

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache, 2020 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.05.2022.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Aussenpolitik	1
Beziehungen zur EU	1

Abkürzungsverzeichnis

SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
UE	Union européenne
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Allgemeine Chronik

Aussenpolitik

Beziehungen zur EU

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.08.2020
AMANDO AMMANN

Im August 2020 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur **erweiterten Europäischen Grenz- und Küstenwache**. Ziel der neuen EU-Verordnung sei laut Bundesrat die Verbesserung der Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und der Rückführungen von rechtswidrigen Aufenthaltserinnen und Aufenthaltsern. Da die Schweiz sich verpflichtet hatte, jegliche Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zu übernehmen, war es nun Sache der Bundesversammlung, den Notenaustausch zu genehmigen.

Die neue Verordnung war entstanden, als die EU im Rahmen der Migrationskrise 2015 beschlossen hatte, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex zu stärken. In den folgenden Jahren sei es laut Botschaft aber immer wieder zu finanziellen und personellen Engpässen gekommen. Durch eine 2019 erlassene EU-Verordnung sollte Frontex ein stärkeres Mandat erhalten, um die europäischen Aussengrenzen effizient kontrollieren zu können, ausreisepflichtige Personen in ihr Herkunfts- oder Heimatland rückzuführen und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen.

Die Verordnung besagt unter anderem, dass eine ständige personelle Reserve von bis zu 10'000 Grenz- und Küstenschützerinnen und Küstenschützern aufgebaut werden soll. Auch der Grundrechtsschutz soll gestärkt werden, indem ein unabhängiger Grundrechtsbeauftragter oder eine unabhängige Grundrechtsbeauftragte und 40 Grundrechtsbeobachtende die Arbeit der Agentur überwachen. Das Mandat von Frontex im Bereich der Rückkehr und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten soll ebenfalls ausgebaut werden, sodass Frontex die Schengen-Staaten während aller Phasen der Rückführung von ausreisepflichtigen Personen unterstützen kann und eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten etabliert wird. Die Entscheide über Rückführungen und Administrativhaft bleiben aber in der Verantwortung der jeweiligen Staaten, welche auch weiterhin primär für den Schutz ihrer Aussengrenzen verantwortlich sind.

Laut Bundesrat entsprechen diese Massnahmen dem Interesse der Schweiz und sind ein wichtiger Bestandteil der Schweizer Migrationspolitik. Frontex unterstütze die Schengen-Staaten an den Aussengrenzen und harmonisiere damit die Grenzkontrollen, was Rechtssicherheit schaffe. Des Weiteren erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft, dass diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes eine Anpassung des AIG nötig mache. Eine neue AIG-Bestimmung würde regeln, in welcher Art und Weise der Bund mit Frontex zusammenarbeite; dazu gehöre die Erarbeitung von Planungsinstrumenten (zum Beispiel nationale Lagebilder zu Grenzübertritten oder grenzüberschreitender Kriminalität) zuhanden der Agentur. Unabhängig von diesen Massnahmen wolle der Bundesrat – auf Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der 2018 vorgenommenen Schengen-Evaluierung – sowieso eine Präzisierung im AIG vornehmen, um sicherzustellen, dass ausreisepflichtige asylsuchende Personen ausdrücklich zum Verlassen des Schengen-Raums und zur Weiterreise in ihren Herkunftsstaat verpflichtet werden. Die Schweiz werde sich weiterhin gemäss Kostenschlüssel an der Finanzierung von Frontex beteiligen, so der Bundesrat. Da die EU diese jedoch mit einem höheren Budget auszustatten gedenke, dürften sich diese Beiträge etappenweise erhöhen und 2024 entweder CHF 36 Mio. oder CHF 68 Mio. betragen. Eine genauere Einschätzung sei nicht möglich, da der mehrjährige Finanzrahmen der EU noch nicht fertig verhandelt sei und auch die Ergebnisse der Überprüfung 2023 das Budget noch beeinflussen könnten.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.2021
AMANDO AMMANN

In der Sommersession 2021 befasste sich der **Ständerat** mit der **Weiterentwicklung von Frontex und der Änderung des AIG**. Im Vorfeld hatte die SiK-SR diese als für die Schweiz «unerlässlich» bezeichnet. Da die Kommission die EU-Migrationspolitik jedoch kritisch beurteilte, forderte sie dazu auf, den Bundesratsentwurf mit Ausgleichsmassnahmen im Sinne der humanitären Tradition der Schweiz zu ergänzen. Einerseits beantragte sie ergänzend zur Übernahme der Verordnung die Aufnahme von 2'800 Flüchtlingen im Rahmen des Resettlements, wobei diese Erhöhung der Resettlementquote stufenweise und in Kooperation mit den Kantonen erfolgen sollte. Andererseits beantragte sie einen Mechanismus zur Beschwerdebearbeitung und eine Rechtsberatung, um die Rechtsmittel der Asylsuchenden zu stärken. Zudem sprach sie sich einstimmig für einen Antrag aus, demgemäss das Schweizer Kontingent für Frontex

nicht zulasten des nationalen Grenzschutzes gehen dürfe. Schliesslich beantragte die SiK-SR, dass Frontex-Einsätze einem Genehmigungsverfahren unterliegen sollen. Dieser angepassten Version der Vorlage stimmte die Kommission mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zu, während eine Minderheit nicht auf die Vorlage eintreten wollte, weil die humanitären Ausgleichsmassnahmen in ihren Augen nicht ausreichend waren. Die Ratsdebatte entwickelte sich trotz der relativ eindeutigen Position der Kommission zu einer umstrittenen Angelegenheit. Daniel Jositsch (sp, ZH) kritisierte, dass die EU über keine gesamtheitliche Migrationspolitik verfüge und das Dublin-System nur den Umgang mit Flüchtlingen an den Aussengrenzen regle. Dadurch entstünden in gewissen Staaten eine Extrembelastung und illegale Sekundärmigration, beides für Jositsch Grund genug, um diese neuen Massnahmen «nicht einfach so durchzuwinken» und stattdessen, wie von der Kommission vorgeschlagen, mit flankierenden Massnahmen zu ergänzen. Als «eine falsche Politik» bezeichnete Thomas Minder (parteilos, SH) hingegen die von der Kommission gemachten Resettlement-Anträge, weil man damit das Schengen- mit dem Dublin-System und damit Sicherheits- mit Flüchtlingspolitik vermische. Auch Finanzminister Maurer schloss sich dieser Argumentation an und betonte, dass Schengen für Grenzsicherheit stehe und nicht primär ein Projekt der Asypolitik sei. Daher lehnte er im Namen des Bundesrats die von der SiK-SR vorgeschlagenen Ausweitungen des Resettlement-Verfahrens ab, nicht zuletzt weil man in dieser Sache die Kantone einbeziehen müsse, bevor man absolut verbindliche Beschlüsse mache. Zu wenig weit ging der Kommissionsvorschlag Ständerat Zopfi (gp, GL), der im Rat einen Nichteintretensantrag einreichte, da die Anzahl der Resettlement-Flüchtlinge in seinen Augen auf 4'000 hätte erhöht werden müssen. Er begrüsst zwar den Ausbau des Grundrechtsschutzes, kritisierte aber die Methoden des europäischen Grenzschutzes und argumentierte, dass man Sicherheit und Migration in dieser Frage nicht trennen könne. Thierry Burkart (fdp, AG) erinnerte in diesem Kontext daran, dass eine Nichtübernahme der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes im Extremfall die Beendigung der Schengen-Zusammenarbeit nach sich ziehen könnte. Der Ständerat beschloss mit 33 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung), auf die Vorlage einzutreten, lehnte kurz darauf aber die von der Kommission geforderte Erhöhung der Anzahl der Resettlement-Flüchtlinge auf 2'800 mit 22 zu 21 Stimmen knapp ab. Der Rat folgte jedoch teilweise seiner Kommission, indem er sich entschied, dass Schweizer Frontex-Einsätze nicht vom Kontingent der Schweizer Grenzschützerinnen und Grenzschützer abgezogen werden dürfen und dass derartige Einsätze einem Genehmigungsverfahren unterstellt werden müssen. In der Gesamtabstimmung nahm die kleine Kammer den Frontex-Entwurf mit 30 zu 14 Stimmen schliesslich deutlich an, wobei die Nein-Stimmen vornehmlich von Mitgliedern der Grünen und der SP stammten. Die Änderungen im Asylrecht, welche die Rechtsmittel der Asylsuchenden und die Unterstützung bei Beschwerdeverfahren stärken, wurden vom Ständerat einstimmig angenommen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.10.2021
AMANDO AMMANN

In der Herbstsession 2021 beschäftigte sich die **grosse Kammer** als Zweitrat mit der **Weiterentwicklung von Frontex und der Revision des AIG**. Seit 2016 wurde die Grenz- und Küstenwache der EU in personeller und technischer Hinsicht systematisch aufgerüstet, um die Herausforderungen im Grenz- und Rückkehrbereich besser bewältigen zu können. Da es sich dabei um eine Schengen-Weiterentwicklung handelt, muss sich auch die Schweiz daran beteiligen, wobei die Beitragszahlungen gemäss dem geltenden Kostenschlüssel von CHF 14 Mio. pro Jahr bis 2027 auf CHF 61 Mio. pro Jahr steigen werden und sich der personelle Aufwand von 24 auf maximal 39 Personen erhöht. Während die zur Diskussion stehende Änderung des Asylgesetzes in der Kommission und im Rat nicht wirklich umstritten war, entspann sich eine grössere Debatte um die Übernahme der Frontex-Verordnung.

Dabei lagen dem Nationalrat zahlreiche Minderheitsanträge aus dem links-grünen Lager vor. So bat Alois Gmür (mitte, SZ) den Nationalrat im Namen der Mehrheit der SiK-NR, einen Minderheitsantrag Seiler Graf (sp, ZH), der die Zahl der alle zwei Jahre aufgenommenen Resettlement-Flüchtlinge in Verbindung mit der Vorlage von 1'500-2'000 auf 4'000 erhöhen wollte, abzulehnen. Eine derartige Erhöhung müsse vorgängig mit den Kantonen abgestimmt werden, argumentierte Gmür. Die Kommissionsmehrheit wehrte sich gegen eine solche Verknüpfung von Sicherheits- und Asypolitik. Auch einen zweiten Minderheitsantrag von Fabian Molina (sp, ZH) empfahl die Kommissionsmehrheit zur Ablehnung. Fabian Molina hatte vorgeschlagen, dem Strafgesetzbuch einen Artikel hinzuzufügen, durch den Personen mit Geld- oder Freiheitsstrafen sanktioniert würden, wenn sie Asylsuchende mit Gewalt oder Gewaltandrohung daran hinderten, in einem Schengen-Staat ein Asylgesuch zu stellen. Kommissionssprecher Cattaneo (fdp, TI) argumentierte, dass das Strafgesetz diesen Tatbestand bereits regle. Nationalrätin Marti (sp, BL) forderte in einem dritten

Minderheitsantrag die Sistierung des Geschäfts, zumal das EU-Parlament Frontex zahlreiche Grundrechtsverletzungen und mangelnde Transparenz vorwerfe und man erst nach Umsetzung der notwendigen Anpassungen über einen finanziellen Beitrag entscheiden solle. Eine weitere Kommissionsminderheit Fivaz (gp, NE) ging noch weiter als Marti und reichte einen Antrag auf Nichteintreten auf den Bundesbeschluss zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes ein. Fivaz kritisierte, dass die EU mit der Ausweitung der Frontex-Mittel im Begriff sei, eine «regelrechte Armee» aufzubauen.

Nationalrätin Priska Seiler Graf äusserte sich im Namen der SP-Fraktion dezidiert zu dieser Vorlage und machte klar, dass die SP Vorlagen zum Ausbau der «Festung Europa» nicht mehr zustimmen werde, wenn keine humanitären Ausgleichsmassnahmen vorgesehen seien. Sie kündigte an, ihre Fraktion werde bei einer Ablehnung des Minderheitsantrags zur Aufstockung des Resettlement-Kontingents geschlossen gegen die Vorlage stimmen. Überraschend ambivalent zeigte sich die SVP-Fraktion, welche bis anhin sämtliche Schengen-Vorlagen konsequent abgelehnt hatte. Die Vorlage sei für seine Fraktion «nicht ganz einfach», gab Pirmin Schwander (svp, SZ) unumwunden zu. Einerseits gehe es um einen Volksentscheid von 2005, den es zu achten gelte, andererseits um die Neutralitätsfrage und die humanitäre Tradition der Schweiz. Man habe schon 2005 gewusst, dass mit Frontex und Schengen die eigenständige Asyl- und Ausländerpolitik der Schweiz verloren gingen. Er liess verlauten, dass man die Änderung des AIG ablehne, sich bei der Frontex-Vorlage aber nicht einig geworden sei.

Bundesrat Ueli Maurer entgegnete den Kritikern und Kritikerinnen der Vorlage, dass die EU mit der Einsetzung von 40 Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachtern auf die mangelhafte Rechtssicherheit der Asylbewerbenden reagiert und damit die Anliegen der Ratslinken weitgehend erfüllt habe. Der Ausbau diene auch der Einhaltung der Grundrechte und der Transparenz und nur durch eine Teilnahme an Frontex könne die Schweiz zur Qualitätssicherung und -verbesserung beitragen, weshalb auch eine Sistierung nichts bringe. Den Minderheitsantrag Seiler Graf lehne der Bundesrat ab, da es beim vorliegenden Geschäft um Schengen und Sicherheit und nicht um Dublin und Asylpolitik gehe – man solle nicht verschiedene Vorlagen vermischen. Er argumentierte, eine Ablehnung des Minderheitsantrags sei damit auch kein Nein zur Asylpolitik, denn zum Resettlement gäbe es eine allgemeine Zustimmung.

Schliesslich lehnte der Nationalrat den Sistierungsantrag Marti mit 116 zu 64 Stimmen ab und beschloss mit 155 zu 35 Stimmen, auf das Geschäft einzutreten, womit auch Fabien Fivaz mit seinem Minderheitsantrag scheiterte. Die Anpassung des Asylgesetzes, mit der die Art und Weise der Kooperation mit Frontex in einer eigenen AIG-Bestimmung festgelegt werden soll, wurde mit 136 zu 56 Stimmen gegen den Widerstand der SVP angenommen. Bei der Abstimmung über den Minderheitsantrag Seiler Graf zur Erhöhung des Resettlement-Kontingents setzten sich die Fraktionen der SVP, FDP und Mitte mit 106 Nein-Stimmen gegenüber 86-Ja Stimmen durch. Auch der Minderheitsantrag Molina blieb chancenlos und wurde mit 124 zu 68 Stimmen versenkt. In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat die Frontex-Vorlage mit 108 zu 75 Stimmen (bei 10 Enthaltungen) an. Die Gegenstimmen stammten hauptsächlich von der SP- und der Grünen-Fraktion, die Enthaltungen ausschliesslich von der SVP-Fraktion.

In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat die Änderung des Asylgesetzes mit 129 zu 55 Stimmen (bei 1 Enthaltung) und der Ständerat einstimmig an. Bei der Annahme der Frontex-Vorlage wurde es im Nationalrat mit 88 zu 80 Stimmen (bei 28 Enthaltungen) unerwartet knapp. Grund dafür waren die vielen Enthaltungen der SVP-Fraktion. Im Ständerat fiel das Resultat mit 30 Ja- zu 14 Nein-Stimmen deutlicher aus.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.01.2022
AMANDO AMMANN

Im Januar 2022 verkündete die Vereinigung Migrant Solidarity Network, die im Referendumskomitee federführend war, über 55'000 Unterschriften gegen die **Beteiligung der Schweiz an der Weiterentwicklung von Frontex** eingereicht zu haben. Das Komitee um das Migrant Solidarity Network, die Grünen, die JUSO und zahlreiche Aktivismus-Gruppierungen setzte sich damit gegen einen Ausbau der Schweizer Beteiligung an der EU-Grenzschutzagentur ein, der es schwere Menschenrechtsverletzungen vorwarf. Erleichtert wurde die Unterschriftensammlung einmal mehr dadurch, dass das Referendumskomitee die Unterschriften nicht selber bei den Gemeindem beglaubigen lassen musste und damit auch Unterschriften ohne Stimmrechtsbescheinigung einreichen konnte. Diese Aufgabe war in der Wintersession 2021 unter anderem auf Drängen von Thomas Minder (parteilos, SH) erneut der Bundeskanzlei übertragen worden. Ein Vertreter der Online-Sammelplattform «WeCollect», auf der das Frontex-Referendum beworben worden war, mutmasste in der Aargauer Zeitung, dass das Referendum ohne diese Erleichterung nicht zustande gekommen wäre. Durch die Ausnahmeregel habe das Komitee 100 statt nur 80 Tage lang Stimmen sammeln können – die letzten drei Wochen der Sammelfrist müssten

normalerweise für die Beglaubigung der Unterschriften verwendet werden. Mitte März vermeldete die Schweizerische Bundeskanzlei das Zustandekommen des **Referendums** mit insgesamt 54'377 gültigen Unterschriften – 35'832 davon hatte die Bundeskanzlei noch beglaubigen lassen müssen.⁴

1) BBl, 2020, 7105

2) AB SR, 2021, S.536 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 25.5.21

3) AB NR, 2021, S. 1789ff.; AB NR, 2021, S. 2139; AB SR, 2021, S. 1087; Medienmitteilung SiK-NR vom 22.6.21

4) BBl, 2022 641; AZ, 19.1.22; LT, 20.1.22; WOZ, 27.1.22