Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Abteilung Einreise

Aktenzeichen: 042.413-6409/8
Datum/Unser Zeichen: 27. Januar 2025

Hintergrundinformationen

Anlass: Auftrag der SPK-S zur Motion Chiesa 23.4448

Fact Sheet

Antworten des SEM und des BAZG zur Motion 23.4448

1. Ausgangslage

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat an ihrer Sitzung vom 5. November 2024 in Anwesenheit von Bundesrat Beat Jans und von Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Migration (SEM) und des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die Beratung der Vorlage «23.4448 Mo. Chiesa Schutz der Landesgrenzen» weitergeführt.

Die SPK-S ersuchte die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung, weitere Fragen zu beantworten (Ziffer 3). Die Antworten, die die Auswirkungen auf die Wirtschaft darlegen, wurden mit dem SECO erarbeitet.

2. Hintergrundinformationen

Die Motion fordert, einreisende Personen an der Schweizer Landesgrenze systematisch zu kontrollieren und Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel oder anderweitiger Einreiseberechtigung keine Einreise zu gewähren.

3. Fragen der SPK-S

a) Wie definiert der Bundesrat systematische Kontrollen und wie möchte er diese umsetzen?

Die nationale Gesetzgebung verwendet den Begriff «systematisch» in Zusammenhang mit Grenzkontrollen nicht (weder AIG; SR 142.20 noch VEV; SR 142.204). Im Schengener Grenzkodex (SGK) wird der Begriff in Art. 23 verwendet: «Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets werden in einer Weise konzipiert und durchgeführt, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Aussengrenzen unterscheiden». Systematische Personenkontrollen an den Aussengrenzen bedeuten, dass jede Person, die in den Schengen-Raum einreist, kontrolliert wird.

Die Art und Weise von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und deren Systematik ist nicht klar definiert. Die konkrete Ausgestaltung der Kontrollen an den Binnengrenzen richtet sich heute nach der Bedrohungslage und den zur Verfügung stehenden Ressourcen von Bund und Kantonen (Art. 31 VEV).

Bei einer Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen obliegt es dem jeweiligen Schengen-Staat zu entscheiden, in welcher Intensität und ob bspw. nur für einzelne Achsen, Grenzabschnitte oder flächendeckende Kontrollen durchgeführt werden sollen. Mit der Einführung von Binnengrenzkontrollen können die Behörden des betroffenen Schengen-Staats ihr Kontrolldispositiv somit nach Bedarf ausgestalten, von punktuellen Kontrollen bis hin zu «systematischen» Kontrollen in dem Sinne, dass alle durchfahrenden Fahrzeuge oder Personen, welche die Grenze überschreiten, verdachtsunabhängig kontrolliert werden. Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, besitzt sie bereits heute die Möglichkeit, verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen; und sie macht dies auch.

Das BAZG ist als Zollbehörde an der Grenze und im Grenzraum präsent und führt lageabhängig sowie risikobasiert Zollkontrollen durch. Dabei werden sowohl Waren als auch Personen kontrolliert. Es bildet dadurch, auch ohne Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, einen Sicherheitsfilter für die Schweiz. Das alleinige Überqueren der Zollgrenze erlaubt es dem BAZG schon heute, Personen jederzeit anzuhalten und zu kontrollieren.

Der Bericht vom 19. September 2024 an die SPK-S zur «23.4448 Mo. Chiesa Schutz der Landesgrenzen» zeigte auf, dass die Schengen-Staaten, welche Binnengrenzkontrollen durchführen, Grenzkontrollen an neuralgischen Punkten, an definierten Kontrollpunkten, risikobasiert, lageabhängig sowie auch sporadisch machen. Die Zollkontrollen der Schweiz sind gemäss den Einschätzungen der Schweizer Behörden bereits im Normalbetrieb vergleichbar mit der Kontrollintensität derjenigen Staaten, welche die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt haben.

Unter systematischen Grenzkontrollen an den Binnengrenzen können lückenlose Kontrollen der Ein- und Ausreisevoraussetzungen jeder Person, die die Binnengrenze überqueren will, verstanden oder interpretiert werden. Denkbar wäre dies nur, wenn der gesamte grenzüberschreitende Verkehr kanalisiert würde. Das heisst, dass jede Person, unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit, die Grenzen nur noch an bestimmten Grenzübergängen überqueren dürfte. Die COVID-19-Pandemie und die damit zusammenhängende Grenzschliessung haben gezeigt, dass auch mit einer Kanalisierung des Verkehrs, geschlossenen Grenzübergängen und einem sehr reduzierten Reisefluss nicht alle Personen und Fahrzeuge lückenlos kontrolliert werden konnten. Es ist nicht möglich, die gesamte Grenze, insbesondere auch die grüne Grenze, abzuriegeln.

b) Gruppierung der Fragen

- Wie viel würden systematische Grenzkontrollen in Bezug auf Personen, Logistik und z.B. Videoüberwachung kosten?

- Mit welchen Massnahmen könnte die Kontrolle der Schweizer Landesgrenzen in Bezug auf die Einreise von Personen verstärkt werden?

- Welche Abstufungen sind denkbar (wenn möglich mit Prozentangaben betreffend Kontrolldichte)?

- Mit welchem zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand wären die möglichen Varianten verbunden? Welche Massnahmen könnten mit dem heutigen Personalbestand umgesetzt werden?

Zur Beantwortung der Fragen der SPK-S hat das BAZG mögliche Varianten und abgestufte Szenarien ausgearbeitet. Eine Abstufung der Kontrollprozentsätze ist jedoch nicht möglich, da die Anzahl der durchgeführten Personenkontrollen nicht erfasst wird[1]. Die in der folgenden Tabelle dargestellten Varianten bieten verschiedene Optionen, die vom Status quo über eine Erhöhung der Kontrollen durch verstärkte Präsenz und Überwachung bis hin zu einer praktisch systematischen Kontrolle mit Kanalisierung des Verkehrs als Extremvariante reichen.

Szenarien/Varianten bei einer Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen (die zusätzlichen Kontrollen an den Flughäfen sind nicht in der Tabelle erfasst)

	Beschreibung (Was/Wann)	Einsatzort (Wo)	Auswirkungen Personal	Andere Auswirkungen
1	**Status Quo**	Heutiges Dispositiv an der Grenze und mobil	keine	keine
2	**Mehr Überwachung / mehr sichtbare Präsenz / mehr Kontrollen**	[redacted]	Abhängig vom Zeitplan und der Subvariante 2a oder 2b	Abhängig vom Zeitplan und der Subvariante 2a oder 2b
2a	**Kurzfristige/sofortige** Umsetzung	[redacted]	Kein zusätzliches Personal nötig, da kurzfristig die ausgebildeten Zollfachleute für GWK- Aufgaben eingesetzt würden.	Keine grossen Auswirkungen auf die Wirtschaft Zugriffe zu Datensysteme für schon ausgebildete Zollfachleute nötig, damit diese GWK-Aufgaben ausüben können. Dies ergäbe mehr eingesetztes Personal Verzichtsplanung zu Lasten des Zollbereichs
2b	**Mittel- bis langfristige** Umsetzung (→ mind. 3 Jahre nebst der normalen Fluktuation) Sofortmassnahmen aus der Variante 2a in der Zwischenzeit bei «Peaks» oder saisonal	[redacted]	Aufstockung BAZG durch zusätzliche Rekrutierung [redacted] Evtl. mehr Kontrollen durch betroffene kantonale Polizeikorps	Keine grossen Auswirkungen auf die Wirtschaft Kosten Personal BAZG: [redacted] Evtl. Kosten für Einführung von mehr technischen Unterstützungsmitteln [redacted]

[1] Es werden nur Kontrollen mit einem Hit/Resultat rapportiert. Die Negativkontrollen werden nicht erfasst.

	Beschreibung (Was/Wann)	Einsatzort (Wo)	Auswirkungen Personal	Andere Auswirkungen
2c	**Langfristige** Umsetzung (→ 5 Jahre) Sofortmassnahmen aus der Variante 2a in der Zwischenzeit bei «Peaks» oder saisonal	[redacted]	Aufstockung BAZG durch Rekrutierung [redacted] [redacted] Evtl. Mehr Kontrollen durch betroffene kantonale Polizeikorps	Keine grossen Auswirkungen auf die Wirtschaft Kosten Personal BAZG: [redacted] Evtl. Kosten für Einführung von mehr technischen Unterstützungsmitteln [redacted]
3	Systematische im Sinne von *möglichst* lückenlosen Grenzkontrollen / Kanalisierung des motorisierten Verkehrs auf definierte Grenzübergangsstellen (vollständige Kontrolle de facto ausgeschlossen)	[redacted]	Vorab: Sofortmassnahmen aus der Variante 2a Massiver Personalaufbau beim BAZG (nicht bezifferbar, gegen oben offen) Abdeckung gewisser Grenzübergänge durch Kantone Unterstützung durch die Armee zwingend	Massive Auswirkungen auf die Wirtschaft (Staus, Wartezeiten, etc.) Umfassender Ausbau Infrastruktur (inkl. baulichen Massnahmen) notwendig. Hohe Kosten für Einführung von mehr technischen Unterstützungsmitteln. Kosten nicht bezifferbar

Zusätzliche Bemerkungen

Mehr Personal an der Grenze führt zu einer erhöhten Überwachung und damit zu einem möglichen erhöhten Sicherheitsempfinden, einer höheren Filterwirkung und mehr Aufgriffen im Zoll und im sicherheitspolizeilichen Bereich. Mehr Kontrollpersonal im mobilen Einsatz im Grenzraum bedeutet eine erhöhte sichtbare Präsenz, eine schnellere Reaktionszeit bei Hinweisen, ein erhöhtes Sicherheitsempfinden der Bevölkerung, mehr Aufgriffe von sich in der Schweiz irregulär aufhaltenden Migrantinnen und Migranten und von solchen, welche dem Ausschaffungsprozess zugeführt werden müssten.

Eine verstärkte Überwachung mit verbundenen Kontrollen im Rahmen der Personenkontrolle (Variante 2a) führt ohne zusätzliche personelle Ressourcen zu einem Verzicht von sonstigen originären Aufgaben und damit zu einem Rückgang bei der Abgabenerhebung (Zolleinnahmen). Gemäss Auswertungen des BAZG wurde während STAD24 (Verstärkung der Kontrollen an der Grenze im Sommer 2024 aufgrund der sportlichen Grossereignisse) im Handelswarenverkehr weniger kontrolliert als vor der Verstärkung [redacted] Analog wurde während STAD24 auch eine Reduktion der Fälle mit fehlerhaften Deklarationen festgestellt, welche die Abgaben gefährden [redacted]

Im Falle einer Intensivierung der Kontrollen an der Grenze könnten zur Unterstützung und allenfalls Reduktion personeller Aufwände technische Hilfsmittel zur Überwachung, insbesondere an der grünen Grenze entlang, ausgebaut resp. eingesetzt werden (langfristig). Bereits jetzt hat das BAZG einzelne Kameras im Einsatz, welche ein effizientes Mittel bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sind. Kameras könnten die Überwachung [redacted] unterstützen. Eine flächendeckendere Überwachung mit sofortiger Alarmierung könnte den Ressourceneinsatz der vorhandenen Patrouillen gezielt und direkt zu auffälligen/verdächtigen Grenzüberschreitungen lenken.

Mehr Aufgriffe im Migrationsbereich erzeugen auch mehr administrative Arbeit. Bei jeder festgestellten rechtswidrig eingereisten oder anwesenden Person wird überprüft, ob diese bereits eine Wegweisungsverfügung der Schweiz oder eines anderen Schengen-Staates erhalten hat. Ist dies nicht der Fall, so wird eine solche Verfügung mit einer angemessenen Ausreisefrist erlassen.

Die weggewiesenen Personen dürfen ihre Reise anschliessend fortsetzen. Diese versuchen erfahrungsgemäss dennoch in ihr Zielland zu kommen, weshalb der Wegweisung somit oftmals nicht nachgekommen wird. Mehr Aufgriffe von Personen an der Grenze heisst somit nicht, dass weniger Migrantinnen und Migranten in oder durch die Schweiz reisen. Es heisst lediglich, dass es danach weniger Migrantinnen und Migranten gibt, gegen welche noch keine Wegweisungsverfügung erlassen wurde.

Migrantinnen und Migranten, welche bereits über eine Wegweisung verfügen und dabei der angesetzten Ausreisefrist nicht nachgekommen sind, könnten demnach gezielt dem zuständigen Kanton übergeben werden, welcher dann eine Ausschaffung zu prüfen hat. Das System der Entfernungsmassnahmen wie bspw. eine Wegweisungsverfügung funktioniert nur, wenn jedes Land und innerhalb der Schweiz jeder Kanton, bei aufgegriffenen Personen ausserhalb einer Wegweisungsfrist konsequent die Ausschaffung prüft und diese dann auch, wo nötig unter Zwangsanwendung, vollzieht. Zusätzlich müsste solchen Personen gegenüber konsequent ein Einreiseverbot verfügt werden. Auch bei einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gelten dieselben Regeln in der Abhandlung der Fälle, wie ohne Wiedereinführung. Personen, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, können entweder weggewiesen oder – bei Vorliegen einer bilateralen Vereinbarung – an den Nachbarstaat rückübergeben werden. Werden Personen nach der Wegweisungsfrist aufgegriffen, bleiben die Kantone für die Prüfung einer Ausschaffung gemäss verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zuständig. Dies weil bei einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, die Binnengrenzen dennoch nie zu einer Schengen-Aussengrenze werden.

Durch die optimale Nutzung der verschiedenen Kontrollmöglichkeiten inklusive technischer Unterstützung könnten mehr qualitativ hochstehende Kontrollen durchgeführt werden. Die Kombination aller vorhandenen Mittel erlaubt eine effiziente und effektive Kontrollstrategie. Diese beinhaltet u.a. die gezielte und intelligente Nutzung von Lage- und Risikoanalysen, die Verwendung und Unterstützung von technischen Mitteln zur Grenzüberwachung sowie das anschliessende konsequente Abarbeiten der Fälle durch die zuständigen kantonalen Behörden.

c) Wie würden sich systematische Grenzkontrollen auf die Wirtschaft, den Tourismus und das alltägliche Leben im Grenzgebiet auswirken?

Wirtschaft und alltägliches Leben im Grenzgebiet

Im Bericht des Bundesrates zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz in Erfüllung des Postulates 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion, "Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft", vom 21. Februar 2018 wurden die jährlichen Kosten für eine Einführung von systematischen Grenzkontrollen an den Schweizer Landesgrenzen auf rund 1,5 Milliarden Franken geschätzt. Das

Ausmass der gesamtwirtschaftlichen Kosten lässt sich gemäss SECO aber nur schwer quantifizieren und hängt insbesondere von der Dichte der Grenzkontrollen ab. Anfallen würden diese Kosten wahrscheinlich hauptsächlich in grenznahen Gebieten, wo die Bevölkerung zu Zwecken der Erwerbstätigkeit, des Einkaufens oder der Freizeit häufig Grenzübertritte durchführen (Tessin/Genf/Jurabogen/Nordwestschweiz/Nordostschweiz).

Systematische Grenzkontrollen hätten ausserdem auch grosse Auswirkungen auf den Handels- und den Grenzverkehr. Der Grenzübertritt wäre für die 2,2 Millionen Menschen, die täglich unsere Grenzen überqueren, deutlich verlangsamt. Im ersten Halbjahr 2024 gab es rund 400’000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, wobei diese Zahl in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat. In einigen Kantonen machen sie mehr als ein Viertel der Arbeitskräfte aus. Bei Grenzkontrollen (im Sinne von lückenlosen) ist eine relative Verringerung der Attraktivität der Grenzregionen als Arbeitsort zu erwarten, weil sich der Arbeitsweg verlängert bzw. verteuert, was angesichts des bestehenden Arbeits- und Fachkräftemangels höchst problematisch wäre.

Generell dürften Grenzkontrollen den Verkehr für alle Teilnehmenden, auch in der Schweiz, behindern. Der Einkaufstourismus könnte ebenfalls in beide Richtungen behindert werden. Für Unternehmen in der Schweiz könnte dies positiv sein (mehr Umsatz), für die Konsumentinnen und Konsumenten negativ (höhere Preise).

[redacted] Der Aufwand für eine Grenzkontrolle wird mit ca. CHF 3.00 bemessen. Auch wenn die Binnengrenzkontrollen am Flughafen etwas weniger aufwändig wären, müsste hier mit Zusatzkosten im zweistelligen Millionenbereich gerechnet werden.

Tourismus

Auch die Auswirkungen von Grenzkontrollen auf den Tourismus sind gemäss SECO schwer quantifizierbar. (Lückenlose) Grenzkontrollen könnten sich eher negativ auf das Image der Schweiz und damit auf die Beliebtheit der Reisedestination Schweiz auswirken. Für den Übernachtungstourismus dürften die Folgen von (lückenlosen) Grenzkontrollen gering sein. Hingegen müsste für den Tagestourismus mit negativen Folgen gerechnet werden. (Lückenlose) Grenzkontrollen dürften zu einem Rückgang der ausländischen Tagestouristinnen und -touristen in der Schweiz und damit zu einem Rückgang der touristischen Einnahmen führen. Zum Ausmass dieses Rückgangs liegen dem SECO keine Schätzungen vor. Gemäss den aktuellsten Daten des SECO aus dem Jahr 2017 beliefen sich die Ausgaben der ausländischen Tagestouristinnen und -touristen in der Schweiz auf rund 2.2 Mrd. Franken. Dieser Anteil am Total der touristischen Ausgaben in der Schweiz beträgt knapp 6 Prozent.