



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**A-Post**

Staatssekretariat für Migration  
Frau Helena Schaer und  
Frau Sandrine Favre  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Zug, 10. März 2015 hs

**Verordnung über die Anpassung verschiedener Verordnungen aufgrund von Neuerungen  
bezüglich dem Dublin/Eurodac-Acquis  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Auftrag des Bundesrates haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Verordnung Stellung zu nehmen. Gestützt auf ein internes Mitberichtsverfahren nehmen wir diese Gelegenheit gerne innert Frist wahr.

Aufgrund der Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin ist die Schweiz verpflichtet, die neuen Verordnungen Dublin III und Eurodac zu übernehmen und ihr innerstaatliches Recht entsprechend anzupassen. Wir sind mit diesen Änderungen grundsätzlich einverstanden, auch wenn diese die Tätigkeit der kantonalen Migrationsämter namentlich beim Wegweisungsvollzug teilweise erschweren werden. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Rechte von Minderjährigen sind jedoch Anpassungen in die Vorlage eingeflossen, die nach den Vorgaben der Verordnungen Dublin III und Eurodac nicht zwingend notwendig sind und nach unserer Einschätzung kaum durchführbar sein werden. In diesen Punkten stellen wir die nachfolgend genannten Änderungsanträge. Weitere Änderungen sind sodann unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten erforderlich.

**1. Zur Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsyIV1)**

**Anträge zu Art. 7 AsyIV1:**

1. Es sei ein neuer Art. 7 Abs. 2<sup>ter</sup> AsyIV1 wie folgt einzufügen: *«Jeder unbegleiteten minderjährigen asylsuchenden Person wird für die Kurzbefragung nach Art. 26 Abs. 2 AsyIG im Bundeszentrum eine Rechtsvertretung zugewiesen, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet. Die Rechtsvertretung erfüllt auch die Aufgaben der Vertrauensperson.»*

2. Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylV1 sei am Schluss wie folgt zu ergänzen: *«Das Mandat der Vertrauensperson endet zudem mit der Veranlassung einer vormundschaftlichen Massnahme oder mit dem Eintritt der Volljährigkeit der betroffenen Person.»*

### **Begründung:**

Die wichtigste Neuerung der Dublin III-Verordnung betrifft die Stärkung der Rechte für unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Der neue Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylV1 bestimmt, dass die Tätigkeit der Vertrauensperson bereits mit der Kurzbefragung (BzP) nach Art. 26 Abs. 2 AsylG beginnt. Diese Kurzbefragung findet unmittelbar nach der Einreichung des Asylgesuchs in den Zentren des Bundes – und somit vor einer Kantonszuweisung – statt. Im zweiten Abschnitt auf Seite 10 des erläuternden Berichts wird präzisiert, dass ein Dublin-Verfahren generell immer eröffnet wird, da die Schweiz prüfen muss, welcher Dublin-Staat für die in seinem Hoheitsgebiet eingereichten Asylgesuche zuständig ist. Neu ist vorgesehen, dass die Vertrauensperson die minderjährige Person ab der Eröffnung eines Dublin-Verfahrens bis zum Abschluss des Verfahrens (Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat oder Aufnahme eines nationalen Verfahrens) begleiten muss. Somit muss bereits bei der ersten Befragung zur Person (BzP) eine Vertrauensperson bestimmt werden.

Gemäss dem neuen Art. 17 Abs. 3 Bst. d AsylG sollen die zuständigen kantonalen Behörden für die Dauer des Dublin-Verfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson bestimmen. Hier sehen wir erhebliche Umsetzungsprobleme in der Praxis. Einerseits muss gemäss Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylV1 neu bereits für die Kurzbefragung, welche noch vor der Kantonszuweisung in den Zentren des Bundes stattfindet, eine Vertrauensperson eingesetzt werden. Andererseits soll für die Einsetzung dieser Vertrauensperson die kantonale Behörde zuständig sein, obwohl sich die asylsuchende minderjährige Person zu diesem Zeitpunkt noch im Bundeszentrum aufhält. Weiter führt der erläuternde Bericht aus, dass die Vertrauensperson bis zum Abschluss des Verfahrens, also bis zur Überstellung der betroffenen Person in den zuständigen Dublin-Staat zu gewährleisten ist. Da im Normalfall nach dem Aufenthalt im Bundeszentrum eine Kantonszuweisung in einen anderen Kanton erfolgt, würde gemäss dem vorgeschlagenen Wortlaut die ursprünglich (wohl vom Standortkanton des Bundeszentrums) eingesetzte Vertrauensperson auch nach der Zuweisung in den neuen Kanton zuständig bleiben. Dies ist wenig sinnvoll. Diese Widersprüche liessen sich nur lösen, wenn alle minderjährigen Asylsuchenden jeweils dem Standortkanton der Bundeszentren zugewiesen würden. Dies würde für die Standortkantone der Bundeszentren jedoch eine massive organisatorische und finanzielle Mehrbelastung zur Folge haben, da sich der Bund nicht an den Kosten, welche durch die Einsetzung der Vertrauensperson anfallen, beteiligt.

Als Lösung schlagen wir vor, dass während des Aufenthalts in den Bundeszentren durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Rechtsvertretung eingesetzt wird, so dass die Begleitung während der ersten Befragung sichergestellt ist. Dies entspricht Art. 5 und 25 der Testphasenverordnung vom 4. September 2013 (TestV). In der AsylV1 ist daher der Wortlaut von Art. 5 und 25 TestV entsprechend in einem neuen Art. 7 Abs. 2<sup>ter</sup> AsylV1 zu übernehmen. Die Einsetzung einer Vertrauensperson durch die Kantone sollte wie bis anhin unverzüglich

nach der Kantonszuweisung erfolgen. Somit erfolgt nach der Kantonszuweisung ein Wechsel bei der Begleitung der minderjährigen asylsuchenden Person von der Rechtsvertretung zur Vertrauensperson.

Weiter weisen wir darauf hin, dass in der AsylV1 der Hinweis fehlt, dass das Mandat der Vertrauensperson mit der Veranlassung einer vormundschaftlichen Massnahme oder mit dem Eintritt der Volljährigkeit der betroffenen asylsuchenden Person endet. Art. 7 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylV1 ist daher gemäss unserem Antrag 2 zu ergänzen.

## **2. Zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE)**

### **Antrag zu Art. 88a VZAE:**

Es sei ein neuer Art. 88a Abs. 6 VZAE wie folgt aufzunehmen:

*«Auf die Einsetzung einer Vertrauensperson kann verzichtet werden, wenn dies von der minderjährigen Person ausdrücklich gewünscht wird und dadurch das Wegweisungsverfahren erheblich beschleunigt werden kann.»*

### **Begründung:**

In Anlehnung an die Verordnungsanpassungen zur Stärkung des Schutzes von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden sollen auch unbegleitete Minderjährige im Ausländerbereich einen erhöhten Schutz erhalten. So sieht der neue Art. 88a VZAE vor, dass die Vertrauensperson eine unbegleitete minderjährige Person im Wegweisungsverfahren und bei einer Administrativhaft beraten und vertreten soll. Diese Vertretung soll während des ganzen Verfahrens andauern.

In der Praxis handelt es sich dabei um einen Anwendungsfall, welcher öfters bei der Anhaltung von Minderjährigen im Zusammenhang mit Einbruchdiebstählen vorkommt. Dabei verzichten die Migrationsbehörden in der Regel auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen (bzw. es erfolgt eine Untersuchungs- und nicht eine Administrativhaft) und nicht selten melden sich Verwandte oder andere Personen aus dem Umfeld der Minderjährigen, welche sich um eine möglichst zeitnahe kontrollierte Ausreise bemühen. Hinzu kommt, dass es sich bei unbegleiteten Minderjährigen oftmals um junge Erwachsene handelt, welche gemäss ihren eigenen Angaben in wenigen Monaten volljährig werden. Analog Art. 25 TestV sollte deshalb die betroffene Person auf die Einsetzung einer Begleitung verzichten können. Um dem erhöhten kinderrechtlichen Schutz nachzukommen, sollte jedoch nur dann auf die Anordnung einer Vertrauensperson verzichtet werden können, wenn dadurch eine erhebliche Beschleunigung des Wegweisungsverfahrens (frühere Ausreise) erzielt werden kann. Daher ist der neue Art. 88a VZAE mit einem zusätzlichen Absatz 6 gemäss unserem Antrag zu ergänzen.

Im Übrigen möchten wir in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass sich bereits heute junge Erwachsene im Wissen um die Verfahrensvorzüge als Minderjährige ausgeben. Zwar können die Behörden im Wegweisungsverfahren mittels wissenschaftlicher Methoden das Alter der Person prüfen (Art. 88a Abs. 1 VZAE), jedoch nimmt diese Prüfung einerseits einige Zeit in Anspruch und andererseits ist eine genaue Bestimmung des Alters auch mit den wissenschaftlichen Methoden nicht möglich. Abweichungen von bis zu drei Jahren sind im zulässigen Bereich und gelten nicht als Beweis für eine falsche Altersangabe.

### **3. Zur Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten vom 11. August 1999 (AsylV3)**

#### **Anträge zu Art. 6b AsylV3:**

1. Der Verweis auf Art. 32 der Dublin III-Verordnung sollte in Absatz 1 gestrichen, jedoch in Absatz 2 explizit aufgenommen werden.
2. In Absatz 2 sei zu konkretisieren, dass es sich hier um die Datenübermittlung unmittelbar vor Durchführung einer Überstellung gemäss Art. 32 der Dublin III-Verordnung handelt und sich das Verfahren nach Art. 32 der Dublin III-Verordnung richtet. Der Bezug zu Absatz 1 sei in Absatz 2 entsprechend zu streichen.
3. Die Möglichkeit der Datenübermittlung per Fax sei ersatzlos aus dem erläuternden Bericht zu streichen.
4. In der AsylV3 sowie im erläuternden Bericht sei zu präzisieren, wie das in Art. 32 Abs. 3 der Dublin III-Verordnung statuierte Arztgeheimnis durch die datenbearbeitenden Angestellten zu gewährleisten ist.

#### **Anträge zu Art. 11a AsylV3:**

5. In Absatz 1 sei das Erfordernis, sich über die Identität ausweisen zu müssen, so umzuformulieren, dass die gesuchstellende Person die zu ihrer Identifizierung erforderlichen Angaben einreichen muss.
6. Die Abnahme der Fingerabdrücke und ihre unverzügliche Löschung sei aus Transparenzgründen zwingend im Zusammenhang mit den Voraussetzungen der Geltendmachung des Auskunftsrechts in Art. 11a AsylV3 zu erwähnen.

#### **Begründung:**

1. Absatz 1 statuiert eine Pflicht zur Übermittlung von Personendaten und Daten über den körperlichen und geistigen Gesundheitszustand an einen Dublin-Staat und verweist dabei auf Art. 31 und 32 der Dublin III-Verordnung. Art. 32 der Dublin III-Verordnung macht die Übermittlung von Gesundheitsdaten vor der unmittelbaren Durchführung einer Überstel-

lung indes von der ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person abhängig. Da die Pflicht zur «aktiven Information» nur in Art. 31 der Dublin III-Verordnung geregelt ist, sollte in Absatz 1 beim Hinweis auf das anzuwendende Verfahren der Verweis auf Art. 32 der Dublin III-Verordnung gestrichen werden. Art. 32 der Dublin III-Verordnung ist stattdessen explizit in Absatz 2 zu erwähnen. Der erläuternde Bericht ist entsprechend anzupassen.

2. Auch gestützt auf Art. 31 der Dublin III-Verordnung können Gesundheitsdaten übermittelt werden. Hier besteht aber eine aktive Pflicht zur Übermittlung. Der Bezug zu Absatz 1 ist in Absatz 2 demnach zu streichen. Der erläuternde Bericht ist entsprechend anzupassen.
3. Der erläuternde Bericht erwähnt auf Seite 13 die Übermittlung des entsprechenden Arztberichts vor Durchführung der Überstellung mittels Fax. Die Fax-Übermittlung des körperlichen oder geistigen Gesundheitszustands verbunden mit der Information, dass es sich um eine zu überstellende asylsuchende Person handelt, erfüllt die strengen Anforderungen an die Datensicherheit nicht. Diese Daten sind ausschliesslich in das «DubliNet» einzuspeisen und verschlüsselt zu übermitteln. Im Falle von Dringlichkeit kann die Einspeisung der Daten telefonisch im Empfängerland angekündigt werden.
4. Bei der Übermittlung des Arztberichts mittels «DubliNet» zwischen den Gesundheitsbehörden der Kantone bzw. dem Dublin Office des SEM und dem empfangenden Dublin-Staat stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass die Arztberichte ausschliesslich zwischen Angehörigen von Gesundheitsberufen, die der ärztlichen Verschwiegenheit unterliegen (vgl. Art. 32 Ziff. 3 der Dublin III-Verordnung), bearbeitet werden. Der erläuternde Bericht – wie auch die Dublin III-Verordnung an sich – ist in diesem Punkt zu unspezifisch. Speist eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter des Dublin Office des SEM den Arztbericht in das «DubliNet» ein, so wird das Arztgeheimnis verletzt. Gleiches gilt, wenn der Arztbericht im Empfängerstaat von Personal, das nicht dem Berufsgeheimnis unterstellt ist, entgegengenommen wird. In der Vorlage muss daher präzisiert werden, wie das Arztgeheimnis bei der Übermittlung von Gesundheitsdaten konkret zu wahren ist.
5. Absatz 1 sieht vor, dass sich die betroffenen Personen für ein Auskunftsgesuch «über ihre Identität» ausweisen müssen. Dieser im Datenschutzrecht üblicherweise geltende Grundsatz greift im Asylbereich ins Leere. In der überwiegenden Zahl der Fälle gelangen Asylsuchende ohne jegliche Identitäts-/Ausreisepapiere in die Schweiz. Art. 29 der Eurodac-Verordnung verwendet denn auch eine andere Formulierung, nämlich «die zur Identifizierung (...) erforderlichen Angaben». Eine gesuchstellende Person kann also ihre Identität auf anderem Wege als mittels eines amtlichen Ausweises darlegen. Absatz 1 ist daher in diesem Sinne anzupassen. Ansonsten wird die Geltendmachung des Auskunftsrechts für die Asylsuchenden im Vorherein praktisch verunmöglicht.

6. Die Eurodac-Verordnung verlangt für ein Auskunftsgesuch zwingend die Abnahme von Fingerabdrücken. Diese dürfen nur im Rahmen des Auskunftsgesuchs bearbeitet werden und sind anschliessend unverzüglich zu löschen. Aus Transparenzgründen muss diese Bearbeitung besonders schützenswerter Daten sowie die sofortige Löschung nach Erledigung des Auskunftsgesuchs in der AsylV3 Erwähnung finden.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Zug, 10. März 2015

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler  
Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an:

- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Sicherheitsdirektion
- Datenschutzstelle
- Direktion des Innern
- Amt für Migration
- Zuger Polizei
- [helena.schaer@sem.admin.ch](mailto:helena.schaer@sem.admin.ch) und [sandrine.favre@sem.admin.ch](mailto:sandrine.favre@sem.admin.ch)