



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Erläuternder Bericht

über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der revidierten Rechtsgrundlagen der Dublin/Eurodac-Zusammenarbeit

**(Verordnung (EU) Nr. 603/2013 und
Verordnung (EU) Nr. 604/2013)**

(Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands)

Bundesamt für Migration
Bern, August 2013

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands	7
2 Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-Verordnung)	8
2.1 Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 604/2013	8
2.1.1 Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Systems	8
2.1.1.1 Effizienzsteigerung durch Einführung neuer Fristen	8
2.1.1.2 Ermessensklauseln	9
2.1.1.3 Präzisierung der Bestimmungen für die Übertragung der Zuständigkeit	9
2.1.1.4 Einführung zusätzlicher Bestimmungen für Überstellungen	9
2.1.1.5 Ausweitung des bestehenden Schlichtungsverfahrens	10
2.1.2 Stärkung der Rechtsgarantien für Personen, die dem Dublin-Verfahren unterliegen	10
2.1.2.1 Führung eines obligatorischen Gesprächs mit dem Asylgesuchsteller	10
2.1.2.2 Stärkung der Informationsrechte	10
2.1.2.3 Präzisierung der Bestimmungen zur Wiederaufnahme des nationalen Asyl- resp. Wegweisungsverfahrens	11
2.1.2.4 Präzisierung des Rechtsweggarantie	11
2.1.2.5 Einführung einer Haft-Bestimmung	11
2.1.3 Einheit der Familie und Bedürfnisse unbegleiteter Minderjähriger sowie anderer schutzbedürftiger Personen	12
2.1.4 Einführung eines Frühwarnmechanismus	12
2.1.5 Ausweitung des Anwendungsbereichs	13
2.2 Gesetzesänderungen aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 604/2013	13
2.2.1 Notwendigkeit der Anpassung	13
2.2.2 Beantragte Regelung	14
2.2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	14
2.2.3.1 Bestimmungen des AuG	14
2.2.3.2 Bestimmungen des AsylG	22
3 Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Eurodac-Verordnung)	25
3.1 Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 603/2013	25
3.1.1 Übermittlung zusätzlicher Daten an das Zentralsystem	25
3.1.2 Datenmarkierung	26
3.1.3 Zugriff auf Daten zu Strafverfolgungszwecken	27
3.1.4 Fingerabdruckspezialist	28
3.1.5 Übermittlung der Daten	28
3.2 Gesetzesänderungen aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 603/2013	28
3.2.1 Notwendigkeit der Anpassung	28

3.2.2 Beantragte Regelung	29
3.2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	29
4 Auswirkungen	35
4.1 Auswirkungen auf den Bund	35
4.2 Auswirkungen auf die Kantone	35
5 Rechtliche Aspekte der Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) Nr. 604/2013 und (EU) Nr. 603/2013	35
5.1 Verfassungsmässigkeit	35
5.1.1 Bundesbeschlüsse	35
5.1.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	36
5.2 Teilweise vorläufige Anwendbarkeit von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013	37

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Errichtung von «Eurodac» sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung der IT-Agentur (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)

Notenaustausch vom zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands) (Entwurf)

Notenaustausch vom zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 über die Errichtung von «Eurodac» sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung der IT-Agentur (Weiterentwicklung Dublin/Eurodac-Besitzstand) (Entwurf)

1

Grundzüge der Vorlage

Dieser erläuternde Bericht bezieht sich auf die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013¹ (nachfolgend: Dublin III-Verordnung) und der Verordnung (EU) Nr. 603/2013² (nachfolgend: Eurodac-Verordnung) als Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands.

1.1 Ausgangslage

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 5. Juni 2005 die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Assoziierung an Schengen und Dublin³ angenommen. Die Schweiz hat sich verpflichtet, alle EU-Rechtsakte zu übernehmen, auf die im Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)⁴ bzw. im Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA)⁵ Bezug genommen wird (sog. Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand)⁶. Die Schweiz hat die beiden Assoziierungsabkommen am 20. März 2006 ratifiziert, die EU am 1. Februar 2008. Die Abkommen traten einen Monat später, am 1. März 2008, in Kraft und sind seit dem 12. Dezember 2008 anwendbar. Die Schweiz hat sich zudem bereit erklärt, alle Schengen- bzw. Dublin-relevanten Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung Assoziierungsabkommen am 26. Oktober 2004 (Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands) erlassen hat, grundsätzlich zu übernehmen und soweit erforderlich in das Schweizer Recht umzusetzen (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA sowie Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 DAA).

Die zu übernehmenden EU-Verordnungen stellen Weiterentwicklungen Nummer 2 und 3 des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar, die der Schweiz notifiziert wurden.

- ¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), in der Fassung gemäss ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.
- ² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), in der Fassung gemäss ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.
- ³ Vgl. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung zu Schengen und Dublin (AS 2008 447).
- ⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (AS 2008 481; SR 0.362.31).
- ⁵ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (AS 2008 515; SR 0.142.392.68).
- ⁶ Vgl. Anhänge A und B SAA (AS 2008 492) und Art. 1 DAA (AS 2008 517).

Der Vorschlag der Europäischen Kommission⁷, der schliesslich zur Verabschiedung der beiden Verordnungen geführt hat, geht auf den 3. Dezember 2008 zurück. Die Beratungen über die Verordnungstexte wurden von den Mitgliedstaaten der EU in den Jahren 2008 bis 2013 in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rats der EU sowie im COREPER und auf Ministerebene in Brüssel geführt. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone konnten im Rahmen des gemischten Ausschusses Dublin/Eurodac aktiv ihren Standpunkt zu den Verordnungsentwürfen gemäss dem Mitspracherecht, welches die EU den assoziierten Staaten einräumt, geltend machen.

Anschliessend stimmten die zuständigen Organe der EU formell über den Verordnungstext ab. Die Verordnungen wurden am 26. Juni 2013 verabschiedet, am 29. Juni 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) publiziert und sind am 19. Juli 2013 (20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im ABl.) in der EU in Kraft getreten.

Den Anwendungszeitpunkt sehen die einzelnen Verordnungen in ihren Schlussbestimmungen vor: So wird gemäss Artikel 49 die neue Dublin III-Verordnung ab dem 1. Januar 2014 (ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach ihrem Inkrafttreten) angewendet; sie gilt ab diesem Zeitpunkt für alle Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme. Im Gegensatz zur Dublin III-Verordnung wird die neue Eurodac-Verordnung erst zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Dublin-Raum, d.h. ab 20. Juli 2015, angewendet werden.

Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 setzt die Verordnung (EG) Nr. 343/2003⁸ (Dublin II-Verordnung) ausser Kraft, die von der Schweiz mit der Unterzeichnung des Dublin-Assoziierungsabkommens übernommen wurde und seit dem 12. Dezember 2008 anwendbar ist. Diese Verordnung bezweckt die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen Staates, die Festlegung von Fristen für die einzelnen Stadien des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates und die Verhütung von Asylmissbrauch durch Mehrfachgesuche. Es soll verhindert werden, dass Asylsuchende die Unterschiede in den Asylsystemen der einzelnen Dublin-Staaten ausnutzen, um ihre Chancen auf einen positiven Asylentscheid zu erhöhen oder so lange wie möglich ordnungsgemäss im Gebiet der EU zu verbleiben.

Im vorliegenden Fall geht es auch um die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013 zur Umgestaltung des bestehenden Eurodac-Systems, das in der Schweiz seit der Umsetzung des Dublin-Assoziierungs-

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), KOM (2008) 820 endgültig; und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von «EURODAC» für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [...] zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, KOM (2008) 825 endgültig.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 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 50 vom 25.2.2003, S. 1 (vgl. Art. 1 DAA).

abkommens im Einsatz ist. Diese Verordnung hebt die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000⁹ (Eurodac-Verordnung) auf (mit Wirkung per 20. Juli 2015). Das Eurodac-System soll eine optimale Anwendung des Dublin-Systems ermöglichen.

1.2 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands

Artikel 4 DAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme von Rechtsakten oder Massnahmen, die eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von 30 Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Kommission) zu notifizieren, ob die Schweiz beabsichtigt, die Weiterentwicklung zu übernehmen. Diese Frist läuft ab der Annahme des Rechtsakts durch die EU.

Die Notifizierung durch die EU und jene durch die Schweiz bilden einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden. Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig, muss die Schweiz der EU in ihrer Antwortnote mitteilen, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich wird (Art. 4 Abs. 3 DAA). In diesem Fall verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von höchstens zwei Jahren ab der Notifizierung durch die EU. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden. Sind alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, unterrichtet die Schweiz den Rat und die Kommission unverzüglich in schriftlicher Form. Wird kein Referendum ergriffen, erfolgt diese Mitteilung unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Die Notenaustausche betreffend die Übernahme der Verordnungen werden zum Zeitpunkt der Übermittlung dieser Mitteilung in Kraft treten, die der Ratifizierung des Notenaustauschs gleichkommt.

Im vorliegenden Fall wurden die Verordnungen der Schweiz am 3. Juli 2013 notifiziert. Der Bundesrat beschloss am 14. August 2013, die Verordnungen unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu akzeptieren, und notifizierte der Europäischen Kommission seinen Beschluss am selben Tag. Folglich läuft die zweijährige Frist am 3. Juli 2015 ab.

Werden die EU-Verordnungen durch die Schweiz nicht innerhalb der Frist von zwei Jahren übernommen, gelangt das spezielle Verfahren zur Anwendung, das im DAA (Art. 4 Abs. 6 und 7) vorgesehen ist: Das Abkommen wird ausgesetzt und der Gemeinsame Ausschuss prüft innerhalb von 90 Tagen eine einvernehmliche Lösung. Kann keine Lösung erzielt werden, gilt das Abkommen nach Ablauf dieser Frist als beendet.¹⁰

⁹ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens des Rates, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen II, BB1 2004 6133 ff.

2 Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-Verordnung)

2.1 Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

Die Dubliner-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird und nur ein Staat für die Behandlung eines bestimmten Asylgesuchs zuständig ist. Die Kriterien der Dublin II- und jetzt der Dublin III-Verordnung legen fest, welcher Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Diese Zuständigkeitsregeln verhindern zudem, dass sich für die asylsuchenden Personen kein Staat als zuständig erachtet (Vermeidung von sogenannten «refugees in orbit»).

Auch wenn das Dublin-System durch die Neufassung der Dublin II-Verordnung als solches in seinen Prinzipien unangetastet bleibt, so führt die neue Verordnung (EU) Nr. 604/2013 doch zu verschiedenen Anpassungen in Bezug auf die Funktionsweise des bestehenden Dublin-Systems. Die wichtigsten Punkte werden nachfolgend erläutert:

2.1.1 Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Systems

Mit folgenden Änderungen soll das Dublin-System effizienter gestaltet und damit die Leistungsfähigkeit des Systems insgesamt erhöht werden:

2.1.1.1 Effizienzsteigerung durch Einführung neuer Fristen

Von Aufnahme (sog. «take charge») ist die Rede, wenn in Anwendung der Dublin-Kriterien nicht derjenige Staat, in welchem sich der Gesuchsteller aufhält und ein Asylgesuch eingereicht hat, sondern ein anderer Dublin-Staat, in welchem der Gesuchsteller zuvor kein Asylgesuch eingereicht hat, für die Behandlung des Gesuchs verantwortlich ist.

Die Fristen zum Stellen eines Aufnahmeersuchens gemäss Artikel 21 Absatz 1 Dublin III-Verordnung haben sich im Vergleich zur Dublin II-Verordnung geändert: Liegt ein Eurodac-Treffer vor, muss das Ersuchen neu innerhalb von zwei Monaten nach dem Resultat des Eurodac-Abgleichs gestellt werden. Liegt kein Eurodac-Treffer vor, gilt die bisherige Frist von drei Monaten nach Einreichung des Asylgesuchs. Ansonsten entspricht Artikel 21 Dublin III-Verordnung inhaltlich Artikel 17 Dublin II-Verordnung.

Wiederaufnahme (sog. «take back») bedeutet, dass der «Erstasylstaat» oder ein anderer Dublin-Staat, der das Gesuch geprüft bzw. die Zuständigkeit zur Prüfung des Gesuchs übernommen hat, verpflichtet ist, die betroffene Person zwecks Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zurückzunehmen, wenn sich diese nach Eröffnung des Asylverfahrens in einen anderen Dublin-Staat begeben hat. Dies gilt unabhängig davon, ob das Gesuch zurückgezogen, rechtskräftig abgewiesen wurde, oder noch immer hängig ist. Es handelt sich dabei um Kategorie I- und II-Ersuchen. Bei Asylsuchenden, die über 14 Jahre alt sind, werden sog. «Kategorie-I-Ersuchen» gestellt.

Bei den Wiederaufnahmegesuchen wird gemäss Artikel 23 Dublin III-Verordnung neu eine Frist eingeführt, innert welcher das Ersuchen gestellt werden muss. Bisher war die Stellung von Wiederaufnahmeersuchen an keine Frist gebunden. Stützt sich das Ersuchen auf einen Eurodac-Treffer, muss es innerhalb von zwei Monaten nach

dem Erhalt des Resultats der Eurodac-Datenbank gestellt werden; liegt kein Eurodac-Treffer vor, beträgt die Frist drei Monate nach Einreichung des Asylgesuchs.

Hält sich eine ausländische Person in einem Dublin-Staat auf, ohne dort ein Asylgesuch zu stellen, hat aber in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch eingereicht bzw. ein Asylverfahren durchlaufen, kann ebenfalls ein Wiederaufnahmegesuch gestellt werden. Dabei gelten die gleichen Fristen wie in Artikel 23 Dublin III-Verordnung (sog. «take back-Ersuchen»). Zudem besteht gestützt auf die Rückführungsrichtlinie¹¹ die Möglichkeit, die Wegweisung selbst zu vollziehen (Art. 24 Abs. 4 Dublin III-Verordnung). Erfolgt ein Dublin-Ersuchen an den zuständigen Dublin-Staat, so entfaltet die Rückführungsrichtlinie jedoch keine Wirkung.

2.1.1.2 Ermessensklauseln

Bereits die Dublin II-Verordnung sah vor, dass jeder Dublin-Staat ein Asylgesuch auch dann materiell prüfen konnte, wenn gemäss den in der Verordnung aufgeführten Kriterien ein anderer Dublin-Staat zur Prüfung zuständig wäre (sog. Selbsteintritt oder Souveränitätsklausel, Art. 3 Abs. 2 Dublin II-Verordnung). Dadurch wird derjenige Dublin-Staat, der die Prüfung vornimmt, zuständig. Zudem konnte jeder Dublin-Staat auf Ersuchen eines anderen Dublin-Staates die Behandlung eines Asylgesuchs, für das er nicht zuständig ist, aus humanitären Gründen übernehmen, sofern die asylsuchende Person dem zustimmt (sog. Humanitäre Klausel, Art. 15 Abs. 3 Dublin II-Verordnung). Diese beiden Klauseln werden neu in Artikel 17 Absatz 1 Dublin III-Verordnung zusammengefasst. Wie bislang lässt diese Bestimmung die Möglichkeit offen, das Gesuch einer Person selbst zu prüfen. Um Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen, kann gemäss Artikel 17 Absatz 2 Dublin III-Verordnung aus humanitären Gründen auch ein nach den Dubliner Kriterien nicht zuständiger Dublin-Staat um Aufnahme ersucht werden, sofern noch keine Entscheidung in der Sache ergangen ist. Dazu ist jedoch das schriftliche Einverständnis der betroffenen Person notwendig.

2.1.1.3 Präzisierung der Bestimmungen für die Übertragung der Zuständigkeit

Die Klauseln für die Übertragung der Zuständigkeit (Artikel 19 Dublin III-Verordnung) wurden präziser gefasst. So beschreibt Artikel 19 die Erlöschensgründe für die Zuständigkeit, die Beweislast und die Folgen einer Übertragung ausführlich. Diese Klarstellungen sollen eine einheitlichere Anwendung der Dublin III-Verordnung gewährleisten und abweichenden Auslegungen in den Dublin-Staaten entgegenwirken. Damit soll die Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats erleichtert werden.

2.1.1.4 Einführung zusätzlicher Bestimmungen für Überstellungen

Es wurden zusätzliche Bestimmungen in die Dublin III-Verordnung aufgenommen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Dublin-Staaten bei der praktischen Abwicklung von Überstellungen erleichtern soll. So werden neu die irrtümliche Überstellung (Art. 29 Abs. 3 Dublin III-Verordnung) und die Kosten für Überstellungen (Art. 30 Dublin III-Verordnung) geregelt. Der überstellende Dublin-Staat hat die

¹¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.2.2008, S. 98.

Kosten für die Überstellung zu tragen. Dasselbe gilt bei einer irrtümlichen Überstellung für die Kosten des Rücktransportes in sein Hoheitsgebiet. Diese Regeln gelten aber in der Praxis bereits heute schon. Es wurde zudem eine aktive Pflicht zum Austausch relevanter Informationen vor einer Überstellung eingeführt (Art. 31 Dublin III-Verordnung). So sollen nur personenbezogenen Daten des zu überstellenden Gesuchstellers mittels «DubliNet»¹² übermittelt werden, die es den Asylbehörden im zuständigen Dublin-Staat ermöglichen, den Gesuchsteller zu unterstützen und die notwendige medizinische Versorgung leisten zu können. Ebenfalls sollen neu Gesundheitsdaten vor der Durchführung einer Überstellung mittels einer gemeinsamen Gesundheitsbescheinigung ausgetauscht werden (Art. 32 Dublin III-Verordnung). Der Austausch personenbezogener Daten erfolgt nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Asylgesuchstellers und/oder seines Vertreters.

2.1.1.5 Ausweitung des bestehenden Schlichtungsverfahrens

Das Schlichtungsverfahren griff bislang nur bei Differenzen über die Anwendung der «humanitären Klausel». Durch die Dublin III-Verordnung wird sie auf alle Streitfälle, welche die Anwendung der Dublin III-Verordnung betreffen, ausgeweitet (Art. 37 Abs. 1). Für die Schweiz ist diese Ausweitung unbeachtlich, da für Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Anwendung oder Auslegung des DAA ein eigenes Streitbeilegungsverfahren zur Anwendung kommt (Art. 7 Abs. 1 DAA).

2.1.2 Stärkung der Rechtsgarantien für Personen, die dem Dublin-Verfahren unterliegen

Um den besonderen Bedürfnissen der Asylgesuchsteller und Asylgesuchstellerinnen besser zu entsprechen und ein höheres Schutzniveau zu gewährleisten, werden die Rechtsgarantien durch folgende Änderungen gestärkt.

2.1.2.1 Führung eines obligatorischen Gesprächs mit dem Asylgesuchsteller

Damit die Behörden alle notwendigen Informationen einholen, um den zuständigen Dublin-Staat bestimmen zu können und damit sie den Antragsteller gegebenenfalls mündlich über die Anwendung der Dublin III-Verordnung aufklären können, wird neu vorgeschrieben, dass mit dem Antragsteller ein Gespräch zu führen ist (Art. 5 Dublin III-Verordnung). Auf diese Weise soll die Leistungsfähigkeit des Systems erhöht und den Asylgesuchstellern hinreichende Schutzgarantien geboten werden. Auf das Gespräch darf verzichtet werden, wenn der Asylgesuchsteller untergetaucht ist (Bst. a) oder er bereits sachdienliche Angaben gemacht hat (Bst. b).

2.1.2.2 Stärkung der Informationsrechte

Der Inhalt und die Form für die Bereitstellung der Information für die betroffenen Personen werden ausführlich geregelt (Art. 4 Dublin III-Verordnung). Neu sollen die Asylgesuchsteller nicht nur über die Anwendung der Dublin III-Verordnung, die Rangfolge der Kriterien, das persönliche Gespräch und die Möglichkeit zur Einlegung eines Rechtsmittels unterrichtet werden, sondern auch über die Konsequenzen

¹² Bei «DubliNet» handelt es sich um einen elektronischen Datenübermittlungs kanal zwischen den nationalen Asylbehörden. Es verwendet ein Datenübermittlungssystem, welches einen hohen Sicherheitsgrad für die übermittelten Daten über die Asylsuchenden garantiert.

der Aus- und Weiterreise. Zudem ist die Einführung einer gemeinsamen Informationsbroschüre («common leaflet») sowie einer speziellen Informationsbroschüre für unbegleitete minderjährige Gesuchsteller vorgesehen.

2.1.2.3 Präzisierung der Bestimmungen zur Wiederaufnahme des nationalen Asyl- resp. Wegweisungsverfahrens

Um sicherzustellen, dass der Grundsatz des effektiven Zugangs zum Asylverfahren gewahrt wird, präzisiert die Dublin III-Verordnung, dass der zuständige Dublin-Staat die Prüfung des Asylgesuchs abschliessen muss. Dies gilt, wenn eine betroffene Person ein zusätzliches Gesuch in einem anderen Dublin-Staat stellt oder sich während der Prüfung des Asylgesuchs unerlaubt im Hoheitsgebiet eines anderen Dublin-Staates aufhält (Art. 18 Abs. 2). Der zuständige Dublin-Staat muss sicherstellen, dass der Gesuchsteller den Abschluss der Prüfung seines Asylgesuchs beantragen kann. Bei Fällen, in denen der Gesuchsteller lediglich einen erstinstanzlichen Entscheid erhalten hat, muss der zuständige Dublin-Staat die Rechtsweggarantie gewähren.

2.1.2.4 Präzisierung des Rechtsweggarantie

Artikel 26 Absatz 2 Dublin III-Verordnung konkretisiert, dass der Wegweisungsentscheid eine Rechtsmittelbelehrung mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde enthalten muss. Zudem haben die Staaten sicherzustellen, dass die Betroffenen Informationen zur Rechtsberatung erhalten. Verfügt der Gesuchsteller nicht über eine Rechtsvertretung, so hat die Information über den Wegweisungsentscheid (mögliche Rechtsmittel, Fristen etc.) in einer für ihn verständlichen Sprache zu erfolgen (Abs. 3).

Artikel 27 Absatz 1 enthält das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel gegen einen Überstellungsbeschluss. Neu in die Dublin III-Verordnung aufgenommen wurde die Pflicht der zuständigen Behörden, über eine mögliche Aussetzung des Vollzugs der Wegweisung zu entscheiden und der betroffenen Person den Verbleib im Hoheitsgebiet bis zur Fällung der Entscheidung zu gestatten (Abs. 3). Zudem wurde das Recht auf rechtliche Beratung sowie bei Bedarf auf sprachliche Hilfe konkretisiert (Abs. 5). Die rechtliche Beratung ist auf Antrag der betroffenen Person unentgeltlich zu gewähren, falls die Person die Kosten nicht selber tragen kann und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Gegen die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege ist ein Rechtsmittel vorzusehen (Abs. 6).

2.1.2.5 Einführung einer Haft-Bestimmung

In die Dublin III-Verordnung wurde neu eine Bestimmung aufgenommen, welche die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens regelt. Der darin enthaltene Grundsatz legt fest, dass keine Person nur deshalb inhaftiert werden darf, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befindet (Art. 28 Abs. 1 Dublin III-Verordnung). Die Haft darf nur bei erheblicher Gefahr des Untertauchens zur Sicherstellung des Vollzugs angeordnet werden (Abs. 2). Kann die Überstellung nicht innerhalb von sechs Wochen durchgeführt werden, muss die betroffene Person aus der Haft entlassen werden (Abs. 3).

2.1.3 Einheit der Familie und Bedürfnisse unbegleiteter Minderjähriger sowie anderer schutzbedürftiger Personen

Das Recht auf Zusammenführung mit Familienangehörigen wurde auf diejenigen ausgeweitet, die subsidiären Schutz genießen (Art. 9 Dublin III-Verordnung) oder beantragt haben (Art. 10 Dublin III-Verordnung) und in einem anderen Dublin-Staat wohnen.

Neu vorgeschrieben wird die Zusammenführung mit «abhängigen»¹³ Familienangehörigen (Art. 16 Dublin III-Verordnung) und die Zusammenführung von unbegleiteten Minderjährigen mit Angehörigen, die für sie sorgen können. Diese beiden Aspekte wurden in die verbindlichen Zuständigkeitskriterien aufgenommen. So wurde das «Kindwohl» als ein vorrangiges Kriterium für die Zuständigkeitsprüfung bestimmt (Art. 6 Abs. 1 und 8 Dublin III-Verordnung) und dadurch der Grundsatz der Einheit der Familie gestärkt.

Zudem wurde die Definition des Begriffs «Familienangehörige» ausgeweitet (Art. 2 Bst. g Dublin III-Verordnung). Unter diesen Begriff fallen der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des Dublin-Staates, in dem er sich aufhält, für den Minderjährigen verantwortlich ist. Neu werden zudem die Begriffe «Verwandte» (Art. 2 Bst. h Dublin III-Verordnung) und «Minderjährige» (Art. 2 Bst. i Dublin III-Verordnung) definiert.

Um den Interessen unbegleiteter Minderjähriger und anderer schutzbedürftiger Personen während des Dublin-Verfahrens besser gerecht zu werden, wurde die für sie geltende Regelung klarer gefasst sowie zusätzliche Schutzvorschriften aufgenommen. So wurden neu Schutzgarantien für Minderjährige eingefügt (Art. 6 Dublin III-Verordnung). So werden u.a. Kriterien aufgeführt, welche die Dublin-Staaten bei der Würdigung des Kindwohls berücksichtigen müssen (Art. 6 Abs. 3). Zudem wird das Recht auf eine Vertretung festgeschrieben (Art. 6 Abs. 2). Weiter soll die Zusammenführung nicht nur mit der Familie im engeren Sinn, sondern auch mit anderen Verwandten, die sich in einem anderen Dublin-Staat aufhalten und für die Minderjährigen sorgen können, möglich sein (Art. 8 Abs. 1 und 2 Dublin III-Verordnung). Sind Familienmitglieder oder sonstige Verwandte nicht vorhanden, ist der Dublin-Staat zuständig, in dem der Antragsteller sein Gesuch gestellt hat, sofern dies seinem Wohl dient (Art. 8 Abs. 4 Dublin III-Verordnung).

2.1.4 Einführung eines Frühwarnmechanismus

Um zu vermeiden, dass Dublin-Staaten, die einem besonderen Migrationsdruck ausgesetzt sind, die Funktionalität des Dublin-Systems gefährden, wird ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung eingeführt (Art. 33 Dublin III-Verordnung). Durch diesen sollen problematische Situationen wie beispielsweise in Griechenland frühzeitig erkannt und wenn möglich verhindert werden. Dieser Frühwarnmechanismus ist zweistufig aufgebaut: Unterschieden wird zwischen dem präventiven Aktionsplan sowie dem Aktionsplan zur Krisenbewältigung.

¹³ Ein abhängiger Familienangehöriger ist ein Angehöriger, der auf die Unterstützung des Asylgesuchstellers angewiesen ist, oder ein Asylgesuchsteller, der auf die Unterstützung eines Familienangehörigen angewiesen ist.

Gelangt die europäische Kommission insbesondere auf Grundlage der vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) gesammelten Daten zum Resultat, dass die Anwendung der Dublin III-Verordnung durch einen Dublin-Staat z.B. aufgrund eines besonderen Drucks auf das Asylsystem beeinträchtigt sein könnte, spricht die europäische Kommission Empfehlungen aus. Sie fordert den betroffenen Dublin-Staat zur Ausarbeitung eines präventiven Aktionsplans auf (Abs. 1). Stellt sie auf Grundlage der Analyse des EASO fest, dass die festgestellten Mängel im Rahmen des präventiven Aktionsplans nicht behoben wurden oder sich eine Krise abzeichnet, kann die Kommission den betroffenen Dublin-Staat auffordern, innerhalb von drei Monaten einen Krisenbewältigungsaktionsplan auszuarbeiten (Abs. 3).

2.1.5 Ausweitung des Anwendungsbereichs

Schliesslich wurde der Anwendungsbereich der Dublin III-Verordnung auf diejenigen Personen ausgeweitet, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen. Damit wurde auch die Konformität mit der Richtlinie 2011/95/EU¹⁴ (sog. «Qualifikationsrichtlinie»), welche für die Schweiz nicht bindend ist, gewährleistet. Dieser internationale Schutz umfasst Personen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde. Die Terminologie wird durchgehend in der Dublin III-Verordnung angepasst.

2.2 Gesetzesänderungen aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

2.2.1 Notwendigkeit der Anpassung

Die neue Dublin III-Verordnung enthält zahlreiche direkt anwendbare Bestimmungen. Mit der Inkraftsetzung der Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen und im Rahmen der Übernahme der Dublin II-Verordnung wurde das Schweizer Recht in sehr beschränktem Umfang angepasst. Es wurden mehrere Dublin-relevante Bestimmungen in das Asylgesetz vom 26. Juni 1998¹⁵ (AsylG) und eine Bestimmung in das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005¹⁶ über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) aufgenommen.

Die Dublin III-Verordnung enthält teilweise zwar hinreichend konkrete Bestimmungen für eine unmittelbare Anwendung im Einzelfall, zu ihrer Umsetzung müssen jedoch einzelne Bestimmungen des AuG und des AsylG angepasst werden. Der überwiegende Teil der Dublin III-Verordnung erfordert keine gesetzlichen Anpassungen da das geltende Recht diesen Vorgaben bereits entspricht. Einige wenige Bestimmungen bedürfen nur geringfügiger Anpassungen.

Die nachfolgend beschriebenen Neuerungen der Dublin III-Verordnung bedingen zum Teil formellgesetzliche Anpassungen.

Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Neustrukturierung des Asylbereiches (Erlass 2) eröffnet; diese dauert bis zum 7. Oktober 2013. Die geplante Neustrukturierung wird durch die vorliegenden Weiterentwicklungen nicht in

¹⁴ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

¹⁵ SR 142.31

¹⁶ SR 142.20

Frage gestellt. Die Ziele der Dublin III-Verordnung entsprechen grundsätzlich den Zielen dieser Neustrukturierung, welche ebenfalls rasche und faire Asylverfahren sowie einen verbesserten Rechtsschutz für die Betroffenen vorsieht. Der Erlass 2 soll voraussichtlich im Februar 2014 vom Bundesrat verabschiedet werden. Das EJPD wird sicherstellen, dass die entsprechenden Vorlagen aufeinander abgestimmt werden.

2.2.2 Beantragte Regelung

Die mit der Übernahme der Dublin III-Verordnung vorzunehmenden Änderungen betreffen das AuG und das AsylG. Im AuG sind insbesondere Anpassungen im Bereich der Zwangsmassnahmen notwendig. Die wichtigste Änderung betrifft die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie deren Anordnung und Überprüfung im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Derzeit sind die Dublin-Hafttatbestände in Artikel 75 Absatz 1^{bis} AuG (Vorbereitungshaft) und Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 und 6 AuG (Ausschaffungshaft) geregelt. Die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft für das Dublin-Verfahren werden neu in separaten Bestimmungen geregelt (Entwurf Art. 75a und 76a).

Im AsylG muss die Wiederaufnahme des Verfahrens nach erfolgter Abschreibung aufgenommen werden. Zudem muss das in Artikel 107a AsylG geregelte Dublin-Verfahren im Bezug auf die aufschiebende Wirkung angepasst werden.

Schliesslich werden sowohl im AuG als auch im AsylG die Verweise auf die neue Dublin III-Verordnung nachgeführt.

2.2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.2.3.1 Bestimmungen des AuG

In diesem Kapitel werden die Änderungen des AuG erläutert, die mit der Umsetzung der Dublin III-Verordnung zusammenhängen.

Art. 64a

Abs. 1

Diese Bestimmung verweist im geltenden Recht auf die Dublin II-Verordnung. Durch die Übernahme der neuen Dublin III-Verordnung muss der Verweis entsprechend angepasst werden. Zudem wird der Verweis auf das DAA gestrichen, da sich eine Zuständigkeit aufgrund der Dublin III-Verordnung per Definition nur für einen Dublin-Staat ergeben kann und somit dieser Verweis nicht notwendig ist.

Art. 75

Abs. 1, Einleitungssatz

Die Änderung im Einleitungssatz ist rein redaktionell (Begriff «einer Person» lautet neu «eine Person», betrifft nur die deutsche Fassung).

Abs. 1^{bis}

Die Vorbereitungshaft bei Dublin-Fällen wird neu in Artikel 75a AuG geregelt. Dieser Absatz kann daher gestrichen werden.

Art. 75a Vorbereitungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Abs. 1

Im geltenden Recht kann die Vorbereitungshaft im Dublin-Verfahren erst dann angeordnet werden, wenn ein Dublin-Staat einem Ersuchen um Übernahme einer Person zugestimmt hat oder ein solches Ersuchen durch die Schweiz bei Vorliegen eines Eurodac-Treffers gestellt worden ist. Die Anordnung der Haft ist nur dann möglich, wenn die betroffene Person den bestehenden Bezug zu einem anderen Dublin-Staat gegenüber den schweizerischen Behörden verneint hat (Art. 75 Abs. 1^{bis} AuG).

In der Dublin III-Verordnung wird eine neue Haft-Bestimmung aufgenommen (Art. 28, vgl. hierzu auch Punkt 2.1.2.5). Da die Haftdauer und die Voraussetzungen für die Haftanordnung im AuG angepasst werden müssen, wird die Vorbereitungshaft im neuen Artikel 75a AuG (Entwurf) separat geregelt.

Die offene Formulierung von Artikel 28 Absatz 3 der Dublin III-Verordnung lässt die Beibehaltung verschiedener Haftarten im nationalen Recht zu. Die im AuG vorgesehenen Haftarten (Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft) müssen daher im Rahmen des neuen Dublin-Verfahrens nicht grundlegend angepasst werden. Anpassungsbedarf besteht hinsichtlich der Haftdauer und der Voraussetzung für die Haftanordnung.

Gemäss der Dublin III-Verordnung darf die Haft nur noch im Einzelfall bei erheblicher Gefahr des Untertauchens zur Sicherstellung des Vollzugs der Wegweisung (gemäss Dublin III-Verordnung «Überstellungsverfahren») angeordnet werden (Art. 28 Abs. 2 Dublin III-Verordnung). Artikel 75a Absatz 1 AuG nimmt diese Voraussetzung auf. Die zuständige Behörde kann die betroffene ausländische Person zur Sicherstellung der Wegweisung in Haft nehmen, wenn erhebliche Untertauchensgefahr besteht.

Die Dublin-Staaten sind frei, diese Untertauchensgefahr in ihrem nationalen Recht zu definieren. Sie muss jedoch auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen (Art. 2 Bst. n Dublin III-Verordnung). Diese Kriterien werden in den Buchstaben a und b von Absatz 1 aufgeführt; sie lehnen sich stark an die bis anhin geltenden Voraussetzungen für die Vorbereitungshaft an.

Buchstabe a nimmt Bezug auf dieselben Voraussetzungen, welche bereits für die heute geltende Vorbereitungshaft gelten. Weggelassen wurde dabei die Voraussetzung des rechtskräftigen Wiederrufs oder einer Nichtverlängerung der Bewilligung, da diese Fallkonstellation bei Dublin-Fällen nicht auftritt.

Buchstabe b entspricht dem geltenden Artikel 75 Absatz 1^{bis}. Analog geltenden Rechts soll die Vorbereitungshaft dann angeordnet werden kann, wenn die betroffene Person der zuständigen Behörde gegenüber verneint, dass sie in einem Dublin-Staat einen Aufenthaltstitel beziehungsweise ein Visum besitzt oder besessen oder ein Asylgesuch eingereicht hat

Abs. 2

Artikel 28 Absatz 3 Dublin III-Verordnung sieht für jede einzelne Etappe des Dublin-Verfahrens eine Höchstdauer der Haft vor.

Absatz 2 von Artikel 75a AuG regelt die maximale Dauer der Vorbereitungshaft in Fällen, in denen die ausländische Person, welche dem Dublin-Verfahren unterliegt, ein Asylgesuch in der Schweiz einreicht.

Bst. a

Die Haft ist so kurz wie möglich zu halten (Beschleunigungsgebot; Art. 28 Abs. 3 Dublin III-Verordnung). Bei asylsuchenden Personen¹⁷ darf sie ab Einreichung des Asylgesuchs bis zur Stellung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs (Art. 21 und 23 Dublin III-Verordnung) an den möglichen zuständigen Dublin-Staat höchstens einen Monat dauern.

Bst. b

Die Antwort des ersuchten Dublin-Staates hat ab Einreichung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Gesuchs zu erfolgen (Art. 21 und 23 Dublin III-Verordnung). Die Vorbereitungshaft darf in dieser Phase des Dublin-Verfahrens ebenfalls lediglich zwei Wochen betragen (Art. 28 Abs. 3 Dublin III-Verordnung).

Folglich beträgt die Höchstdauer für die gesamte Vorbereitungshaft für die beiden Etappen des Dublin-Verfahrens in Fällen, in denen die ausländische Person ein Asylgesuch einreicht, höchstens einen Monat und zwei Wochen.

Abs. 3

Die Dublin III-Verordnung sieht in Artikel 28 Absatz 3 keine explizite Höchstdauer der Vorbereitungshaft für ausländische Personen, die kein Asylgesuch gestellt haben¹⁸, vor. Die Dublin III-Verordnung weist in Absatz 3 des Artikels 28 lediglich darauf hin, dass die Artikel 21 (*Aufnahmegesuch*), 23 (*Wiederaufnahmegesuch bei erneuter Antragstellung im ersuchenden Mitgliedstaat*), 24 (*Wiederaufnahmegesuch, wenn im ersuchenden Mitgliedstaat kein neuer Antrag gestellt wurde*) und 29 (*Modalitäten und Fristen*) weiterhin entsprechend ihre Gültigkeit haben. Somit sind die einzelnen Dublin-Staaten frei zu entscheiden, wie sie die Vorbereitungs- (und Ausschaffungs-)Haft für diese Fälle regeln möchten.

Absatz 3 regelt die Dauer der Vorbereitungshaft für Fälle, in denen die dem Dublin-Verfahren unterliegende ausländische Person kein Asylgesuch einreicht und ein Eurodac-Treffer vorliegt. Aus Kohärenzgründen soll hier ebenfalls auf die spezifischen Etappen im Dublin-Verfahren Bezug genommen werden:

Bst. a

Artikel 24 Absatz 2 Dublin III-Verordnung sieht bei Wiederaufnahmeersuchen in Fällen, in denen kein neues Asylgesuch eingereicht wurde und eine Eurodac-Treffermeldung vorliegt, eine Frist von zwei Monaten vor, in welcher der ersuchende Dublin-Staat das Wiederaufnahmegesuch stellen muss. Der Fristenlauf beginnt ab der Eurodac-Treffermeldung.

Die Dauer der Vorbereitungshaft beträgt für diese Fälle bis zur Stellung des Wiederaufnahmeersuchens ebenfalls zwei Monate.

¹⁷ Ausländische Personen der Kategorie I gemäss Eurodac-Verordnung

¹⁸ Ausländische Personen der Kategorie III gemäss Eurodac-Verordnung

Bst. b

Die Antwort des ersuchten Dublin-Staates hat aufgrund der Eurodac-Treffermeldung ab Stellung des Wiederaufnahmegesuchs innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Gesuchs zu erfolgen (Art. 25 Abs. 1 und Art. 24 Dublin III-Verordnung). Die Vorbereitungsphase darf in dieser Phase des Dublin-Verfahrens ebenfalls lediglich zwei Wochen betragen.

Die Höchstdauer für die gesamte Vorbereitungsphase beträgt für die beiden Etappen des Dublin-Verfahrens in Fällen, in denen die ausländische Person kein Asylgesuch stellt und ein Eurodac-Treffer vorliegt, ab Erhalt der Eurodac-Treffermeldung bis zur Antwort auf das Ersuchen um Wiederaufnahme höchstens zwei Monate und zwei Wochen (vgl. Art. 24 Abs. 2 Dublin III-Verordnung).

Absatz 4

Absatz 4 regelt die Dauer der Vorbereitungsphase für Fälle, in denen die dem Dublin-Verfahren unterliegende ausländische Person kein Asylgesuch einreicht und andere Beweismittel als Angaben aus dem Eurodac-System vorliegen, aus welchen sich ergibt, dass ein anderer Dublin-Staat für die betreffende ausländische Person zuständig sein könnte.

Bst. a

Die Dublin III-Verordnung sieht bei Wiederaufnahmeersuchen in Fällen, in denen kein neues Asylgesuch eingereicht wurde und andere Beweismittel als Angaben aus dem Eurodac-System vorliegen, eine Frist von drei Monaten vor, in welcher der ersuchende Dublin-Staat das Wiederaufnahmegesuch stellen muss (Art. 24 Abs. 2). Der Fristenlauf beginnt ab dem Zeitpunkt, an welchem der ersuchende Dublin-Staat festgestellt hat, dass ein anderer Dublin-Staat für die betreffende Person zuständig sein könnte.

Somit beträgt die Dauer der Vorbereitungsphase für diese Fälle bis zur Stellung des Wiederaufnahmeersuchens ebenfalls drei Monate.

Bst. b

Die Antwort des ersuchten Dublin-Staates hat grundsätzlich innerhalb von einem Monat zu erfolgen (Art. 25 Abs. 2 Dublin III-Verordnung). Diese Frist wurde entsprechend in Buchstabe b aufgenommen.

In der Praxis wird diese Frist jedoch aufgrund der Dringlichkeit kürzer sein und in der Regel zwei Wochen betragen (vgl. Art. 21 Abs. 2 Dublin III-Verordnung).

Folglich beträgt die Höchstdauer für die gesamte Vorbereitungsphase für die beiden Etappen des Dublin-Verfahrens in Fällen, in denen die ausländische Person kein Asylgesuch stellt und andere Beweismittel als Angaben aus dem Eurodac-System vorliegen, höchstens vier Monate.

Art. 76

Abs. 1 Bst. b

Ziff. 1

Da Artikel 75 Absatz 1^{bis} aufgehoben wird, kann der Verweis auf diese Bestimmung gestrichen werden.

Ziff. 6

Ziffer 6 sah bis anhin einen objektivierten Haftgrund für eine kurzfristige Dublin-Haft vor. Die kantonalen Behörden konnten zur Sicherstellung des Vollzugs einer Wegweisung in den zuständigen Dublin-Staat eine Ausschaffungshaft bis zu 30 Tagen anordnen (Art. 76 Abs. 2 AuG).

Da die Ausschaffungshaft bei Dublin-Fällen neu in Artikel 76a AuG geregelt wird kann diese Ziffer gestrichen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die heutige vom Kanton ohne weitere Voraussetzungen angeordnete Ausschaffungshaft bis zu dreissig Tagen im Dublin-Verfahren nicht mehr möglich ist (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AuG).

Abs. 2 und 3

Da in Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 6 aufgehoben wird, ist der Verweis auf diese Bestimmung in Absatz 2 zu streichen. Zudem wird die Regelung, wonach die Hafttage an die Höchstdauer nach Artikel 79 AuG anzurechnen sind, aus redaktionellen Gründen neu in Absatz 3 aufgeführt.

Art. 76a Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Die Ausschaffungshaft stellt eine freiheitsentziehende Massnahme dar. Artikel 5 EMRK¹⁹ legt fest, dass der Freiheitsentzug einer gesetzlichen Grundlage bedarf, in einem rechtlich korrekten Verfahren erfolgen muss und für die Erreichung des Zwecks notwendig und verhältnismässig zu sein hat. Laut Rechtsprechung muss sie auf die Sicherung eines Wegweisungsverfahrens ausgerichtet sein²⁰. Es muss jeweils aufgrund sämtlicher Umstände geklärt werden, ob sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

Mit der Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung ändert sich an diesen Vorgaben für die neue Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens nichts. Auch die Dublin III-Verordnung sieht dieselben Voraussetzungen für die Anordnung der Haft vor (vgl. Art. 28 Abs. 2 und 3). Eine ausländische Person im Dublin-Verfahren darf nur zwecks Sicherstellung der Wegweisung in Haft genommen werden, sofern nach einer Einzelfallprüfung festgestellt wird, dass eine erhebliche Untertauchensgefahr besteht, die Haft verhältnismässig ist und weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam sind.

Das öffentliche Interesse am vorgeschlagenen Hafttatbestand liegt darin, den Vollzug von Weg- oder Ausweisungen bei einem missbräuchlichen Verhalten sicherstellen und vollziehen zu können. Bei den in Artikel 76a E-AuG genannten Fällen handelt es sich um ausländische Personen, für deren Asylgesuch oder Wegweisung ein anderer Dublin-Staat zuständig ist. Sie sind demnach nicht auf den Schutz der Schweiz angewiesen und müssen deshalb weggewiesen werden. Mildere Massnahmen zur Sicherung des Vollzugs einer Wegweisung wie z.B. die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 74 AuG sind wenig wirksam.

Die zuständige Behörde hat nach Artikel 80a E-AuG in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Anordnung der Ausschaffungshaft verhältnismässig (geeignet, erforderlich und verhältnismässig i.e.S.) ist.

¹⁹ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, SR 0.101).

²⁰ Urteil BGer 2C_249/2012

Abs. 1

Dieser Absatz hält fest, in welchen Fällen Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens angeordnet werden kann. Wie bereits erwähnt, sind die Dublin-Staaten frei, diese Untertauchensgefahr in ihrem nationalen Recht zu definieren. Die einzige Voraussetzung ist, dass die Untertauchensgefahr gemäss Artikel 2 Buchstabe n Dublin III-Verordnung auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruht. Diese Kriterien werden in den Buchstaben a und b dieses Absatzes aufgeführt und lehnen sich stark an die bis anhin geltenden Voraussetzungen für die Ausschaffungshaft in Artikel 76 AuG an. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die heutige vom BFM ohne weitere Voraussetzungen angeordnete Haft ab Empfangsstelle oder einem besonderen Zentrum (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG) bis zu dreissig Tagen im Dublin-Verfahren nicht mehr möglich ist (Art. 76 Abs. 1 Bst. 5 AuG).

Liegt ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid im Rahmen des Dublin-Verfahrens vor und wurde dieser in einer Empfangsstelle, in einem besonderen Zentrum (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG) oder im Kanton eröffnet, kann zur Sicherstellung des Vollzugs Ausschaffungshaft angeordnet werden. Absatz 1 Buchstaben a und b verweisen auf die im neuen Artikel 75a Absatz 1 AuG aufgeführten objektiven Kriterien, die zur Annahme der Untertauchensgefahr Anlass geben. Sie entsprechen weitgehend den Voraussetzungen, welche bereits heute für eine Anordnung der Ausschaffungshaft notwendig sind.

Abs. 2

Dieser Absatz regelt die maximale Dauer der Ausschaffungshaft. Diese kann nach Zustimmung des zuständigen Dublin-Staates oder nach Beendigung der aufschiebenden Wirkung eines allfällig eingereichten Rechtsmittels gegen einen Weg- oder Ausweisungsentscheid höchstens sechs Wochen dauern (Art. 28 Abs. 3 Dublin III-Verordnung). Bis anhin betrug hier die Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens 30 Tage (Art. 76 Abs. 2 AuG).

Der bis anhin geltende Grundsatz, wonach die Ausschaffungshaft so kurz wie möglich zu halten ist (sog. Beschleunigungsgebot), hat nach wie vor seine Gültigkeit.

Wie bereits im Rahmen der geltenden Vorschriften ist eine Verlängerung der Ausschaffungshaft nicht möglich (Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 4 Dublin III-Verordnung). Falls der Vollzug der Wegweisung im Rahmen des Dublin-Verfahrens nicht innerhalb von diesen sechs Wochen erfolgt, muss die betroffene Person aus der Ausschaffungshaft entlassen werden.

Art. 78

Abs. 3

Da die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens neu in Artikel 75a und 76a AuG geregelt wird und eine Durchsetzungshaft bei Dublin-Fällen nicht vorgesehen ist, muss der Verweis auf die Artikel 75, 76 und 77 neu formuliert werden. Materiell ändert sich an der Bestimmung nichts.

Art. 79

Abs. 1

Da die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens neu in Artikel 75a und 76a AuG geregelt wird und eine Durchsetzungshaft bei Dublin-Fällen nicht vorgesehen ist, muss der Verweis auf die Artikel 75, 76 und 77 neu formuliert werden. Materiell ändert sich an der Bestimmung nichts.

Die Höchstdauer der Haft (Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft) im Rahmen des Dublin-Verfahrens beträgt je nach Fallkonstellation maximal fünf Monate. Zudem ist eine Durchsetzungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens nicht vorgesehen. Aus diesem Grund wird in der Praxis eine Haft für alle Etappen des Dublin-Verfahrens, welche über fünf Monate hinausgeht, nicht möglich sein. Daher wurde verzichtet, im Gesetz festzuhalten, dass die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft an die maximale Haftdauer von sechs Monaten gemäss Artikel 79 AuG angerechnet wird.

Art. 80

Abs. 2^{bis}

Da die Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens neu in Artikel 76a geregelt und Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 6 aufgehoben wird, muss der entsprechende Verweis gestrichen werden. Zudem wird die Haftanordnung und -überprüfung im Rahmen des Dublin-Verfahrens aus Transparenzgründen in einer neuen Bestimmung (Art. 80a) geregelt.

Art. 80a Haftanordnung und Haftüberprüfung im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Artikel 80a E-AuG entspricht weitgehend dem geltenden Artikel 80 AuG.

Abs. 1

Wie in Artikel 80 wird die Haft von den Behörden des Kantons angeordnet, welche für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig sind.

Bst. a

Entscheide im Dublin-Verfahren sollen nach Möglichkeit während des Aufenthaltes in den Empfangsstellen oder in besonderen Zentren getroffen, eröffnet und durch die Behörden des Standortkantons vollzogen werden. Es ist daher sinnvoll, dass nicht der Standortkanton, sondern das Bundesamt für Migration (BFM) für die Anordnung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens zuständig ist, wenn sich die betroffene Person in einer Empfangsstelle oder in einem besonderen Zentrum nach Artikel 26 Absatz 1^{bis} AsylG aufhält.

Bst. b

Wurde die betroffene Person im Rahmen des Dublin-Verfahrens einem Kanton zugewiesen, ist dieser für die Anordnung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zuständig.

Abs. 2

Bst. a

Wird der Weg- oder Ausweisungsentscheid im Rahmen des Dublin-Verfahrens in einer Empfangsstelle oder einem besonderen Zentrum (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG) eröffnet, wird die Ausschaffungshaft (Art. 76a E-AuG) vom BFM angeordnet.

Bst. b

Wurde die ausländische Person einem Kanton zugewiesen, ist dieser für die Anordnung der Ausschaffungshaft zuständig. Dies entspricht dem geltenden Artikel 80 Absatz 1.

Abs. 3

Dieser Absatz entspricht materiell Artikel 80 Absatz 3. Da im Rahmen des Dublin-Verfahrens keine Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet wird, ist der Verweis auf diese Bestimmung nicht enthalten.

Abs. 4

Wie der bis anhin geltende Artikel 80 Absatz 2^{bis} regelt dieser Absatz die Zuständigkeit und das Verfahren zur Haftprüfung. Neu kann das BFM im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 75a und Art. 76a E-AuG) anordnen, wenn sich die betroffenen Personen in den Empfangsstellen oder in den besonderen Zentren (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG) aufhalten (Art. 80a Abs. 1 und 2 E-AuG). Absatz 4 hält fest, dass sich die Überprüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, wenn sie durch das BFM angeordnet wurde, nach den Artikeln 105, 108, 109 und 111 AsylG richtet.

Abs. 5

Die Zuständigkeit und das Verfahren zur Haftprüfung richtet sich nach den Bestimmungen desjenigen Kantons, in welchem die Ausschaffungshaft angeordnet wurde (Zuweisungskanton). Vorausgesetzt wird, dass die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren jederzeit überprüft werden kann. Dies entspricht der bis anhin geltenden Regelung von Artikel 80 Absatz 2^{bis}.

Abs. 6

Entspricht dem geltenden Artikel 80 Absatz 3.

Abs. 7

Entspricht dem geltenden Artikel 80 Absatz 4.

Abs. 8

Diese Bestimmung entspricht materiell weitgehend Artikel 80 Absatz 5. Eine Änderung gibt es lediglich beim Zeitpunkt der Stellung des erneuten Haftentlassungsgesuchs:

Bst. a

Im Dublin-Verfahren kann bei der Vorbereitungschaft nach Artikel 75a Abs. 2 ein erneutes Gesuch um Haftentlassung, wie bereits heute, nach einem Monat gestellt werden.

Bst. b

Bei der Vorbereitungshaft nach Artikel 75a Abs. 3 kann neu ein erneutes Gesuch um Haftentlassung nach zwei Monaten gestellt werden.

Bst. c

Die Dauer der Ausschaffungshaft nach Artikel 76a beträgt neu maximal sechs Wochen. Säge man für ein erneutes Gesuch um Haftentlassung die heutige längere Frist von zwei Monaten vor, wäre es faktisch nicht mehr möglich, während dieser Ausschaffungshaft ein erneutes Gesuch um Haftentlassung einzureichen.

Abs. 9

Diese Bestimmung bezüglich Beendigung der Haft entspricht materiell dem geltenden Artikel 80 Absatz 6.

Art. 109a

Abs. 2 Bst. b

Der Absatz 2 Buchstabe b von Artikel 109a AuG verweist heute auf die geltende Dublin II-Verordnung. Durch die Übernahme der neuen Dublin III-Verordnung muss der Verweis entsprechend angepasst werden.

2.2.3.2 Bestimmungen des AsylG

Art. 22

Abs. 1^{ter}

Einleitungssatz

Der Absatz 1^{ter} von Artikel 22 AsylG verweist heute auf die geltende Dublin II-Verordnung. Durch die Übernahme der neuen Dublin III-Verordnung muss der Verweis entsprechend angepasst werden.

Art. 35a Wiederaufnahme des Asylverfahrens nach erfolgtem Rückzug des Asylgesuchs

Um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewähren, muss der zuständige Dublin-Staat die Möglichkeit vorsehen, dass der Gesuchsteller den Abschluss der Prüfung seines Asylgesuchs beantragen kann (Art. 18 Abs. 2 Dublin III-Verordnung). Bei Fällen, in denen der Gesuchsteller lediglich einen erstinstanzlichen Entscheid erhalten hat, muss der zuständige Dublin-Staat zudem die Rechtsweggarantie gewähren.

Bis anhin regelte Artikel 35a AsylG Abschreibung und Nichteintreten nach Wiederaufnahme des Asylverfahrens. Diese Bestimmung sah vor, dass ein Asylverfahren wieder aufgenommen wird, wenn eine Person, deren Asylgesuch abgeschrieben wurde, erneut ein Asylgesuch stellt.

Da diese Bestimmung im Rahmen der letzten Asylgesetzrevision aufgehoben wurde²¹, muss eine neue Bestimmung eingeführt werden. Dieser Artikel führt neu aus,

²¹ Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes, BBl 2010 S. 4495.

dass in Fällen, in welchen eine Person ihr Asylgesuch während des laufenden Asylverfahrens zurückgezogen hat und das Verfahren dadurch abgeschlossen wurde, entweder schriftlich beantragen, dass die Prüfung ihres Asylgesuchs abgeschlossen wird oder erneut ein Asylgesuch stellen kann. Dies entspricht der Vorgabe von Artikel 18 Absatz 2 Unterabsatz 2 Dublin III-Verordnung

Art. 107a

Bis anhin sah Artikel 19 Absatz 2 der Dublin II-Verordnung vor, dass Beschwerden gegen den Entscheid, für die Prüfung des Asylverfahrens nicht zuständig zu sein, keine aufschiebende Wirkung bezüglich der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat haben. Dies galt nicht für den Fall, dass die Gerichte oder zuständigen Stellen im Einzelfall nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts anders entscheiden.

Neu müssen gemäss Artikel 27 Dublin III-Verordnung die zuständigen Behörden über eine mögliche Suspendierung des Wegweisungsvollzugs entscheiden und damit darüber, ob die betroffene Person bis zur Rechtskraft des Nichteintretensentscheids (NEE) im Hoheitsgebiet des betreffenden Dublin-Staates verbleiben darf. Dabei sieht die Dublin III-Verordnung in Artikel 27 Absätze 3 und 4 verschiedene Möglichkeiten vor, wie die einzelnen Staaten die aufschiebende Wirkung in ihrem innerstaatlichen Recht regeln können:

- Die Beschwerde ermöglicht es der betroffenen Person im Dublin-Staat zu verbleiben, bis über die Beschwerde entschieden wird (Absatz 3 Buchstabe a).
- Der Vollzug der Wegweisung wird automatisch suspendiert, bis das zuständige Gericht darüber entscheidet, ob die aufschiebende Wirkung gewährt werden soll (Absatz 3 Buchstabe b).
- Die betroffene Person hat die Möglichkeit, bei einem Gericht innerhalb einer angemessenen Frist um aufschiebende Wirkung der Beschwerde zu ersuchen (Absatz 3 Buchstabe c). Um einen wirksamen Rechtsbehelf zu garantieren, ist die Wegweisung solange auszusetzen, bis das zuständige Gericht über die aufschiebende Wirkung entschieden hat.
- Die zuständige Behörde beschliesst von sich aus, mit der Durchführung der Wegweisung bis zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung zuzuwarten (Absatz 4).

Mit der Inkraftsetzung des DAA wurde im AsylG Artikel 107a aufgenommen. Dieser sieht für das Dublin-Verfahren eine Ausnahme-Regelung zu Artikel 55 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)²² vor, wonach einer Beschwerde gegen NEE im Dublin-Verfahren keine aufschiebende Wirkung zukommt und damit der NEE sofort vollziehbar ist. Diese Praxis ging davon aus, dass Wegweisungen in einen anderen Dublin-Staat grundsätzlich zulässig und zumutbar sind.

In seinem Grundsatzurteil vom 2. Februar 2010²³ hielt das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) jedoch fest, dass der sofortige Vollzug der Gesetzesgrundlage entbehre und rechtswidrig sei. Den asylsuchenden Personen sei eine angemessene Frist zur Einreichung einer Beschwerde zu gewähren. Während dieser Frist dürfen NEE nicht

²² SR 172.021

²³ BVGE 2010/1

vollzogen werden. Seither wird den betroffenen Personen ab Eröffnung des NEE Dublin eine Ausreisefrist von fünf Arbeitstagen gewährt. Gleichzeitig wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, innert gleicher Frist ein Rechtsmittel zu ergreifen. Machen die betroffenen Personen davon Gebrauch, entscheidet das BVGer innerhalb von fünf Arbeitstagen über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung.

Die zum heutigen Zeitpunkt geltenden rechtlichen Gesetzesgrundlagen und Praxis würden somit den Anforderungen von Artikel 27 Absatz 3 Buchstabe c Dublin III-Verordnung entsprechen. Artikel 107a AsylG hat jedoch im Rahmen der letzten Asylgesetzrevision während der parlamentarischen Beratung eine Änderung erfahren. Laut dieser neuen Regelung kann die aufschiebende Wirkung nur noch beantragt werden, wenn eine konkrete Gefährdung im zuständigen Dublin-Staat besteht (bspw. zurzeit in Griechenland). Diese neue Bestimmung tritt voraussichtlich am 1. Januar 2014 in Kraft. Eine solche Einschränkung widerspricht jedoch der Formulierung von Artikel 27 Dublin III-Verordnung. Daher muss der noch nicht in Kraft getretene neue Artikel 107a AsylG erneut angepasst werden.

Abs. 1

Nach wie vor kommt der Beschwerde gegen einen NEE Dublin keine aufschiebende Wirkung zu.

Abs. 2

Gemäss Absatz 2 kann die asylsuchende Person innerhalb der Beschwerdefrist die Gewährung der aufschiebenden Wirkung beantragen.

Abs. 3

Das BVGer hat innerhalb von fünf Tagen nach Eingang des Antrags darüber zu befinden, ob die aufschiebende Wirkung gewährt wird. Wird die aufschiebende Wirkung durch das BVGer innerhalb von fünf Tagen nicht gewährt, kann die Wegweisung vollzogen werden.

Art. 108

Abs. 4

Da neu das BFM im Rahmen des Dublin-Verfahrens die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft (Art. 75a und Art. 76a E-AuG) anordnen kann, wenn sich die betroffenen Personen in den Empfangsstellen oder in den besonderen Zentren (Art. 26 Abs. 1^{bis} AsylG) aufhalten (Art. 80a Abs. 1 und 2 E-AuG), richtet sich die Zuständigkeit und das Verfahren zur Haftüberprüfung nach den Artikeln 105, 108, 109 und 111 AsylG. Aus diesem Grund ist in Artikel 108 Absatz 4 AsylG der Verweis auf die Bestimmungen im AuG zur Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft im Dublin-Verfahren (Art. 75a und Art. 76a E-AuG) entsprechend anzupassen.

3 Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Eurodac-Verordnung)

3.1 Inhalt der Verordnung (EU) Nr. 603/2013

Die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 hebt die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000²⁴ (Eurodac-Verordnung) auf und ersetzt sie. Die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 ist von der Schweiz im Rahmen des DAA übernommen worden und wird in der Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 angewendet.

Der Hauptzweck der Eurodac-Verordnung ist nach wie vor, die Nutzung der zentralen europäischen Datenbank zu regeln. Diese Datenbank enthält insbesondere die Fingerabdrücke der folgenden Personenkategorien:

- Asylsuchende Personen ab 14 Jahren (Daten der Kategorie I);
- Asylsuchende Personen ab 14 Jahren, die illegal über eine Schengen-Aussengrenze in einen Dublin-Staat eingereist sind und die nicht zurückgewiesen werden (Daten der Kategorie II).

Asylsuchende Personen ab 14 Jahren, die im Hoheitsgebiet eines Dublin-Staates aufgegriffen werden und über keinen erforderlichen Aufenthaltstitel verfügen (Daten der Kategorie III) sind vergleichbar mit Personen der Kategorie I.

Die Daten der Kategorie I werden mit den Daten im Zentralsystem abgeglichen und anschliessend in diesem System erfasst. Die Daten der Kategorie II werden ohne Abgleich im System erfasst. Die Daten der Kategorie III werden nicht im System erfasst und nur zu dem Zweck mit den Daten der Asylsuchenden abgeglichen, um zu prüfen, ob die Person im System bekannt ist. Die Bestätigung des Eurodac-Systems, dass eine Person in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch gestellt hat und dieses entweder hängig oder abgeschlossen ist, stellt gemäss Dublin-Verordnung ein Kriterium dar, um die Zuständigkeit des Dublin-Staates, der das Asylgesuch zuerst behandelt hat, festzustellen. Auch die erste illegale Einreise in einen Dublin-Staat ist eines der Kriterien zur Feststellung, welcher Dublin-Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist.

Mit der neuen Eurodac-Verordnung bleibt das grundsätzliche Funktionsprinzip des Eurodac-Systems unverändert. Die Verordnungsrevision bringt dennoch einige Neuerungen mit sich, die nachfolgend erläutert werden.

3.1.1 Übermittlung zusätzlicher Daten an das Zentralsystem

Die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und Personen, die beim illegalen Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden, sind die wichtigsten Daten, die an das Zentralsystem übermittelt werden. Weitere Daten wie der Ort und das Datum der Gesuchstellung oder des Aufgreifens, das Datum der Fingerabdruckabnahme sowie das Datum der Datenübermittlung müssen seit jeher in das Zentralsystem eingeliefert werden. Neu kommt gemäss Artikel 11 und 14 Absatz 2 der revidierten Eurodac-Verordnung der Benutzername der Behörde, welche die Daten

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S.1.

übermittelt («Operator User ID»), hinzu. Dies kann ein Code oder ein Name sein, der von der Schweiz zu bestimmen ist.

Ausserdem müssen von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Kategorie I), je nach Situation weitere Informationen gemäss Artikel 11 Buchstaben h–k der Eurodac-Verordnung erfasst werden. Im Fall der Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Person ist das Datum der Ankunft in der Schweiz im Zentralsystem einzugeben. Wenn eine Person die Dublin-Staaten erwiesenermassen für mehr als drei Monate verlassen hat, oder wenn die Wegweisung erfolgreich vollzogen worden ist, muss das Ausreisedatum erfasst werden. Wenn die Schweiz ihre Zuständigkeit anerkennt und bereit ist, den Antrag auf internationalen Schutz gemäss Artikel 17 der Dublin III-Verordnung zu prüfen, muss im Zentralsystem eingegeben werden, zu welchem Zeitpunkt dieser Entscheid erfolgt ist.

Ausserdem sieht die neue Eurodac-Verordnung in Artikel 9 vor, dass die Fingerabdrücke der Asylsuchenden spätestens 72 Stunden nach Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz an das Zentralsystem übermittelt werden müssen. Das Gleiche gilt für Personen, die bei ihrer illegalen Einreise in einen Dublin-Staat aufgegriffen werden. Diese 72-Stunden-Regel gilt jedoch nicht für Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die sich illegal in einem Dublin-Staat aufhalten. Denn diese Daten können im System nur abgeglichen, aber nicht erfasst werden (Art. 17 Eurodac-Verordnung). Die neu eingeführte Frist soll sicherstellen, dass die Dublin-Grenzstaaten insbesondere die illegalen Einreisen von Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum sorgfältig und rasch im Zentralsystem erfassen.

3.1.2 Datenmarkierung

Zurzeit sind die Daten von anerkannten Flüchtlingen im Zentralsystem gesperrt. Dies bedeutet, dass solche Daten nicht an die Dublin-Staaten übermittelt werden, wenn die Abfrage im System einen Treffer ergeben hat. Mit der Umsetzung der Revision der Eurodac-Verordnung sollen diese Daten freigegeben und markiert werden (Art. 18 Eurodac-Verordnung). Infolgedessen muss der Dublin-Staat, der einem Antragsteller Asyl oder Schutz gewährt, die Daten im Zentralsystem markieren. Ausserdem informiert das Zentralsystem alle Dublin-Staaten, die vorgängig Daten zu dieser Person übermittelt haben, damit sie ebenfalls eine Markierung vornehmen. Nach der Markierung werden die Daten von Personen, die internationalen Schutz erhalten haben, immer an den Staat übermittelt, der einen Abgleich der Fingerabdrücke wünscht. Diese Daten werden aber speziell gekennzeichnet, damit der besondere Status der betroffenen Person ersichtlich ist. Die Umwandlung der gesperrten Daten in markierte Daten im Rahmen der Umsetzung der Eurodac-Verordnung bringt einen hohen Arbeitsaufwand mit sich. Dank der Markierung werden Personen, denen von einem Dublin-Staat Schutz gewährt wurde, identifiziert werden können und es wird möglich sein, sie gestützt auf die Rückübernahmeabkommen in den betreffenden Staat rückzuführen.

Ausserdem ist die Markierung aufzuheben, wenn die neue Verordnung dies vorsieht. So werden die Daten aller Personen markiert, die internationalen Schutz beantragt und eine Aufenthaltsbewilligung gemäss AuG oder aufgrund der Asylgewährung erhalten haben, oder die vorläufig in der Schweiz aufgenommen wurden. Diese Markierung wird aufgehoben, wenn die Aufenthaltsbewilligung der betroffenen Person oder ihr Status in der Schweiz widerrufen wird oder abläuft. Die Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, werden erst zehn Jahre nach der Erfassung ihrer Fingerabdrücke automatisch gelöscht (Art. 10 Eurodac-

Verordnung). Eine vorzeitige Löschung der Daten einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, ist nur möglich, wenn diese Person die Staatsangehörigkeit eines Dublin-Staates erworben hat (Art. 13 Eurodac-Verordnung).

Die EU-Mitgliedstaaten können zudem inskünftig unter bestimmten Voraussetzungen zu Strafverfolgungszwecken auf die Eurodac-Daten zugreifen (vgl. Kap. 3.1.3). Markierte Daten werden drei Jahre nach Gewährung des internationalen Schutzes gesperrt, wenn sie für Behörden zu strafrechtlichen Zwecken bestimmt sind. Dies bedeutet, dass diesen Behörden keine Treffer mitgeteilt werden, wenn die gesuchte Person drei oder mehr Jahre zuvor internationalen Schutz erhalten hat. Die Daten müssen wieder verfügbar gemacht werden, wenn der Status der betroffenen Person widerrufen wird.

3.1.3 Zugriff auf Daten zu Strafverfolgungszwecken

Die neue Verordnung sieht in den Artikeln 5–7 und in Kapitel VI vor, dass die Mitgliedstaaten der EU unter bestimmten Voraussetzungen auf die Daten im Eurodac-System zugreifen können. Insbesondere darf die Abfrage der nationalen Datenbanken und der Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten in Anwendung des Beschlusses 2008/615/JI²⁵ und 2008/616/JI²⁶ zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Prümer Beschlüsse) keinen Treffer ergeben haben.

Die Bestimmungen der Eurodac-Verordnung über den Zugriff zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung stellen für die Schweiz wie für die anderen assoziierten Staaten keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands im Sinne des DAA dar. Diese Bestimmungen gelten für die Schweiz somit nicht. Sie hat wie die anderen assoziierten Staaten aber die Möglichkeit, eine Zusatzvereinbarung zur Übernahme der Bestimmungen der Eurodac-Verordnung über den Zugriff auf die Datenbank zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung abzuschliessen. Ausserdem wird die Schweiz mit der EU eine Vereinbarung über die Beteiligung an der Prüm-Zusammenarbeit abschliessen müssen, damit die schweizerischen Behörden einen effektiven Zugriff auf die Daten zu Strafverfolgungszwecken erhalten. Denn für eine Eurodac-Abfrage zu Strafverfolgungszwecken bedarf es vorgängig einer auf Prüm gestützten Abfrage. Die politischen Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zu diesen beiden Vereinbarungen sind noch nicht gefasst worden.

Ein möglicher Zugriff auf die Daten durch die Schweizer Polizei- und Justizbehörden im Kampf gegen Terrorismus und andere schwere Verbrechen wird voraussichtlich erst in ein paar Jahren möglich sein. Die anderen Dublin-Staaten sollten unserer Ansicht nach nicht berechtigt sein, zu Strafverfolgungszwecken auf die von der Schweiz im Eurodac-System erfassten Daten zuzugreifen. Dem Ersuchen der Schweiz, wonach die anderen Dublin-Staaten keinen Zugriff zu Strafverfolgungszwecken auf die von der Schweiz gelieferten Daten erhalten sollten, solange die Schweiz keinen entsprechenden Zugriff hat, Folge gegeben.

²⁵ Beschluss Nr. 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.

²⁶ Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12.

3.1.4 Fingerabdruckspezialist

Mit der revidierten Verordnung wird in Artikel 25 Absatz 4 eine neue Funktion eingeführt: Ein Fingerabdruckspezialist (Fachmann für Daktyloskopie) prüft umgehend die vom Eurodac gemeldeten Treffer. Falls die Prüfung durch diesen Spezialisten kein schlüssiges Resultat ergibt, muss dies so bald wie möglich, spätestens jedoch nach drei Arbeitstagen der Kommission und der für die europäischen Informatiksysteme zuständigen Agentur (IT-Agentur) mitgeteilt werden. Zudem ist das Prüfergebnis umgehend zu vernichten.

Das innerstaatliche Recht kann die Funktion und die Aufgaben des Fingerabdruckspezialisten bestimmen. Dieser muss jedoch besonders ausgebildet sein für den Abgleich von Fingerabdrücken. Die Schweiz kann somit selber bestimmen, wie sie diese zwingende Kontrolle in organisatorischer Hinsicht gestaltet.

3.1.5 Übermittlung der Daten

Artikel 35 der revidierten Eurodac-Verordnung regelt die Übermittlung der im System gespeicherten Daten. Eurodac-Daten dürfen nicht an einen Drittstaat, eine internationale Organisation oder eine private Stelle innerhalb oder ausserhalb der EU übermittelt werden. Nur die Staaten, welche die Dublin-Verordnung anwenden, dürfen diese Daten erhalten.

Hingegen dürfen Daten, die zu Strafverfolgungszwecken bereitgestellt wurden, nicht an Drittstaaten weitergegeben werden, wenn ein ernstzunehmendes Risiko besteht, dass die Weitergabe der Daten Folterung, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder andere Menschenrechtsverletzungen nach sich zieht. Diese Bestimmung betrifft die Schweiz nicht direkt, da sie zurzeit keinen Zugriff auf das System zu Strafverfolgungszwecken hat.

3.2 Gesetzesänderungen aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 603/2013

3.2.1 Notwendigkeit der Anpassung

Die neue Eurodac-Verordnung enthält zahlreiche direkt anwendbare Bestimmungen. Mit der Inkraftsetzung des SAA und DAA und im Rahmen der Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 wurde das Schweizer Recht in sehr beschränktem Umfang angepasst. Es wurden mehrere Eurodac-relevante Bestimmungen in das Schweizer Recht und insbesondere in das Ausländergesetz übernommen

Die Artikel 111a–111f AuG betreffen den Datenschutz und basieren im Wesentlichen auf der europäischen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG²⁷. Es wurde ein präzisierender Artikel bezüglich Eurodac eingeführt: Artikel 111i AuG definiert die zu erfassenden Daten wenn eine Person aufgegriffen wird, die aus einem Staat ausserhalb des Schengen-Raums illegal in die Schweiz einreist oder wenn eine Person sich illegal in der Schweiz aufhält. Diese Daten werden anschliessend über das BFM an das Eurodac-System übermittelt. Die Löschung der Daten wird ebenfalls geregelt. Gleichzeitig hat auch das AsylG eine Anpassung erfahren: Der neue Artikel 102a^{bis}, der dem Artikel 111i AuG ähnlich ist, trat am 12. Dezember 2008 in Kraft.

²⁷ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

Die in Kapitel 3.2 erläuterten Neuerungen der Eurodac-Verordnung erfordern teilweise eine formellgesetzliche Anpassung. Die Übermittlung zusätzlicher Daten an das Zentralsystem sowie die Einhaltung der 72-Stunden-Regel erfordern eine Anpassung der Artikel 102a^{bis} AsylG und 111i AuG. Gleichzeitig ist aufgrund der neu eingeführten Funktion eines Fingerabdruckspezialisten eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um zu bestimmen, wer diese Aufgabe übernimmt unter welchen Bedingungen sie allenfalls ausgelagert werden kann. Und schliesslich wäre – rein unter der Annahme, dass die Schweiz Zusatzvereinbarungen abschliesst, um Zugriff auf die Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken zu erhalten, und sich an der Prüm-Zusammenarbeit beteiligt – eine formellgesetzliche Anpassung zwingend erforderlich. Da die Artikel der Eurodac-Verordnung zum Zugriff auf die Daten zu Strafverfolgungszwecken keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen, wird zurzeit darauf verzichtet, die entsprechenden formellgesetzlichen Grundlagen vorzusehen. Was die Datenmarkierung betrifft, so ist die neue Verordnung direkt anwendbar und wird aus Gründen der Klarheit allenfalls auf Verordnungsstufe festgelegt.

Die strenge Regelung der Übermittlung von Daten aus dem Eurodac-System stellt eine spezielle Regelung in Bezug auf die Artikel 105, 111d AuG und 102c AsylG dar. Diese ermöglichen unter bestimmten Voraussetzungen die Übermittlung von Personendaten von Asylsuchenden oder Ausländerinnen und Ausländern an Drittstaaten und ans Ausland. Deshalb ist hier eine Anpassung der Rechtsordnung erforderlich. Es wird vorgeschlagen, in den Artikeln 111d AuG und 102c AsylG einen Absatz einzufügen, der diesen Grundsatz näher erläutert.

3.2.2 Beantragte Regelung

Die Anpassungen der Artikel 102a^{bis}, 102c AsylG sowie 111d und 111i AuG sind aufgrund der Änderungen der aktuell geltenden Eurodac-Verordnung erforderlich. Die Schweiz hat in dieser Hinsicht keinerlei Handlungsspielraum. Hingegen wird ein neuer Artikel 102a^{ter} AsylG bezüglich der Funktion des Fingerabdruckspezialisten vorgeschlagen. Diesbezüglich kann die Schweiz die Aufgaben und Kompetenzen des neu eingeführten Spezialisten frei bestimmen. Der neue Artikel soll dem BFM ermöglichen, in Zusammenarbeit mit den AFIS DNA Services des Bundesamtes für Polizei (Fedpol) die erforderliche Ausbildung des Spezialisten zu bestimmen. Der Bundesrat wird ausserdem über den Status und die administrative Angliederung des Spezialisten entscheiden.

3.2.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 111d Abs. 5 AuG (neu)

In einem neuen Absatz 5 muss in Einklang mit Artikel 35 der Eurodac-Verordnung vorgesehen werden, dass die Daten des Eurodac-Systems unter keinen Umständen Staaten übermittelt werden dürfen, die die Dublin-Verordnung nicht anwenden. So können Grossbritannien und Dänemark diese Daten im Rahmen der Schengen- oder Dublin-Zusammenarbeit nicht erhalten, wenn sie auf die Teilnahme an Dublin III verzichten. Der im AuG vorgesehene Absatz betrifft die Eurodac-Daten über Ausländerinnen und Ausländer, die an der Schweizer Grenze oder auf dem Gebiet der Schweiz aufgegriffen worden sind. Dieselbe Regelung muss auch ins AsylG aufgenommen werden, damit sie auch für die Asylsuchenden gilt. Gegenwärtig hat die Schweiz zu Strafverfolgungszwecken keinen Zugriff auf die Eurodac-Daten und es

ist nicht sinnvoll, die Datenübermittlung zu diesem Zweck an Staaten, die nicht durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden sind, hier zu regeln.

Art. 111i AuG

Abs. 1

Absatz 1 regelt bereits heute die Erfassung der Fingerabdrücke von ausländischen Personen, die aus einem Staat, der nicht durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, illegal in die Schweiz einreisen und nicht zurückgewiesen werden. Es handelt sich dabei um sogenannte Daten der Kategorie II.

Aufgrund einer Präzisierung in Artikel 14 Absatz 1 der neuen Eurodac-Verordnung muss Absatz 1 ergänzt werden. Von Personen, die nach ihrer illegalen Einreise in einen Dublin-Staat im Hoheitsgebiet dieses Staates verbleiben und nicht im Hinblick auf eine Ausschaffung oder Ausweisung während des gesamten Zeitraums zwischen ihrem Aufgreifen und der Wegweisung in Haft genommen werden, sind zwingend die Fingerabdrücke zu erfassen. Absatz 1 muss klar festhalten, dass für Personen, die in der Schweiz verbleiben, ohne dass Massnahmen zum Vollzug ihrer Wegweisung getroffen werden, neu eine Erfassung der Fingerabdrücke im Eurodac-System vorgesehen ist.

Abs. 2

Absatz 2 definiert die Daten, die an das Zentralsystem zu übermitteln sind, wenn gemäss Absatz 1 die Fingerabdrücke erfasst werden. Gemäss dem neuen Artikel 14 Absatz 2 der Eurodac-Verordnung sind weitere Daten zu erfassen, nämlich der Code oder das Benutzerkennwort; dies ist inskünftig unter dem neuen Buchstaben f des Absatzes 2 festgelegt.

Abs. 2^{bis}

Ein neuer Absatz 2^{bis} muss eingeführt werden, um der für die Dublin-Staaten geltenden Frist von 72 Stunden zur Übermittlung der Daten an das Zentralsystem Rechnung zu tragen. Die neue Eurodac-Verordnung sieht in Artikel 9 Absatz 1 vor, dass die Fingerabdrücke der Asylsuchenden spätestens 72 Stunden nach Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz an das Eurodac-System übermittelt werden müssen. Das Gleiche gilt für Personen, die bei ihrer illegalen Einreise in den Schengen-Raum von einem Dublin-Staat aufgegriffen werden, wenn diese Personen nicht im Hinblick auf eine Ausschaffung oder Ausweisung in Haft genommen werden und bis zu ihrer Ausschaffung im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates bleiben. Die Daten müssen spätestens 72 Stunden nach dem Datum des Aufgreifens der Person übermittelt werden (Art. 14 Abs. 2 Eurodac-Verordnung). Die Nichteinhaltung dieser 72-Stunden-Regel befreit den Mitgliedstaat hingegen nicht von der Pflicht zur Übermittlung der Daten.

Wenn eine Person, die bei ihrer illegalen Einreise in den Dublin-Raum aufgegriffen wird, länger als 72 Stunden in Haft genommen wird und wenn die entsprechenden Daten gemäss Absatz 1 erfasst werden, muss die Übermittlung der Daten an das Zentralsystem vor der Freilassung dieser Person erfolgen (Art. 14 Abs. 3 Eurodac-Verordnung).

Die neue 72-Stunden-Regel soll eine effektive und sorgfältige Anwendung der Eurodac-Verordnung gewährleisten, damit die Zuständigkeiten gemäss der Dublin III-Verordnung klar bestimmt werden können. Die Daten nach Absatz 2 sind zusammen mit den Fingerabdrücken zu übermitteln.

Abs. 2^{ter}

Wenn die Finger der betroffenen Person keine Erfassung der Fingerabdrücke in der für einen Abgleich nötigen Qualität zulassen, müssen die Fingerabdrücke erneut erfasst und spätestens 48 Stunden nach dieser erneuten Erfassung übermittelt werden. Das Gleiche gilt, wenn die Fingerabdrücke wegen des Gesundheitszustands der betroffenen Person oder wegen Massnahmen der öffentlichen Gesundheit nicht abgenommen werden können. Die Daten müssen dann erfasst werden, sobald die Hinderungsgründe weggefallen sind; dabei gilt ebenfalls eine Frist von 48 Stunden gemäss Artikel 14 Absatz 4 und 5 der revidierten Eurodac-Verordnung.

Abs. 2^{quater}

Wenn schwerwiegende technische Probleme die Übermittlung der Daten verunmöglichen, so wird nach Artikel 9 Absatz 2 der Eurodac-Verordnung eine Nachfrist von 48 Stunden gewährt, damit die Massnahmen zur Gewährleistung des einwandfreien Betriebs des Systems getroffen werden können. Die Massnahmen müssen die ununterbrochene Betriebsbereitschaft des System sicherstellen. Nach Artikel 4 Absatz 5 der Eurodac-Verordnung ist dafür ein nationaler Notfallplan zu entwickeln, der gegebenenfalls aktiviert werden kann.

Abs. 3

Absatz 3 sieht wie bereits heute vor (Abs. 3), dass die Grenzposten und die Ausländer- und Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden von Ausländerinnen und Ausländern, die über 14 Jahre alt sind und sich illegal in der Schweiz aufhalten, die Abdrücke aller Finger abnehmen können, um zu überprüfen, ob sie schon in einem anderen Staat, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, ein Asylgesuch gestellt haben (Daten der Kategorie III). Diese Daten werden wie bereits erwähnt nicht im Eurodac-System erfasst. Sie werden nur abgeglichen, damit die allfällige Überstellung der betroffenen Person in den für die Gesuchprüfung zuständigen Dublin-Staat oder in gewissen Fällen der Wegweisungsvollzug erfolgen kann.

Abs. 4

Absatz 4 sieht wie bereits heute vor, dass die nach den Absätzen 1, 2 und 3 erhobenen Daten dem BFM zur Weiterleitung an das Zentralsystem übermittelt werden. Die geltende Gesetzesgrundlage verweist nicht auf Absatz 1. Es erscheint jedoch wichtig, dass die darin genannten Fingerabdruckdaten ebenfalls inbegriffen sind, da diese an das System übermittelt werden. Absatz 4 hält klar fest, dass das BFM die nationale Kontaktstelle für die Übermittlung der Eurodac-Daten ist. Zu diesen Daten gehören auch die Fingerabdrücke der Personen, die bei ihrer illegalen Einreise über eine Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden.

Abs. 5

Die Daten, die gemäss den Absätzen 1 und 2 übermittelt werden, also die Daten der Kategorie II, werden bereits heute im Zentralsystem erfasst und zwei Jahre nach Erfassung der Fingerabdrücke automatisch vernichtet. Der geltende Absatz 5 verweist nicht auf Absatz 1. Diese Lücke gilt es zu schliessen. Artikel 16 der Eurodac-Verordnung sieht eine neue Frist für die Aufbewahrung der Daten vor. Neu müssen die Daten 18 Monate und nicht mehr zwei Jahre aufbewahrt werden. Die Aufbewahrungsdauer für Daten der Kategorie II wird somit auf 6 Monate verkürzt.

Die Daten einer Person, die an einer Aussengrenze aufgegriffen wird, bleiben somit während 18 Monaten im System registriert – es sei denn, diese Person habe die Staatsbürgerschaft eines Staates erworben, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, das Hoheitsgebiet der erwähnten Staaten verlassen oder einen Aufenthaltstitel erhalten. In diesen Fällen ist wie bereits heute eine vorzeitige Löschung vorgesehen.

Abs. 6

Absatz 6 verweist auf die Artikel 102b–102g AsylG, die auf die Verfahren nach den Absätzen 1–5 anwendbar sind. Die Artikel 102d, 102f und 102g AsylG wurden jedoch aufgehoben durch Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI über den Schutz von Personendaten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, in Kraft seit 1. Dezember 2010²⁸. Deshalb ist nunmehr lediglich auf die Artikel 102b, 102c und 102e AsylG zu verweisen.

Art. 102a^{bis} AsylG

Abs. 2

Absatz 2 ist anzupassen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Fingerabdrücke von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, wie die anderen erfassten Daten gemäss Artikel 9 der Eurodac-Verordnung spätestens nach 72 Stunden übermittelt werden müssen. Im gleichen Absatz ist die Erfassung einer weiteren Information vorzusehen, nämlich des Codes oder des Benutzernamens der Behörde, welche die Daten bearbeitet hat (neuer Buchstabe f).

Abs. 2^{bis}

Ein neuer Absatz 2^{bis} wird hinzugefügt, analog zu Absatz 2^{ter} von Art. 111i AuG. Wenn die Finger der betroffenen Person keine qualitativ einwandfreie Erfassung der Fingerabdrücke zulassen, sind die Daten innerhalb von 48 Stunden, nachdem eine erneute Erfassung möglich ist, zu übermitteln. Wenn der Gesundheitszustand der betroffenen Person oder Massnahmen der öffentlichen Gesundheit keine Erfassung der Fingerabdrücke zulassen, wird die Übermittlung der Daten innerhalb von 48 Stunden, nachdem die Erfassung wieder möglich ist, erwartet.

²⁸ AS 2010 3387 3418; BBl 2009 6749.

Abs. 2^{ter}

Dieser Absatz entspricht Artikel 11*i* Absatz 2^{quater} AuG. Mit besonderen Massnahmen soll die Wirksamkeit des Systems Eurodac sichergestellt werden. So wird bei schwerwiegenden technischen Problemen, die die Übermittlung der Daten verunmöglichen, eine Nachfrist von 48 Stunden gewährt, damit der nationale Notfallplan zur Gewährleistung des einwandfreien Betriebs des Systems umgesetzt werden kann.

Abs. 2^{quater}

Das BFM muss aufgrund von Artikel 11 Buchstaben h–k der Eurodac-Verordnung verschiedene weitere Informationen im Zentralsystem eingeben. Diese sind in Absatz 2^{quater} festgelegt.

Wenn eine Person, die im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 der Dublin III-Verordnung internationalen Schutz beantragt hat und nach ihrer Überstellung aufgrund eines Wiederaufnahmeentscheids im Sinne von Artikel 24 der Dublin-Verordnung im zuständigen Staat ankommt, muss der zuständige Staat das Ankunftsdatum erfassen. Wenn eine Person aufgrund eines Aufnahmeentscheids nach Artikel 22 der Dublin-Verordnung im zuständigen Staat ankommt, müssen alle in Artikel 11 der Eurodac-Verordnung vorgesehenen Daten im Zentralsystem erfasst werden. Zu diesen Daten gehören auch die Fingerabdrücke der betroffenen Person und das Ankunftsdatum. Das Datum der Gesuchstellung wird bereits früher durch den Staat, der die Überstellung veranlasst hat, eingegeben.

Ausserdem muss der Herkunftsstaat, sobald er feststellt, dass die Person, deren Daten an das Eurodac-System übermittelt wurden, sein Hoheitsgebiet verlassen hat, das Abreisedatum im Zentralsystem eingeben. Dies erleichtert die Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 5 der Dublin III-Verordnung, welche die Zuständigkeit eines Dublin III-Staates nach der Ausreise der betroffenen Person befristen. Die Zuständigkeit des Dublin-Staates erlischt, wenn eine Person, die sich in einem nicht abgeschlossenen Asylverfahren befindet, das Hoheitsgebiet der Dublin-Staaten für mindestens drei Monate verlassen hat. In diesem Fall wird das eingereichte Asylgesuch als neuen Antrag auf internationalen Schutz betrachtet. Verlässt eine Person einen Dublin-Staat aufgrund eines Wegweisungsentscheids infolge Ablehnung ihres Antrags auf internationalen Schutz gemäss Artikel 19 Absatz 3 der Dublin III-Verordnung, muss der zuständige Staat ausserdem das Abreisedatum im Zentralsystem erfassen. In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass der Dublin-Staat das Gesuch behandelt und seine Aufgabe erfolgreich ausgeführt hat. Somit ist seine Zuständigkeit aufgrund eines früheren Asylverfahrens gegenstandslos, wenn ein neuer Antrag auf internationalen Schutz eingereicht wird.

Zudem muss ein Dublin-Staat, der seine Zuständigkeit für die Behandlung eines Asylgesuchs im Sinne von Artikel 17 der Dublin-Verordnung beschliesst, im Zentralsystem eingeben, an welchem Datum er diesen Beschluss gefasst hat.

Abs. 3

Absatz 3 entspricht dem geltenden Absatz 3.

Art. 102a^{ter} Verifizierung der Fingerabdrücke im Eurodac

Ein neuer Artikel muss den Umfang der Aufgaben des Fingerabdruckspezialisten gemäss Artikel 25 Absatz 4 der Eurodac-Verordnung bestimmen. Gestützt auf Artikel 111i Absatz 4 AuG und 102a^{bis} Absatz 1 AsylG ist das BFM für den Datenaustausch mit dem Eurodac zuständig. Eine eventuelle Überprüfung müsste demnach beim BFM oder aber bei den AFIS DNA Services des Bundesamts für Polizei erfolgen.

Abs. 1

Absatz 1 sieht vor, dass ein Spezialist eine Prüfung der Fingerabdrücke sicherstellt, wenn die Abfrage im Eurodac-System einen Treffer ergeben hat. Falls ein Fehler festgestellt wird oder die Prüfung durch den Spezialisten kein schlüssiges Resultat ergibt, muss dies umgehend der Kommission und der IT-Agentur mitgeteilt werden. Ausserdem sind die Daten zu vernichten.

Der Bundesrat wird beauftragt, gestützt auf seine Kompetenz zur Organisation der Verwaltung zu bestimmen, wer genau in der Bundesverwaltung die Prüfung vornehmen wird. Er wird den Status und die administrative Angliederung des Fingerabdruckspezialisten festlegen. Er könnte dem BFM oder anderen Dienststellen des Bundes angegliedert werden, die Erfahrung mit solchen Aufgaben haben. So kämen etwa die AFIS DNA Services des Bundesamts für Polizei in Betracht. Die Modalitäten der Prüfung der Fingerabdrücke werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Abs. 2

Absatz 2 befasst sich mit den Qualifikationen, über die der Fingerabdruckspezialist verfügen muss. Die Eurodac-Verordnung legt keine spezifischen Kompetenzen fest und gibt den Staaten in dieser Hinsicht Entscheidungsfreiheit – auch wenn ausdrücklich festgehalten wird, dass dieser Spezialist für den Abgleich von Fingerabdrücken besonders ausgebildet sein muss. Es sollte dem BFM überlassen sein, die Qualifikationen dieses Spezialisten zu bestimmen, damit eine gewisse Flexibilität gewährleistet ist. Das BFM kann die Qualifikationen in Zusammenarbeit mit den AFIS DNA Services des Bundesamts für Polizei bestimmen.

Art. 102c Abs. 5 AsylG

Dieser neue Absatz konkretisiert die Bestimmung, wonach keine Daten aus dem Eurodac-System an einen Staat weitergegeben werden dürfen, der nicht an der Dublin-Zusammenarbeit beteiligt ist. Diese Bestimmung betrifft alle Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, in der Schweiz also alle Personen, die dem Asylgesetz unterstehen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Übernahme der Dublin III-Verordnung hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen für den Bund.

Für die Umsetzung der Anforderungen der neuen Eurodac-Verordnung sind verschiedene Anpassungen am bestehenden Informatiksystem notwendig. Die Kosten für die entsprechenden Informatikarbeiten werden auf eine Million Franken geschätzt. Diese sind durch den zweiten Verpflichtungskredit Schengen/Dublin abgedeckt und im Budget 2013 und 2014 bereits vorgesehen. Ausserdem führen die Erfassung zusätzlicher Daten im Zentralsystem und die Aufgaben der Fingerabdruckspezialisten zu einem zusätzlichen Personalbedarf, der zurzeit noch nicht genau beziffert werden kann. Sobald der Personalbedarf bestimmt ist, wird dem Bundesrat unabhängig vom vorliegenden Entwurf ein entsprechender Antrag unterbreitet.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Übernahme der Dublin III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone.

5 Rechtliche Aspekte der Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) Nr. 604/2013 und (EU) Nr. 603/2013

5.1 Verfassungsmässigkeit

5.1.1 Bundesbeschlüsse

Die Verfassungsmässigkeit der Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der Notenaustausche betreffend die Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und Nr. 604/2013 ist gestützt auf Artikel 54 Absatz 1 BV²⁹ gegeben, der dem Bund die allgemeine Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten zuweist und ihn zum Abschluss von Staatsverträgen ermächtigt. Die Kompetenz der Bundesversammlung zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Allerdings ist der Bundesrat dann allein zum Abschluss von Verträgen befugt, wenn ihm aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung oder eines völkerrechtlichen Vertrags die Zuständigkeit übertragen wurde oder wenn es sich um ein Abkommen von beschränkter Tragweite handelt (Art. 166 Abs. 2 BV; Art. 24 Absatz 2 Bundesgesetz über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG]³⁰; Art. 7a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]³¹). In den vorliegenden Fällen fehlt es an einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Ermächtigung für den Bundesrat; zudem handelt es sich nicht um Verträge mit beschränkter Tragweite. Somit ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der vorliegenden Notenaustausche zuständig.

²⁹ SR 101

³⁰ SR 171.10

³¹ SR 172.010

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3), dem fakultativen Referendum. Jeder Vertrag über die Übernahme einer Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann unter den in den Assoziierungsabkommen vorgesehenen Bedingungen von der Schweiz oder vom Rat der EU gekündigt werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 DAA). Die Übernahme der Dublin III-Verordnung und der Eurodac-Verordnung betrifft nicht den Beitritt zu einer internationalen Organisation. Bleibt also noch zu klären, ob die vorliegenden Notenaustausche wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, oder ob deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des ParlG sind unter rechtsetzenden Bestimmungen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die im innerstaatlichen Recht auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Die beiden Verordnungen sehen Weiterentwicklungen in Bezug auf die Funktionen des Dublin-Systems und der Eurodac-Datenbank vor. So sieht die Dublin III-Verordnung ein Verfahren vor, mit welchem nach objektiven Kriterien bestimmt wird, welcher Dublin-Staat für die Prüfung eines in einem Dublin-Staat gestellten Asylgesuchs zuständig ist. Die Eurodac-Verordnung regelt namentlich die Erfassung von besonders schützenswerten Personendaten im Rahmen eines Asylverfahrens oder wenn Personen ohne die erforderlichen Papiere in die Schweiz einreisen. Sie regelt auch, inwieweit die Dublin-Staaten berechtigt sind, Daten einzugeben und abzufragen.

Somit können mehrere direkt anwendbare Bestimmungen der vorliegenden Verordnungen als wichtige rechtsetzende Bestimmungen qualifiziert werden, da sie auf nationaler Ebene nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c und g BV ausschliesslich in der Form eines Bundesgesetzes im formellen Sinn erlassen werden können. Im vorliegenden Fall erfordert die Umsetzung der Verordnungen zudem eine Anpassung der Bundesgesetzgebung im formellen Sinn.

Aus diesen Gründen unterliegen die Bundesbeschlüsse über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Dublin III-Verordnung und die Eurodac-Verordnung dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können der notwendige Genehmigungsbeschluss über den Notenaustausch und die Gesetzesänderungen in denselben Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Im vorliegenden Fall ist für jede Verordnung ein Bundesbeschluss vorzusehen.

Die Schweiz wird der EU die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen spätestens am 3. Juli 2015 mitteilen müssen.

5.1.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die Übernahme dieser Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Die Übernahme der Dublin III- und Eurodac-Verordnung bringt insgesamt eine Verbesserung der Rechtsstellung der betroffenen ausländischen Personen mit sich. Die Änderungen stehen unter anderem im Einklang mit der EMRK und der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951³² über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967³³.

5.2 Teilweise vorläufige Anwendbarkeit von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

Gemäss Artikel 49 der Dublin III-Verordnung tritt diese auf EU-Ebene 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) in Kraft (19. Juli 2013). Angewendet wird sie indessen erst ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach ihrem Inkrafttreten; sie gilt ab diesem Zeitpunkt für alle Gesuche um Aufnahme oder Wiederaufnahme (1. Januar 2014).

Der Schweiz steht für die Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung grundsätzlich eine maximale Frist von zwei Jahren zur Verfügung, da diese durch das Parlament (und gegebenenfalls sogar das Volk) zu erfolgen hat. Würde die Schweiz diese Frist in Anspruch nehmen, könnten die neuen Dublin-Regeln im Verhältnis zur Schweiz jedoch erst rund 1,5 Jahre später zur Anwendung gelangen als in der EU. Dies dürfte zu Problemen und Verzögerungen in der Dubliner-Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den übrigen Dublin-Staaten führen.

Für die Eurodac-Verordnung stellt sich dieses Problem aufgrund der darin vorgesehenen Zwei-Jahres-Frist für deren Umsetzung indessen nicht. Gemäss Artikel 46 wird die Eurodac-Verordnung erst ab dem 20. Juli 2015 angewendet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz die Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung bis zu diesem Datum abgeschlossen hat.

Es wird daher aus den nachstehenden Gründen vorgeschlagen, die direkt anwendbaren Bestimmungen der Dublin III-Verordnung ab dem Zeitpunkt der Anwendung der Dublin III-Verordnung in der EU ab dem 1. Januar 2014 vorläufig anzuwenden. Dies gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 DAA, wonach die Schweiz in Fällen, in denen sie über eine zweijährige Übernahme- und Umsetzungsfrist verfügt, Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands ab dem Zeitpunkt, zu dem diese für die EU-Mitgliedstaaten anwendbar werden, «wenn möglich» vorläufig anwendet.

Die Bestimmungen der Dublin III-Verordnung, welche direkt anwendbar sind, bedürfen keiner Umsetzung auf Gesetzesstufe und stehen mit keiner Gesetzesnorm des heute geltenden Rechts in Widerspruch.

Sie betreffen das Dublin-Verfahren mit den anderen Dublin-Staaten (namentlich Kapitel 2–4, 7–9 der Dublin III-Verordnung), bilden dadurch ein einheitliches Ganzes und lassen sich entsprechend klar von den nicht direkt anwendbaren Bestimmungen abgrenzen.

Somit ist im vorliegenden Fall eine (teilweise) vorläufige Anwendung der Dublin III-Verordnung grundsätzlich möglich, sofern die EU mit dieser nur partiellen vorläufigen Anwendung einverstanden ist. Entsprechend muss die Zustimmung der EU vor der vorläufigen Anwendung zu diesem Vorgehen eingeholt werden.

³² Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.30**).

³³ Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR **0.142.301**).

Im Folgenden wird geprüft, ob eine vorläufige Anwendung der direkt anwendbaren Bestimmungen der Dublin III-Verordnung auch rechtlich zulässig ist. Nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Diese Voraussetzungen sind vorliegend aus folgenden Gründen erfüllt: Da rund 40% aller Asylgesuche in der Schweiz Dublin-Fälle sind und die Schweiz gestützt auf das DAA bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen konnte, als sie selbst übernehmen musste, ist eine funktionierende Dublin-Zusammenarbeit vital für das Schweizer Asylsystem. Bei der vorgeschlagenen teilweisen vorläufigen Anwendung der Dublin III-Verordnung käme es bei der Durchführung der Dublin-Verfahren in der Übergangsphase zwischen der Inkraftsetzung der Dublin III-Verordnung in der EU und der definitiven Übernahme und Umsetzung der Verordnung in der Schweiz zu keinen Abgrenzungsproblemen, da die Zuständigkeitskriterien und Fristen für alle Dublin-Staaten dieselben wären. Zudem könnte die Schweiz bereits ab diesem Zeitpunkt vom neuen, leistungsfähigeren Dublin-System (kürzere Fristen, klarere Regelungen der Zuständigkeit, Beweislasterleichterung, etc.) profitieren. Und Personen, welche dem Dublin-Verfahren unterliegen, könnten von diversen neuen Rechten (z.B. Informationsrechten) Gebrauch machen. Ohne teilweise vorläufige Anwendung der Dublin III-Verordnung würden im Dublin-Raum während bis zu 1 ½ Jahren unterschiedliche Regelungen Anwendung finden, was für die Schweiz (wie auch für die übrigen Dublin-Staaten) nicht praktikabel ist und die bestehenden guten Beziehungen der Schweiz zu den übrigen Dublin-Staaten aufs Spiel setzen könnte. Zudem könnte dadurch das gute Funktionieren der Dubliner Zusammenarbeit insgesamt gefährdet werden, was zu Ausgleichsmassnahmen der EU oder sogar zu einer Aussetzung des DAA führen könnte (Art. 4 Abs. 3 und 4 DAA).

Das Argument der zeitlichen Dringlichkeit ist im vorliegenden Fall ebenfalls gegeben, da ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren (inkl. erforderliche Gesetzesanpassungen) innerhalb von sechs Monaten nicht realisierbar ist.

Die erforderlichen Voraussetzungen gemäss Artikel 7b Absatz 1 RVOG für eine vorläufige Anwendung des Notenaustausches betreffend die Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung (besondere Dringlichkeit, Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz) sind vorliegend somit ebenfalls gegeben.

Folgende Bestimmungen der Dublin III-Verordnung, die einer Gesetzesanpassung bedürfen, können erst nach Abschluss des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der Genehmigung der Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung durch das Parlament (und gegebenenfalls das Volk) Anwendung finden:

- Artikel 18 Absatz 2,
- Artikel 27 Absatz 3 Buchstabe c,
- sowie Artikel 28.

Der Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Dublin III-Verordnung muss schliesslich nach Beginn der vorläufigen Anwendung innerhalb von sechs Monaten der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 7b Abs. 2 RVOG).