



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

## **PER E-MAIL**

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

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 12. November 2024

## **Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes). Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. August 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

### **1 Einleitung**

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die übergeordnete Zielsetzung dieser Verordnungen, die irreguläre Migration einzudämmen und eine gerechte Lastenverteilung unter den EU-Mitgliedstaaten zu fördern. Gleichzeitig weisen wir auf die erheblichen personellen und finanziellen Auswirkungen hin, die insbesondere die kantonalen Behörden betreffen werden. Diese Belastungen müssen bei der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden.

### **2 Zusätzliche Belastungen**

#### **2.1 Erfassung und Verwaltung illegal eingereister Personen:**

Die Erfassung biometrischer Daten wird durch die neuen Vorgaben erheblich erweitert:

##### **Personeller Mehraufwand:**

Die kantonalen Behörden müssen neu die biometrischen Daten von allen illegal eingereisten Personen, einschliesslich Minderjähriger ab dem sechsten Altersjahr, erfassen. Dies erfordert zusätzliche personelle Kapazitäten, insbesondere wegen der zunehmenden Anzahl erkennungsdienstlicher Erfassungen oder des ansteigenden Organisations- oder Zeitaufwands, da bei Minderjährigen jeweils eine Vertrauensperson hinzuzuziehen ist.

**Finanzieller Mehraufwand:**

Der finanzielle Mehraufwand beschränkt sich auf die zusätzlichen Materialkosten für die erkennungsdienstliche Erfassung oder allenfalls externe Vergabe des Auftrags unter Kostenfolge bei eigenen beschränkt zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.

**2.2 Haft und Anwesenheitspflichten (Art. 73a und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG):**

Die Einführung neuer Haftvorschriften und Anwesenheitspflichten bringt sowohl organisatorische als auch finanzielle Herausforderungen mit sich, nämlich:

**Personeller Mehraufwand:**

Die erweiterte Überwachungspflicht für Personen, die ihre Ausreisefrist nicht einhalten, erfordert zusätzliche personelle Ressourcen. Besonders problematisch ist der Umstand, dass rückzuführende Personen, insbesondere in Familienverbänden, oft untertauchen. Dies stellt erhöhte Anforderungen an die Überwachung;

**Finanzieller Mehraufwand:**

Zusätzliche Kosten entstehen durch den Bedarf an spezialisierten Haftplätzen und Einrichtungen, die insbesondere für Familien geeignet sind. Diese spezifischen Anforderungen erhöhen den Aufwand erheblich.

**2.3 Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet (Art. 9c AIG und Art. 21 AsylG):**

Das neue Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet, welches alle illegal im Land aufhältigen Personen betrifft, erfordert einen erheblichen Mehraufwand, nämlich:

**Personeller Mehraufwand:**

Die umfassende Überprüfung, wie sie im Gesetz vorgesehen ist, wird zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung für alle kantonalen Polizeikörper führen. Es kann mit einem Mehraufwand von mehreren hundert Stunden pro Jahr gerechnet werden, allein durch die Überprüfung und den Transport inhaftierter Personen;

**Finanzieller Mehraufwand:**

Neben den zusätzlichen Personalkosten wird auch die Schaffung weiterer Haftplätze und die dafür notwendige Infrastruktur erhebliche finanzielle Mittel erfordern.

**2.4 Begleitung von Asylsuchenden zu einem Bundesasylzentrum (BAZ):**

Asylsuchende müssen neu durch die Kantonspolizei oder andere Organe bis zu den Bundesasylzentren (BAZ) begleitet werden. Dies führt zu Mehraufwand, nämlich:

**Personeller Mehraufwand:**

Die damit verbundenen Transporte zu den Zentren, die in Städten wie Basel oder Chiasso liegen, stellen eine erhebliche personelle Belastung dar. Es wird geschätzt, dass dies zusätzliche hunderte Stunden pro Jahr in Anspruch nehmen könnte;

**Finanzieller Mehraufwand:**

Abgesehen von den personellen Kosten stellen hier auch die notwendigen zusätzlichen Transportmittel und die Haftung für Zwischenfälle während des Transports finanzielle Herausforderungen, dar.

**2.5 Kosten für Solidaritätsmassnahmen im Rahmen der EU-Relocation-Programme**

Sollte der Kanton im Rahmen der EU-Relocation-Programme zusätzliche Asylsuchende aufnehmen müssen, entstehen ebenfalls erhebliche finanzielle Belastungen, nämlich:

**Finanzieller Mehraufwand:**

Es wird geschätzt, dass die Aufnahme von 100 zusätzlichen Asylsuchenden etwa 10 Millionen Franken kosten würde. Diese Summe umfasst Sozialhilfe, Integrationsmassnahmen sowie weitere unterstützende Dienstleistungen über mehrere Jahre.

### 3 **Stellungnahme zu spezifischen Verordnungen**

#### 3.1 **Verordnung (EU) 2024/1351 – Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR-Verordnung)**

Die *AMMR-Verordnung* regelt u.a. die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren; dabei ist sie nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz. Verbindlich sind vor allem jene Abschnitte, welche die aktuell geltende Dublin III-Verordnung ersetzen. Die Übernahme dieser Verordnung führt gerade im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, die die Migrationsbehörden direkt betreffen. Während die Verkürzung der Vorbereitungsfrist von sieben auf vier Wochen für die Migrationsbehörden vermutlich mit keinen grösseren Herausforderungen verbunden ist, wird die Reduktion der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen den jetzt schon grossen Zeitdruck weiter verschärfen, insbesondere bei ausreisepflichtigen Personen, die nicht kooperieren und in der Folge sämtliche Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen (müssen).

Da die Anpassung dieser verkürzten Fristen aufgrund der Entwicklung des Dublin-Besitzstandes jedoch für die Schweiz verbindlich ist, erscheint es umso wichtiger, dass der neue geschaffene Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst extensiv/grosszügig ausgelegt und in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt wird, dass er insbesondere auch bei Personen, die wiederkehrend (klein-)kriminell werden und so das System und die Gesellschaft herausfordern, zur Anwendung gelangen kann. Dasselbe gilt auch für die neue geschaffene Voraussetzung der Dublin-Haft "Fluchtgefahr" anstelle der bisherigen "erhebliche Untertauchungsgefahr". Die Umsetzung sollte so erfolgen, dass die zuständigen Behörden über ein möglichst weites Ermessen verfügen. Nur so können sie die Aufgaben im Vollzug auch weiterhin zeitnah und effizient erledigen.

#### 3.2 **Verordnung (EU) 2024/1359 – Krisenverordnung**

Die *Krisenverordnung* sieht für den Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks, einer höheren Gewalt – wie etwa einer Pandemie – oder einer Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten, verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und Abweichungen von den Regelungen vor. Unter anderem ist auch ein Solidaritätsmechanismus geplant, dem sich die Schweiz freiwillig anschliessen kann. Entscheidend ist hier, dass solche Ausnahmen, Abweichungen und Solidaritätsmechanismen nicht als Automatismus ausgestaltet werden dürfen. Die Schweiz muss sich vorbehalten, die sich jeweils stellenden Rahmenbedingungen analysieren zu können und über die Umsetzung dieser Instrumente autonom entscheiden zu können.

#### 3.3 **Verordnung (EU) 2024/1349 – Rückkehrverfahrensverordnung**

Diese neue Verordnung ist zwar eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und somit bindend für die Schweiz, jedoch muss die Schweiz das darin vorgesehene Wegweisungsverfahren nicht anwenden und entsprechend auch nicht umsetzen. Denn dies ist nur verlangt, wenn die assoziierten Staaten nach nationalem Recht ein dem in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Grenzverfahren äquivalentes Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen vorsehen. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall, daher sollte auf Weiterungen verzichtet werden.

#### 3.4 **Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358**

Mit der revidierten Eurodac-Verordnung wird das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt und es werden zahlreiche zusätzliche Daten erfasst (u. a. Foto, Name, Alter, Nationalität, Daten von Dublin-Überstellungen, Rückführungen). Zudem werden zusätzliche Kategorien eingeführt, in welchen die Personen je nach Art ihrer Ankunft registriert werden (z. B. irregulärer Aufenthalt, Search and Rescue, Personen mit vorübergehendem Schutzstatus). Gemäss Umsetzung in Artikel 109I Abs. 1 AIG sollen durch das BAZG

(Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit) aufgegriffene unbegleitete Minderjährige (sog. UMA) den kantonalen Behörden zur Erfassung der biometrischen Daten übergeben werden, da die Kantone für die Erfassung eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Dies erachten wir als unnötigen, administrativen Zwischenschritt. Analog dem heutigen Verfahren bei Wegweisungsverfügungen könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche dann eine Vertrauensperson beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann anschliessend durch das BAZG sichergestellt werden.

### **3.5 Verordnung (EU) 2024/1356 – Überprüfungsverordnung**

Die Überprüfungsverordnung sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussen-grenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder allenfalls Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren umfasst die Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken (Sicherheitscheck) und einen Gesundheit-scheck. Die Umsetzung dieser Verordnung bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit diver-ser Akteure und entsprechende Prozessabläufe. Das Staatssekretariat für Migration hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die erst vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen hat. Daher ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, detailliert Stellung zu nehmen. Da es von grosser Bedeutung ist, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, um das weitere Prozedere, insbesondere ein Rückkehrverfahren, einzuleiten, sollte diese Kompetenz dem BAZG übertra-gen werden. Eine Übertragung an die kantonalen Behörden wäre ineffizient, zu zeitaufwändig und würde zu prozessualen Leerläufen führen.

## **4 Fazit**

Wir begrüssen die Bestrebungen der EU, die irreguläre Migration effektiver zu bewältigen, und befürworten grundsätzlich die Teilnahme der Schweiz an diesen Bemühungen. Dennoch sehen wir in der innerstaatlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen Optimierungspotenzial.

Insbesondere im Bereich der Dublin-Haft und der Durchführung von Asylverfahren stellen die verkürzten Fristen und die neuen Haftgründe Herausforderungen dar. Wir sind der Ansicht, dass eine flexible und grosszügige Auslegung dieser Haftgründe, wie die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und die Fluchtgefahr, notwendig ist, um die Effizienz im Vollzug zu wahren. Zudem sollte die Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung möglichst ohne zusätzliche administrative Zwischenschritte erfolgen, um Verzögerungen zu vermeiden.

Die Übernahme der EU-Verordnungen bringt für die Kantone jedoch erhebliche personelle und finanzielle Belastungen mit sich, insbesondere in den Bereichen Polizei, Asyl und Migration sowie soziale Unterstützung. Deshalb halten wir es für unerlässlich, dass der Bund die Kan-tone bei der Umsetzung dieser Massnahmen finanziell unterstützt und die notwendigen Res-sourcen zur Verfügung stellt, um die zusätzlichen Anforderungen effektiv zu bewältigen.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

  
Res Schmid  
Landammann



  
lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- helena.schaer@sem.admin.ch;
- gael.buchs@sem.admin.ch;
- michelle.truffer@sem.admin.ch;
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch