

An die Oberzolldirektion
Hauptabteilung Recht und Abgaben
Sektion Rechtsdienst
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

Bern, 15. März 2007

Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX; Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004.

Mit grosser Sorge nimmt die SFH zur Kenntnis, dass sich die Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen Acquis auch an einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX) beteiligen soll. Die Grenzschutzagentur ist ein immer gewichtiger werdender Baustein des europäischen Migrationsmanagements. Bereits im vergangenen Jahr hatten sich viele europäische Flüchtlingsorganisationen besorgt darüber geäussert, dass die Bestrebungen der Europäischen Union im Bereich Zuwanderung statt auf ein ausgewogenes Migrationskonzept vor allem auf Abschottungsmassnahmen abzielen.¹

Die SFH setzt sich für den umfassenden Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz ein. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union darf sich nicht nur einseitig auf die Umsetzung einer restriktiven Agenda beschränken, welche die Menschenrechte und den Flüchtlingsschutz

¹ Vergleiche das NGO-Statement des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE zu Europa zu Händen des UNHCR-Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (35. Meeting) vom 7-9.03.2006, <http://www.icva.ch/printer/doc00002095.doc>.

ausblendet. Ziel muss eine menschenwürdige Migrationspolitik sein. Unter humanitären Gesichtspunkten sollte aus Sicht der SFH deshalb die Zusammenarbeit in folgenden Bereichen gesucht und verstärkt werden:

1 Der Zugang zu einem Asylverfahren bleibt gewährleistet

Die Bemühungen der Europäischen Union zum Schutz ihrer Aussengrenzen überwiegen bei weitem die Anstrengungen der Union im Bereich des Flüchtlingsschutzes. Zwar ist der Grenzschutz ein legitimes Anliegen, doch darf er nicht dazu führen, dass Schutzsuchenden der Weg zu einem lebensrettenden Asylverfahren abgeschnitten wird.²

Weil es kaum noch Wege gibt, legal in ein europäisches Land einzureisen, begeben sich viele in die Hand skrupelloser Menschenhändler und Schlepper. Die tragischen Flüchtlingsdramen im Mittelmeer und im Atlantik legen täglich Zeugnis darüber ab, dass es den europäischen Regierungen bisher nicht gelungen ist, ihr Grenzregime so anzupassen, dass Flüchtlinge ein Asylgesuch einreichen können, ohne dafür ihr Leben riskieren zu müssen. Zu denken wäre hier an die Aufhebung der Visapflicht für bestimmte Länder oder die Schaffung eines humanitären Visums für Flüchtlinge.³

Die Schweiz ist völkerrechtlich verpflichtet, die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) umzusetzen und zu beachten. Ihr Kernstück ist das Gebot der Nichtzurückweisung. Die Prüfung des Schutzbedürfnisses erfordert Zugang zum Territorium und zu einem fairen Verfahren. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Flüchtlinge nicht in Länder zurückzuschicken, in denen sie an Leben oder Freiheit gefährdet sind, erfordert auch sicherzustellen, dass Massnahmen gegen irreguläre Migration nicht den Zugang zum Schutz unmöglich machen.⁴

Die Schweiz sollte sich aufgrund ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen und nicht zuletzt auch aufgrund ihrer humanitären Tradition im Rahmen der europäischen Gremien deutlicher für den Schutz von Verfolgten einsetzen.

² Vgl. dazu den Zehnpunkteplan des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, vom Januar 2007, <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0eda4.pdf>.

³ Siehe auch die Publikation des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE, Der Weg in die Zukunft – ein Aktionsprogramm für Veränderung, London und Brüssel 2006, deutsche Version zu beziehen über die SFH, Englisch: http://www.ecre.org/topics/ecres_agenda_for_protection.

⁴ So auch das UNHCR in seinen Empfehlungen an die Deutsche Ratspräsidentschaft vom Dezember 2006, S. 7: "Even though many people arriving at the EU's external borders are not in need of protection, and in many cases do not ask for asylum, the EU must make sure that its responses to irregular migration fully respect the 1951 Convention on the Status of Refugees and the EU asylum acquis.", <http://www.asyl.net/Magazin/Docs/2007/M-7/9365.pdf>.

2 Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen

Die Verantwortung für Flüchtlinge sollte europaweit fair geteilt werden, nur dies garantiert effiziente und dauerhafte Lösungen.⁵ Die SFH hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, dass die Schweiz sich durch die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen am so genannten „Resettlement“ beteiligt.⁶ Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen bedeutet nicht nur Solidarität mit den meist armen Erstasylländern, sondern zeugt auch von politischem Willen zu einer fairen Lastenverteilung mit den europäischen Staaten, welche aufgrund ihrer geographischen Lage mehr Asylsuchende aufnehmen. Die Schweiz hat eine lange Tradition in der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen. Da die Flüchtlingszahlen derzeit auf einem historischen Tiefstand sind, sollte sich die Schweiz wieder bereit erklären, einer nennenswerten Anzahl von Flüchtlingen auf diesem Wege Schutz und Asyl zu gewähren.

3 Faire Asylverfahren

Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Grenzschutzagentur FRONTEX liegt explizit in der Rückführung von illegal sich aufhaltenden ausländischen Personen. In vielen Fällen handelt es sich dabei um abgewiesene Asylsuchende. Die SFH ist der Meinung, dass die Rückkehr nach einer negativen Entscheidung, die in einem fairen und rechtsstaatlichen Asylverfahren getroffen wurde, notwendiger Teil des Asylverfahrens ist und dessen Glaubwürdigkeit sicherstellt.⁷

In diesem Zusammenhang fordert die SFH, dass die Schweizer Asylgesetzgebung die gemeinsamen Mindeststandards, auf welche sich die EU im Bezug auf das Asylverfahren⁸ und den Flüchtlingsbegriff⁹ geeinigt hat, nicht unterschreitet. Einige der jüngst in Kraft getretenen Bestimmungen des Asylgesetzes sind in dieser

⁵ Vergleiche dazu auch die Anmerkungen von UNHCR zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen: Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“, vom 30.08.2004,

http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/548.pdf.

⁶ Siehe Stellungnahme der SFH „Kontingentsflüchtlinge aufnehmen – eine humanitäre Pflicht“, vom 30.05.2005, http://www.osar.ch/2005/05/31/050530_stnkongingentflue.

⁷ So auch UNHCR in seinen Anmerkungen zum Grünbuch der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen vom Juli 2002, Ziff. 2. http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/EU-Migration/UNHCR-Anmerkungen_-_EU-illeg_Einw-_170.pdf.

⁸ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13–34, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_326/l_32620051213de00130034.pdf.

⁹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304/12 vom 30.09.2004, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/477.pdf.

Hinsicht problematisch.¹⁰ Wenn die Schweiz sich am integrierten Grenzschutz beteiligen muss, ist es nur konsequent zu fordern, dass sie auch im Rahmen der Umsetzung des Dublin-Systems die europäischen Standards nicht unterschreitet. Weiterhin bleibt die Schweiz verpflichtet, sich auch auf europäischer Ebene für ein Asylsystem einzusetzen, welches die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention zur Grundlage hat und vom Gedanken der solidarischen Teilung der Verantwortung zwischen den europäischen Staaten und anderen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) getragen wird.

4 Rückkehr in Sicherheit

Seit es in der Schweiz bei Zwangsausschaffungen zu Todesfällen kam, forderte die SFH, dass die Rahmenbedingungen für die Zwanganwendung durch ein Bundesgesetz zu regeln sind. Auch international ertete die Schweiz in diesem Zusammenhang viel Kritik, vor allem von den verschiedenen Gremien des Europarates. Der Bund erarbeitete einen Gesetzentwurf, der derzeit noch in parlamentarischer Beratung ist. Die SFH hat sich zu diesem Gesetzentwurf wiederholt geäußert¹¹ und einen Forderungskatalog aufgestellt. Zu ihren Forderungen zählen insbesondere: Die freiwillige Rückkehr muss immer Vorrang haben, eine Rückführung darf nicht um den Preis der Verletzung von Menschenrechten erfolgen. Die Anwendung von Zwang soll vermieden werden und ist wenn überhaupt nur als letztes Mittel zulässig. Darüber hinaus fordert die SFH, dass jede Zwangsmassnahme im Rahmen von Ausschaffungen von unabhängigen Menschenrechtsbeobachtern begleitet und dokumentiert werden muss.¹² Ausserdem sind alle Massnahmen gesetzlich zu verbieten, welche die Würde und Sicherheit der Betroffenen beeinträchtigen könnten (Fesselungsmethoden, Zwangsmedikation, entwürdigende Massnahmen).

Die Schweiz sollte sich international dafür einsetzen, dass bei Rückführungen milderer Mitteln als polizeilichen Zwangsmassnahmen der Vorzug gegeben wird, dass Rückführungen durch besonders geschultes und sensibilisiertes Personal durchgeführt werden und der Prozess durch unabhängige Organe beobachtet wird.¹³

¹⁰ Vergleiche dazu die Stellungnahme des UNCHR Verbindungsbüros Schweiz in der NZZ vom 21.09.2005 <http://www.osar.ch/2005/10/07/unhcr2005-09-21-1>

Sowie das Gutachten von Prof. W. Kälin zu Händen des UNHCR zum Nichteintretensgrund der fehlenden Reisepapiere, vom 14.11.2004, http://www.osar.ch/2005/06/07/041114_kaelin_ga.

¹¹ Stellungnahme der SFH vom 14.02.2004 zum Bundesgesetz über die Anwendung von Zwang im Ausländerrecht und beim Transport im Auftrag der Bundesbehörden, Zwanganwendungsgesetz (ZAG), http://www.osar.ch/2005/02/24/050214__stn_zag.

¹² So auch das UNHCR in seinen Anmerkungen zum Richtlinienvorschlag der Kommission vom Dezember 2005, S. 2, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/EU-Migration/UNHCR-Anmerkung_-_Rueckf_illegal_-_576.pdf.

¹³ Vgl. dazu auch die Ausführungen des UNHCR in seinem Zehnpunkteplan Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, vom 01.01.2007, Ziff. 3, S. 3 sowie die Massnahmen im Anhang 1 zu Ziffer 3, <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0eda4.pdf>

5 Rückkehr in Würde

Die SFH setzt sich seit Jahren dafür ein, dass die Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden in Sicherheit und Würde geschehen soll.¹⁴ Die von der Europäischen Union geplante Richtlinie über die Rückkehr von sich illegal aufhaltenden Ausländern (Entwurf-Rückkehrrichtlinie)¹⁵ wird als Teil des Schengen-Acquis ebenfalls für die Schweiz bindend sein. Die SFH begrüsst die Bestrebung nach Harmonisierung im Bereich der Rückkehr in Europa, da die Mindestrichtlinie als Richtschnur für eine menschenwürdige und sichere Rückkehrpolitik dienen kann. Die SFH fordert eine ausgewogene Rückkehrpolitik, welche die Menschenrechte der Betroffenen achtet und formulierte in diesem Zusammenhang Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes der Betroffenen.¹⁶

Das in der Schweiz entwickelte System der Rückkehrhilfe und -beratung ist international anerkannt und sehr erfolgreich.¹⁷ Im Rahmen der Entwicklung von europaweit gültigen Normen für die Rückführung von irregulären MigrantInnen sollte sich die Schweiz politisch dafür einsetzen, dass die „good practice“ der Rückkehrhilfe auch in die massgeblichen europäischen Rechtsinstrumente aufgenommen wird.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE FLÜCHTLINGSHILFE

Jürg Schertenleib
Leiter Rechtsdienst

Susanne Bolz
Juristin im Rechtsdienst

¹⁴ Vgl. Grundlagenpapier der SFH von 2000, „Rückkehr in Sicherheit und Würde“, http://www.osar.ch/2004/11/24/sicherheit_wuerde-d-1.

¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0391de01.pdf.

¹⁶ Stellungnahme der SFH vom Februar 2005, Der Richtlinienentwurf der EU zur Rückführung und seine Bedeutung für die Schweiz, http://www.osar.ch/2006/02/08/0602_stn_eu-richtlinie.

¹⁷ Vgl. Studie des ICMPD vom Oktober 2002, Study on Return – A Swiss Perspective 3, <http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1257&t=1174037725&hash=5c3c7fcafa1f4da376832d0869dda595>.