysteme**

Um die Kompetenzen in Zusammenhang mit dem Betrieb des Informationssystems Eurodac zu präzisieren, wird Artikel 1a durch einen neuen Absatz ergänzt. Der geltende Wortlaut von Artikel 1a wird zu Absatz 1. Der neue Absatz 2 hält fest, dass auf schweizerischer Ebene das SEM für die Verwaltung dieser Datenbank im Rahmen

<sup>16</sup> BBI 2025 1485 für Eurodac und BBI 2025 1486 für die Überprüfung

<sup>17</sup> 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 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBI 2025 1147.

seiner Aufgaben im Ausländer- und Asylbereich zuständig ist. Da es sich hier nicht um eine Kompetenz zur ausschliesslichen Nutzung, sondern um eine Beteiligung an einem europäischen Informationssystem handelt, kann diese Präzisierung nicht in Absatz 1 erfolgen; denn dieser betrifft nur nationale Informationssysteme, die das SEM zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben nutzt.

### **Art. 11 Eurodac**

Analog den Bestimmungen für die in Artikel 1a Absatz 1 genannten Informationssysteme befasst sich ein neuer Artikel 1/ mit dem Informationssystem Eurodac.

In Bezug auf Eurodac-Daten verweist Artikel 1/ Absatz 1 auf Anhang 1. Dieser besteht aus einer vollständigen Liste der Daten, die ab Inkrafttreten der neuen EU-Verordnung im Eurodac gespeichert sind. Die Kategorie des vorübergehenden Schutzes ist darin nicht enthalten, da die Schweiz sich nicht an der Erhebung dieser Daten im Eurodac beteiligt. Künftig sind viel mehr Daten zu erfassen als heute (vgl. Art. 111i AIG und Art. 102a<sup>bis</sup> AsylG). Dazu gehören der Name und Vorname der betroffenen Person, ihr Geburtsdatum, ein Gesichtsbild oder eine Kopie der ersten Seite ihres Reisedokuments oder Identitätsausweises. Anstelle einer Auflistung dieser Daten im AsylG wird ein neuer Artikel 102c<sup>bis</sup> Buchstabe c E-AsylG vorgeschlagen. Dieser verweist auf die Durchführungsverordnungen, die künftig eine vollständige Auflistung der Daten des Eurodac-Systems enthalten werden.

Aufgrund der Kompetenzdelegation an den Bundesrat gemäss Artikel 102c<sup>bis</sup> Buchstabe d E-AsylG nennt Absatz 2 die Aufbewahrungsfristen sämtlicher Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben. Diese Fristen beginnen mit der Übermittlung der biometrischen Daten an Eurodac zu laufen.

Die Daten von Personen mit vorübergehender Schutzgewährung werden während der gesamten Dauer der Schutzgewährung gespeichert (Abs. 3).

Absatz 4 hält fest, dass die biometrischen Daten von Personen, die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind, nicht an Eurodac übermittelt werden (vgl. Art. 56 AsylG).

### **Art. 5 Abs. 1 Bst. b**

In der neuen Eurodac-Verordnung umfassen die biometrischen Daten neu auch die Gesichtsbilder. Infolgedessen wird der in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b AsylV 3 verwendete Begriff «Fotos» durch «Gesichtsbilder» ersetzt. Dieser bezeichnet digitale Aufnahmen des Gesichts in einer Bildauflösung und Qualität, die für einen automatischen Abgleich biometrischer Daten geeignet sind (Art. 2 Abs. 1 Bst. r der neuen Eurodac-Verordnung). Da dieser Artikel die biometrischen Daten definiert, die im Asylbereich und insbesondere in Zusammenhang mit Eurodac verwendet werden, wird vorgeschlagen, den Begriff «Foto» durch «Gesichtsbild» zu ersetzen. Gemäss Definition der Eurodac-Verordnung sind «biometrische Daten» Fingerabdruckdaten oder Gesichtsbilddaten (Art. 2 Bst. s der Eurodac-Verordnung).

### **Art. 6 Abs. 1 und 2**

Da die neue Eurodac-Verordnung die Abnahme der biometrischen Daten von Personen ab sechs Jahren vorsieht, wird in Absatz 1 das Alter geändert. Diese Bestim-

mung betrifft nur den Asylbereich. Somit ist es beispielsweise auch weiterhin möglich, dass gewisse biometrische Daten anlässlich einer Ausstellung eines Ausländerausweises von Kindern unter sechs Jahren erhoben werden können (Art. 41 Abs. 4 AIG i. V. m. Art. 71e Abs. 6 VZAE).

Aufgrund der Herabsetzung des Alters auf sechs Jahre wird Absatz 2 hinfällig und somit aufgehoben.

#### **Art. 6d Bekanntgabe von Eurodac-Daten an einen Nicht-Dublin-Staat (neu)**

Absatz 1 übernimmt das grundsätzliche Verbot der Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen, private Stellen und natürliche Personen (vgl. Art. 102c Abs. 5 E-AsylG und Art. 49 Abs. 1 der neuen Eurodac-Verordnung).

Absatz 2 sieht eine Ausnahme von diesem Verbot vor bei der Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Nicht-Dublin-Staaten, wenn diese Daten zum Nachweis der Identität von Drittstaatsangehörigen zwecks Rückführung erforderlich sind und wenn die Bedingungen nach Artikel 50 der neuen Eurodac-Verordnung erfüllt sind (vgl. Art. 102c Abs. 6 E-AsylG).

Absatz 3 nennt schliesslich die Daten, die im Hinblick auf die Prüfung eines Asylgesuchs oder die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser bekanntgegeben werden dürfen (unter anderem: Vorname, Nachname, Staatsangehörigkeit und Art des Reisedokuments; vgl. Art. 50 Abs. 1 der neuen Eurodac-Verordnung).

Absatz 4 regelt die Bekanntgabe der Daten, die gleichzeitig mit den biometrischen Daten einer Person bekanntgegeben werden dürfen.

#### **Art. 11 Fingerabdruckexpertinnen und -experten**

Der geltende Artikel 11 AsylV 3 ist anzupassen, damit er der neuen Eurodac-Verordnung entspricht.

Absatz 1 nennt neu die für die biometrische Identifikation zuständigen Dienste von *fedpol* als zuständige Stelle für die Überprüfung der Ergebnisse eines automatischen Fingerabdruckabgleichs. Eine solche Überprüfung erfolgt künftig nur, wenn dies notwendig ist (vgl. Art. 102a<sup>quinquies</sup> E-AsylG). In Bezug auf die Notwendigkeit wird auf die Ausführungen unter Ziffer 3.2.2. dieses erläuternden Berichts verwiesen.

Analog Absatz 1 nennt auch Absatz 2 anstelle der AFIS/DNA-Services die für die biometrische Identifikation zuständigen Dienste von *fedpol* als zuständige Stelle. Diese Formulierung ist unabhängig von künftigen Umstrukturierungen der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten beizubehalten. Absatz 2 regelt die Bereitstellung der Daten an die Fingerabdruckexpertinnen und -experten und die Übermittlung der Überprüfungsergebnisse.

Der Wortlaut der bisherigen Absätze 3 und 4 ist neu in Absatz 3 enthalten.

Absatz 4 setzt den neuen Aufbau des Eurodac-Systems gemäss Artikel 3 Absatz 6 der neuen Eurodac-Verordnung um, wonach das SEM als NAP die Agentur eu-LISA über eine bestätigte Übereinstimmung der Fingerabdrücke (Treffer) informiert.

Dadurch kann die Agentur alle im Eurodac erfassten Datensätze, die ein und demselben Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen entsprechen, in einer Sequenz miteinander verknüpfen.

Schliesslich übernimmt Absatz 5 den Inhalt des geltenden Absatzes 5 und nennt erneut die für die biometrische Identifikation zuständigen Dienste von *fedpol* als verantwortliche Stelle für die Überprüfung der Fingerabdrücke. Darüber hinaus sieht Absatz 5 Buchstabe a neu vor, dass die Überprüfung der Fingerabdrücke nicht nur nach der Markierung der Daten im Eurodac aufgrund der Gewährung internationalen Schutzes, sondern auch nach der Erteilung eines Aufenthaltstitels erfolgt.

#### **Art. 11a      *Gesichtsbildexpertinnen und -experten (neu)***

Der neue Artikel 11a betreffend Gesichtsbildexpertinnen und -experten übernimmt die Vorschriften von Artikel 11, die für Fingerabdruckexpertinnen und -experten gelten. Er setzt damit Artikel 38 Absatz 5 der neuen Eurodac-Verordnung um, der neu einen Abgleich der Gesichtsbilddaten vorsieht.

Schliesslich hält Absatz 6 fest, dass auch eine Überprüfung der Gesichtsbilder möglich ist, wenn der Abgleich sowohl anhand der Fingerabdrücke als auch anhand des Gesichtsbilds erfolgt ist.

#### **Art. 11b      *Recht der betroffenen Personen auf Auskunft über die Daten***

Mit Inkrafttreten der Bestimmungen der IOP-Vorlage (BBl 2021 674) wird die Verantwortlichkeit für den Betrieb des Eurodac-Systems in Artikel 19a nVG geregelt. Infolgedessen ist dann der geltende Artikel 11b aufzuheben.

Der neue Artikel 11b wird die Zugriffsrechte der betroffenen Personen auf ihre im Eurodac gespeicherten Daten regeln. Es wird auf die Bestimmungen von Kapitel 4 des DSG verwiesen.

Das SEM ist wie bisher zuständig für die Bearbeitung der Auskunftsgesuche.

#### **Art. 11c      *Recht der betroffenen Personen auf Berichtigung, Ergänzung oder Löschung der Daten***

Der neue Artikel 11c knüpft an Artikel 11b E-AsylV 3 an und regelt das Verfahren zur Ausübung des Rechts auf Berichtigung, Ergänzung oder Löschung von Eurodac-Daten. Soweit die Eurodac-Datenbank dem europäischen Recht unterliegt, wird auf das Verfahren nach Artikel 43 der neuen Eurodac-Verordnung verwiesen. Da das neue DSG mit der Verordnung (EU) 2016/679<sup>18</sup> vereinbar ist, kann der entsprechende Verweis von der Schweiz berücksichtigt werden.

Das SEM ist zuständig für die Bearbeitung der Gesuche zur Berichtigung, Ergänzung oder Löschung der Daten.

#### **Art. 11d      *Aufsicht über die Bearbeitung von Daten im Eurodac***

---

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1.

Der neue Artikel 11d übernimmt den Inhalt des geltenden Artikels 11c AsylV 3. Die Verweise in Absatz 2 werden gestützt auf die neue Eurodac-Verordnung aktualisiert.

### **3.3.3 Änderung der ZEMIS-Verordnung**

#### **Allgemeines**

Die ZEMIS-Verordnung enthält die Daten aller EU- und Drittstaatsangehörigen, die sich gestützt auf das AsylG, das AIG oder das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA; SR 0.142.112.681) in der Schweiz aufhalten. Dabei handelt es sich in erster Linie um Personendaten, einschliesslich biometrischer Daten. Letztere betreffen jedoch nur Personen, die einen biometrischen Schengen-Aufenthaltstitel (Art. 71c und 71d VZAE) oder ein schweizerisches Reisedokument gemäss der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen erhalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b RDV; SR 143.5). Was die an Eurodac übermittelten Daten betrifft, so sind die biometrischen Daten in der AFIS-Datenbank und die Personendaten im ZEMIS gespeichert (vgl. Art. 354 Abs. 3 E-StGB, BBI 2025 1485).

#### **Anhang 1**

Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung umfasst die Datenfelder des Informationssystems. Gemäss der vorliegenden Vorlage soll ein Scan der Personaldatenseite eines Identitätsausweises von Personen jeder Kategorie an das Eurodac-System übermittelt werden. Daher werden im VII. Abschnitt die Ziffern in Bezug auf den Ausländer- und Asylbereich betreffend Reise- und Identitätsdokumente geändert (Ziff. 2 Bst. c und Ziff. 3 Bst. b). Zudem wird der Inhalt dieser beiden Ziffern vereinheitlicht, und die Art sowie der Scan des Dokuments werden neu ebenfalls erwähnt.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass weitere für Eurodac relevante Elemente wie die Gefährlichkeit einer Person oder die Informationen zum Dublin-Verfahren künftig ebenfalls im System erfasst werden müssen. Zudem sind die verschiedenen Informationen zu den Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen oder den Dublin-Verfahren bereits im ZEMIS enthalten in Form von Codes. Sollten neue Informationen erfasst werden müssen, werden Codes verwendet. Die Felder unter Ziffer 3 «Asylbereich», Buchstabe c «Verfahren» enthalten diese Art von Informationen.

Ausserdem ist das Datum der biometrischen Abnahme bereits im ZEMIS aufgeführt. Dieses Feld kann bei Eurodac-Eingaben verwendet werden. Daher ist zu präzisieren, dass Gesichtsbilder künftig ebenfalls erfasst werden und dass diese Daten auch mit der Prozesskontrollnummer (PCN) verknüpft werden, um eine Vernetzung zwischen den Personendaten des ZEMIS und den biometrischen Daten des AFIS herzustellen. Aus diesem Grund werden hier die biometrischen Daten erwähnt. Anhang 1 wird entsprechend geändert.

Die Behörden, die Daten für Eurodac erfassen, müssen die allenfalls vorhandenen Informationen aus dem ZEMIS oder dem Informationssystem eRetour beschaffen, das namentlich über die Erteilung einer Rückkehr- und Reintegrationshilfe Auskunft gibt.

#### **Anhang 4**

Anhang 4 erhält eine neue Fassung. Neu wird das Eurodac-Protokoll in die Liste der Dublin-Assoziierungsabkommen aufgenommen (Bst. e).

### **3.3.4 Änderung der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten**

#### **Allgemeines**

Diese Verordnung regelt die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten durch fedpol und die Bearbeitung bestimmter biometrischer erkennungsdienstlicher Daten durch das SEM im Rahmen seiner Aufgaben im Ausländerbereich. Der Begriff «Ausländer» bezieht sich hier auf alle Personen aus dem Ausländerbereich (AIG) oder dem Asylbereich (AsylG). Die AFIS-Datenbank wird immer dann genutzt, wenn die zuständigen Behörden biometrische Daten für Eurodac erfassen. Gesichtsbilder werden ebenfalls erfasst und im AFIS gespeichert; die Speicherung erfolgt in Zusammenhang mit AFIS 2026 und aufgrund des neuen Eurodac-Systems (Art. 8 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten). Die Erfassung der Daten stützt sich auf Artikel 102a AIG und Artikel 98b AsylG.

Die in Artikel 2 Buchstabe c der Verordnung genannten «Fotografien» beinhalten das Gesichtsbild. Der Begriff «Fotografie» kann somit ein Ganz- oder Teilkörperbild, ein Foto von Erkennungsmerkmalen wie Tätowierungen oder auch ein Gesichtsbild umfassen, allenfalls in digitaler Form. Aus diesem Grund wird auf die Änderung von Buchstabe c verzichtet und neben der Fotografie auch das Gesichtsbild erwähnt.

#### **Art. 8 Abs. 1 Bst. d**

Im Asylbereich muss der genaue Begriff (Gesichtsbilder) verwendet werden, da nur die Gesichtsbilder erfasst werden. Der Begriff «Gesichtsbilder» ersetzt den Begriff «Fotografien».

### **3.4 Auswirkungen auf Bund und Kantone**

Die Auswirkungen auf den Bund und die Kantone werden in der Botschaft vom 21. März 2025 zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 aufgeführt (BBl 2025 1478, dortige Ziffern 5.8.2 und 5.8.3). Die vorliegenden Verordnungsanpassungen haben keine weiteren finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund oder die Kantone.

#### *Projekt AFIS 2026 und Erfassung des Gesichtsbilds*

Wie die Eurodac-Vorlage bedingt auch das Projekt AFIS 2026, dass die kantonalen Behörden über die für die Erfassung von Gesichtsbildern erforderliche Ausrüstung verfügen. Allfällige Kosten für die Anschaffung neuer Geräte sind von den zuständigen Behörden zu tragen.

### **3.5 Rechtliche Aspekte**

#### **3.5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar. Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der EMRK und der FK.

### 3.5.2 Datenschutz

Das in Artikel 5 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) normierte Legalitätsprinzip verlangt, dass jedes staatliche Handeln auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Zudem verlangt Artikel 36 Absatz 1 BV, dass ein Grundrechtseingriff einer gesetzlichen Grundlage bedarf, wobei es sich bei schwerwiegenden Eingriffen um eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn handeln muss.

Artikel 34 DSG regelt die Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane. Artikel 34 DSG greift einerseits das Legalitätsprinzip auf und trägt andererseits Artikel 36 BV Rechnung, indem er von den Bundesbehörden verlangt, sich für eine Datenbearbeitung auf eine gesetzliche Grundlage zu stützen. Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe a DSG schreibt zudem vor, dass für die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten, zu denen nach Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 4 DSG auch biometrische Daten gehören, eine gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz vorliegen muss.

Artikel 354 StGB (SR 311.0) erlaubt die Speicherung und den Vergleich zu Identifikationszwecken, sobald die biometrischen erkennungsdienstlichen Daten erfasst wurden. Es ist dabei zu beachten, dass Artikel 354 StGB jedoch nicht die Verarbeitung von Daten im Allgemeinen erlaubt und keine gesetzliche Grundlage für die Erfassung von erkennungsdienstlichen Daten darstellt.

In Bezug auf den Migrationsbereich kommen zur Erstellung von biometrischen Daten das AIG (Art. 102a und 109/ E-AIG), das AsylG (Art. 98b und 99 E-AsylG), die VZAE und die AsylV 3 zur Anwendung.

Im Übrigen erfüllen die Bestimmungen im AIG und im AsylG zu Eurodac die oben genannten Voraussetzungen. Hier sind die Datenerfassung und die Umstände, unter denen diese zu erfolgen hat, geregelt. Zudem ist der automatische Abgleich mit den im Eurodac gespeicherten Daten im formellen Recht wie auch in der neuen Eurodac-Verordnung vorgesehen.

Die vorliegenden Verordnungsänderungen setzen die Einzelheiten der Zugriffe der zuständigen Stellen von Bund und Kantonen auf die neuen Eurodac-Daten nur teilweise um. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die entsprechenden Informationen von der EU vorliegen und Gespräche mit den zuständigen Behörden geführt werden müssen. Sobald diese Einzelheiten bekannt sind, werden sie in die künftige Schweizer Eurodac-Verordnung aufgenommen. Diese Verordnung dürfte frühestens in der zweiten Phase der Inbetriebnahme von Eurodac in Kraft treten.

Alle Aspekte in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit wurden jedoch bereits in den vorliegenden Verordnungsänderungen berücksichtigt.

#### Aktueller Zeitplan für die Inbetriebnahme der Schengen- und Interoperabilitätssysteme

Zeitraum	Wichtige Meilensteine
<b>Mai 2025</b>	Start von <b>VIS4EES &amp; sBMS</b>
<b>Oktober 2025</b>	Start von <b>EES</b>

<b>Zeitraum</b>	<b>Wichtige Meilensteine</b>
<b>Q4 2025</b>	Start von <b>ECRIS-TCN &amp; IO-Komponenten (ESP, CIR, CRRS)</b>
<b>Juni 2026</b>	Start von <b>Eurodac Recast &amp; Screening Regulation</b>
<b>Q4 2026</b>	<b>ETIAS EiO (ESP, CIR, CRRS) für die Schweiz</b>
<b>Q2 2027</b>	<b>Revised VIS &amp; VIS4IO</b> starten
<b>Q4 2027</b>	Abschluss der Implementierung

***Komponenten der Interoperabilität***

**sBMs: gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten**

**ESP: Europäisches Suchportal**

**CIR: Gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten**

**CRRS: zentraler Speicher für Berichte und Statistiken**

## 4. Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

### 4.1 Ausgangslage

#### 4.1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Überprüfungsverordnung<sup>19</sup> führt ein einheitliches Überprüfungsverfahren ein. Damit soll sichergestellt werden, dass Drittstaatsangehörige, die beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen die Einreisevoraussetzungen gemäss dem Schengener Grenzkodex (SGK)<sup>20</sup> nicht erfüllen, einer standardisierten Identitäts-, Sicherheits- und Gesundheitskontrolle unterzogen werden. Diese Überprüfung erfolgt entweder direkt an den Schengen-Aussengrenzen oder innerhalb des Hoheitsgebiets eines Schengen-Staates, falls keine Hinweise vorliegen, dass die betroffene Person zuvor bereits einer solchen Überprüfung unterzogen wurde.

Die Überprüfung umfasst folgende Verfahrensschritte:

- eine vorläufige Gesundheitskontrolle und eine vorläufige Prüfung der Vulnerabilität gemäss Artikel 12 der Überprüfungsverordnung;
- die Identifizierung oder Verifizierung der Identität gemäss Artikel 14 der Überprüfungsverordnung;
- die Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac gemäss den Artikeln 15, 22 und 24 der Eurodac-Verordnung, sofern noch nicht erfolgt;
- eine Sicherheitskontrolle gemäss den Artikeln 15 und 16 der Überprüfungsverordnung;
- das Ausfüllen eines Überprüfungsformulars gemäss Artikel 17 der Überprüfungsverordnung;
- die Zuweisung an das geeignete Verfahren gemäss Artikel 18 der Überprüfungsverordnung.

Die Überprüfung muss innerhalb von sieben Tagen durchgeführt werden, wenn sie an den Aussengrenzen erfolgt oder innerhalb von drei Tagen nach dem Aufgreifen der Person im Hoheitsgebiet (Art. 8 Abs. 3 und 4 der Überprüfungsverordnung). Nach Abschluss der Überprüfung sollen die betroffenen Personen dem entsprechenden Verfahren, in erster Linie dem Asylverfahren oder dem Rückführungsverfahren, zugewiesen werden.

Für die Schweiz betrifft das Überprüfungsverfahren in erster Linie folgende zwei Personengruppen:

<sup>19</sup> Verordnung (EUa) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, Fassung gemäss ABI. L 2024/1356, 22.05.2024.

<sup>20</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABI. L 77 vom 23.3.2016, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/2225, ABI. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.<sup>21</sup> Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBl 2025 1486.

1. Drittstaatsangehörige, die an einer Schengen-Aussengrenze internationalen Schutz beantragen und die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen (Art. 5 Abs. 2 der Überprüfungsverordnung);
2. Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze irregulär überschritten haben, sich ohne legalen Aufenthaltstitel im Schengen-Raum aufhalten (nicht erfasst sind damit sogenannte «Overstayer») und auf Schweizer Hoheitsgebiet aufgegriffen werden (Art. 7 Abs. 1 der Überprüfungsverordnung).

Im Rahmen der Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf Gesetzesstufe im AIG und im AsylG<sup>21</sup> werden die verschiedenen Konstellationen der Überprüfung ausführlich geregelt. Zu diesen Konstellationen gehören die Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze, die Überprüfung im Hoheitsgebiet, die Überprüfung bei einem Asylgesuch am Flughafen und die Überprüfung im Inland im Rahmen der Vorbereitungsphase nach Artikel 26 AsylG. Weitere Änderungen betreffen den unabhängigen Überwachungsmechanismus, das Flughafenasylverfahren und die Zugriffsrechte auf die für die Sicherheits- und Identitätsprüfung notwendigen EU-Informationssysteme. Neben den direkt anwendbaren Bestimmungen der Überprüfungsverordnung und den erwähnten, ausführlichen Gesetzesänderungen besteht noch vereinzelter Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe.

## **4.2 Grundzüge der Vorlage**

### **4.2.1 Die beantragte Neuregelung**

Die zentralen Änderungsvorschläge auf Verordnungsstufe zur Umsetzung der Überprüfungsverordnung sind in der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) enthalten. Die Regelungen umfassen folgende Themen:

- die Bereitstellung von Informationen nach Artikel 11 der Überprüfungsverordnung für Ausländerinnen und Ausländer, die einer Überprüfung unterzogen werden (Art. 68a VE-VEV);
- das Überprüfungsformular nach Artikel 17 der Überprüfungsverordnung (Art. 68d VE-VEV);
- den Abschluss der Überprüfung nach Artikel 18 der Überprüfungsverordnung bzw. die Zuführung an das nachfolgende Asyl- oder Wegweisungsverfahren (Art. 68c VE-VEV);
- die Feststellung, wann davon ausgegangen werden kann, dass eine betroffene Person zuvor bereits einer Überprüfung unterzogen worden ist (Art. 68e VE-VEV).

Die entsprechenden Bestimmungen der VEV gelten auch für die Überprüfung im Rahmen der Vorbereitungsphase nach Artikel 26 E-AsylG. In der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) wird daher auf diese Bestimmungen verwiesen. Darüber hinaus besteht Anpassungsbedarf hinsichtlich der Zuweisung einer betroffenen Person an ein Zentrum des Bundes.

---

<sup>21</sup> Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBl 2025 1486.

Zudem müssen aufgrund der neuen Zugriffsrechte zur Durchführung der Überprüfung insbesondere die entsprechenden Anhänge der Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (VISV; SR 142.512) und der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV; SR 142.206) angepasst werden. Schliesslich müssen die Zugriffsrechte in der zukünftigen Verordnung über die Interoperabilität zwischen den Schengen-/Dublin-Informationssystemen (IOPV) und in der Verordnung über das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIASV) angepasst werden. Die beiden Verordnungen wurden vom Bundesrat noch nicht verabschiedet. Zurzeit ist davon auszugehen, dass die ETIASV und die IOPV Ende 2026 in Kraft treten werden, also nach den vorliegenden Verordnungsänderungen. Bei diesen beiden Verordnungen werden die Anhänge zu den Zugriffsberechtigungen entsprechend den Anhängen zur VISV und zur EESV angepasst.

#### 4.2.2 Umsetzungsfragen

Hinsichtlich der in Ziffer 4.1.1 erwähnten Aufgaben im Rahmen der Überprüfung besteht insbesondere zur Durchführung der vorläufigen Gesundheitskontrolle nach Artikel 12 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung noch Klärungsbedarf. Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der Gesundheitskontrolle sind derzeit Gegenstand von Diskussionen in den zuständigen Fachgremien (insbesondere auf EU-Ebene). Klärungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf die Frage, ob solche umfassenden Kontrollen in jedem Fall systematisch durchgeführt werden müssen, nur bei offensichtlichen Anzeichen einer Erkrankung oder bei offensichtlichem Bedarf für eine medizinische Betreuung. Bei der konkreten Umsetzung soll insbesondere auch die Frage, was in der Praxis realistisch umsetzbar ist, berücksichtigt werden. Ebenfalls geklärt werden muss der Umfang der Gesundheitskontrollen, das dafür vorgesehene Personal (medizinisches Personal) sowie der Folgeprozess bei der Feststellung einer erforderlichen medizinischen Versorgung oder Isolierung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit. Zum heutigen Zeitpunkt können dazu auf Verordnungsebene noch keine Ausführungen gemacht werden. Soweit möglich soll an den heute etablierten Abläufen der medizinischen Kontrolle bei illegal aufhältigen Ausländerinnen und Ausländern festgehalten werden. Das SEM wird zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die entsprechenden Fragen geklärt sind und die Zuständigkeiten feststehen, Weisungen zur Umsetzung der vorläufigen Gesundheitskontrollen im Rahmen der Überprüfung erlassen.

Umsetzungsbedarf besteht auch hinsichtlich des unabhängigen Überwachungsmechanismus nach Artikel 10 Absatz 2 der Überprüfungsverordnung bzw. Artikel 9d E-AIG. Die Überprüfungsverordnung sieht dabei vor, dass die entsprechenden Aufgaben des Überwachungsmechanismus auch von mehreren Stellen und insbesondere vom nationalen Präventionsmechanismus, im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR 0.105.1), übernommen werden können. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts<sup>22</sup> meldeten mehrere Teilnehmende ihr Interesse an der Übernahme dieser Aufgabe bzw. der Teilnahme am Überwachungsmechanismus an. Im Rahmen des Projekts des SEM zur Umsetzung der Überprü-

<sup>22</sup> Vgl. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und -Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) vom März 2025.

fungsverordnung werden aktuell die notwendigen Rahmenbedingungen für den Überwachungsmechanismus geschaffen und die möglichen Organisationen für die Ausübung dieser Funktion evaluiert.

### **4.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

#### **4.3.1 Änderung der Verordnung über die Einreise und Visumerteilung**

##### **Art. 1 Abs. 1**

Die Gegenstandsbestimmung muss mit dem neu in den Artikeln 68a–68f VE-VEV geregelten Überprüfungsverfahren ergänzt werden.

##### ***Gliederungstitel nach Artikel 68: 12a. Abschnitt: Überprüfung von Ausländerinnen und Ausländern an den Schengen-Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet***

Zur Überprüfung von ausländischen Personen an den Schengen-Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet soll ein neuer Abschnitt 12a eingefügt werden. Dieser beinhaltet die Artikel 68a–68f VE-VEV.

##### **Art. 68a Informationen zur Überprüfung**

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an die Information der von einer Überprüfung betroffenen Ausländerinnen und Ausländer nach Artikel 11 der Überprüfungsverordnung. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, Ausländerinnen und Ausländer über den Zweck, die Dauer und den Ablauf der Überprüfung (Abs. 1 Bst. a) und deren Ergebnisse (Abs. 1 Bst. b) zu informieren. Zudem sind die betroffenen Personen darauf hinzuweisen, dass sie das Recht haben, ein Asylgesuch einzureichen (Abs. 1 Bst. c). Schliesslich müssen die zuständigen Behörden die betroffenen Personen über ihre Rechte und Pflichten während der Überprüfung, einschliesslich ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 9b Abs. 3 und 9c Abs. 3 E-AIG, Art. 21a Abs. 4 und 26 Abs. 1<sup>quater</sup> AsylG), und über ihre Rechte nach dem Datenschutzgesetz (Abs. 1 Bst. d; DSG; SR 235.1) informieren.

Falls im Einzelfall erforderlich, sollen den Ausländerinnen und Ausländern zusätzlich Informationen zu den Einreisevoraussetzungen nach dem Schengener Grenzkodex (Abs. 2 Bst. a) sowie zu einer allfälligen Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe nach Artikel 60 AIG (Abs. 2 Bst. b) zugänglich gemacht werden. Die Informationen erfolgen in Papierform oder in elektronischer Form und in einer verständlichen Sprache (Abs. 3). In Artikel 11 Absatz 3 der Überprüfungsverordnung wird dazu ausgeführt, dass die während der Überprüfung bereitgestellten Informationen in einer Sprache erteilt werden sollen, die die betroffene Person versteht oder von der vernünftigerweise angenommen werden darf, dass sie diese versteht. Bei Minderjährigen soll die notwendige Information altersgerecht unter Einbezug der Eltern, eines Elternteils oder eines erwachsenen Familienmitglieds oder bei unbegleiteten Minderjährigen unter Einbezug einer Vertrauensperson (Art. 9b Abs. 4 und 9c Abs. 4 E-AIG, Art. 17 Abs. 3 AsylG) erfolgen. Das SEM stellt den zuständigen Behörden die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung, um eine einheitliche Information sicherzustellen (Abs. 4).

##### **Art. 68b Zuweisung an ein Zentrum vor der Überprüfung**

Eine Zuweisung an ein Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder an ein kantonales oder kommunales geführtes Zentrum nach Artikel 24d AsylG erfolgt bereits vor der Überprüfung, wenn das Asylgesuch direkt nach einem Aufgriff der betroffenen Person im

Inland eingereicht wird oder wenn sie an der Schengen-Aussengrenze an einem Flughafen, an dem kein Flughafenasylverfahren gemäss Artikel 22 E-AsylG vorgesehen ist, ein Asylgesuch einreicht.

### **Art. 68c** *Abschluss der Überprüfung*

Die Überprüfung muss nach Ablauf der Frist von sieben Tagen an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen bzw. innerhalb von drei Tagen im Inland beendet werden, auch wenn noch nicht alle Schritte nach Artikel 8 Absatz 5 der Überprüfungsverordnung durchgeführt werden konnten (Abs. 1). Allfällige Abklärungen, die während der Überprüfung nicht durchgeführt oder abgeschlossen werden konnten, können im nachfolgenden Verfahren nachgeholt werden.

Bei Personen, die kein Asylgesuch eingereicht haben, leitet die zuständige kantonale Behörde ein Wegweisungsverfahren nach Artikel 64 AIG ein (Abs. 2).

Asylsuchende, deren Überprüfung abgeschlossen wurde, sind nach Abschluss oder Beendigung der Überprüfung an ein Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder an ein kantonal oder kommunal geführtes Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu verweisen (Abs. 3).

### **Art. 68d** *Überprüfungsformular*

Die zuständige Behörde füllt nach Abschluss der Überprüfung das Überprüfungsformular aus (Abs. 1). In diesem werden die Ergebnisse der Überprüfung dokumentiert. Das Formular enthält unter anderem Angaben zur Identität der betroffenen Person, zum Grund für die Überprüfung, Angaben darüber, ob ein Asylgesuch eingereicht wurde oder ob ein Eintrag in einer EU-Datenbank (u. a. SIS, EES, ETIAS, C-VIS) gefunden wurde (vgl. dazu Art. 17 Abs. 1 der Überprüfungsverordnung).

Die Informationen im Überprüfungsformular sind so zu verfassen, dass sie in einem nachfolgenden Asyl- oder Wegweisungsverfahren einer behördlichen und richterlichen Nachprüfung unterzogen werden können (vgl. dazu Erwägung 32 der Überprüfungsverordnung). Das SEM stellt den zuständigen Behörden das erforderliche Überprüfungsformular zur Verfügung. Aktuell stehen drei mögliche Varianten für die Entwicklung und Bereitstellung dieses Formulars zur Diskussion:

- Das SEM erstellt ein nationales Überprüfungsformular und aktualisiert dieses fortlaufend. Es stellt dieses Formular allen Prüfbehörden in den erforderlichen Sprachen zur Verfügung.
- Das SEM erstellt das Formular für die Überprüfung in den BAZ, während die kantonalen Behörden eigenständig für die Entwicklung, Bereitstellung und Aktualisierung ihrer jeweiligen Überprüfungsformulare verantwortlich sind.
- Frontex erstellt eine einheitliche Vorlage für das Überprüfungsformular, die von der Schweiz übernommen und bei Bedarf angepasst wird.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht abschliessend geklärt, welche dieser Varianten umgesetzt wird.

Nach Abschluss der Überprüfung sind der betroffenen Person die Resultate der Überprüfung in schriftlicher oder elektronischer Form bekanntzugeben (Abs. 2). Davon

ausgenommen sind Informationen über die Abfrage der relevanten Datenbanken für Sicherheitskontrollen (SIS usw.). Wird das Überprüfungsformular ausgehändigt, sind die entsprechenden Passagen dazu unkenntlich zu machen. Die betroffene Person kann fehlerhafte Angaben korrigieren lassen bzw. veranlassen, dass im Überprüfungsformular ein entsprechender Verweis angebracht wird (Abs. 3).

Nach Beendigung der Überprüfung ist das Formular an diejenige Behörde weiterzuleiten, die für die nächsten Verfahrensschritte zuständig ist (Abs. 4). Gemäss dem aktuellen Stand des Umsetzungsprojekts des SEM zum Überprüfungsverfahren in der Schweiz wird derzeit geprüft, ob die Ablage des entsprechenden Dokuments im automatisierten Personendossier- und Dokumentationssystem (e-Dossier) des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) des SEM vorgesehen werden soll. Der Vorteil dieser zentralen Ablage würde darin bestehen, dass die notwendigen Informationen für alle am Überprüfungsverfahren beteiligten Stellen sowie für die an den nachfolgenden Verfahren beteiligten Stellen unmittelbar einsehbar wären bzw. kurzfristig zugänglich gemacht werden könnten.

#### **Art. 68e** *Feststellung bereits erfolgter Überprüfung*

Wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer bereits zuvor an der Schengen-Aussen-grenze, in einem anderen Schengen-Staat oder in der Schweiz überprüft wurde, ist keine erneute Überprüfung erforderlich.

Die Erfassung biometrischer Daten in der Eurodac-Datenbank gemäss Artikel 8 Absatz 5 der Überprüfungsverordnung stellt ein zentrales Element der Überprüfung dar. Wurden die entsprechenden Personendaten nach dem 12. Juni 2026 – dem Anwendungsdatum der Überprüfungsverordnung – in der Eurodac-Datenbank erfasst, kann bei einer späteren Kontrolle davon ausgegangen werden, dass die Überprüfung bereits erfolgt ist.

#### **Art. 68f** *Überprüfung bei einem Straf- oder Auslieferungsverfahren*

Bei einem in der Schweiz hängigen Strafverfahren gegen eine Ausländerin oder einen Ausländer oder einem hängigen Auslieferungsverfahren muss gestützt auf Artikel 18 Absatz 6 der Überprüfungsverordnung keine Überprüfung durchgeführt werden. Falls die Überprüfung bereits eingeleitet wurde, bevor ein solches Verfahren eröffnet wurde, kann die Überprüfung beendet werden. Der Grund für die Beendigung ist im Überprüfungsformular zu vermerken.

### **4.3.2 Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen**

#### **Art. 8 Abs. 2**

Die asylsuchende Person muss sich neu innerhalb von 24 Stunden bei dem ihr zugewiesenen Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG melden. Bisher war die Meldung spätestens am folgenden Arbeitstag erforderlich. Die vorgeschlagene Änderung soll sicherstellen, dass zwischen der Meldung oder dem Aufgreifen der betroffenen Person und dem Beginn der Überprüfung in einem entsprechenden Zentrum möglichst wenig Zeit vergeht. In der Regel wird die betroffene Person dem nächstgelegenen Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Artikel 1b AsylV 1 zugewiesen, in der sie aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

Nach der Aufnahme der Personalien durch die zuständige Behörde wird das entsprechende Zentrum informiert. Zudem erhält die betroffene Person eine Instruktion sowie einen Passierschein bzw. einen Fahrausweis für den öffentlichen Verkehr. Bestehen konkrete Anzeichen dafür, dass die betroffene Person «untertauchen» bzw. sich nicht beim zugewiesenen Zentrum melden wird, muss eine Begleitung sichergestellt werden (vgl. dazu u. a. Art. 9c Abs. 7 E-AsylG). Eine solche Gefahr liegt insbesondere vor, wenn die betroffene Person bereits früheren Aufforderungen zur Meldung bei einem bestimmten Zentrum nicht nachgekommen ist.

## **Art. 12 Verfahren, Aufenthalt und Unterkunft am Flughafen**

Neu ist in Artikel 21a Absatz 1 E-AsylG geregelt, dass die zuständige Grenzkontrollbehörde bei einem Asylgesuch am Flughafen, an dem Asylverfahren durchgeführt werden, umgehend das SEM informiert. Absatz 1 von Artikel 12 AsylV 1 kann deshalb aufgehoben werden. Artikel 12 Absatz 3 AsylV 1 wiederholt, was bereits in Artikel 11a Absatz 3 AsylV 1 steht, und kann deshalb ebenfalls aufgehoben werden.

## **Art. 18 Überprüfung nach der Verordnung (EU) 2024/1356**

Die Überprüfung während der Vorbereitungsphase, die auf Gesetzesstufe in den Artikeln 26 Absätze 1<sup>bis</sup>–1<sup>quater</sup> E-AsylG geregelt ist, erfolgt auf Verordnungsstufe sinngemäss nach den Artikeln 68a ff. VEV.

### **4.3.3 Änderung der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem**

#### **Anhang 2**

Neu erhält das SEM auch zum Zweck der Überprüfung im Rahmen der Vorbereitungsphase nach Artikel 26 Absatz 1<sup>bis</sup> E-AsylG Zugriff auf das EES nach der Verordnung (EU) 2017/2226<sup>23</sup> (Art. 103c Abs. 2 Bst. e E-AsylG). Neben dem bereits im Anhang 2 aufgeführten Direktionsbereich Zuwanderung und Integration wird auch der neue Direktionsbereich Bundesasylzentren Aufgaben im Rahmen der Überprüfung übernehmen. Dieser Direktionsbereich wird deswegen neu bei den zugangsberechtigten Stellen und in der Tabelle aufgeführt. Die einzelnen Zugriffsberechtigungen in der Tabelle entsprechen denjenigen des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration. Beide Direktionsbereiche dürfen Daten aus dem EES nur abfragen, und nicht erfassen oder ändern.

### **4.3.4 Änderung der Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem**

#### **Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 und 6 und Anhang 2**

Das SEM kann zur Durchführung der Überprüfung Personendaten des zentralen Visa-Informationssystems (C-VIS) online abfragen (Art. 109a Abs. 2 Bst. e E-AsylG). Es ist ausschliesslich im Rahmen der Vorbereitungsphase zum Asylverfahren nach Artikel 26 Absatz 1<sup>bis</sup> E-AsylG in das Überprüfungsverfahren involviert. Betroffen sind der Direktionsbereich Bundesasylzentren sowie die Abteilung Identifikation und Sicherheitsprüfung des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration, welche zukünftig die Überprüfung im Rahmen der Vorbereitungsphase vornehmen werden. Weitere Einheiten

<sup>23</sup> Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1356, ABl. L 2024/1356, 22.5.2024.

des SEM sind nicht betroffen. Die Zugriffsrechte im C-VIS sind grundsätzlich in Artikel 11 der VISV geregelt. Diese Bestimmung wird entsprechend ergänzt, um den beiden genannten Einheiten des SEM Zugriff zu gewähren. Zusätzlich wird ein neuer Buchstabe g hinzugefügt, der die Zugriffsberechtigung des BAZG und der kantonalen Polizei- und Migrationsbehörden zusätzlich im Hinblick auf die Überprüfung regelt.

Die detaillierten Zugriffsberechtigungen für die einzelnen Datensätze sind in Anhang 3 aufgeführt. In der entsprechenden Tabelle sind die neu zugriffsberechtigten Einheiten des SEM in den Spalten V und VI erfasst. Ihre Zugriffsrechte entsprechen denen des Direktionsbereichs Asyl, wie in Spalte IV dargestellt. Beide neu hinzugefügten Einheiten des SEM sind ausschliesslich zur Abfrage von Daten aus dem C-VIS berechtigt.

## **Anhang 1**

Zusätzlich erhält Anhang 1 der VISV eine neue Fassung. Neu wird das Eurodac-Protokoll in die Liste der Abkommen aufgenommen (Bst. e).

### **4.4 Auswirkungen auf Bund und Kantone**

Die Auswirkungen auf den Bund und die Kantone werden in der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 aufgeführt (dortige Ziffer 6.8). Die vorliegenden Verordnungsanpassungen haben keine weiteren finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund oder die Kantone.

### **4.5 Rechtliche Aspekte**

#### **4.5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar. Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der EMRK und der FK.

#### **4.5.2 Datenschutz**

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen entsprechen den Vorgaben des DSG und der DSV. Insbesondere die Zugriffsrechte auf EES und C-VIS (und später auch auf den CIR und ETIAS) sind auf diejenigen Mitarbeitenden des SEM, des BAZG und der kantonalen Behörden beschränkt, die die entsprechenden Personendaten für ihre Aufgaben im Rahmen der Überprüfung benötigen. Zudem beinhalten die entsprechenden Zugriffsrechte nur diejenigen Daten, die für die Überprüfung benötigt werden, und die Daten dürfen ausschliesslich eingesehen werden. Eine darüberhinausgehende Bearbeitung ist im Rahmen des Überprüfungsverfahrens nicht vorgesehen.

\*\*\*