

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) – Frontex

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, 22. März 2020

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung als Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.

Sie beobachtet die Entwicklungen aber kritisch und fordert die Schweiz auf, sich im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der EU für einen ausreichenden Grundrechts- und Datenschutz einzusetzen.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Die SFH befürwortet grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung als Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.
- Sie beobachtet die Entwicklungen aber kritisch und fordert die Schweiz auf, sich im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit der EU für einen ausreichenden Grundrechts- und Datenschutz einzusetzen.
- Es braucht unabhängige Kontroll- und Beschwerdemechanismen sowie ein systematisches, dauerhaftes Monitoring, um die Grundrechtskonformität des Grenzregimes sicherzustellen. Die in der Verordnung vorgesehenen agentur-internen Massnahmen reichen dazu nicht aus.
- Aus Sicht der SFH braucht es ein unabhängiges und umfassendes Rückführungsmonitoring bei sämtlichen Rückführungen.
- Es müssen dringend legale Zugangswege für Schutzsuchende geschaffen werden.
- Der Umfang der Mittel, welche die EU in das Grenzregime und die Rückführung investiert, ist aus Sicht der SFH unverhältnismässig verglichen mit den Mitteln, welche für Mechanismen zur Schutzgewährung zur Verfügung stehen.
- Beim Datenaustausch mit Frontex sind die Verhältnismässigkeit und der Datenschutz zu wahren. Es sollen nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.

3 Grundrechtsschutz

Im Bestreben, Europas Grenzen zu kontrollieren, werden bereits jetzt an verschiedenen Grenzen des Kontinents Grundrechte massiv verletzt, etwa im Rahmen von Push-Backs (im Mittelmeer sowie an den Landgrenzen etwa in Ungarn, Polen oder Griechenland), sowie mit unhaltbaren Zuständen in Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln. Frontex ist Teil dieses rigiden europäischen Grenzregimes und steht gar im Verdacht, Misshandlungen seitens nationaler Grenzbeamten an den EU-Aussengrenzen zu dulden und auf Rückführungsflügen

eigene menschenrechtliche Standards nicht einzuhalten.¹ Mit der neuen Verordnung sollen die Mittel und Kompetenzen von Frontex nun massiv erweitert werden. Diese Aufrüstung birgt das Risiko weiterer Grundrechtsverletzungen. Eine solche Stärkung von Frontex bedingt daher zwingend einen ausreichenden Grundrechtsschutz. Ein solcher kann nur wirksam sein, wenn er durch unabhängige Instanzen sichergestellt wird. Aus Sicht der SFH braucht es daher eine **unabhängige Kontrolle der Grundrechtskonformität der Massnahmen in Zusammenhang mit Frontex und einen unabhängigen Beschwerdemechanismus** im Fall von Grundrechtsverletzungen. Die in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen erfüllen diese Voraussetzungen nicht, da der Grundrechtsbeauftragte und die Grundrechtebeobachter der Agentur selber unterstellt sind und nur ein Agentur-internes Beschwerdeverfahren vorgesehen ist. Damit sind diese Massnahmen klar nicht ausreichend, um den wirksamen Schutz der Grundrechte zu gewährleisten. Der Grundrechtsschutz darf nicht zu einer Alibi-Übung verkommen. Die Schweiz ist verpflichtet, die in ihrer Verfassung sowie in der EMRK festgehaltenen Grundrechte – insbesondere das Refoulement-Verbot (Art. 35 Abs. 2 und 3 BV, Art. 3 EMRK, Art. 33 FK) sowie den Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV) zu wahren. Dies gilt auch für ihre Beteiligung an Frontex.

Bereits in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen zur Übernahme der (Vorgänger-)Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache hat die SFH auf die Notwendigkeit von spezifischen institutionellen Regelungen und klaren Verfahrensvorschriften zur Umsetzung der Grundrechtsschutznormen der Frontex-Verordnung hingewiesen. Dazu gehören Bestimmungen zum Ablauf des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz, eröffnet gegen Schweizer Personal in Bezug auf einen Einsatz im Ausland, und zur Verbindlichkeit der Erkenntnisse der Rückkehrbeobachtenden bei Rückkehraktionen unter der Ägide der Schweiz.²

Weiter muss sichergestellt werden, dass die **Grundrechtebeobachter ausreichende Schulung, Kapazität und Kompetenzen** erhalten, um in der Praxis tatsächlich sicherstellen zu können, dass die Grundrechte der Betroffenen bei sämtlichen Frontex-Einsätzen gewahrt werden. Es braucht ein **systematisches und dauerhaftes Monitoring**, um die Grundrechtskonformität der Grenzwaache sicherzustellen.

Aus Sicht der SFH braucht es zudem ein **unabhängiges und umfassendes Rückführungsmonitoring** bei sämtlichen Rückführungen, auch im Kontext der Zusammenarbeit Schweiz-EU im Rückführungsbereich.

4 Exekutivbefugnisse

Als besorgniserregend empfinden wir die neuen Exekutivbefugnisse, welche Frontex durch die geplanten Verordnungen zugeschrieben werden sollen. Durch diese neuen Kompetenzen wird die koordinative Rolle der Agentur zu einer aktiveren und operationellen Rolle erweitert.

¹ Vgl. etwa <https://correctiv.org/top-stories/2019/08/04/frontex-transparenz/>; <https://www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/videos-und-manuskripte/frontex-eu-menschenrechtsverletzungen-102.html>; <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/12/revealed-the-great-european-refugee-scandal>

² SFH, Vernehmlassungsantwort zu den Ausführungsverordnungen zur Übernahme der (Vorgänger-)Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache; weitere Verordnungsanpassungen, 30. April 2018, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/180430-sfh-stn-frontex-vo-verordnungen.pdf>.

Frontex-Beamte dürfen dadurch unter anderem die Identität und Staatsangehörigkeit von Personen kontrollieren, Einreisen gestatten oder verweigern, Fingerabdrücke von Personen registrieren und Visa ausstellen oder verweigern. Viele dieser Aufgaben sind insbesondere im Bereich der Menschenrechte sensibel, weshalb eine Überwachung und eine Beschwerdemöglichkeit von grosser Wichtigkeit sind. Obwohl diese Exekutivbefugnisse nur mit dem Einverständnis des Mitgliedstaats, auf dessen Territorium die Operation durchgeführt wird, erteilt werden können, stellt sich die Frage der unterschiedlichen Verantwortlichkeitsmechanismen, die zwischen Frontex-Personal und dem Personal des Mitgliedstaats zum Einsatz kommen. Während gegen von den Mitgliedsstaaten gestelltes Personal vor nationalen Gerichten und allenfalls dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorgegangen werden kann, gibt es kaum Möglichkeiten gegen Frontex-Personal rechtlich vorzugehen.

5 Fehlen legaler Zugangswege

Es gibt praktisch keine legalen Zugangswege zu Schutz in Europa. Schutzsuchende werden dadurch auf gefährliche, illegale Reisewege gezwungen. Art. 31 FK sieht vor, dass Flüchtlinge nicht für ihre illegale Einreise oder illegalen Aufenthalt bestraft werden dürfen, wenn sie unmittelbar aus einem Gebiet kommen, wo ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne der Flüchtlingskonvention bedroht war und sofern sie sich unverzüglich den Behörden stellen und triftige Gründe für ihre illegale Einreise oder Anwesenheit darlegen. **Wenn Grenzkontrollen weiter verstärkt werden, birgt dies das Risiko, dass Personen mit Schutzbedarf noch höhere Gefahren auf sich nehmen müssen und ihr Zugang zu einem Asylverfahren in einem sicheren Land noch schwieriger wird.**³

Insbesondere vor dem Hintergrund der katastrophalen Situation von Schutzsuchenden an der türkisch-griechischen Grenze und in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln wiederholt die SFH an dieser Stelle mit Nachdruck ihre bisherige Forderung, dass **dringend legale Zugangswege** für Schutzsuchende nach Europa und in die Schweiz **geschaffen werden müssen**.⁴ Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

6 Unverhältnismässiger finanzieller Einsatz

Mit der neuen Verordnung soll das Mandat von Frontex ausgebaut und seine personellen und finanziellen Mittel massiv erhöht werden. Das Ausmass an Mittel, welche die EU in ihr Grenzregime und die Rückführung investiert, ist aus Sicht der SFH **unverhältnismässig verglichen mit den Mitteln, welche für Mechanismen zur Schutzgewährung** (legale Zugangswege, Asylverfahren, Aufnahmestrukturen) zur Verfügung stehen. Statt Menschen zu schützen, werden Grenzen abgeriegelt: Diese Priorisierung ist aus Sicht der SFH höchst stossend – umso mehr, als für die betroffenen Menschen höchste Rechtsgüter (Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit) auf dem Spiel stehen.

³ Siehe auch: Association suisse des Centres sociaux protestants, Réponse à la consultation relative au corps européen de gardefrontières et garde-côtes au sein de l'agence Frontex, 12 mars 2020, https://csp.ch/ge-neve/files/2020/03/CSP.ch_prise-de-position_consultation-Frontex_12-mars-2020.pdf.

⁴ SFH, Soforthilfe für Schutzsuchende in Griechenland, 3. März 2020, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/news/archiv/2020/soforthilfe-fuer-schutzsuchende-in-griechenland.html>; SFH und HEKS, Petition «Sichere und legale Fluchtwege in die Schweiz» und Brief an den Bundesrat, 28. Juni 2018, Argumentarium und weitere Informationen: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/news/mediendossiers/legale-fluchtwege.html>.

7 Datenschutz

Neu ist die Schweiz verpflichtet, bestimmte Daten an Frontex zu liefern. Die SFH erachtet die Sammlung, Bearbeitung, Speicherung und Weitergabe sensibler Daten in immensum Umfang als problematisch. Beim Datenaustausch mit Frontex ist deshalb stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren und dem Schutz der Daten von Betroffenen genügend Rechnung zu tragen. Es sollen nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.⁵

⁵ Siehe zum Datenschutz auch: SFH, Vernehmlassungsantwort zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Verordnungen (EU) 2019/817 und 2019/818 zur Interoperabilität (Weiterentwicklungen des SchengenBesitzstands), 9. Januar 2020, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asyrecht/stellungnahmen/200105-vernehmlassung-sfh-eu-vo-ipo-final.pdf>.