



EFD, Oberzolldirektion
Grenzwachtkorps, Stabsdienste
Monbijoustrasse 40
3003 Bern
sebastien.poretti@ezv.admin.ch

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 27. Januar 2017

Stellungnahme zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache (Schengen-Weiterentwicklung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache (Schengen-Weiterentwicklung). Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die SP begrüsst vor dem Hintergrund der humanitären Katastrophe im und am Mittelmeer alle Bestrebungen der Schweiz, zusammen mit der EU den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung zu stärken. Das Teilprojekt, alle Schengen-Mitgliedstaaten solidarisch am Aufbau eines erweiterten und gestärkten europäischen Grenzschutzes zu beteiligen findet die Unterstützung der SP. Sie begrüsst deshalb die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache durch die Schweiz.

Die SP verbindet die Zustimmung zur Vorlage mit der Erwartung, dass der Bundesrat weiterhin seinen Einfluss geltend macht, eine europäische Flüchtlingspolitik zu entwickeln, die an den Schengen-Aussengrenzen unmissverständlich darauf abzielt, Leben zu retten, die Menschenrechte und Würde der Flüchtlinge zu achten und ein faires Asylverfahren zu ermöglichen sowie die Reisefreiheit und Sicherheit innerhalb Europas zu gewährleisten. All diese Ziele sind allein durch eine Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit und einer gerechten Verteilung der Lasten zu erreichen.

Die SP fordert den Bundesrat gleichzeitig auf, auf der Grundlage dieser Vorlage den finanziellen und personellen Einsatz zur Unterstützung der besonders exponierten Staaten an der Schengen-Aussengrenze zu verstärken und darüber hinaus weitere Schritte einzuleiten, um den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung in der europäischen Migrationspolitik zu konkretisieren.

Die Hintergrund

Wir erleben gegenwärtig die grösste Flüchtlingskatastrophe seit Ende des Zweiten Weltkrieges. [Laut dem UNO-Flüchtlingshilfswerk UNHCR](#) hat sich die Anzahl der Menschen auf der Flucht seit 2006 mehr als verdoppelt. Inzwischen sind über 65 Millionen Menschen auf der Flucht.

Nirgendwo auf der Welt ist die Flucht derart gefährlich wie am Mittelmeer. Nach [Angaben](#) der Internationalen Organisation für Migration IOM verloren 2016 weltweit 7495 MigrantInnen ihr Leben auf der Flucht. Weitaus gefährlichster Ort ist das Mittelmeer, wo 2016 ein erneuter trauriger Höhepunkt erreicht wurde. 5079 Flüchtlinge überlebten den Versuch nicht, das Mittelmeer zu überqueren. Weitere 1124 Menschen verloren ihr Leben auf ihrer Flucht durch die Sahara und in Nordafrika. 2017 ging das Sterben ungebremst weiter. In der ersten Hälfte Januar schafften 2876 Flüchtlinge die gefährliche Fahrt übers Mittelmeer, 219 verloren aber ihr Leben oder gelten als vermisst. Fast jeder zwölfte bezahlte somit den Versuch der Überfahrt mit seinem Leben.

Für die SP ist klar: Die zynische Inkaufnahme des Todes von Tausenden von Menschen auf der Flucht muss ein Ende finden. Dies ist eine Aufgabe, der sich ganz Europa zusammen mit den Anrainerstaaten stellen muss. Das Mittelmeer darf nicht weiterhin das Massengrab von Menschen auf der Flucht sein. Es liegt in der gemeinsamen Verantwortung der europäischen Staaten, dass die EU-Südstaaten migrationspolitisch nicht sich selber überlassen werden.

Nach wie vor ist die Dublin-Verordnung in Kraft, wonach das Erstaufnahmeland alle Flüchtlinge zurücknehmen muss. Italien hat sich dieser Pflicht lange entzogen, indem es Menschen auf der Flucht ohne Registrierung durchgewinkt hat. Damit das aufhört, hat die EU Italien im Sommer 2015 versprochen, innerhalb von zwei Jahren 40 000 Asylsuchende in andere Mitgliedstaaten umzuverteilen.

Doch das Programm funktioniert nicht. Bis Ende 2016 sind [laut UNHCR](#) erst 2654 Flüchtlinge aus Italien nach Deutschland, Luxemburg, Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien und der Schweiz umverteilt worden – mickrige 6,7% der versprochenen Quote. Dies ist für Italien eine grosse Enttäuschung, hat doch unser südlicher Nachbar gestützt auf das Versprechen der Dublin-Mitgliedstaaten, Italien solidarisch zu unterstützen, seine Praxis seither geändert und die überwiegende Mehrheit der neu ankommenden Personen tatsächlich registriert. 2016 trafen [laut UNHCR](#) übers Mittelmeer mehr Bootsflüchtlinge in Italien ein als je zuvor: 181 436, 18% mehr als 2015.

Während Italien also sein Versprechen eingehalten hat und für Gesamteuropa eine gewaltige Solidaritätsleistung erbringt, haben Frankreich, die Schweiz und Österreich ihre Grenzen dicht gemacht und schicken von Italien registrierte Asylsuchende konsequent als „Dublin-Fälle“ nach Italien zurück. Die Anzahl rückgeschaffte „Dublin-Fälle“ ist wesentlich höher als die im Rahmen des „Relocation“-Programms umverteilt und übernommenen Flüchtlinge.

Die Solidaritätskrise in Europa überwinden

Das muss sich ändern. Denn für die SP ist klar: Kein Land kann für den ganzen europäischen Kontinent die Flüchtlingsfrage allein lösen. Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung ist nicht allein ein moralisches, sondern auch ein praktisches Gebot. In der Flüchtlings- und Migrationspolitik gibt es in Europa allein mit zusätzlicher Solidarität auf mehreren Ebenen eine Lösung:

- Solidarität mit den Flüchtlingen im Einklang mit unseren Grundwerten – wie es beispielsweise die italienische Marine vorlebt, wenn sie jeden Tag Leben auf See rettet;
- Solidarität mit Drittländern, die sehr viel mehr Flüchtlinge als wir beherbergen – z. B. über unsere humanitäre Hilfe in den Flüchtlingslagern im Libanon und dem Programm «Schutz in den Herkunftsregionen» („Protection in the Region“), wo die Schweiz im Horn von Afrika sowie im Mittleren Osten entsprechende Programme lanciert hat;
- Solidarität an den Aussengrenzen – das Schweizer Grenzwachtkorps machte 2011 mit der Entsendung von drei Experten an die Kollegen in Italien einen ersten wichtigen, wenn auch völlig ungenügenden Schritt;

- Solidarität mit den Ländern an vorderster Front – insbesondere Italien, Griechenland oder Bulgarien – und das bedeutet, Ausrüstung und Personal an den Hotspots bereitzustellen. Der andauernde Mangel an Experten, die über das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) nach Griechenland vermittelt werden sollen, damit die Umverteilungsmassnahmen umgesetzt werden können, bedarf besonders dringender Aufmerksamkeit;
- Solidarität mit all den Ländern, die sich an rechtlich verbindliche Entscheidungen gebunden fühlen und diese tatsächlich umsetzen;
- Solidarität bei der Einhaltung gemeinsamer hoher Standards, beispielsweise zu Fingerabdrücken, zu gerichtlicher Zuständigkeit, zu Asylverfahren und Aufnahmebedingungen oder auch zu Rückführungen. Die Reform des Asylpaketes, inklusive Dublin, muss zur Priorität werden.
- Und natürlich Solidarität mit den Ländern, die die Flüchtlinge integrieren müssen.

Solidarität ist ein Grundprinzip der Schengen-Dublin-Mitgliedstaaten und keine Rosinenpickerei. Eine „à la carte“-Solidarität führt uns in eine Sackgasse. Unabhängig davon, wie wir es nennen, was wir brauchen, geht es um eine „effektive“ Solidarität, gleichzeitig und auf allen Ebenen.

Die SP erwartet von der Schweiz, dass sie ihren Beitrag erbringt, um die tiefgreifende Solidaritätskrise, die wir gegenwärtig in Europa erleben, zu überwinden. Denn damit sind grundlegende Fragen der friedlichen und menschenrechtlichen Zukunft unseres Kontinentes verbunden.

Die relativ ruhige Lage in der Ägäis und die erstaunlich seltenen Schlagzeilen über die Lage in Italien ist kein Beweis dafür, dass die Probleme gelöst wären. Vielmehr liegt sehr viel Arbeit vor uns. Die SP erwartet, dass die Schweiz gemeinsam mit den anderen Schengen-Dublin-Mitgliedstaaten den Schwerpunkt auf das Erzielen von Ergebnissen legt und auf unnötige ideologische Debatten verzichtet.

Mehr Solidarität im Teilprojekt Grenz- und Küstenschutz – worum es geht

Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen über die neue europäische Grenz- und Küstenwache bildet ein positives Beispiel für einen kleinen Schritt in Richtung europäischer Solidarität und für eine rasche Entscheidungsfindung in Rat, Kommission und Parlament. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache konnte bereits im [Oktober 2016](#) ihre Arbeit aufnehmen. Rat und Parlament hatten sich am 14. September 2016 auf die Verordnung (EU) 2016/1624 geeinigt. Es erforderte somit nur neun Monate, um vom Gesetzentwurf bis zur Verabschiedung und Inkraftsetzung zu gelangen.

Die Verordnung (EU) 2016/1624 bildet Teil eines umfassenden Massnahmenpaketes, das die Europäische Kommission am 15. Dezember 2015 für einen besseren Schutz der Aussengrenzen der EU und den Schutz des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen vorgelegt hat. In diesem Teilprojekt geht es um die Errichtung der neuen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Sie fasst bestehende Instrumente zusammen und ergänzt diese um neue, darunter die Beurteilung von Schwachstellen und die Schaffung eines Soforteinsatzpools von 1500 Grenzschutzexperten. Auch das Netz von Verbindungspersonen wird ausgebaut. Im Gegenzug werden die Verordnung über die Grenzschutzagentur Frontex, über den Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke Rabit und über das webgestützte Informations- und Koordinierungsnetz für die Migrationsbehörden ICONet aufgehoben. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache erfüllt ihre Aufgabe weiterhin zusammen mit den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden (einschliesslich Küstenwachen), wobei die Kurzform Frontex beibehalten wird.

Sieben gewichtige Gründe für die Mitwirkung

Die SP spricht sich für die Genehmigung der Verordnung (EU) 2016/1624 über die neue europäische Grenz- und Küstenwache aus. Denn die Schweiz hat – wie auch alle anderen Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes – ein grosses Interesse, dass die besonders stark belasteten Schengen-Staaten mit ausgedehnten Schengen-Aussengrenzen ihre Aufgabe korrekt und effizient erfüllen:

1. Aus humanitären Gründen und aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte ist es unabdingbar, die besonders belasteten Schengen-Staaten bei der Kontrolle der Aussengrenzen zu unterstützen. Diese Staaten sind angesichts des Ausmasses der Aufgabe darin überfordert, auf sich allein gestellt für menschenwürdige Grenzkontrollen sowie für die Einhaltung der international garantierten Rechte schutzbedürftiger Personen und des Grundsatzes der Nicht-zurückweisung zu sorgen. Die europäischen Staaten haben sich vielfach dazu bekannt, dass menschenunwürdige, ja tödliche Szenen an den südlichen und östlichen Rändern Europas aufhören. Oberstes Ziel der Flüchtlingspolitik ist der Schutz des menschlichen Lebens, das Recht auf ein faires Asylverfahren, die Bewahrung der Reisefreiheit innerhalb Europas und der Schutz der menschlichen Sicherheit. Diese Aufgabe setzt im Schengen-Raum eine solidarische Lösung voraus. Die von allen Schengen-Staaten getragene Unterstützung der besonders belasteten Staaten an den Schengen-Aussengrenzen ist zentral.
2. Europa ist Teil einer globalisierten und vernetzten Welt, in der die internationale Mobilität weiter zunehmen wird: Deshalb müssen bessere Synergieeffekte mit anderen strategischen Bereichen, wie z.B. Handel, Tourismus und Kultur gewährleistet und legitime und sichere Einreisen auf der Grundlage uneingeschränkter Gegenseitigkeit gefördert werden. Die Möglichkeit, die Aussengrenzen gemäss dem Schengen-Besitzstand reibungslos überschreiten zu können, trägt entscheidend zur Lebensqualität und dem Wohlstand der hoch mobilen Bevölkerung in Europa bei. Die reibungslose Gestaltung der Einreise von berechtigten Personen bildet deshalb ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor, beruhen doch Handel, Tourismus und viele andere gewichtige ökonomische Tätigkeiten fundamental auf einem effizienten und korrekten Grenzkontroll-Regime. Dem gemeinsamen Interesse muss deshalb auch eine gemeinsame Verantwortung entsprechen.
3. Korrekte und effiziente Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen tragen auch zur Sicherheit in ganz Europa bei. Schengen stellt ein breit aufgefächertes Instrumentarium zur Verfügung, um nach der Aufhebung der Binnengrenzen und der Einführung der europaweiten Reisefreiheit den gemeinsamen Raum der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit zu gewährleisten. Viele dieser Instrumente haben zur Voraussetzung, dass an den Aussengrenzen korrekte Kontrollen durchgeführt werden. Wer von der Reisefreiheit in Europa profitieren will, muss solidarisch zu einem korrekten und effizienten Kontroll-Regime an den Aussengrenzen beitragen.
4. Schengen-Staaten mit ausgedehnten Schengen-Aussengrenzen erbringen eine Dienstleistung, von welcher die Schweiz und alle anderen Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes unmittelbar profitieren. Sie schaffen ein öffentliches Gut, von dessen Konsum innerhalb des Schengen-Raumes niemand ausgeschlossen werden kann. Deshalb ist es nichts als recht und billig, dass sich alle Schengen-Staaten angemessen an den anfallenden Kosten zur Gewährleistung effizienter und korrekter Kontrollen an den Aussengrenzen beteiligen.
5. In den letzten Monaten geriet der Schengen-Raum vermehrt unter Druck. Einzelne Staaten führten vorübergehend wieder Kontrollen der Binnengrenzen ein. Umso mehr stellt sich die Frage, wie sich die Reisefreiheit in Europa erhalten lässt. Aus SP-Sicht muss alles getan werden, um diese grosse Errungenschaft weiterhin zu gewährleisten. Dazu gehört die solidarische Beteiligung an den sprunghaft angestiegenen Kosten für korrekte und effiziente Kontrollen an den Aussengrenzen. Wie erwähnt, besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen dem gemeinsamen Interesse an diesen Kontrollen und dem Dublin-System. Denn Dublin überbürdet jenem Staat die Verantwortung für das Asylverfahren, der die Flüchtlinge als erster registriert. Jenem Staat, der aber – wie allgemein erwartet – für eine sorgfältige Registrierung besorgt ist, mutet das Dublin-System also zusätzliche Lasten zu, die ihn möglicherweise überfordern. Dieser Zusammenhang schafft in stark belasteten Staaten einen fatalen Anreiz, ankommende Flüchtlinge nicht ordnungsgemäss zu registrieren. Für die SP ist deshalb klar, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Gewährleistung korrekter und effizienter Kontrollen an den Aussengrenzen und der Einführung eines europaweiten Verteilsystems für Flüchtlinge besteht, das gleichbedeutend mit einer tiefgreifenden Dublin-

Reform ist. Die SP verbindet deshalb mit der Zustimmung zur Beteiligung der Schweiz am Teilinstrument „Europäische Grenz- und Küstenwache“ die Erwartung, dass sich der Bundesrat noch stärker als in der Vergangenheit für ein europaweites Verteilsystem für Flüchtlinge und eine entsprechende Dublin-Reform einsetzt. Zudem erwartet die SP weitere konkrete Schritte zur Schaffung legaler Einreisemöglichkeiten für Kontingentsflüchtlinge sowie ein markant verstärktes Engagement zum Abbau der Fluchtursachen. Der fatalen Tendenz zur Militarisierung der Schengen-Aussengrenze ist demgegenüber entschieden entgegenzutreten.

6. Die Schweiz ist im Verwaltungsrat der neu errichteten Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache vertreten und kann damit direkt auf Entscheide über die mehrjährige Programmplanung, das Arbeitsprogramm oder operative Fragen Einfluss nehmen, soweit keine rechtssetzenden oder finanziellen Fragen betroffen sind. Bereits bei der Erarbeitung der neuen Verordnung (EU) 2016/1624 konnten sich Bund und Kantone im Rahmen des „decision shaping“ einbringen und massgeblichen Einfluss auf die neue Rechtsgrundlage nehmen. Allerdings war die Schweiz von der Mitentscheidung im Europäischen Rat und Parlament ausgeschlossen. Umso stärker ist die Möglichkeit zu gewichten, im Verwaltungsrat der Agentur mitzuwirken. Die SP erwartet vom Bundesrat, dass er diese Möglichkeit im Sinne der oben erwähnten Zielsetzungen nutzt.
7. Da die Schweiz keine Landes- oder Seeaussengrenze hat und an der Luftaussengrenze, das heisst an ihren internationalen Flughäfen, über eine gute Grenzüberwachung verfügt, gehört die Schweiz nicht zum Kreis jener Staaten, die Schwachstellen-gefährdet sind und auf Unterstützung durch die Agentur angewiesen wären. Dennoch ist es gut zu wissen und erhöht die Sicherheit der Schweiz, dass auch sie als Ultima Ratio auf den Soforteinsatzpool der Agentur zurückgreifen könnte. Die SP würde im Fall der Fälle einem Rückgriff auf die hoch erfahrenen und sprachgewandten europäischen Experten aus dem Soforteinsatzpool der Agentur den Vorzug vor dem Einsatz von möglicherweise nur ungenügend ausgebildeten WK-Soldaten der Armee geben. Artikel 19 Absatz 10 der Verordnung (EU) 2016/1624 stellt sicher, dass auf Schweizer Hoheitsgebiet ohne die Zusammenarbeit und Zustimmung der Schweiz kein Einsatz der Agentur stattfinden kann.

Aus diesen sieben Gründen betrachtet die SP den von der Schweiz zu leistende finanziellen Beitrag (ab 2020 rund 14 Mio. Franken jährlich) sowie der erforderliche personelle Aufwand von Bund und Kantonen als vertretbar. Ebenso kann die SP den vorgeschlagenen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen zustimmen.

Bemerkungen zu einzelnen Fragen

1. Für eine Erhöhung der allzu bescheidenen Solidaritätsleistung der Schweiz

Ursprünglich war vorgesehen, dass sich die Schengen-Staaten mit 2 bis 3% ihres Grenzschutzpersonals am Soforteinsatzpool beteiligen. Die Schweiz betrachtete diese Solidaritätsleistung leider als zu hoch und drückte sie im Verlauf der Beratungen über die vorliegende EU-Verordnung auf 0,8% des GWK-Bestandes herunter. Die Schweiz ist nun nur noch zur Bereitstellung von 16 Grenzschutzexperten verpflichtet. Dies ist angesichts der Leistungen, welche die Mittelmeer-Anrainerstaaten auch zugunsten der Schweiz erbringen, äusserst wenig. Die SP erwartet, dass die Schweiz auf freiwilliger Basis ihren Beitrag schrittweise auf 2 bis 3% des GWK-Bestandes erhöht. Es geht nicht allein um Solidarität. Vielmehr schaffen eigene Erfahrungen an der Schengen-Aussengrenze für unsere Grenzwachter unersetzbare Gelegenheiten, sich weiterzubilden und das Kontaktnetz zu erweitern. Davon kann das GWK insgesamt nur profitieren. Die SP begrüsst ausdrücklich die Absicht des GWK, den bestehenden nationalen Expertenpools von 65 Grenzschutzexperten für Entsendungen im Rahmen von Frontex-Einsätzen in den kommenden Jahren stetig auszubauen.

2. Keine Senkung höchstmöglicher Standards im Rückführungsbereich

Der Agentur werden im Rückkehrbereich neue Kompetenzen übertragen. Sie kann Schengen-Staaten durch die Finanzierung von Sammelflügen und die Organisation eigener Rückkehraktionen aus dem

ersuchenden Staat oder ab Brennpunkten unterstützen, Schengen-Staaten Begleitpersonal und Rückkehrsachverständige zur Verfügung stellen sowie mit unabhängigen Beobachtern und dem Austausch von Best-Practice-Erfahrungen über die Einhaltung der Grundrechte wachen. Für die SP ist zentral, dass diese neuen Kompetenzen genutzt werden, um europaweit höchstmögliche Standards bei Rückführungen durchzusetzen und das von der Schweiz zur Verfügung gestellte Personal (Kantone: Begleitpersonal; SEM: Rückkehrsachverständige; Bund: unabhängige Beobachter) entsprechende Aufträge erhält. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ihre heutige Aufgabe im «Rückführungsmonitoring» auch bei Aktionen der Agentur vollumfänglich wahrnehmen kann.

3. Für die Veröffentlichung der in der Schweiz direkt anwendbaren EU-Verordnungen in der Systematischen Rechtssammlung

Aus rechtsstaatlicher und demokratiepolitischer Sicht ist es unbefriedigend, wenn die Schweiz EU-Verordnungen direkt anwendbar erklärt, diese einer breiteren Öffentlichkeit aber nicht greifbar sind. Deshalb wiederholt die SP ihre Erwartung, dass die von der Schweiz genehmigten EU-Verordnungen in der Systematischen Rechtssammlung veröffentlicht werden. Die EU-Verordnungen schaffen in der Schweiz direkt anwendbares Recht und sollten deshalb allen Bürgern und Bürgerinnen einfach zugänglich gemacht werden.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär

