

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

Eingereicht per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. September 2025

Stellungnahme von AvenirSocial zur Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Chancengerechtigkeit sowie für eine qualitativ hochstehende Soziale Arbeit.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dieser Gesetzesänderung Stellung zu nehmen, und hoffen, dass unsere Rückmeldungen berücksichtigt werden.

Allgemeiner Kommentar

Im Asyl- und Migrationsbereich braucht es zwingend eine europäische Zusammenarbeit sowie europäische Standards und europäische Lösungen. AvenirSocial steht daher zur Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz, die nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte. AvenirSocial kritisiert allerdings, dass mit dem EU-Pakt auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete primär massive Verschärfungen eingeführt werden. Auf den Pakt selbst hat die Schweiz keinen Einfluss mehr. Sie sollte indes bei dessen nationaler Umsetzung den vorhandenen Spielraum nutzen.

Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

Kriterienkatalog für Selbsteintritte

Die Möglichkeit, Asylgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen, obwohl ein anderer Staat zuständig wäre, bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die Schweiz macht davon jedoch nur restriktiv¹ Gebrauch. Für eine solidarische Umsetzung des Paktes sowie um Einzelfällen gerecht zu werden, ist eine grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. AvenirSocial schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert AvenirSocial zwingende Selbsteintritte der Schweiz in folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Ein verbindlicher Kriterienkatalog ist nicht als abschliessend zu sehen, es besteht kein Ausschluss von Fällen, die nicht unter einen Punkt des Kataloges fallen würden. Entsprechend besteht kein Anlass zur Sorge, dass ein verbindlicher Kriterienkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden könnte.²

Tonaufnahme

Aus Sicht AvenirSocial ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen bei der persönlichen Anhörung nach Art. 22 AMMR-VO grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz³ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist.

¹ 82 Fälle im Jahr 2024, wenn man die Fälle abzieht, die nicht Italien (aufgrund Annahmestopp Italiens), Griechenland oder Ungarn (Überstellung durch die Rechtsprechung eingeschränkt) betrafen.

² Argumentation Bundesrat, Botschaft Gesetzesänderungen EU-Pakt, S. 64 f.

³ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Dass Asylsuchende das SEM um Verzicht der Tonaufnahme ersuchen können, begrüsst AvenirSocial. Sie fordert aber, dass im entsprechenden Artikel der AsylV1 ergänzt wird, dass der asylsuchenden Person dadurch kein Nachteil entsteht. Insbesondere darf das Ersuchen um Verzicht der Tonaufnahme nicht als Verletzung der Mitwirkungspflicht gewertet werden.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 20b^{bis} Abs. 4 AsylV1

*Wird auf eine Tonaufnahme verzichtet, weil die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung darum ersucht hat, so hält das SEM dies sowie die entsprechende Begründung schriftlich fest. **Der asylsuchenden Person entstehen dadurch keine Nachteile. Das SEM erstellt in jedem Fall einen Befragungsbericht.***

Durch die Modalitäten der Tonaufnahme, die in der AsylV3 geregelt sind, können Rechtsvertretungen Mehraufwände entstehen, insbesondere durch die Verpflichtung, die Tonaufnahmen vor Ort anzuhören. Dieser zusätzliche Aufwand für die Rechtsvertretungen muss entschädigt werden.

Vorschlag AvenirSocial

Art. 20b^{bis} Abs. 5 AsylV1

*Die Modalitäten der Tonaufnahme richten sich nach Artikel 11e der Asylverordnung 3 vom 11. August 1997. **Der dadurch anfallende Mehraufwand für die Rechtsvertretung ist vom Bund zu entschädigen.***

Die in Art. 11e Abs. 4 AsylV3 erwähnte Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Tonaufnahme auf Ersuchen vor Ort anhören zu können, ist aus Sicht AvenirSocial zu offen formuliert. Ungeachtet der erforderlichen Aufwandsentschädigung (vgl. Ausführungen zu Art. 20bbis Abs. 6 AsylV1) muss aus Sicht AvenirSocial klar sein, dass für die Wahl des Ortes für das Anhören einer Tonbandaufnahme die Präferenz der jeweiligen Rechtsvertretung zu beachten ist und nur in begründeten Ausnahmefällen davon abgewichen werden darf. Alternativ wird die vom Arbeitsort der Rechtsvertretung nächste Stelle benannt.

Vorschlag AvenirSocial:

Art. 11e AsylV3

*Abs. 4: Die asylsuchende Person oder ihre Rechtsvertretung kann darum ersuchen, die Tonaufnahme vor Ort anzuhören. **Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, weist das SEM den von der Rechtsvertretung gewünschten SEM-Standort und Termin zu. Ist dies in begründeten Ausnahmefällen nicht möglich, weist es den Ort mit der kürzesten Anreisezeit und einen Termin mindestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zu.***

Abs. 5: Auf Antrag der Rechtsvertretung wird die Tonaufnahme transkribiert und der Rechtsvertretung bis spätestens einen Tag vor Ablauf der Beschwerdefrist zur Verfügung gestellt.

Familie

AvenirSocial begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» in Art. 2 (8) AMM-VO der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb

ihres Herkunftslands gegründet wurden.⁴ Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht AvenirSocial jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht der Schweiz, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht AvenirSocial die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln im EU-Regelwerk ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht AvenirSocial für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. AvenirSocial fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

AvenirSocial fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

Vertrauensperson

Aus Sicht AvenirSocial muss das Kindeswohl immer die oberste Priorität einer Vertrauensperson sein. AvenirSocial fordert deshalb, diese übergeordnete Prämisse explizit zu erwähnen.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 88a Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Abs. 3: Die Vertrauensperson muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Rechts betreffend das Dublin-Verfahren verfügen. Sie begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person bei der Erfassung der Daten in Eurodac sowie im Wegweisungsverfahren unter Einschluss von Verfahren zur Anordnung von Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 73-81 AIG. **Priorität für sämtliche Handlungen der Vertrauensperson hat das Kindeswohl.**

⁴ Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aus Sicht AvenirSocial klar, dass die Definitionen des ersten Teils der AMM-VO für die Anwendung der Verordnung relevant sind, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht AvenirSocial unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betroffenen Personen nach sich, insbesondere für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration. Die Verzögerung ist auch aus staatlicher Sicht problematisch, einerseits bleiben Personen sehr lange im Dublin-Verfahren, müssen untergebracht und betreut werden und haben weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Integrationsmassnahmen, andererseits gestaltet sich die Bewertung von Asylgründen mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den einschlägigen Ereignissen schwieriger.

AvenirSocial sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen, was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse des zuständigen Staates.

AvenirSocial fordert deshalb eine restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert AvenirSocial klare und transparente Kriterien auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können. Des Weiteren wiederholt sie in diesem Zusammenhang ihre Forderung nach Selbsteintritt zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht AvenirSocial keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Zusätzlich wurde die Definition einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer (mutmasslichen) Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert AvenirSocial eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt AvenirSocial an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

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

Datenschutz

AvenirSocial sieht die mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl einhergehende massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst kritisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und un-terminiert grundlegende Datenschutzrechte.

Grundsätzlich muss beim Umgang mit schützenswerten Daten besondere Sorgfalt angewendet werden. Die Bekanntgabe von Eurodac-Daten an Staaten, die durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, stellt für die betroffenen Personen ein zusätzliches Datenschutz-Risiko dar. AvenirSocial fordert, dass die Weitergabe von Daten restriktiv erfolgt und nur die relevanten Daten beinhaltet und die Weitergabe von biometrischen Daten eine Ausnahme darstellt.

Verordnungsanpassungen aufgrund des Bundesbeschlusses zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert AvenirSocial eine grundsätzliche Anpassung betreffend des Einbezugs des unabhängigen Rechtsschutzes und dessen Entschädigung sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens. Aus Sicht AvenirSocial sollten alle Personen – nicht nur unbegleitete minderjährige Asylsuchende – im Screening eine Rechtsvertretung erhalten (Art. 102h AsylG).

Sprache

AvenirSocial weist generell darauf hin, dass Rechte nur wahrgenommen werden können, wenn die betroffenen Personen sich ihrer Rechte bewusst sind. Entsprechend sollten Informationen immer in einer Sprache vermittelt werden, die die asylsuchende Person am besten beherrscht. Wenn eine Person nicht lesen kann, müssen Informationen im Zweifelsfall mündlich oder visuell übermittelt werden.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 68a Abs. 3 VEV

*Die Information in den Absätzen 1 und 2 erfolgt in Papierform oder in elektronischer Form und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache. **Wenn eine Person nicht lesen kann, muss sichergestellt werden, dass sie die relevanten Informationen in verständlicher Form erhält.** Bei minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt die Information auf eine kinderfreundliche und altersgerechte Weise, wobei ein Elternteil, ein erwachsener Familienangehöriger oder eine Vertrauensperson einbezogen wird.*

Korrekturen im Überprüfungsformular

Der asylsuchenden Person dürfen aus den Angaben im Überprüfungsformular keine Nachteile erwachsen. AvenirSocial fordert deshalb, dass die betroffene Person falsche Angaben im Überprüfungsformular ohne Nachteile korrigieren lassen kann.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 68d Abs. 3 VEV

*Die betroffene Person kann falsche Angaben korrigieren lassen oder verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im ausgefüllten Formular angebracht wird, **ohne dass ihr dadurch Nachteile für ihr Verfahren entstehen.***

Regelung der Modalitäten der Gesundheits- und Vulnerabilitätsabklärung

AvenirSocial fordert, dass die Modalitäten der Gesundheitskontrollen und der Vulnerabilitätskontrollen auf Verordnungsstufe klar und transparent festgelegt werden, damit einheitliche Verfahren und Instrumente geschaffen werden. Geregelt werden sollen insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen, wenn ein Behandlungsbedarf oder eine Vulnerabilität festgestellt wird. AvenirSocial schliesst sich dem Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) an, welches vorschlägt, dass bestehende bewährte Praktiken und Leitfäden⁵ zur Ermittlung von Vulnerabilitäten als Grundlage für die Durchführung von Vulnerabilitätskontrollen im Screening dienen sollen.

Entsprechend erarbeitete Abläufe sollen überdies genutzt werden, um die Identifizierung von Schutzbedürftigkeiten auch in den weiteren Verfahren zu verbessern.

Einheitliche Standards

Je nach Konstellation sind unterschiedliche Behörden des Bundes oder der Kantone für das Screening verantwortlich. AvenirSocial fordert deshalb, dass einheitliche Standards für die Durchführung des Screening-Verfahrens aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von Ethnic Profiling vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinneren nötig.

Vorschlag von AvenirSocial

Art. 68g VEV (neu)

Abs. 1 Die für die Überprüfung zuständigen Behörden werden einheitlich geschult, insbesondere mit Blick auf Vulnerabilitätsabklärungen und das Kindeswohl.

Abs. 2 Das SEM erlässt einen transparenten Kriterienkatalog für ein mögliches Überprüfungsverfahren im Landesinneren.

Zugewiesenes Zentrum

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass Personen in der Regel dem nächstgelegenen Zentrum zugewiesen werden. AvenirSocial fordert, diese gemäss dem erläuternden Bericht bestehende Praxis auf Verordnungsebene festzuhalten.

Vorschlag von AvenirSocial:

Art. 8 AsylV 1

¹ Meldet sich eine ausländische Person bei einer kantonalen oder eidgenössischen Behörde, so:

- a. nimmt diese deren vollständige Personalien auf;**
- b. weist diese sie einem Zentrum des Bundes nach Artikel 24 AsylG oder einem kantonal oder kommunal geführten Zentrum nach Artikel 24d AsylG zu und benachrichtigt das Zentrum; und**
- c. stellt diese einen Passierschein aus.**

^{1bis}: In der Regel erfolgt die Zuweisung an das nächstgelegene Zentrum innerhalb der Asylregion gemäss Art. 1b AsylV1, in der die Person

⁵ Z.B. UNHCR (2016), Vulnerability screening tool, EUAA (2024), IPSN: Tool for identification of persons with special needs.

aufgegriffen wurde oder in der sie sich bei einer eidgenössischen oder kantonalen Behörde gemeldet hat.

Festhaltungen

Ausländer*innen müssen der zuständigen Behörde während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen. Die Behörde kann zur Durchführung der Überprüfung eine kurzfristige Festhaltung anordnen, falls die Asylsuchenden ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

Festhaltungen müssen dabei der Ausnahmefall sein. AvenirSocial fordert eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Fragen steht Ihnen Emilie Clavel, Co-Geschäftsleiterin von AvenirSocial, via e.clavel@avenirsocial.ch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Emilie Clavel
Co-Geschäftsleiterin

Camille Naef
Verantwortliche Fachliche Grundlagen