



**Frau Seraina Nufer**  
Co-Abteilungsleiterin Protection  
031 370 75 75  
seraina.nufer@fluechtlingshilfe.ch

Frau Medea Meier, EZV  
medea.meier@ezv.admin.ch

Frau Patrice O'Brien, EZV  
patrice.obrien@ezv.admin.ch

SEM:  
SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

Bern, 20. Dezember 2021

**Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe:  
Totalrevision der Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen  
Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums, Änderungen der  
Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von  
ausländischen Personen und der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen  
(Vernehmlassung 2021/68)**

Sehr geehrte Damen und Herren

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.

**Defizite im Frontex-Grundrechtsschutzsystem**

Wie bereits im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der EU-Frontex-Verordnung dargelegt, befürwortet die SFH zwar grundsätzlich die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnung als Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, da die Schengen-Assoziierung nicht aufs Spiel gesetzt werden soll. Sie beobachtet die Entwicklungen aber kritisch. Frontex ist heftig umstritten; es fehlt eine unabhängige Kontrolle der Agentur, und sie ist seit Jahren in Korruptionsskandale, Menschenrechtsverletzungen und illegale Pushbacks an den EU-Aussengrenzen verwickelt. Auf EU-Ebene laufen daher verschiedene Untersuchungen gegen die Agentur. Gleichzeitig sind die Massnahmen zum Grundrechtsschutz gemäss EU-Frontex-Verordnung aus Sicht der SFH klar unzureichend. Wie bereits in der Vernehmlassungsantwort im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der EU-Frontex-Verordnung auf Gesetzesstufe dargelegt, braucht es aus Sicht der SFH unabhängige Kontroll- und Beschwerdemechanismen sowie in systematisches, dauerhaftes Monitoring, um die Grundrechtskonformität des Grenzregimes sicherzustellen. Die in der Verordnung vorgesehenen agentur-internen Massnahmen reichen dazu nicht aus.

Vor diesem Hintergrund muss die Schweiz bei der innerstaatlichen Umsetzung auf Verordnungsebene umso mehr gewährleisten, dass sie ihren Umsetzungsspielraum bestmöglich ausnutzt, um den Grundrechtsschutz im Zusammenhang mit Frontex-Einsätzen sicherzustellen. Zudem sind beim Datenaustausch mit Frontex stets 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.

### **Vorgeschlagene Änderungen in der AsylV1:**

Im Parlament wurde als flankierende Massnahme zur verstärkten Unterstützung von Frontex die Ergänzung in Art. 102g, 102k und 102l AsylG eingefügt, wonach der Zugang zum Frontex-Grundrechtsbeschwerdeverfahren nach Art. 111 der Verordnung (EU) 2019/1896 für Asylsuchende in der Schweiz gewährleistet werden soll. Dazu sollen betroffene Asylsuchende durch die zugewiesenen Rechtsschutzakteure in den Bundesasylzentren (BAZ) oder am Flughafen sowie die anerkannten kantonalen Rechtsberatungsstellen informiert, beraten und bei der Einreichung einer Frontex-Beschwerde unterstützt werden. Auf Verordnungsstufe soll dies nun mit Anpassungen in Art. 52a<sup>bis</sup>, 52b, 52b<sup>bis</sup> und 52f E-AsylV1 umgesetzt werden.

Diese Massnahme vermag die grundsätzlichen Defizite des Frontex-Beschwerdemechanismus – insbesondere die fehlende Unabhängigkeit – selbstverständlich nicht auszugleichen. Hier besteht aus Sicht der SFH ein grundlegender Reformbedarf, für den sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen/Dublin-Assoziierung und als Mitglied des Frontex-Verwaltungsrates auf allen Ebenen und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln dezidiert einsetzen sollte. Dennoch **begrüssst die SFH grundsätzlich, dass die Asylsuchenden durch die mandatierten Rechtsschutzakteure über die Beschwerdemöglichkeit bei Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Frontex-Einsätzen informiert und bei der Einreichung einer Beschwerde unterstützt werden sollen.** Zumindest kann damit ein Beitrag geleistet werden, dass Geflüchtete, welche im Rahmen von Frontex-Einsätzen Opfer von Menschenrechtsverletzungen wurden und in der Schweiz ankommen, effektiv Zugang zum bestehenden Beschwerdemechanismus erhalten.

### **Rolle der Rechtsschutzakteure und Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Änderung**

Allerdings ist es aufgrund dem heutigen Mandat und den Kapazitäten der Leistungserbringer im Rechtsschutz nicht möglich, diese Änderung kostenneutral umzusetzen, wie dies im erläuternden Bericht (S. 32) vorgeschlagen wird. Im erläuternden Bericht wird zwar in Aussicht gestellt: *«Sollte die neue Aufgabe zu einem erheblichen Mehraufwand für die Leistungserbringer bzw. Rechtsberatungsstellen führen, wird zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls zu prüfen sein, ob eine zusätzliche Abgeltung z. B. mittels einer Zusatzvereinbarung geregelt werden könnte.»*

Dass ein solcher erheblicher Mehraufwand für die Leistungserbringer anfallen wird, ist bereits jetzt klar absehbar. Frontex-Beschwerden betreffen Verletzungen von Grundrechten gemäss Grundrechtecharta der EU. Das Verfahren und das Sachgebiet unterscheidet sich massgeblich von den Verfahren im Rahmen des schweizerischen Asylrechts. Das Mandat der Leistungserbringer im Rechtsschutz umfasst indes ausschliesslich den Rechtsschutz im Asylverfahren und dementsprechend das Asylrecht. Die im Asylgesetz und der AsylV1 neu vorgesehenen Aufgaben erfordern hingegen fundiertes Fachwissen im Bereich der Grundrechte und im europäischen Recht. Zudem erfordert eine Unterstützung bei einer Frontex-Beschwerde aufwändige Abklärungen: Auch wenn das Frontex-Beschwerdeverfahren mit dem zur Verfügung gestellten Beschwerdeformular relativ niederschwellig gestaltet ist, bedingt eine seriöse Beschwerde in aller Regel fundierte Sachverhaltsabklärungen, die Sammlung und Prüfung allfälliger Beweismittel sowie eine detaillierte Aufarbeitung der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen. So verlangt denn auch das Frontex-Beschwerdeformular möglichst

genaue Beschreibungen. Damit ist ein erheblicher Zusatzaufwand verbunden. Diese Aufgabe kann daher aufgrund anderweitiger fachlicher Kompetenz und mangelnder zeitlicher Kapazität im getakteten beschleunigten Verfahrens nicht von der bisherigen Beratung und Rechtsvertretung zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben übernommen werden. Die **finanzielle Abgeltung an die Leistungserbringer des Rechtsschutzes für diese Zusatzaufgabe muss deshalb klar zusätzlich** zur bisherigen Finanzierung erfolgen und so ausreichend umfassend ausgestaltet sein, dass sie die **Einstellung von ausreichend qualifizierten Grundrechtsexpert\*innen** ermöglicht, welche sich dieser Aufgabe vollständig widmen können.

#### **Zu den einzelnen Bestimmungen:**

##### **Zu Art. 52b<sup>bis</sup> Abs. 1 E-AsyIV1**

In der Vernehmlassungsvorlage ist vorgesehen, dass die Beratung und Unterstützung bei der Einreichung einer Frontex-Beschwerde durch die zugewiesene Rechtsvertretung geleistet wird. Diese zwingende Verknüpfung mit der Person der zugewiesenen Rechtsvertretung erachtet die SFH als nicht zweckmässig. Es sollte dem Leistungserbringer freigestellt sein, wer die Beratung und Unterstützung bei Frontex-Beschwerden übernimmt. Diese Aufgabe sollte aufgrund der vorangehenden Ausführungen bezüglich Fachkompetenz und zeitlicher Kapazität gerade von einer eigens dafür eingestellten Grundrechtsfachperson übernommen werden. Die SFH schlägt deshalb folgende Formulierung vor:

*1 Macht eine asylsuchende Person geltend, aufgrund von Tätigkeiten oder Unterlassungen des an einem Einsatz der Agentur beteiligten Personals in ihren Grundrechten verletzt worden zu sein, wird diese in den Zentren des Bundes und am Flughafen **durch den Leistungserbringer** bei der Einreichung einer schriftlichen Beschwerde gemäss Artikel 111 der Verordnung (EU) 2019/18964 beraten und unterstützt.*

##### **Zu Art. 52b<sup>bis</sup> Abs. 2 E-AsyIV1**

Absatz 2 sieht vor, dass die Beratung und Unterstützung *bis zum Zeitpunkt der abschliessenden Übermittlung* der Beschwerde an die Agentur dauert. Bei dieser Formulierung ist ausgeschlossen, dass die in ihren Grundrechten verletzte Person im weiteren Verfahren noch Unterstützung erhält. Damit ist zu befürchten, dass gerade in komplexeren Verfahren keine adäquate Begleitung gewährleistet ist und die Beschwerde zur Alibiübung wird. Es muss sichergestellt werden, dass auch nach Beschwerdeeinreichung die Korrespondenz mit Frontex mit der betroffenen Person besprochen werden und allfällige Nachreichungen getätigt werden können.

Die SFH schlägt deshalb vor, **Absatz 2 zu streichen**.

Alternativ schlägt die SFH vor, Absatz 2 wie folgt zu formulieren:

*2 Die Beratung und Unterstützung nach Absatz 1 dauert bis **zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens bei der Agentur. Im Falle einer Zuweisung der asylsuchenden Person in den Kanton vor Abschluss des Beschwerdeverfahrens wird die im Zuweisungskanton zugelassene Rechtsberatungsstelle ab diesem Zeitpunkt zuständig für die Beratung und Unterstützung nach Absatz 1.***

**Zu Art. 52b<sup>bis</sup> Abs. 3 E-AsylV1**

Um eine ausreichende finanzielle Abgeltung des Leistungserbringers für diese zusätzliche, spezifische Aufgabe sicherzustellen, schlägt die SFH folgende Ergänzung in Absatz 3 vor:

***3 Die zusätzliche Entschädigung für die Mandatserweiterung des Leistungserbringers ist so auszugestalten, dass dieser die fachgerechte Unterstützung und Beratung nach Absatz 1 und 2 vollumfänglich gewährleisten kann. Gemeinsame Lösungen zwischen den Leistungserbringern in den Asylregionen sind möglich.***

**Zu Art. 52f Abs. 2<sup>ter</sup> E-AsylV1:**

Analog soll die ausreichende Finanzierung dieser Aufgabe auch bei den zugelassenen Rechtsberatungsstellen in den Kantonen sichergestellt werden (auch wenn die Anzahl entsprechender Fälle dort allenfalls kleiner sein wird als in den BAZ). Die SFH schlägt folgende Ergänzung in einem neuen Absatz 2<sup>ter</sup> vor:

***2<sup>ter</sup> Die zusätzliche Entschädigung an die im Zuweisungskanton zugelassene Rechtsberatungsstelle ist so auszugestalten, dass diese die fachgerechte Beratung und Unterstützung nach Artikel 52b<sup>bis</sup> vollumfänglich gewährleisten kann. Gemeinsame Lösungen zwischen den in den Kantonen zugelassenen Rechtsberatungsstellen sind möglich.***

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen steht Ihnen Frau Seraina Nufer, Co-Abteilungsleiterin Protection, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Miriam Behrens  
Direktorin



Seraina Nufer  
Co-Abteilungsleiterin Protection