



EJPD
Staatsekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern
Chantal.Perriard@sem.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, 15. Februar 2016

Stellungnahme zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Zusammenfassung

Die besonders stark belasteten Staaten an den Schengen-Aussengrenzen verdienen unsere solidarische Unterstützung, um ankommende Flüchtlinge menschenwürdig aufnehmen zu können. Der Schweizer Beitrag in der Höhe von ca. 123 Millionen Franken für die finanzielle Unterstützung der Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit bis 2020 wird von der SP deshalb mit Überzeugung unterstützt. Die SP verbindet damit gleichzeitig die Erwartung, dass der Bundesrat das finanzielle Engagement der Schweiz nutzt, um seinen Einfluss zugunsten einer europäischen Flüchtlingspolitik an den Schengen-Aussengrenzen geltend zu machen, die unmissverständlich darauf abzielt, Leben zu retten, die Menschenrechte und Würde des Menschen zu achten und ein faires Asylverfahren zu ermöglichen. Mit dieser Erwartung stimmt die SP auch der Genehmigung des Notenaustauschs zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014, der damit verbundenen Zusatzvereinbarung und der in der Zusatzvereinbarung als integralen Teil bezeichneten Verordnung (EU) Nr. 514/2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements zu.

Worum es geht

Beim Teilinstrument „Grenze“ des Fonds für die innere Sicherheit (kurz Fonds ISF-Grenze) handelt es sich um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung von besonders belasteten Schengen-Staaten. Dies sind Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- und Seegrenzen oder wegen bedeutender internationaler Flughäfen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen.

Fünf gewichtige Gründe für die Mitwirkung

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 effizient und korrekt 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 Nichtzurückweisung zu sorgen. Die europäischen Staaten haben sich vielfach dazu bekannt, dass die teilweise menschenunwürdigen, ja tödlichen Szenen an den südlichen und östlichen Rändern Europas aufhören. Oberstes Ziel der Flüchtlingspolitik ist der Schutz des menschlichen Lebens und das Recht auf ein faires Asylverfahren. 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. Effiziente und korrekte Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen tragen auch zur Sicherheit in ganz Europa bei. Schengen stellt ein breit aufgefülltes 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 effizienten und korrekten 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 effiziente und korrekte Kontrollen an den

Aussengrenzen. Freilich 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 Mitgliedstaat, der – 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 wie Griechenland und Italien einen fatalen Anreiz, ankommende Flüchtlinge nicht ordnungsgemäss zu registrieren. Für die SP ist deshalb klar, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Gewährleistung effizienter und korrekter 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 solidarischen Beteiligung der Schweiz am Teilinstrument „Grenze“ des Fonds für die innere Sicherheit die Erwartung, dass sich der Bundesrat 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.

Bedauerliche Verzögerung und Bestimmung des Schweizer Beitrages

Es ist angesichts der drängenden Situation an der Schengen-Aussengrenze bedauerlich, dass die Schweiz nicht von Anfang zum wichtigen Teilinstrument „Grenze“ des Fonds für die innere Sicherheit beiträgt. Die EU wendet dieses Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds bereits ab 1. Januar 2014 an. Die Schweiz wird frühestens mit mehr als zwei Jahren Verspätung dabei sein. Die EU hat für den Fonds im Zeitraum 2014–2020 einen Gesamtbetrag in Höhe von 2,76 Milliarden Euro festgesetzt. Dieser Betrag schliesst die Beiträge der an Schengen assoziierten Staaten wie die Schweiz, Island, Liechtenstein oder Norwegen nicht mit ein. Angesichts der sich verschärfenden Lage namentlich in Griechenland ist diese Erhöhung des Gesamtbetrages mehr als gerechtfertigt.

Zur Bestimmung des Schweizer Beitrages mussten zunächst Verhandlungen über eine Zusatzvereinbarung durchgeführt werden. Eine deutliche Mehrheit der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates – darunter alle Mitglieder der SP Fraktion – stimmten im dritten Quartal 2014 dem bundesrätlichen Mandatsentwurf für Verhandlungen über eine entsprechende Zusatzvereinbarung zu. Die an Schengen assoziierten Staaten konnten sich in zwei Verhandlungsrunden vom Oktober 2014 und März 2015 mit der Europäischen Kommission auf einen Vertragsentwurf einigen.

Diese Zusatzvereinbarung sieht in Artikel 10 vor, dass die Schweiz in den Jahren 2016–2018 jährlich 25,11 Millionen Euro (26,36 Millionen Franken) zum Fond beiträgt. Der Restbetrag wird zu je 50 Prozent in den Jahren 2019 und 2020 fällig. Die definitiven Kosten der Beteiligung der Schweiz am Fonds können damit zum jetzigen Zeitpunkt nicht endgültig beziffert werden. Laut Bericht kann von einem Schätzwert in der Höhe von ca. 123,165 Millionen Franken (117,3 Millionen Euro) für die Gesamtlaufzeit des Fonds ausgegangen werden. Dieser Betrag ist sicherlich angemessen.

Das EJPD stellte hierfür im Voranschlag 2016 sowie im Finanzplan 2017–2019 bereits insgesamt 73 Millionen Franken für den Fonds ein. Sobald die definitiven Kosten und der Zeitpunkt der ersten Zahlung feststehen, werden die Beiträge im Finanzplan im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses angepasst.

Für die Schweiz ist auch die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 massgebend und nicht allein die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 – es sollten deshalb beide dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden

Überraschenderweise sind die Schweiz und die anderen assoziierten Staaten vor der zweiten Verhandlungsrunde informell darüber informiert worden, die Zusatzvereinbarung könne erst paraphiert werden, wenn die assoziierten Staaten die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 definitiv übernommen haben. Die Europäische Kommission bestätigte den assoziierten Staaten am 28. September 2015 aber schriftlich, dass sie nicht beabsichtige, den soweit vereinbarten Inhalt der Zusatzvereinbarung

zu ändern. Deshalb kommt die Genehmigung der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 auch einer Genehmigung der Zusatzvereinbarung gleich. Diese Verknüpfung ist transparent und unbedenklich.

Deutlich weniger transparent ist die Festlegung in der Präambel zur Zusatzvereinbarung, dass die Schweiz nicht allein die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zu übernehmen hat, sondern zusätzlich auch die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 für die Schweiz eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, soweit ihre Bestimmungen für die Durchführung des Fonds erforderlich sind.

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein hat sich deshalb entschieden, dem Landrat in ihrem [Antrag Nr. 138/2015](#) vom 3. November 2015 nicht allein die Genehmigung der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 sowie der Zusatzvereinbarung zu beantragen, sondern gleichzeitig auch die Genehmigung der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (ABI. L 150 vom 20.05.2014, S. 112).

Aus Sicht der SP Schweiz ist dieser Weg aus rechtsstaatlicher und demokratiepolitischer Sicht der einzig richtige. Sie erwartet, dass der Bundesrat in der Botschaft an das Parlament neben der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 auch die Verordnung (EU) Nr. 514/2014 zur Genehmigung vorlegt.

Zusätzlich 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

