



Justitia et Pax | Justice et Paix | Giustizia e Pace

**Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche
zwischen der Schweiz und der EU betreffend
die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU)
2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU)
2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)
(Weiterentwicklungen des Schengen- und des
Dublin-/Eurodac-Besitzstands)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Nationalkommission **Justitia et Pax**

Fribourg, 12. November 2024

Fribourg, 12.11.2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax (J+P) ist eine Stabskommission der Schweizer Bischofskonferenz (SBK). Wir haben den Auftrag, in Zusammenarbeit mit anderen kirchlichen und weltlichen Institutionen einen Beitrag zur Förderung von Gerechtigkeit und Frieden innerhalb unseres Landes und in der Welt zu leisten. Wir tun dies auf der Grundlage eines christlichen Menschen- und Weltbildes, zentral sind dabei Menschenwürde und die Menschenrechte. Im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht immer die Frage, welche Folgen unsere Entscheidungen für die am meisten Benachteiligten und Ärmsten haben (Option für die Armen).

Vor diesem Hintergrund nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, unsere Überlegungen zu den neuen Regelungen für eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in die Vernehmlassung zu geben. Wir können uns dabei nur auf wesentliche Punkte konzentrieren und beziehen uns bei unseren Überlegungen auf die Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), die wir in ihrer Stossrichtung grundsätzlich und in ihren Forderungen konkret unterstützen.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Migrations- und Asylpolitik der EU ist gekennzeichnet von Abschreckung und Abwehr. Während die EU-Aussengrenzen durch verschiedenste Massnahmen abgeschottet werden, besteht innerhalb der EU eine grösstmögliche Reisefreiheit. Die Schweiz ist fest in das europäische System eingebunden – sie trägt und finanziert die EU-Politik mit.

Für Schutzsuchende wird es folglich immer schwieriger, auf legalem Weg in die EU einzureisen. Die Schweiz profitiert von diesem EU Migrations- und Asylpakt, zumal Rückführungen im Rahmen des Dublin-Agreements in Erstaufnahmeländer in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Die Gründe für eine Suche nach Schutz und Hilfe sind vielfältig, sie haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und werden auch in Zukunft weiter zunehmen. Eine Antwort auf diese Herausforderungen, die einseitig auf Abschottung, Abschreckung und Abwehr setzt, ignoriert die Not der Flüchtenden und ist mit menschenrechtlichen Überlegungen nicht vereinbar. Flüchtlinge und Schutzsuchende dürfen nicht unter Generalverdacht (Wirtschaftsflüchtlinge, Scheinasylanten etc.) gestellt werden.

Die nun von der EU vorgelegten neuen Verordnungen verschärfen diese Politik der Abschottung und Abschreckung. Es besteht die Gefahr, dass das Recht auf Asyl in unverantwortlicher Weise eingeschränkt und die Sicherheit im EU-Binnenraum über den dringend nötigen Schutz für Geflüchtete gestellt wird.

Wir fordern deshalb, dass bei der Umsetzung in der Schweiz der verbleibende nationale Spielraum genutzt wird, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre menschenrechtlich begründeten Ansprüche in den Vordergrund zu stellen.

2. Der EU-Pakt zu Asyl und Migration (GEAS)

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf eine adäquate und rechtmässige Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun verbessert, ist daher aus Sicht von J+P nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Aussengrenze teilweise systematisch Standards und Garantien in puncto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen.¹ Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung aus menschenrechtlicher Sicht dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. J+P kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)² von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)³ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht von J+P setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

¹ In den Medien und von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen werden immer wieder aus menschenrechtlicher Sicht unhaltbare Zustände bei Unterbringung, Rechtsvertretung und im gesamten Prozessmanagement vorgebracht.

² Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

³ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

3. Massive Verschärfungen auf Kosten des Flüchtlingsschutzes

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl reformiert die EU die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend. Zu den Kernelementen der Reform gehören:

- *unzulängliche Schnellverfahren an den EU-Aussengrenzen*
- *unter faktischen Haftbedingungen,*
- *wovon selbst Familien mit Kindern nicht ausgenommen werden,*
- *und eine verstärkte Kooperation mit vermeintlich sicheren Drittstaaten.*

In verschiedenen Ausnahmefällen können mit der anstehenden Reform die bereits heute tiefen Standards weiter abgesenkt werden. Der Kern des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt derweil weitgehend unangetastet, obschon dies zu einer äusserst ungleichen Aufteilung der Verantwortung unter den europäischen Ländern führt. Mehr noch: Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen wie Italien oder Griechenland dürfte insgesamt sogar noch zunehmen. Aus menschenrechtlicher Sicht sind diese Verschärfungen nicht akzeptabel, sie schaffen ein System von Menschen mehrerer Klassen:

- Menschen im EU-Binnenraum,
- Menschen aus Drittstaaten, deren berufliche Qualifikationen durchaus gefragt sind und die deshalb einreisen dürfen,
- und Menschen, die Schutz suchen und bei uns Asyl beantragen wollen, durch die Abschottung an den Aussengrenzen der EU aber davon abgehalten werden.

Aus menschenrechtlichen Überlegungen, aufgrund der humanitären Tradition der Schweiz und aufgrund dessen, dass die Schweiz Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist, setzt sich J+P dafür ein, dass von offizieller Schweizer Seite ein klares Bekenntnis zum Flüchtlingsschutz vertreten wird.

4. Folgerungen und Forderungen

In rechtlicher Hinsicht stellen für die Schweiz als assoziiertes Schengen-/Dublin-Mitglied Teile der Reform – darunter insbesondere die Screening-Verordnung, die neue Eurodac-Verordnung sowie der Ersatz der Dublin-III-Verordnung – Weiterentwicklungen des Schengen-Dublin-Besitzstandes dar. Sie trägt damit eine politische Verantwortung dafür, dass menschenrechtliche Standards und der vorgegebene rechtliche Rahmen eingehalten werden. Dazu gehört aus Sicht von J+P, dass die vielfältigen Fluchtgründe und Gründe für eine Schutzsuche bei uns anerkannt werden und die Schweiz entsprechend ihrer humanitären Tradition vorhandene Handlungsspielräume nutzt. Sie kann damit einen gewissen Vorbildcharakter innerhalb des Schengen/Dublin-Raums bekommen.

Auf dem Hintergrund der vorgenannten Überlegungen ergeben sich für die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax bei der Anwendung und Umsetzung des EU-Asyl- und Migrationspakts folgende Forderungen:⁴

1. **Solidarität mit Asylsuchenden und Flüchtlingen ist dringend geboten.** Es braucht aus Sicht von J+P von der Schweiz ergänzende Massnahmen der *Solidarität* und *Humanität*. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-*Solidaritätsmechanismus* zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. *Dublin-Selbsteintritt*. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Not und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Die Schweiz ist deshalb gefordert mehr reguläre Zugangswege zu schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten *Resettlement-Programms*. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von *humanitären Visa* anpassen.⁵ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; J+P fordert insbesondere gleiches Recht auf *Familienzusammenführung* für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.⁶ Und schliesslich sind legale Einreisemöglichkeiten in die Schweiz durch die Wiedereinführung des *Botschaftsasyls* zu schaffen.

2. **Verbesserungen bei Umsetzung sind gefordert.** Es braucht aus Sicht von J+P deutliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der

⁴ Wir stützen uns dabei wesentlich auf die Forderungen in der Vernehmlassungsantwort der SFH, vgl. Ziff.2 u. 4 und tragen diese mit.

⁵ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrder-als-gefaehrdet.

⁶ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SF_H_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SF_H_Position_Humanaer_Schutz_d_final.pdf.

Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert J+P einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordern wir den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren muss das Kindeswohl jederzeit gewahrt sein, und Personen unter 18 Jahren sowie Familien dürfen nicht in Administrativhaft genommen werden. J+P fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

3. **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht J+P die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. J+P fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «*subsidiärer Schutz*» analog zur EU-Gesetzgebung.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist ein einheitlicher, langfristiger humanitärer Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, geboten. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Fribourg, 12.11.2024

Wolfgang Bürgstein
Generalsekretär J+P