



EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
3003 Bern
sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 27. April 2018

Stellungnahme zu den Ausführungsverordnungen zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache; sowie weitere Verordnungsanpassungen im Migrationsbereich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zu den Ausführungsverordnungen zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache; sowie weitere Verordnungsanpassungen im Migrationsbereich. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP ist von diesem Verordnungspaket enttäuscht. Die SP hat der Übernahme der [Verordnung \(EU\) 2016/1624](#) zugestimmt, weil diese nicht allein den europäischen Grenz- und Küstenschutz stärkt, sondern im Gegenzug auch einen deutlichen Ausbau des Grundrechtsschutzes enthält. Während der erste Teil – der Ausbau der Sicherung der EU-Aussengrenzen – in den Verordnungen umgesetzt wird, bleibt die Stärkung des Grundrechtsschutzes unberücksichtigt. Die SP fordert, hier deutlich nachzubessern.

Zahlreiche der vorgenommenen Neuheiten dehnen die materiellen und territorialen Kompetenzen der zuständigen Behörden aus. Zu denken ist etwa an den Einsatz von Personal der Schweizerischen Behörden auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats bei Rückführungsaktionen (VWWAL, Art. 15b/e), oder die Berechtigung der EZV, mit der EU-Agentur und mit den einschlägigen Behörden von anderen Schengen-Staaten personenbezogene Daten auszutauschen (VZAG, Art. 3(4)). Diese Ausweitung der Befugnisse steigert die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Verletzung der Grundrechtsnormen der betroffenen Personen durch die Schweizer Behörden. Deshalb wird dadurch auch ein Ausbau eines wirksamen Grundrechtsschutzes dieser Normen erforderlich.

Der europäische Gesetzgeber hat diesen Zusammenhang erkannt: „Die erweiterten Aufgaben und Zuständigkeiten der Agentur sollten mit verstärkten Massnahmen zur Sicherung der Grundrechte und erhöhter Rechenschaftspflicht einhergehen.“ hält die [Verordnung \(EU\) 2016/1624](#) in den einleitenden Erwägungen, Ziffer 14 fest. Der Grundrechtsschutz ist in der Verordnung prominent platziert und machte sie erst zustimmungsfähig. Zwar ist die Verordnung in der Schweiz mit der Übernahme direkt anwendbar. Dennoch ist unverzichtbar, dass die VZAG und die anderen Verordnungen die Zuständigkeiten, Schnittstellen und Verfahren für den Grundrechtsschutz auch innerhalb der Schweiz eindeutig

regeln und klarstellen, wo die für Grundrechtsfragen zuständigen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen einzubeziehen sind. Für die SP ist unverzichtbar, dass auch die schweizerischen Vollzugsverordnungen spezifische institutionelle Regelungen und klare Verfahrensvorschriften zur Umsetzung der Grundrechtsschutznormen der EU Verordnung enthalten.

Die Verordnungen müssen folgende Fragen beantworten:

- Wie wird sichergestellt, dass neben der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), deren Kerngeschäft nicht im Grundrechtsschutz besteht, auch auf Grundrechtsfragen spezialisierte Behörden wie die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und die Direktion für Völkerrecht (DV) sowie spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen in die Verfahren einbezogen sind, sobald es um Grundrechtsfragen geht?
- Was kehrt die Schweiz vor, um Artikel 7 der [Verordnung \(EU\) 2016/1624](#) umzusetzen, der eine umfassende Rechenschaftspflicht vorsieht? Weil die Schweiz kein EU Mitgliedstaat ist, reicht die in der EU-Verordnung vorgesehene erhöhte Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat nicht aus. Vielmehr braucht es zusätzlich eine Rechenschaftspflicht auch gegenüber dem Schweizer Parlament.
- Was kehrt die Schweiz vor, um Artikel 12 umzusetzen, der die Einrichtung von Verbindungsbeamten der Agentur in den Mitgliedstaaten vorsieht? Diese tragen gemäss Absatz 3 Buchstabe e „zur Förderung der Anwendung des Besitzstandes der Union in Bezug auf den Schutz der Aussengrenzen bei, was auch im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte gilt.“ Diese Verbindungsbeamten müssen zur Wahrnehmung dieser Aufgabe mit den für Grundrechtsfragen zuständigen Schweizer Behörden vernetzt sein. Diese Vernetzung muss in den Schweizer Verordnungen geregelt werden.
- Was kehrt die Schweiz vor, um Artikel 16 umzusetzen, der Einsatzpläne für gemeinsame Aktionen vorsieht, der für die Agentur, den Einsatzmitgliedstaat und die teilnehmenden Mitgliedstaaten verbindlich ist? Diese enthalten gemäss Absatz 3 Buchstabe i „Regeln für die Berichterstattung und Evaluierung mit Benchmarks für den Evaluierungsbericht, auch im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte, und mit dem Datum für die Einreichung des abschliessenden Evaluierungsberichts“. Hier braucht es Zuständigkeitsregeln unter Beizug von Sachverständigen für Grundrechtsfragen innerhalb und ausserhalb der EZV.
- Was kehrt die Schweiz vor, um Artikel 18 umzusetzen, der die Einrichtung von Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltungen vorsieht und in Absatz 4 Buchstabe a ausdrücklich fordert, dass diese Teams „unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte Unterstützung bei der Personenüberprüfung von Drittstaatsangehörigen, die an den Aussengrenzen eintreffen“ anbieten? Damit dieses Ziel erreicht wird, fordert Absatz 5: „Teams zur Unterstützung der Migrationsverwaltung umfassen Sachverständige der Bereiche Kinderschutz, Menschenhandel, Schutz vor geschlechtsspezifischer Verfolgung und Grundrechte.“ Die EZV verfügt kaum über diese Sachverständigen. Deshalb muss die VZAG regeln, wer sonst für die Wahrnehmung dieser wichtigen Aufgabe zuständig ist – dies auch mit Blick auf Artikel 21, Absatz 5, der vorsieht, dass Teammitglieder den Disziplinarmaßnahmen ihres Herkunftsstaates unterworfen bleiben. Wie ist dieses geregelt, falls Schweizer Staatsangehörige im Europäischen Grenz- und Küstenschutz betroffen sind?
- Wie stellt die Schweiz sicher, dass die in Artikel 26 geforderten „ausführlichen Evaluierungsberichte“, die „zusammen mit den Beobachtungen des Grundrechtsbeauftragten“ zu erarbeiten sind, auch dem Schweizer Parlament und der Schweizer Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?
- Was kehrt die Schweiz vor, damit sie an der Erarbeitung der Grundrechtsstrategie beteiligt ist, die in Artikel 34 gefordert ist? Welche Schweizer Behörde ist für die Wahrnehmung der Mitwirkungspflichten betraut, die in Artikel 34 Absatz 4 geregelt sind in „Zusammenarbeit mit Drittstaaten“ und Einbezug „des in Artikel 70 genannten Konsultationsforums (im Folgenden „Konsultationsforum“) und des Grundrechtsbeauftragten“?

- Dasselbe gilt für die in Artikel 35 geforderten Verhaltenskodizes, die in Artikel 36 vorgesehenen „zuständigen Ausbildungsstellen der Mitgliedstaaten“ und die Begleitforschung gemäss Artikel 37.
- Besonders wichtig ist die Klärung der Zuständigkeiten für den Kontakt und die Mitwirkung im Konsultationsforum (Artikel 70), die Zusammenarbeit mit dem Grundrechtsbeauftragten (Artikel 71) und die Schnittstellen zum Beschwerdeverfahren (Artikel 72). Wie gestaltet sich in der Schweiz der Ablauf eines Beschwerdeverfahrens, das gegen Schweizer Personal in Bezug auf einen Einsatz im Ausland eröffnet wird? Wie werden auf Grundrechtsfragen spezialisierte Behörden wie die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und die Direktion für Völkerrecht (DV) sowie spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen in die Kontakte der Schweiz zum Konsultationsforum (Artikel 70), zum Grundrechtsbeauftragten (Artikel 71) und im Beschwerdeverfahren (Artikel 72) einbezogen?
- Artikel 74 regelt die Transparenz und Kommunikation. Auch hier ist vieles EU-spezifisch und muss für einen Nicht-EU-Mitgliedstaat gesondert geregelt werden. So sollte die VZAG die Informationspflichten der EZV an alle anderen mit aussenpolitischen, migrationspolitischen sowie Grundrechts-Fragen befassten Bundesbehörden und ans Parlament und die Öffentlichkeit explizit regeln. Das Parlament kann seine Rolle als Oberaufsicht nur wahrnehmen, wenn es eine systematische Berichterstattung der EZV gibt. Die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums gibt immer wieder zu politischen Polemiken Anlass, die dem ganzen Vorhaben schaden. Es braucht vertrauensbildende Massnahmen mittels Transparenz, einem unabhängigen Monitoring und systematischen Reporting. Auch dies fehlt.

Im Übrigen nimmt die SP zu konkreten Artikeln in den Verordnungen wie folgt Stellung:

Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

Art. 15b Zuständigkeiten: Die Zuständigkeitsregelung im Kontakt der Schweizer Behörden mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Agentur) wirkt sehr komplex. Einerseits wird die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) zur „nationalen Kontaktstelle gegenüber der Agentur“ erklärt und andererseits das Staatssekretariat für Migration (SEM) zur „nationalen Koordinationsstelle“. In Absatz 3 wird aber allein bestimmt, dass das SEM „die EZV regelmässig über seine Aufgaben“ informiert. Auf eine Informationspflicht der EZV gegenüber dem SEM wird verzichtet, was nicht einleuchtet.

Art. 15d Entsendung von polizeilichen Begleitpersonen der Kantone: Es braucht ein Gleichgewicht zwischen der Berücksichtigung kantonaler Zuständigkeiten und den finanziellen Leistungen der Kantone. Bei einigen Kantonen besteht die Tendenz, sich vom Bund nicht „reinreden“ zu lassen, aber die finanzielle Last gänzlich dem Bund zuzuschieben. Alles selber bestimmen, aber nichts bezahlen wollen, wäre freilich keine kohärente Haltung. Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung, dass die Kantone dem Bund pro polizeiliche Begleitperson einen Tagesansatz von Fr. 300 verrechnen können, an der obersten Grenze.

Art. 15e Entsendung von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern: Es fehlt an dieser Stelle ein Hinweis auf die Menschenrechte. Die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter wachen in erster Linie über die Einhaltung der Menschenrechte. Zudem ist [Art. 15h VWWAL](#) dahingehend zu ergänzen, dass die jährlichen Tätigkeits- und Rechenschaftsberichte der Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter veröffentlicht werden, damit Transparenz über die Einhaltung der Grundrechte besteht. Erhöhte Rechenschaftspflichten werden auch von der [Verordnung \(EU\) 2016/1624](#) an verschiedenen Stellen gefordert (Erwägungen Ziffer 14, 46, 50; Artikel 7). Es braucht zudem eine klare Regelung, wie verbindlich Erkenntnisse der Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter bei Rückkehraktionen unter der Ägide der Schweiz sind. Diese sind kein Selbstzweck, sondern müssen konkret die Verfahren zugunsten eines verbesserten Grundrechtsschutzes beeinflussen.

Art. 15e^{quater} Einsatz von ausländischem Personal in der Schweiz: Es ist problematisch, die Rückkehrbeobachterinnen und -beobachter während der Dauer ihres Einsatzes dem SEM zu unterstellen. Sinn

und Zweck der Rückkehrbeobachtung erfordern eine ausreichende Unabhängigkeit. Eine administrative Unterstellung unter das SEM muss genügen.

Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG)

Art. 3 Zuständigkeiten: Absatz 5 Buchstabe d erklärt die EZV zuständig „für die Zusammenarbeit mit dem Konsultationsforum der Agentur und dem Grundrechtsbeauftragten nach der Verordnung (EU) 2016/1624“. Grundrechtsfragen sind bisher freilich kein Kerngeschäft der EZV. Grundrechtsfragen sollen von Behörden beurteilt werden, die etwas davon verstehen. Die SP fordert, die Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit dem Konsultationsforum der Agentur und dem Grundrechtsbeauftragten z. Bsp. der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) im EDA zu übertragen oder – zumindest – vorzusehen, dass die EZV zwingend mit den für Grundrechtsfragen zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft zusammenarbeitet („bei Bedarf“ streichen).

Art. 3b Einsatz im Ausland: Umfang, Dauer und Qualität von Auslandeinsätzen haben eine eminent aussenpolitische Dimension. Die Schweiz hat alles Interesse daran, in diesem Bereich nicht als Trittbrettfahrerin wahrgenommen zu werden sowie die Reputationsrisiken zu minimieren. Es ist deshalb falsch, den Entscheid ausschliesslich der EZV zu übertragen und in Buchstabe c. gar noch internen Knappheitsüberlegungen Priorität einzuräumen. Vielmehr sollen bei diesem Entscheid aussenpolitische Überlegungen systematisch einfließen. Deshalb ist explizit vorzusehen, dass die EZV in diesem Bereich mit dem EDA zusammenarbeitet.

Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Art. 4 Abs. 3 Heimatreisen von anerkannten Flüchtlingen: Für die SP ist zentral, dass Heimatreisen von anerkannten Flüchtlingen in bestimmten Fällen weiterhin möglich sind. Statt abschreckende Massnahmen zu ergreifen, empfiehlt die SP nach dem Vorbild anderer Staaten bei Heimatreisen eine vorhergehende Prüfung. Dies hätte Vorteile für Flüchtlinge und Behörden.

Der Vorschlag im Vernehmlassungsentwurf, die Nationalität in den Reiseausweisen zu vermerken, ist nachvollziehbar. Er sollte aber um ein vorgängiges Genehmigungsverfahren ergänzt werden, wie dies bereits heute in Deutschland, Frankreich, Dänemark oder Australien üblich ist. Die Möglichkeit, sich eine Heimatreise vorgängig genehmigen zu lassen, schafft für alle Beteiligten Rechtssicherheit, erspart Flüchtlingen den Generalverdacht und den Behörden die häufig langwierigen Prüfverfahren.

Gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ([Art. 1 Buchstabe C Ziffern 1-6](#)) verlieren anerkannte Flüchtlinge ihren Flüchtlingsstatus nur, wenn sie sich wieder unter den Schutz ihres Heimatlandes stellen. Auf diesen Grundsatz verweist auch das Schweizer Asylrecht ([Art. 63 Abs. 1](#)). Dies bedeutet gleichzeitig, dass ein blosser Besuch von Angehörigen nicht als Indiz genügt, dass sich anerkannte Flüchtlinge wieder unter den Schutz ihres Heimatlandes stellen möchten. Dies hat die Schweizerische Asylrekurskommission schon 1996 in einem [Grundsatzurteil](#) festgestellt. Es kann sein, dass Heimatreisen zwingend notwendig sind, ohne dass sich die betroffene Person wieder mit ihrem Heimatstaat identifiziert oder sich unter dessen Schutz begibt. Ein klassisches Beispiel hierfür sind Todesfälle in der Familie – diese benennt auch das SEM in seinem Handbuch Asyl und Rückkehr ([Artikel E6, S.6](#)).

Heimatreisen – und damit die zeitweise Rückkehr in das Staatsgebiet, in dem man verfolgt wurde – dürfen deshalb nicht länger als Indizien dafür gesehen werden, dass Flüchtlinge ihren Schutzstatus nicht mehr benötigen. Ob die Gründe für die Heimatreise einen Widerruf rechtfertigen, kann heute jedoch erst nachträglich festgestellt werden. Unter diesen Bedingungen ist es nur allzu menschlich, angesichts der potentiell schwerwiegenden Konsequenzen möglichst jeden Verdacht zu vermeiden und auch gerechtfertigte Heimatreisen ganz zu verheimlichen. Dies liegt freilich weder im Interesse der Behörden noch der Betroffenen. Deshalb fordert die SP ein vorgängiges Genehmigungsverfahren.

Art. 9. Abs. 1. Bst. e Einführung der Reisemöglichkeit für Pflegekinder mit N- oder F-Ausweis: Die SP begrüsst die hier vorgeschlagene Einführung der Reisemöglichkeit für Pflegekinder mit N- oder F-Aus-

weis. Die aktuelle Verordnung schränkt die Reisemöglichkeiten von asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen allzu stark ein. Die SP begrüsst, dass neu asylsuchende und vorläufig aufgenommene Pflegekinder an grenzüberschreitenden Reisen teilnehmen können, falls sie z.Bsp. von ihren Pflegeeltern, -grosseltern oder erwachsene Pflegegeschwister begleitet werden. Zumindest Pflegefamilien erhalten so etwas mehr Bewegungsfreiheit. Die SP bedauert allerdings, dass eine ähnliche Erweiterung der Reisemöglichkeiten für die Mehrheit der asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen, die nicht in einer Gastfamilie aufgenommen sind, nicht vorgesehen ist. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit dieser Personen hat eine unverhältnismässig negative Auswirkung auf die Integrationsfähigkeit und Sozialisierung der Betroffenen und soll deshalb aufgehoben werden.

Totalrevision der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

Die SP unterstützt das mit der Totalrevision der VEV verbundene Ziel, diese zu vereinfachen und lesbarer zu gestalten. Die SP nimmt zur Kenntnis, dass die vorgeschlagenen Anpassungen keine besonderen Auswirkungen in der Praxis haben werden. Namentlich nimmt die SP davon Kenntnis, dass die Ergänzung der VEV um einen Abschnitt über humanitäre Visa die bisher beachteten materiellen Voraussetzungen und die Praxis bei der Beurteilung von Gesuchen für humanitäre Visa nicht berührt.

Art. 21 Erteilung von Visa für langfristige Aufenthalte: Hier werden die Gründe aufgelistet, wann ein Visum für längerfristige Aufenthalte erteilt werden kann. Es fehlen in dieser Aufzählung die Gründe gemäss [Artikel 18](#) Buchstabe a. und b. der aktuellen VEV. Dies sollte ergänzt werden.

Art. 23 Persönliches Erscheinen: Die SP begrüsst, dass Absatz 1 die Pflicht aufhebt, den Visumantrag bei der für den Wohnort zuständigen Vertretung im Ausland einzureichen. Laut Absatz 2 behält das SEM aber die Kompetenz, das persönliche Erscheinen der Antragstellerin oder des Antragstellers insbesondere zur Identifikation oder für weitere Abklärungen zu verlangen. Bei der Formulierung der entsprechenden Weisungen des SEM erwartet die SP spezifische Instruktionen für die Behandlung von Gesuchen namentlich aus dem Kreis der Kulturschaffenden.

Nachdem die Schweiz ihr konsularisches Netz stark ausgedünnt hat, ist die Pflicht, persönlich zu erscheinen, um ein Visum zu beantragen, für Kulturschaffende oft nicht zumutbar. In der Vergangenheit gab es diesbezüglich immer wieder Probleme (siehe auch Interpellation [13.3153](#)). Die allzu hohen Visa-Hürden für Kulturschaffende kollidierten regelmässig mit den Verpflichtungen, welche die Schweiz 2008 mit der Ratifizierung der Unesco-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ([SR 0.440.8](#)) eingegangen ist. Diese fordert die Vertragsstaaten u. a. dazu auf, den Kulturaustausch mit Entwicklungsländern gezielt zu erleichtern ([Art. 16](#)). Die operationellen Richtlinien zur Konvention von 2009 verlangen von den Staaten ausdrücklich, deren Mobilität zu erleichtern (Art. 14 Ziff. 6.1.5). Erleichterte Visaverfahren sind dafür zentral, wie auch die Schweizerische Unesco-Kommission betont („[Kulturelle Vielfalt – mehr als nur ein Slogan](#)“, Seite 25f.). Kulturveranstalter in der Schweiz stellen dennoch zahlreiche Fälle von abgelehnten Visaanträgen und unnötig komplexen und kostenintensiven Verfahren fest, was den Forderungen der Unesco-Konvention und auch den Empfehlungen des [Schengen-Visakodex](#) widerspricht. Die Einladung von Kulturschaffenden erfolgt üblicherweise unter Zusicherung der Übernahme von Reise- und Aufenthaltskosten durch die Schweizer Veranstalter. Dies ist nach Artikel 21 Absatz 5 des Schengen-Visakodex als Beleg für das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts anzuerkennen.

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

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär