



EFD, Eidgenössische Zollverwaltung EZV
Abteilung Grenzsicherheit
Medea.meier@ezv.admin.ch
Patrice.obrien@ezv.admin.ch

EJPD, Staatssekretariat für Migration SEM
Internationale Zusammenarbeit
SB-Recht-Sekretariat@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, 26. März 2020

Stellungnahme zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes (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) 2019/1896 über die europäische Grenz- und Küstenwache (Schengen-Weiterentwicklung) und zu einer Änderung des Asylgesetzes. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die SP bedauert den engen Blickwinkel der Vernehmlassungsvorlage. Die SP verbindet mit der Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung (EU) 2019/1896 die Erwartung, dass die Vorlage angesichts der humanitären Katastrophe im und am Mittelmeer der Grösse der Herausforderung gerecht wird und flankierend Massnahmen vorschlägt, um Menschen in der Not zu schützen und beizustehen und den europäischen Raum der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit grundrechtskonform zu festigen. Die SP erwartet deshalb, dass der Bundesrat die Vorlage in einen breiteren Kontext stellt und explizit

- aufzeigt, dass Migration neben Risiken auch Chancen bietet und die Schweiz als mittelgrosse Macht und Nutzniesserin der Globalisierung und der europäischen Zusammenarbeit ihre **globale Mitverantwortung** wahrnimmt, im Sinne der UNO Agenda 2030 niemand zurückzulassen;
- entsprechend um konkrete Vorschläge ergänzt, wie **die Schweiz flankierend eine bedeutende Solidaritätsaktion startet und sichere Einreisekanäle für Flüchtlinge öffnet**;
- den **Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung in und mit Europa** betont und aufzeigt, dass die Schweiz den Ausbau der europäischen Grenz- und Küstenwache mitträgt, wenn dieser darauf abzielt, Leben zu retten, Menschen in Not zu schützen und ihnen ermöglicht, faire und menschenrechtskonforme Verfahren in Anspruch zu nehmen;
- aufzeigt, dass der Schutz der Aussengrenze allein gelingen wird, wenn **parallel innerhalb Europas die Verteilungsfrage (Relocation) gelöst und das Dublin-System grundlegend reformiert** wird.

Worum es geht: Ausbau der gemeinschaftlichen Handlungsfähigkeit und Ausbau des Grundrechtsschutzes

Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten am 13. November 2019 die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache. Diese stattet die im Oktober 2016 operativ gewordene Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (kurz: Frontex) mit einem umfassenderen Mandat und mehr Ressourcen aus – dies mit dem Ziel, jenen Schengen-Mitgliedstaaten verstärkt beizustehen, welche die anderen Schengen-Mitglieder darum ersuchen, sie beim Schutz der EU-Aussengrenze zu unterstützen.

Frontex kann allein auf Ersuchen und unter der Oberhoheit eines Mitgliedstaates aktiv werden. Gemeinschaftliche Hilfe wird unter der Voraussetzung gewährt, dass europäisch vereinbarte Normen eingehalten werden und ein europäisches Monitoring zugelassen wird. Um die gemeinsame Handlungsfähigkeit zu verbessern, wird der Soforteinsatzpool mit der neuen Verordnung von bisher 1500 auf 10 000 Grenzschutzexpert_innen ausgebaut.

Die Verordnung (EU) 2019/1896 verknüpft mit den erweiterten Aufgaben, Zuständigkeiten und Ressourcen der Agentur einen Ausbau der Massnahmen zur Sicherung der Grundrechte und sieht eine erhöhte Rechenschaftspflicht und Haftung vor. So wird u.a. ein Beschwerdeverfahren eingerichtet, das jeder Person offensteht, deren Grundrechte von Massnahmen oder Unterlassungen des Personals verletzt wurden, das an einer gemeinsamen Aktion der Agentur mitwirkt.

Im Europäischen Parlament war umstritten, ob damit die Verfahren zur Einhaltung der Grundrechte ausreichend ausgebaut worden sind. Die SP teilt diese Skepsis und ist erstaunt und besorgt, dass die Vernehmlassungsunterlage prioritär auf die repressiven Elemente der neuen EU-Verordnung ausgerichtet ist und den darin enthaltenen Ausbau des Grundrechtsschutzes und die erhöhte Rechenschaftspflicht nur am Rande streift. Namentlich wird kaum geklärt, wie die Schweiz an den neuen Verfahren zum Grundrechtsschutz und zur Rechenschaftspflicht teilhat. Das muss nachgebessert werden.

Die Herausforderung: Die menschliche Sicherheit muss Vorrang vor Geopolitik und Nationalismus erhalten

Für die SP hat es grosse Bedeutung, dass die Vorlage zum Ausbau der Grenz- und Küstenwache in einen breiteren Kontext gestellt und das Ausmass der Herausforderung angemessen abgebildet wird. Wir erlebten in den letzten Jahren 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. Über 70 Millionen Menschen waren aufgrund äusserer Einflüsse wie Krieg, Gewalt und Verfolgung gezwungen, ihre Heimat zu verlassen.

Nirgendwo auf der Welt ist die Flucht derart gefährlich wie am Mittelmeer. Nach [Angaben](#) der Internationalen Organisation für Migration IOM verloren 2019 weltweit 4079 MigrantInnen ihr Leben auf der Flucht. Weitaus gefährlichster Ort ist das Mittelmeer, wo 1885 Flüchtlinge den Versuch nicht überlebten, das Mittelmeer zu überqueren. Weitere 1600 Menschen verloren ihr Leben auf ihrer Flucht durch die Sahara und in Nordafrika. 2020 ging das Sterben ungebremst weiter. Bis am 26. März 2020 verloren weitere 237 Flüchtlinge im Mittelmeer ihr Leben oder gelten als vermisst. Allein am 9. Februar 2020 sank nördlich von Garabulli (Libyen) ein Schiff mit 91 Flüchtlingen an Bord. Seit 2014 bezahlten über 20 000 Flüchtlinge den Versuch, das Mittelmeer zu überqueren mit ihrem Leben, wie [die IOM mitteilt](#).

Ab 28. Februar 2020 versuchte der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan einmal mehr, durch eine Instrumentalisierung der Flüchtlingsfrage den politischen Druck auf die EU und die NATO zu erhöhen mit katastrophalen Folgen für die humanitäre Lage an der Grenze der Türkei zur EU. Mit dem Coronavirus tickt eine weitere Zeitbombe von unerträglichem Ausmass. Allein auf den fünf griechischen Inseln Lesbos, Samos, Chios, Leros und Kos befinden sich 42 000 Asylbewerber_innen auf allerengstem Raum. In Moria halten sich bei einer Kapazität von 3000 Personen zurzeit 21 000 Menschen auf, das Lager von Samos hat sogar zehnmal so viele Bewohner_innen wie vorgesehen. Unter den gegebenen Umständen wäre es schlicht unmöglich, die Krankheit im Falle eines Ausbruchs einzudämmen. Hilfswerke fordern deshalb zu Recht die sofortige Evakuierung, solange das Virus noch nicht angekommen ist. Noch dramatischer gestaltet sich die Lage in Syrien. In Idlib leben 1,5 Millionen intern Vertriebene.

Die meisten von ihnen sind bereits mehrmals geflohen und entsprechend geschwächt. Infolge der jüngsten Kämpfe begaben sich fast eine Million Menschen nach Norden an die Grenze zur Türkei, wo sie unter prekärsten Bedingungen in riesigen Flüchtlingslagern leben. Ein Corona-Ausbruch in den Flüchtlingslagern auf den Ägäisinseln wäre dramatisch, in Idlib wäre er katastrophal. Beides ist wahrscheinlich, wenn nicht sofort gehandelt wird.

Für die SP ist klar: Wenn die Schweiz und Europa fortfahren, aus zynischem Kalkül den Tod von Tausenden von Menschen auf der Flucht in Kauf zu nehmen und Hunderttausenden Hilfe und Schutz zu verweigern, so stellt dies die moralischen und politischen Grundlagen unseres Zusammenlebens in Frage; die Bürger und Bürgerinnen verlieren so jedes Vertrauen in den Staat und die Behörden. Allein eine gemeinsame und solidarische Aktion der Schweiz und Europas kann Linderung bringen.

Grenzkontrolle mit Relocation verknüpfen: Die Solidaritätskrise als Ursprung der nachfolgenden Krisen

Es geht um 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. Und Europa kann dem zynischen Vorrang geopolitischer Interessen vor der humanitären Situation der Flüchtlinge in Syrien sowie dem kompletten Versagen des griechischen Staates gegenüber der humanitären Katastrophe in der Ägäis nicht länger tatenlos zusehen. 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. Damit wurde eine funktionierende Grenzkontrolle mit dem Versprechen der *Relocation* verknüpft.

Doch das Programm funktionierte und funktioniert nicht. Bis Ende 2016 wurden laut UNHCR erst 2654 Flüchtlinge aus Italien nach Deutschland, Luxemburg, Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien und der Schweiz umverteilt – mickrige 6,7% der versprochenen Quote. Seither kam die Umverteilung noch mehr ins Stocken. Allein Italien hielt sich an die Vereinbarung. Gestützt auf das Versprechen der Dublin-Mitgliedstaaten, unser südliches Nachbarland solidarisch zu unterstützen, änderte Italien seine Praxis und registrierte fortan die grosse Mehrheit der neu ankommenden Personen. 2016 trafen laut UNHCR übers Mittelmeer mehr Bootsflüchtlinge in Italien ein als je zuvor: 181 436, 18% mehr als 2015.

Während Italien sein Versprechen eingehalten hat und für Gesamteuropa eine gewaltige Solidaritätsleistung erbringt, haben Frankreich, die Schweiz und Österreich ihre Grenzen weitgehend dicht gemacht, indem sie von Italien registrierte Asylsuchende konsequent als „Dublin-Fälle“ zurückschicken. Die Anzahl rückgeschickte „Dublin-Fälle“ ist wesentlich höher als die im Rahmen des *Relocation*-Programms umverteilten und übernommenen Flüchtlinge. Dieses zutiefst unsolidarische Verhalten ist ursächlich für das Erstarken des Rechtspopulismus in Italien. Versagt die europäische Solidarität, so spielt dies jenen in die Hände, die sich von Europa abwenden, den von Illusionen geprägten Rückzug auf den Nationalstaat propagieren und jedes Vertrauens in den Rechtsstaat zu untergraben versuchen. Schaut jeder Staat in der Flüchtlingsfrage nur noch für sich, so setzt dies eine Spirale nach unten in Gang, die niemandem weiterhilft und Europa durch Autokraten wie Erdoğan erpressbar macht.

Für die SP ist es deshalb unabdingbar, eine verstärkte Kontrolle der EU Aussengrenze (wie 2015 versprochen) mit einer massiv ausgebauten Umverteilung der Flüchtlinge zu verknüpfen. Allein den Grenzschutz auszubauen, wie dies die Vernehmlassungsvorlage vorsieht, und im Bereich der Umverteilung nichts zu machen, ist moralisch verwerflich und politisch brandgefährlich.

Unverzichtbare Solidaritätsaktion der Schweiz: Öffnung sicherer Einreisekanäle für Flüchtlinge

Die Schweiz verfügt über den weltweit wohl grössten Rohstoff-Handelsplatz, über den fünftgrössten Finanzplatz, ist in absoluten Zahlen unter den 20 grössten Wirtschaftsmächten und gehört damit zu den bedeutendsten Gewinnerinnen der Globalisierung und der europäischen Integration. Gleichzeitig

ist die Schweiz als mittelgrosse Macht mehr als viele andere Staaten auf eine regelbasierte Ordnung, die Einhaltung des Völkerrechts und die Stärkung der multilateralen Handlungsfähigkeit im Dienste der Menschen angewiesen. Die Schweiz hat sich im Rahmen der UNO Agenda 2030 zum Grundsatz verpflichtet, niemand zurückzulassen („*Leaving no one behind*“). Die Schweiz darf sich nicht, wie die Vernehmlassungsvorlage nahelegt, darauf beschränken, die repressiven Elemente aus der Verordnung (EU) 2019/1896 zu übernehmen, den darin ebenfalls enthaltenen Teil über faire Verfahren und die Stärkung des Grundrechtsschutzes zu ignorieren und darauf verzichten, entsprechend ihrer grossen Leistungsfähigkeit angemessen zur Bewältigung der Lage an den Rändern Europas beizutragen.

Zwar hat die Humanitäre Hilfe der DEZA Ende 2019 wintertaugliche Familienzelt, Betten aus VBS-Beständen und weiteres Material nach Griechenland gebracht. Zudem „prüft“ das SEM die Entsendung zusätzlicher Expert_innen, welche die Registrierung und Identifizierung der Asylsuchenden sowie die Umsetzung der neuen Asylverfahren unterstützen. Anfang Februar 2020 teilte der Staatssekretär für Migration zudem mit, die Schweiz sei bereit, eine gewisse Zahl an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aufzunehmen, die in Griechenland gestrandet sind und Angehörige in der Schweiz haben. Aktuell sei aber nach wie vor kein einziger Experte aus der Schweiz in Griechenland oder Italien im Einsatz, um die dortigen Behörden zu unterstützen.

Für die SP ist klar, dass diese Massnahmen angesichts der Grösse der Herausforderung vollkommen ungenügend sind. Die SP erwartet, dass der Bundesrat nicht allein den Grenzschutz ausbaut, sondern gleichzeitig eine bedeutende Solidaritätsaktion der Schweiz startet und die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 mit folgenden zwölf Massnahmen flankiert:

1. **Resettlement mit UNHCR. Aufnahme von 10 000 Kontingentsflüchtlingen:**

Die Öffnung eines sicheren Zugangs von Flüchtlingen, die das UNHCR ausgewählt hat, direkt aus den Herkunftsgebieten nach der Schweiz, damit so die unerträglichen Risiken der Reise und des unmenschlichen Aufenthalts in überfüllten Lagern an der EU Aussengrenze vermieden wird.

2. **Öffnung humanitärer Korridore und Aufnahmeprogramme:**

Übernehmen Private Patenschaften, so sollen zusätzlich humanitäre Korridore geöffnet und entsprechende Aufnahmeprogramme gestartet werden – auf der Grundlage von Bereitschaftserklärungen lokaler Gruppen und NGO, die Betreuung der ankommenden Flüchtlinge zu gewährleisten.

3. **Entkriminalisierung der Solidaritätsarbeit:**

Wer Menschen auf der Flucht aus selbstlosen, humanitären Gründen hilft, darf unter keinen Umständen kriminalisiert werden. Nächstenhilfe darf rechtlich nicht gleich behandelt werden wie die strafrechtliche Verfolgung von ruchlosen Menschenhändlern und geldgierigen Schleppern.

4. **Visa aus humanitären Gründen:**

Die Verfahren zur Erteilung humanitärer Visa müssen vereinfacht und für besonders verletzte Flüchtlinge geöffnet werden.

5. **Vorübergehender Schutz:**

Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, soll umgehend eine Bewilligung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erteilt und nach spätestens drei Jahren ein Aufenthaltsrecht erteilt werden.

6. **Familienzusammenführung:**

Die Schweiz soll die [Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung](#) übernehmen und nach den Leitlinien der EU-Kommission betreffend das Recht auf Familienzusammenführung [COM\(2014\) 210 final](#) konsequent umsetzen. Für die SP ist zentral, dass die Schweiz nicht allein die repressiven Elemente des Schengen-Rechts übernimmt, sondern auch jene, die den Grundrechtsschutz (in diesem Fall: EMRK Art. 8, Recht auf Familie) stärken.

7. **Arbeitsmobilität:**

Die Programme der Schweiz zur Aufnahme von Arbeitskräften im Rahmen der Drittstaat-Kontingente sollen auch dazu genutzt werden, Menschen in Not eine vorübergehende Arbeitsaufnahme in der Schweiz zu ermöglichen.

8. **Mobilität für Studierende und Lehrlinge:**

Das Netz von Stagiaires-Abkommen der Schweiz ist auf weitere Staaten und zusätzliche Berufsbildungsmöglichkeiten auszuweiten. Im Rahmen der Migrationspartnerschaften sind die Programme für vorübergehende Aufenthalte zu Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten auszubauen.

9. **Medizinische Evakuationsmassnahmen:**

Die in Artikel 29 AIG vorgesehene Einreise zu medizinischen Behandlungen ist grosszügig umzusetzen und mit der Möglichkeit zu verknüpfen, einen begründeten Asylantrag zu stellen.

10. **Unterstützung bei der Umsetzung von fairen Asylverfahren:**

Die Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 sieht vor, dass Migrant_innen, die auf den griechischen Inseln ankommen, ordnungsgemäss registriert und alle Asylanträge von den griechischen Behörden gemäss der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis in Zusammenarbeit mit dem UNHCR bearbeitet werden. Bis anhin ist dieser Teil des Abkommen kaum umgesetzt worden. Die Schweiz muss ihre Unterstützung ausbauen, damit die am meisten belasteten Staaten an der EU Aussengrenze zeitnah faire und grundrechtskonforme Asylverfahren durchführen.

11. **Relocation im Rahmen einer „Koalition der Willigen“ verwirklichen:**

Die Schweiz soll sich am Verteilungsmechanismus der "Koalition der Willigen" beteiligen. Die EU kann bis heute im Migrationsbereich allein einstimmig entscheiden und Staaten wie Ungarn und Österreich blockieren seit Jahren die von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellte angemessene Umverteilung von Flüchtlingen. Die Schweiz soll sich deshalb im Rahmen der "Koalition der Willigen" – der Pariser Gruppe – und in Zusammenarbeit mit dem UNHCR am "Solidaritätsmechanismus" zur Verteilung der im und am Mittelmeer geretteten Menschen beteiligt.

12. **Selbsteintrittsrecht an Stelle unmenschlicher Dublin-Rückweisungen:**

Art. 17 der Dublin-III-Verordnung gestattet es einem Staat, auf die Überstellung einer asylsuchenden Person in den zuständigen Staat zu verzichten und das Asylgesuch selbst zu bearbeiten. Statt Dublin-Fälle konsequent ins Herkunftsland zurückzuschicken, soll die Schweiz das Selbsteintrittsrecht insbesondere aus humanitären Gründen oder in Härtefälle konsequent anwenden.

Den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung stärken und die Solidaritätskrise in Europa überwinden

Es gibt keine Flüchtlingskrise. Es gibt allein eine Solidaritätskrise. Es genügt nicht, allein den Grenzschutz auszubauen. Deshalb zielen die zwölf von der SP angeregten flankierenden Massnahmen darauf ab beizutragen, **im Sinne einer einseitigen Vorleistung in Europa eine positive Dynamik auszulösen und die europäische Solidaritätskrise in der Migrationsfrage endlich zu überwinden.**

Der Bundesrat spricht sich seit langem für eine **nachhaltige Reform des Dublin-Systems** und eine **gerechte Lastenverteilung durch ein angemessenes Relocation-Programm** aus, was die SP voll und ganz unterstützt. Wie die Vergangenheit zeigt, genügt es aber nicht, diese Forderung einfach zu wiederholen, um das Ziel zu erreichen. Vielmehr braucht es eine politische Strategie, um gestützt auf einseitige Vorleistungen und flankierende Massnahmen die Solidaritätskrise in Europa zu überwinden und in der Migrationspolitik zu einer positiven Dynamik zurückzukehren.

Denn für die SP ist klar: Kein Land kann für den europäischen Kontinent die Flüchtlingsfrage allein lösen. Deshalb ist das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung nicht allein ein moralisches, sondern auch ein praktisches Gebot. Angesichts der demografischen Transformation ist Migration für die mittelfristige Entwicklung unseres Kontinents unverzichtbar. Europa kommt demografisch und migrationspolitisch aber nur auf der Grundlage von Solidarität und gemeinsamer Handlungsfähigkeit zu einer tragfähigen Lösung:

- Solidarität mit den Flüchtlingen im Einklang mit unseren Grundwerten – wie es beispielsweise bis Mitte 2017 die italienische Marine vorlebte, als sie jeden Tag Leben auf See rettete;
- Solidarität mit Drittländern, die sehr viel mehr Flüchtlinge als wir beherbergen – z. B. über unsere humanitäre Hilfe in den Flüchtlingslagern im Libanon und Jordanien oder 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. Wie man hört, ist aktuell kein einziger Experte des GWK mehr ausserhalb der Schweiz im Einsatz;
- 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 Expert_innen, die über das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) nach Griechenland vermittelt werden, um korrekte Asylverfahren durchzuführen und die Umverteilungsmassnahmen umzusetzen, 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, Regionen, Städten, Kommunen, Hilfswerken, Gruppen und Individuen, die für die Integration der Flüchtlinge sorgen.

Solidarität ist ein Grundprinzip des Schengen-Dublin-Systems. Rosinenpickerei und eine „à la carte“-Solidarität führt uns in eine Sackgasse. Unabhängig davon, wie wir es nennen: es geht jetzt um eine auf allen Ebenen wirksame Solidarität. Die Schweiz verdankt ihren Wohlstand, Stabilität und Sicherheit zu einem grossen Teil der europäischen Integration. Es liegt in ihrem wohlverstandenen Interesse, angemessen dazu beizutragen, die tiefgreifende Solidaritätskrise, die wir in Europa erleben, zu überwinden.

Grundrechtsschutz, Datenschutz, Rechenschaftspflicht und Beschwerdeverfahren umsetzen

Die von der Schweiz umzusetzende Verordnung (EU) 2019/1896 enthält wichtige Vorgaben, die im Vernehmlassungsentwurf kaum oder nur ungenügend umgesetzt werden.

- Ziffer 24 betont: „Die erweiterten Aufgaben und Zuständigkeiten der Agentur sollten mit verstärkten Massnahmen zur Sicherung der Grundrechte und erhöhter Rechenschaftspflicht und Haftung einhergehen.“ Die SP fordert den Bundesrat auf, in der Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung dieser Verordnung klarzustellen, wie weit die Schweiz diese Zielsetzung mitträgt und wie sie diese umsetzt.
- Artikel 6 regelt die Rechenschaftspflicht der Agentur gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die SP fordert, dass der Bundesrat eine parallele Rechenschaftspflicht gegenüber dem Schweizer Parlament einrichtet.
- Artikel 111 richtet neu ein Beschwerdeverfahren ein, das jeder Person offensteht, deren Grundrechte konkret von Massnahmen oder Unterlassungen des Personals verletzt wurden, das an einer gemeinsamen Aktion der Agentur mitwirkt. Die SP fordert, den Zugang zu diesem Beschwerdeverfahren – etwa für Betroffene an der EU-Aussengrenze in der Schweiz oder bei gemeinsamen Rückführungsaktionen – zu klären und ebenso die dabei in der Verordnung zugesicherte Zusammenarbeit mit dem Grundrechtsbeauftragten der EU.
- Ziffer 104 sieht zudem vor, dass der Grundrechtsbeauftragte Zugang zu allen Informationen hat, die sich im Zusammenhang mit sämtlichen Tätigkeiten der Agentur auf die Achtung der Grundrechte beziehen. Die SP fordert zu klären, zu welchen Informationen der Grundrechtsbeauftragte in der Schweiz Zugang erhält und wie die Schweiz an den entsprechenden Verfahren beteiligt werden kann.

- Artikel 86 bis 92 enthalten umfassende Bestimmungen für den Datenschutz. Demnach wendet die Agentur bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Datenschutz-Regeln der Verordnung (EU) 2018/1725 an und für die Übermittlung von personenbezogenen Daten der Schengen-Staaten an die Agentur den Datenschutzstandard der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/6792. Beide Datenschutz-Verordnungen der EU hat die Schweiz nicht übernommen. Die SP fordert, dass diese mindestens für sämtliche Schengen-relevanten Belange ausdrücklich als anwendbar erklärt werden.
- Damit das Europäische Parlament uneingeschränkt die parlamentarische Oberaufsicht ausüben und über die Einhaltung der Grundrechte und des Datenschutzes wachen kann, schreibt Artikel 92 vor, dass eine Einstufung als Verschlussache nicht ausschliesst, dass die Informationen dem Europäischen Parlament zur Verfügung gestellt werden kann. Die SP fordert, dass geklärt wird, inwiefern solch öffentlich nicht zugänglichen Informationen auch an das Schweizer Parlament weitergeleitet werden können, damit es ebenfalls die parlamentarische Oberaufsicht angemessen ausüben kann.
- Laut Artikel 84 haftet der Einsatzstaat für Schäden, die Teammitglieder (wie Fachleute für Grenzschutz) während ihres Einsatzes verursachen. Bei Grobfahrlässigkeit haftet der Entsendestaat. Laut Artikel 85 unterstehen Teammitglieder auch strafrechtlich dem Recht des Einsatzstaates. Im Streitfall entscheidet der Europäische Gerichtshof. Die SP fordert zu klären, ob die Schweiz in dieser Frage ebenfalls der Streitbeilegung durch den Europäischen Gerichtshof untersteht.
- Ziffer 81 mahnt im besonders sensiblen Bereich der Rückkehr die „uneingeschränkte Achtung der Grundrechte“ an und fordert in Ziffer 82, dass das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarats Rückkehraktionen überprüfen und entsprechende Besuche durchführen kann. Die SP fordert, dass solche Besuche auch an den EU-Aussengrenzen in der Schweiz und durchgeführt werden können sowie bei Rückkehraktionen, an denen die Schweiz beteiligt ist, und dass das Schweizer Parlament über die Ergebnisse solcher Besuche, Überprüfungen und Inspektionen routinemässig informiert wird.
- Ziffer 103 weist auf die Anwendbarkeit aller Grundrechte und Grundsätze hin, die in den Artikeln 2 und 6 EUV und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“) anerkannt sind, „insbesondere mit der Achtung der Würde des Menschen, dem Recht auf Leben, dem Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, dem Verbot des Menschenhandels, dem Recht auf Freiheit und Sicherheit, dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten, dem Recht auf Zugang zu Dokumenten, dem Recht auf Asyl und dem Schutz vor Abschiebung und Ausweisung, den Grundsätzen der Nichtzurückweisung und der Nichtdiskriminierung sowie den Rechten des Kindes“. Der EU Grundrechtsschutz geht teilweise über jenen der Schweiz hinaus. Die SP fordert, dass die Charta der Grundrechte der EU für den Vollzug des Schengen-Rechts auch durch die Schweiz ausdrücklich als anwendbar anerkannt wird und ohne jeden Unterschied rechtsgleich für Personen aus EU-EFTA-Staaten und aus Nicht-EU-EFTA-Staaten gilt.

Die SP bedauert, dass die erhöhten Anforderungen an den Grundrechtsschutz, den Datenschutz, die Rechenschaftspflicht, die Haftung und die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens im erläuternden Bericht weitgehend ignoriert werden. Schon in früheren Umsetzungsgesetzgebungen der Schweiz wurde der EU-Grundrechtsschutz bisher kaum beachtet. Die SP verweist an dieser Stelle auf ihre [Kritik an den Ausführungsverordnungen](#) der Schweiz zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache vom 27. April 2018 hin und hält an den darin geäusserten Punkten ausdrücklich fest. Die SP erwartet, dass die Schweiz nicht allein am Ausbau der Sicherung der EU-Aussengrenzen mitwirkt, sondern parallel – wie von der EU gefordert – auch den Grundrechtsschutz und die Rechenschaftspflicht entsprechend stärkt.

In diesem Sinne regt die SP an, das Asylgesetz wie folgt zu ergänzen:

Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 wird wie folgt geändert:

Artikel 95 Aufsicht, Grundrechts- und Datenschutz und Rechenschaftspflicht

Abs. 4, 5 und 6 (neu)

⁴Der Bundesrat regelt die Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte der EU beim Vollzug der Dublin- und Schengen-Assoziierungsabkommen und deren Weiterentwicklungen. Namentlich regelt er

- a. den Zugang zum Beschwerdeverfahren, das mit Artikel 111 der Verordnung (EU) 2019/1896 eingeführt wird, damit die Achtung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur gewährleistet sind;
- b. den Zugang des EU Grundrechtsbeauftragten zu Informationen;
- c. die Übermittlung von dessen Erkenntnissen und Empfehlungen an die zuständigen Schweizer Behörden und das Schweizer Parlament.

⁵Der Bundesrat regelt die Anwendbarkeit der Verordnung (EU) 2018/1725 und der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/6792 beim Vollzug der Dublin- und Schengen-Assoziierungsabkommen und deren Weiterentwicklungen.

⁶Der Bundesrat erstattet dem Parlament periodisch Bericht über den Ausbau des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache zugunsten von Migrantinnen und Migranten und den Einsatz von Material und Personal aus der Schweiz an der EU-Aussengrenze.

Weitere Bemerkungen

1. Die SP begrüsst die vorgeschlagene Relativierung von Artikel 45 Asylgesetz

Der Vernehmlassungsentwurf von Asylgesetz Artikel 45 Absatz 1 Buchstaben a und b sieht vor, dass in Zukunft Wegweisungsverfügungen allein „unter Vorbehalt völkerrechtlicher Verträge, insbesondere des Dublin-Assoziierungsabkommens“ erlassen werden können. Die SP begrüsst diese Relativierung von Artikel 45 Asylgesetz und erwartet, dass dieser Vorbehalt zu einer menschenrechtskonformen Anwendung des Asylgesetzes beitragen wird.

2. Für eine Erhöhung der allzu bescheidenen Solidaritätsleistung der Schweiz

Vor Verabschiedung der Verordnung (EU) 2016/1624 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 auf 0,8% des GWK-Bestandes herunter. Die Schweiz war deshalb in den letzten Jahren nur zur Bereitstellung von maximal 16 Grenzschutzexperten verpflichtet. Tatsächlich hat die Schweiz jeweils nur zwei bis drei und in manchen Perioden keinen einzigen Beamten entsendet. Dies ist angesichts der Leistungen, welche die Mittelmeer-Anrainerstaaten auch zugunsten der Schweiz erbringen, völlig ungenügend. Die SP begrüsst deshalb, dass mit der neuen Verordnung (EU) 2019/1896 die Verpflichtungen der Schweiz zu einer angemessenen Unterstützung der meist belasteten Schengen-Mitgliedstaaten deutlich ansteigen. Die SP erwartet, dass die Schweiz auf freiwilliger Basis ihren Beitrag erhöht. Es geht nicht allein um Solidarität. Vielmehr schaffen eigene Erfahrungen an der Schengen-Aussengrenze für unsere Grenzwächter unersetzbare Gelegenheiten, sich weiterzubilden und das Kontaktnetz zu erweitern. Davon kann das GWK insgesamt nur profitieren. Die SP bedauert deshalb, dass das GWK laut den Angaben in Abschnitt 6.2.2 des Berichts nicht plant, den bestehenden nationalen Expertenpools von 65 Grenzschutzexperten für Entsendungen im Rahmen von Frontex-Einsätzen auszubauen. Zwar unterstützt die SP die erhöhten Finanzaufwendungen gemäss Vernehmlassungsbericht. Es geht aber nicht allein um Geld, sondern auch um fachliche und personelle Leistungen.

3. Keine Senkung höchstmöglicher Standards im Rückführungsbereich

Der Agentur werden im Rückkehrbereich neue Kompetenzen übertragen. Sie kann Schengen-Staaten neu bei der Beschaffung von Reisedokumenten sowie auch im Rahmen der freiwilligen Rückkehr unterstützen. Weiterhin erbringt die Agentur Dienstleistungen bei der Finanzierung von Sammelflügen und die Organisation eigener Rückkehraktionen aus dem ersuchenden Staat oder ab Brennpunkten, stellt Schengen-Staaten Begleitpersonal und Rückkehrsachverständige zur Verfügung und wacht mit unabhängigen Beobachter_innen und dem Austausch von Best-Practice-Erfahrungen über die Einhaltung der Grundrechte. 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_innen) entsprechend instruiert und beauftragt wird. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) auch bei Aktionen der Agentur ihre heutige Aufgabe im «Rückführungsmonitoring» vollumfänglich wahrnehmen kann und der Informationsfluss zwischen der NKVF, dem EU Grundrechtsbeauftragten und dem Europäische Komitee zur Verhütung von Folter des Europarats sichergestellt ist.

4. 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

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär