année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Übernahme und Umsetzung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex; BRG 20.064)**

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 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Übernahme und Umsetzung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex; BRG 20.064), 2020 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Aussenpolitik 1
Beziehungen zur EU 1

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
STV	Schweizer Tourismus-Verband

DFJP	Département fédéral de justice et police
DFF	Département fédéral des finances
ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
UE	Union européenne
SSR	Société suisse de radiodiffusion
USS	Union syndicale suisse
SSP	syndicats des Services publics
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
OLAF	Office européen de lutte antifraude
FST	Fédération suisse du tourisme

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 Aufenthalterinnen und Aufenthaltern. 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 Heimatsland 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 Beschwerdenbearbeitung 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 begrüsste 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 Asylpolitik. 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 Minderheitenantrags 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 zustandegekommen 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]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.05.2022
AMANDO AMMANN

Der **Abstimmungskampf zum Referendum gegen den Ausbau des Schweizer Beitrags an die EU-Grenzschutzagentur Frontex** wurde in der Westschweizer Öffentlichkeit schon im Januar 2022 lanciert, noch bevor das Referendum zustande gekommen war. In einem Meinungsbeitrag in Le Temps beschrieben Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) und eine Flüchtlingshelferin die Zustände auf dem Mittelmeer und in Libyen und wiesen vor allem auf die Menschenrechtsverletzungen durch Frontex hin. Wenige Tage darauf meldete sich FDP-Ständerat Damian Müller (fdp, LU) im gleichen Medium zu Wort und kritisierte seine Ratskollegin dafür, in ihrem Beitrag keine Alternativen anzubieten und stattdessen Frontex kategorisch abzulehnen. Er argumentierte überdies, dass fehlende Mittel für Frontex dazu führen könnten, dass es in Europa und der Schweiz zu einer Explosion «irregulärer Überfahrten» von Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten kommen würde. Der Frontex-Beitrag sei essentiell, um ein Mindestmass an Kontrolle der Migrationsströme sicherzustellen. Zudem brauche man darüber hinaus eine verstärkte Entwicklungshilfe in den Ursprungsländern der Flüchtenden in Kombination mit besseren Grenzkontrollen durch die Nachbarländer Libyens.

Die deutschsprachigen Medien griffen das Thema erst im Februar grossflächig auf, nachdem das Referendumskomitee am 20. Januar knapp 58'360 Unterschriften – davon 54'377 gültige – eingereicht hatte. Diskutiert wurde in den Medien insbesondere über mögliche **interne Konflikte innerhalb der SP und der SVP**. Bei der SP orteten die Medien einen Widerspruch zwischen der Ablehnung von Frontex und dem Wunsch nach Beibehaltung des Schengen-Abkommens, bei der SVP hingegen zwischen dem parteilichen Ziel einer restriktiven Migrationspolitik, und somit der Unterstützung von Frontex, bei gleichzeitiger Ablehnung aller Arten von EU-Verträgen. Der Blick sah die «Linke» gar in der «EU-Falle» sitzen, da die Schweiz bei einem Nein nicht nur aus dem Schengen-Dublin-System ausgeschlossen würde, sondern sich in diesem Fall auch die bilateralen Beziehungen mit der EU dramatisch verschlechtern würden. Dabei waren die Auswirkungen einer Ablehnung auf den Verbleib im Schengen-Raum jedoch umstritten. Gemäss EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter würde durch ein Nein zum Frontex-Ausbau ein Beendigungsverfahren für das Schengen-Abkommen ausgelöst, welches bei einer fehlenden Einigung nach sechs Monaten den Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin zur Folge hätte. Dieser Einschätzung widersprach jedoch der emeritierte Rechtsprofessor Rainer J. Schweizer in der NZZ. Demnach könne der Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin nicht gemäss der Guillotineklausel von 2004 vonstatten gehen, da die Schweiz seither rund 370 Rechtsakte der EU übernommen habe. Dies würde folglich einen umfassenden Austrittsvertrag nach dem Vorbild des Brexit-Vertrags vonnöten machen. Dieser Meinung schloss sich die SP (sowie auch die Grünen) an. Ergänzend präsentierte etwa SP-Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) einen Plan B in Form einer parlamentarischen Initiative, falls die Schweizer Stimmbevölkerung den Frontex-Ausbau tatsächlich ablehnen sollte. Darin schlug er vor, das Schweizer Kontingent der von der UNO anerkannten Flüchtlinge innerhalb der 90 Tage bis zum Schengen-Ausschluss auf 4'000 zu erhöhen, sozusagen als humanitäre flankierende Massnahme zum Frontex-Ausbau. Da die SP die Unterstützung an den Frontex-Ausbau an diese Bedingung gekoppelt hatte, könnte die Schweiz nach der Aushandlung dieser Erhöhung den Frontex-Beitrag dann trotzdem freigeben.
Die Nein-Parole beschloss die SP an ihrem Parteitag mit grosser Mehrheit, wenngleich einzelne Parteiexponentinnen und -exponenten wie Nationalrat Eric Nussbaumer (sp, BL) sich nur halbherzig anschliessen mochten. In den Befragungen im Vorfeld der Abstimmung zeichnete sich jedoch eine SP-interne Spaltung ab: Die Sympathisierenden der SP wollten der Vorlage gemäss einer Ende April durchgeführten Tamedia-Vorumfrage entgegen dem Kurs des Parteipräsidiums und des Parteitags mit fast 53 Prozent zustimmen. Ähnliches spielte sich bei den Grünen ab, bei denen 48 Prozent der Sympathisierenden trotz Nein-Parole der Partei eine Ja-Stimme in Aussicht stellten, wogegen 44 Prozent der Parteileitung zu folgen gedachten. Auch bei den traditionell SP-nahen Organisationen zeigten sich die Auswirkungen dieses inhaltlichen Dilemmas, wie CH Media berichtete. Obwohl das Sekretariat des Gewerkschaftsbundes seinem Vorstand und den Mitgliedern in einem internen Papier Stimmfreigabe vorgeschlagen hatte, da «ein Interessenkonflikt zwischen einer menschenwürdigen europäischen Flüchtlingspolitik und der Personenfreizügigkeit im Rahmen von Schengen» vorliege, beschloss der SGB-Vorstand die Nein-Parole. Hingegen entschied sich der Gewerkschaftsbund gemäss Mediensprecher Gaillard jedoch dagegen, den

Abstimmungskampf des Referendumskomitees mitzufinanzieren. Auch andere NGOs wie die SFH, die traditionell die Anliegen der SP unterstützten, taten sich mit der Parolenfassung schwer. SFH-Direktorin Miriam Behrens befürchtete, dass die Schweiz bei einem Nein nicht mehr an der Verbesserung der europäischen Migrationspolitik mitwirken könnte. Andererseits könnte der Ausbau der EU-Agentur die Kontrolle der Mitgliedstaaten erschweren, in deren Kompetenzbereich die meisten Verstösse fielen. Amnesty International verzichtete darauf, sich am Abstimmungskampf zu beteiligen, da die im Referendum betroffenen Bestimmungen nicht die konkreten Bedingungen von Schutzsuchenden oder die Verteidigung der Menschenrechte beträfen.

Am anderen Ende des politischen Spektrums hatte die **SVP ebenfalls mit der Beschlussfassung zu kämpfen**. Obwohl die Vorlage zum Ausbau des Schweizer Beitrags an Frontex aus dem Departement von SVP-Bundesrat Ueli Maurer stammte, lehnten sie mehrere einflussreiche SVP-Mitglieder von Anfang an ab, darunter Esther Friedli (svp, SG), Lukas Reimann (svp, SG), Marcel Dettling (svp, SZ)) und Marco Chiesa (svp, TI), oder wechselten nach der parlamentarischen Phase aus dem Ja- ins Nein-Lager (Céline Amaudruz (svp, GE) und Roger Köppel (svp, ZH)). Die Südostschweiz berichtete, dass sich die Parteibasis eine Nein-Parole wünsche, was eine unheilige Allianz mit der SP und den Grünen bedeuten würde. Die Vertreterinnen und Vertreter des Nein-Lagers innerhalb der SVP wollten die Gelder lieber an der eigenen Grenze investieren, als diese der Frontex, deren Nutzlosigkeit sich gezeigt habe, zur Verfügung zu stellen. Die Befürworterinnen und Befürworter setzten sich hingegen für mehr Grenzschutz an den EU-Aussengrenzen und weniger «illegale Migration» ein. Es lag daher an der neunköpfigen Parteileitung, eine Empfehlung auszuarbeiten, deren Mitglieder hatten in der Schlussabstimmung im Parlament aber unterschiedliche Positionen vertreten. Die Partei beschloss schliesslich Anfang April 2022 die Ja-Parole und folgte damit nicht zuletzt der Empfehlung ihres verantwortlichen Bundesrats Ueli Maurer.
Bei der Parolenfassung weniger schwer taten sich die Mitte und die FDP, deren Delegiertenversammlungen im Januar (Mitte) und Februar (FDP) klare Ja-Parolen ausgaben.

Mitte März trat erstmals das Referendumskomitee «No Frontex» an die Öffentlichkeit. Das Komitee lehnte nicht nur die Erhöhung des Beitrags, sondern die Grenzschutzagentur als Ganzes ab, weil diese «ohne jegliche demokratische Kontrolle der Mitgliedstaaten» agiere, berichtete die Tribune de Genève. Mitte April versuchten die Frontex-Gegnerinnen und -Gegner mit Demonstrationen und anderen öffentlichen Anlässen, die Stimmbevölkerung für die Thematik zu sensibilisieren.

In der Folge äusserten sich aber auch zahlreiche Befürworterinnen und Befürworter öffentlich zu Wort. Während sich die Frontex-Gegnerinnen und -Gegner auf humanitäre Argumente stützten, wandten sich Wirtschaftsorganisationen mit ökonomischen Bedenken an die Öffentlichkeit. So gründete der Tourismussektor im April ein Ja-Komitee, da dieser bei einer Ablehnung der Vorlage den Ausschluss aus dem Schengen-Visa-Raum befürchtete. Dadurch bräuchten Touristen aus Fernmärkten ein separates Visum für einen Aufenthalt in der Schweiz, was die Attraktivität einer Schweiz-Reise drastisch senken würde, begründete STV-Direktor Philipp Niederberger die Ängste der Branche. Hotelleriesuisse rechnete mit Einbussen von bis zu CHF 188 Mio. pro Jahr und der Bundesrat erwartete jährliche Ausfälle von jährlich maximal CHF 500 Mio. Franken für den Schweizer Tourismus. Doch nicht nur wirtschaftliche Bedenken wurden vorgebracht, KKJPD-Präsident Fredy Fässler (sp, SG) warnte davor, bei einem Nein zum Frontex-Beitrag vom Sicherheitssystem der EU abgehängt zu werden, was für die Polizeiarbeit hochproblematisch wäre.

Ebenfalls im April, also knapp einen Monat vor der Abstimmung, wurde bekannt, dass OLAF – die Antibetrugsbehörde der EU – in einem geheimen Bericht mehrfache **Verfehlungen durch Frontex-Verwaltungsräte** festgestellt hatte. Die Frontex-Spitze um Direktor Fabrice Leggeri sei demnach in Mobbing und illegale Pushbacks – also in illegale Ausweisungen oder Rückschiebungen von Migrantinnen und Migranten unmittelbar vor oder nach dem Grenzübertritt, ohne dass diese die Möglichkeit hatten, einen Asylantrag zu stellen – verwickelt gewesen. Nach Veröffentlichung dieser Vorwürfe verweigerte der Haushaltsausschuss des EU-Parlaments Frontex die Décharge. Auch der Vorsitzende des Frontex-Verwaltungsrats, Marko Gasperlin, gab in einem Blick-Interview zu Protokoll, dass in bestimmten Fällen «absolut falsch gehandelt» worden sei, auch wenn das Frontex-System im Grossen und Ganzen funktioniere. Zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin bat der umstrittene Frontex-Chef Fabrice Leggeri seinen Rücktritt an, der vom Verwaltungsrat gleichentags akzeptiert wurde. Leggeri wurde nicht nur für die zahlreichen nachgewiesenen

Pushbacks verantwortlich gemacht, er wurde auch des Missmanagements und des Mobbings bezichtigt. Unklar war, wie sich diese Nachricht auf die Volksabstimmung auswirken würde. Einerseits bestätige der Rücktritt die Kritik an der Grenzagentur, andererseits sei er Zeugnis einer gewissen Reformbereitschaft, argumentierte der Tages-Anzeiger. Letzterer Interpretation schloss sich das EFD an. Eine Sprecherin erklärte, dass Frontex nun das angeschlagene Vertrauen zurückgewinnen könne und dass sich gezeigt habe, dass die Aufsichtsmechanismen funktionierten.

Eine Tamedia-Meinungsumfrage vom 4. Mai machte jeglichen Anflug von Spannung hinsichtlich des Ausgangs der Abstimmung zunichte, denn eine grosse Mehrheit der Befragten (64%) wollte ein Ja an der Urne einlegen. Auf eine deutliche Annahme der Vorlage am 15. Mai deuteten nicht nur die Meinungsumfragen, sondern auch die Auswertung der Zeitungs- und Inserateanalyse von Année Politique Suisse hin. Während das Ja-Lager in den untersuchten Printmedien rund 120 Inserate publizieren liess, fand quasi keine Gegenkampagne statt (ein einzelnes Kontra-Inserat während der ganzen Untersuchungsperiode). Die Pro-Inserate warnten vor allem davor, dass ein Nein die Sicherheit der Schweiz, die Reisefreiheit und die Schweizer Wirtschaft bedrohen würde. Einen direkten Zusammenhang zum oftmals genannten Ausschluss der Schweiz aus Schengen/Dublin machten nur 35 Prozent der Inserate, also deutlich weniger als drei Jahre zuvor beim Referendum zur Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie. [5]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.05.2022
AMANDO AMMANN

Mitte Mai 2022 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung in der **Volksabstimmung zum Frontex-Referendum** die Beteiligung der Schweiz am Ausbau der EU-Agentur an. Mit einem Ja-Anteil von 71.5 Prozent und Ja-Mehrheiten in allen 26 Kantonen fiel das Resultat – bei einer tiefen Stimmbeteiligung von knapp 40 Prozent – sehr deutlich aus. Das klare Ergebnis hatte sich – wenn auch nicht in dieser Deutlichkeit – schon im Vorfeld des Abstimmungssonntags abgezeichnet. Meinungsumfragen von Tamedia und der SRG ergaben Anfang Mai einen Zustimmungswert von 64 Prozent (Tamedia) beziehungsweise 69 Prozent (SRG) für die Frontex-Vorlage, die laut Umfrageinstituten thematisch wenig persönliche Betroffenheit bei den Stimmenden auslöste. Selbst unter Sympathisantinnen und Sympathisanten der SP fand sich – trotz der Nein-Parole der Partei – eine Mehrheit für Annahme der Vorlage und auch bei Personen, die mit den Grünen sympathisierten, wollte eine Mehrheit mit Ja abstimmen. Der Tages-Anzeiger kritisierte nach der Abstimmung die Parteileitungen der SP und der Grünen für ihre unklare Kommunikation. Denn eigentlich seien sie ja nicht gegen die Kooperation mit der EU an und für sich gewesen. Statt mit einer Nein-Parole zu versuchen, die parteiinternen Flügel zu befrieden, hätten sich die beiden Parteien für ein differenziertes Ja mit Kompensationsmassnahmen bei der Flüchtlingsaufnahme einsetzen sollen, so die Empfehlung der Zeitung.
Trotz der hohen Zustimmungsrate wurde das Resultat in den Medien vielfach mit einem kritischen Unterton versehen. So meinte Marie Juillard im Namen der siegreichen Operation Libero gegenüber Le Temps, dass es nach dem Ja nichts zu feiern gebe, denn schliesslich würden Menschen an den Schengengrenzen umkommen. Trotzdem zeigte man sich bei der Operation Libero mit dem Resultat zufrieden, welches die Unterstützung der Schweiz für die Kooperation mit Europa zeige. FDP-Präsident Thierry Burkart (fdp, AG) freute sich derweil über ein klares Ja zur Sicherheit der Schweiz in Zeiten des Ukraine-Kriegs. Ein Nein hätte der Europapolitik der Schweiz geschadet, resümierte Burkart. Sein Parteikollege Damien Cottier (fdp, NE) räumte hingegen ein, dass die Abwägung zwischen Sicherheit und Menschenrechten schwierig gewesen sei. Er drückte jedoch seine Hoffnung aus, dass die Schweiz ihre humanitären Werte den anderen europäischen Staaten vermitteln könne. François Pointet (glp, VD), Mitglied des Vorstands der Grünliberalen Schweiz, verstand das Abstimmungsresultat eher als Zeichen für den Bundesrat, die Blockade in den Beziehungen mit der EU aufzuheben und diese zu intensivieren. Ins gleiche Horn bliesen EU-Botschafter Petros Mavromichalis und der Europaabgeordnete Andreas Schwab, die das Ja als Vertrauensvotum für den Schengenraum und für den Mehrwert der Kooperation mit der EU auffassten. Für Bundesrat Maurer war indes klar, dass das Ja der Stimmbevölkerung ein Ja zur Sicherheit gewesen sei. Das Land werde Frontex stärker unterstützen und sich für die Grundrechte einsetzen, zitierte ihn La Liberté.
Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage, darunter die Schweizer Flüchtlingshilfe, die Grünen und die SP, forderten im Nachgang der Abstimmung, dass sich die Schweiz für mehr Transparenz und demokratische Kontrolle einsetzen müsse. Sibel Arslan (basta, BS) bemängelte, dass die Schweiz seit zehn Jahren im Frontex-Verwaltungsrat sitze, ohne sich für diese Anliegen einzusetzen. Ada Marra (sp, VD) kündigte an, dass auch die SP mehr Transparenz vom Bundesrat in Sachen Frontex verlangen werde. Die grüne Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) störte sich gegenüber 24heures hingegen daran, dass

der Bundesrat die Abstimmung auf die Schengen-Frage reduziert habe, obwohl die Gegnerschaft der Vorlage nie aus dem Schengen-Abkommen habe aussteigen wollen. Sie monierte, dass die Auswirkungen eines Neins von den Befürwortenden der Vorlage übertrieben dargestellt worden seien. Auch La Liberté kritisierte den Bundesrat für dessen Rolle im Abstimmungskampf: Medienanfragen seien oft negativ beantwortet worden und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit habe sogar einen bereits genehmigten Artikel von Le Temps zensieren lassen.
Amnesty International verlangte vom Bundesrat, sich gegenüber Frontex für die Sicherheit von Geflüchteten einzusetzen, illegale Abschiebungen zu verurteilen und Mechanismen einzuführen, um Frontex zur Rechenschaft ziehen zu können, berichtete Le Temps. Daniel Graf, der das Referendum durch seine Stiftung für direkte Demokratie unterstützt und bei der Unterschriftensammlung mit seinem Netzwerk «wecollect» mitgewirkt hatte, sprach gegenüber dem Blick trotz der Niederlage von einem Erfolg. Die Schweizerinnen und Schweizer hätten als einzige Bevölkerung Europas zum Ausbau der Frontex-Agentur Stellung nehmen können.

Abstimmung vom 15. Mai 2022

Beteiligung: 39.98%
Ja: 1'523'005 (71.5%), (Stände 23)
Nein: 607'673 (28.5%), (Stände 0)

Parolen:
- Ja: EVP, FDP, GLP, Lega, Mitte, SVP (1*), Economiesuisse, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, TravailSuisse, Operation Libero, Europäische Bewegung Schweiz, IG Agrarstandort Schweiz, Interpharma, Swissmem, Gastrosuisse, Schweizer Tourismus-Verband, Allianz Sicherheit Schweiz
- Nein: SP (4*), GPS, EDU (2*), GPS, PdA, SD, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, VPOD, Migrant Solidarity Network, Gruppe für eine Schweiz ohne Armee, Flüchtlingsparlament Schweiz, Caritas, SolidaritéS, BastA!, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Klimastreik Schweiz, Piratenpartei Ensemble à Gauche
- Stimmfreigabe: Schweizerische Flüchtlingshilfe, verschiedene SP-Kantonalparteien (AI, AR, GL, JU, SZ)
* Anzahl abweichende Kantonalsektionen in Klammern [6]

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 01.06.2022
AMANDO AMMANN

Im Juni 2022 publizierte gfs.bern die **VOX-Nachabstimmungsanalyse zur Abstimmung vom 15. Mai 2022 über das Frontex-Referendum** und verwies darin auf die sehr niedrige Stimmbeteiligung von nur 40 Prozent. Als Gründe für das geringe Interesse am Frontex-Referendum, dem Transplantations- und dem Filmgesetz nannten die Autorinnen und Autoren den Angriffskrieg Russlands in der Ukraine, die teilweise geringe persönliche Betroffenheit der Abstimmungsvorlagen und den Umstand, dass das politische Interesse gewisser Teile der Bevölkerung nach der Aufhebung der Massnahmen gegen die Covid-19-Pandemie nachgelassen habe. Insbesondere der Krieg in der Ukraine habe aber für die Annahme des Frontex-Ausbaus eine entscheidende Rolle gespielt. So sei die Vorlage durch den Krieg in der Wahrnehmung der Stimmbevölkerung von einer «europapolitischen» zu einer «sicherheitspolitischen» Grundsatzfrage geworden. Der Hauptgrund der Ja-Stimmenden für ihren Stimmentscheid sei deshalb die Stärkung der Grenzen gewesen, stellten die Autorinnen und Autoren der Studie fest. Danach folgten mit einigem Abstand die Einhaltung des Schengen-Abkommens und die Verhinderung von Menschenrechtsverstössen durch eine Teilnahme an Frontex im Sinne von «Verhinderung durch Mitsprache». Eine Verringerung der Zahl der Menschenrechtsverstösse stellte auch das mit grossem Abstand am häufigsten genannte Argument der Gegnerinnen und Gegner des Frontex-Ausbaus dar – sie erhofften sich umgekehrt wohl eher, mit einer Ablehnung ein europaweites Zeichen gegen die Menschenrechtsverstösse setzen zu können. Weitere Argumente stellten eine generelle Kritik an der Arbeit der Frontex-Agentur und an den Skandalen ihrer Mitarbeitenden dar.
Auffällig war laut Studie, dass keines der Pro-Argumente – obwohl sie alle mehrheitsfähig gewesen seien – für sich betrachtet eine vergleichbar hohe Unterstützung erhielt wie die Vorlage als Ganzes. Überdies gelangten die Autorinnen und Autoren zur Erkenntnis, dass die Frontex-Vorlage insgesamt als komplex eingeschätzt worden sei. So gaben rund ein Drittel der Befragten an, dass sie Verständnisschwierigkeiten beim Inhalt gehabt hätten.
Zum deutlichen Ja trug gemäss der Nachbefragung bei, dass die politische Allianz der

Befürwortenden – von der GLP und der Mitte über die FDP bis zur SVP – geschlossen aufgetreten sei, während sich aufseiten der Gegnerschaft – vor allem innerhalb der SP – Unstimmigkeiten gezeigt hätten. Stimmende, die sich im politischen Spektrum ganz links positionieren, und solche, die den Institutionen der europäischen Sicherheitspolitik misstrauen, seien mehrheitlich gegen die Vorlage gewesen (23% Ja-Anteil), «gemässigte Linke» hätten aber eher für Annahme gestimmt (63% Ja-Anteil), so das Fazit der Analyse. Dies führte dazu, dass nur etwas mehr als die Hälfte der Anhängerschaft von SP und Grünen den Nein-Parolen ihrer Parteien folgte. Die Studie zeigte auch, dass Personen, die den Schweizer Institutionen vertrauen, eher mit Ja stimmten, während das Vertrauen in die EU keine entscheidende Rolle für den Abstimmungsentscheid spielte. Ältere Personen stimmten zudem eher für den Ausbau der EU-Grenzschutzagentur als jüngere, wobei nur eine Altersgruppe (30-39 Jährige) die Vorlage mehrheitlich ablehnte. [7]

---

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
5) APS-Zeitungs- und Inserateanalyse zu den Abstimmungen vom 15.5.22; Fo□g (2022). Abstimmungsmonitor zu den Vorlagen vom 15.05.22; LT, 12.1., 20.1.22; WOZ, 27.1.22; AZ, 2.2.22; SGT, 3.2.22; LT, 4.2.22; AZ, 5.2.22; Blick, 7.2.22; WOZ, 10.2.22; NZZ, 14.2.22; LT, SGR, 19.2.22; AZ, 2.3.22; Exp, SGT, 3.3.22; SGT, 19.3.22; TG, 22.3.22; SGT, 30.3.22; Blick, SGT, 2.4.22; TA, 4.4.22; AZ, NZZ, 16.4.22; Blick, LZ, 20.4.22; TA, 22.4.22; NZZ, 23.4.22; 24H, Bund, 25.4.22; AZ, TA, 30.4.22; NZZ, 3.5.22; 24H, NZZ, TA, 4.5.22; NZZ, 14.5.22
6) BBl, 2022 2010; NZZ, 3.5.22; TA, TZ, 4.5.22; NZZ, 5.5., 7.5., 14.5.22; 24H, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, 16.5.22; NZZ, 17.5.22; WOZ, 19.5.22
7) gfs Bern VOX-Analyse Juni 2022