

Eingeschrieben

Herr Beat Jans
Bundesrat
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Quellenweg 6
3003 Bern

Per E-Mail an: helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

17. Oktober 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung des Bundesrates zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Sehr geehrte Frau Schaer, sehr geehrte Frau Truffer
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Juni 2024 haben Sie uns eingeladen, uns im Rahmen der Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (SGK) zu äussern. Hierfür bedanken wir uns. Gerne nehmen wir nach Konsultation unserer Mitglieder wie folgt Stellung:

Die Wirtschaft **unterstützt** die **drei zur Vernehmlassung gebrachten Vorlagen:**

1. Den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen;
2. Die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) welche dem EDA Zugriff auf das nationale ETIAS-System (nachfolgend N-ETIAS) gewährt;
3. Redaktionelle Anpassungen im AIG im Bereich «Grenze», wodurch eine sprachliche Angleichung der Terminologie des SGK erreicht wird.

Die **Einführung temporärer Binnengrenzkontrollen muss** weiterhin **die Ausnahme bleiben**. Diese sollen von den Bundesbehörden erst in Erwägung gezogen werden, wenn alternative Massnahmen, wie die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, nicht das gewünschte Ziel erreichen.

Bei allfälligen wiedereingeführten Grenzkontrollen müssen die jeweils **beschlossenen Massnahmen auf ihre Auswirkungen auf andere Gesetze hin geprüft** werden.

Art. 41 Epidemiengesetz ist folgendermassen zu ergänzen:

⁵ (neu) **Der Bundesrat kann für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen Ausnahmen von diesem Gesetz treffen.**

1 Einleitende Bemerkungen

Die Wirtschaft hat ein grosses Interesse an der Weiterführung des Schengen-Abkommens und daraus folgend an der reibungslosen Übernahme des Schengener Besitzstandes. Der Umstand, dass es im Schengenraum keine systematischen Grenzkontrollen und einheitliche Visumsbestimmungen gibt, kommt der Luftfahrt und insbesondere dem Schweizer Tourismus zugute. Aber auch Schweizer Unternehmen profitieren enorm von der Reisefreiheit im Schengen-Raum. Die Schweizer Wirtschaft befürwortet daher das Schengen-Assoziierungsabkommen und die Weiterentwicklung desselben. Allerdings führen die negativen Folgen eines ungebremsten Zustroms von Migranten und Asylbewerbern nach Europa sowie das mangelhafte Funktionieren des Dublin-Abkommens dazu, dass die Akzeptanz für den Schengen-Raum in der Bevölkerung abnimmt. Dieser Trend muss mit griffigen Massnahmen im Migrations- und Asylbereich bekämpft werden. Diese Vorlage trägt dazu bei.

2 Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717

Die Verordnung (EU) 2024/1717 ändert und ergänzt die bisherige Rechtsgrundlage¹. Sie regelt den Grenzübertritt an den Binnen- und Aussengrenzen des Schengen-Raums und verdrängt in weiten Bereichen die nationalen Rechtsvorschriften der Anwenderstaaten über den Grenzübertritt und die Modalitäten der Grenzkontrolle. Die EU-Verordnung 2024/1717 bildet nun Teil des Schengen Acquis und muss deshalb von der Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung des bilateralen Abkommens über die Assoziierung der Schweiz an Schengen in nationales Recht übernommen werden.

2.1 Klare Regeln zur Wiedereinführung vorübergehender Binnengrenzkontrollen

Die bis anhin geltenden Regeln des SGK wurden 2006 erlassen. Alle Schengen-Staaten stimmten darin überein, dass die einseitige Einführung von Binnengrenzkontrollen (ob bei vorhersehbaren oder unvorhersehbaren Umständen)² nur eine Ausnahme von der Regel des kontrollfreien Reiseverkehrs innerhalb des Schengen-Raums sein darf und zeitlich beschränkt sein muss.

Die Flüchtlingskrise im Jahr 2015 und die «COVID-19-Pandemie» sowie als Reaktion auf die anhaltende terroristische Bedrohung durch die Häufung von Anschlägen im Schengen-Raum veranlasste die Schengen-Staaten, die als Ausnahme gedachten Binnengrenzkontrollen verstärkt wieder einzuführen. Die einseitige Schliessung von Binnengrenzen, bzw. die unterschiedliche Anwendung der Grenzkontrollregeln der Binnenstaaten zu Beginn der Corona-Epidemie führte zu teilweise unhaltbaren Zuständen. Diese unkoordinierten Massnahmen gefährdeten zuweilen das reibungslose Funktionieren des europäischen Binnenmarkts, beeinträchtigten den Personenverkehr innerhalb von Schengen und die internationalen Lieferketten. Die in Grenzregionen lebenden und arbeitenden Menschen waren besonders stark betroffen. Darunter litt auch die Schweizer Wirtschaft,

¹ [Verordnung \(EU\) 2016/399 über einen Unionskodex](#) für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

² Siehe Erläuternder Bericht, S. 9. Davon unberührt bleiben Personenkontrollen im Rahmen von Zollkontrollen sowie die Ausübung der polizeilichen Befugnisse.

weil es zu Lieferengpässen von Vorprodukten führte, Exportprodukte nicht termingerecht ausgeführt werden konnten oder ausländische Arbeitskräfte Schwierigkeiten hatten, in die Schweiz zu reisen. Auch Geschäftsreisen innerhalb des Schengenraums wurden dadurch beeinträchtigt. Die negativen Folgen eines ungebremsten Zustroms von Migranten und Asylbewerbern nach Europa sowie das mangelhafte Funktionieren des Dublin-Abkommens haben zu einer schleichenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen über einen längeren Zeitraum geführt.³ Sie sind heute eher die Regel als die Ausnahme und die Tendenz ist zunehmend. Zurzeit haben acht Schengen-Staaten – darunter drei Nachbarstaaten der Schweiz – wieder stationäre Grenzkontrollen eingeführt.⁴ Die Begründung reicht vom Schutz von Grossveranstaltungen (Fussballeuropameisterschaft, olympische und paraolympische Spiele), dem Schutz von Infrastrukturen vor terroristischen Attacken bis zum Schutz vor illegaler Einreise durch Drittstaatsangehörige. Die auf sechs Monate begrenzte Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen an den Landesgrenzen zu Polen, der Schweiz und Tschechien zum Schutz vor illegaler Einreise hat Deutschland bereits zweimal verlängert.

economiesuisse anerkennt, dass der SGK an die neuen Herausforderungen betreffend öffentliche Gesundheit, Bedrohungslagen infolge Instrumentalisierung von Migranten sowie Terrorismus und Sekundärmigration angepasst werden muss. Aufgrund eines fehlenden Sicherheitsgefühls der Bevölkerung in den Schengen-Mitgliedstaaten verliert die Reisefreiheit (Schengen-Raum) aber auch die Personenfreizügigkeit an Unterstützung. Dies wiederum bedroht – im Falle der Schweiz – den Bilateralen Weg. Für die vorübergehende Einführung einseitiger Binnengrenzkontrollen müssen von allen Schengen-Staaten anerkannte und respektierte Regeln gelten. Die neuen Regeln zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (neu Art. 25 – 27a sowie neuer Art. 33 SGK) werden von economiesuisse deshalb ausdrücklich begrüsst. Die neuen Regeln konkretisieren die Gründe für eine Verlängerung von temporären Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und reduzieren auch die Dauer. Eine Verlängerung der Binnenkontrollen ist an striktere Vorgaben und ein klares Verfahren gebunden. Die Einführung von verbindlichen vorübergehenden Reisebeschränkungen an der Schengen-Aussengrenze (neuer Art. 21a SGK) trägt zu einer Klärung und einheitlichen Anwendung der Regeln durch alle Schengen-Staaten bei. Dies gilt auch für den neuen Mechanismus zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, wenn die Mehrheit der Schengen-Staaten betroffen sind und somit das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet ist (neuer Art. 28 SGK).

2.2 Reisefreiheit innerhalb des Schengenraums prioritär

Allerdings ist es für die Wirtschaft von grosser Bedeutung, dass das Prinzip der Grenzkontrollfreiheit innerhalb des Schengen-Raums weiterhin aufrechterhalten und prioritär bleibt. Temporäre Binnengrenzkontrollen müssen entsprechend der Formulierung in Art. 8 Abs. 1 die Ausnahme bleiben und dürfen das Funktionieren der Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums so wenig wie möglich beeinträchtigen.

economiesuisse begrüsst die Intensivierung polizeilicher Zusammenarbeit als alternative Massnahme zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Der Bundesrat soll die vorübergehende Einführung von Grenzkontrollen an den Schweizer Grenzen jedoch nur in Erwägung ziehen, wenn alternative Massnahmen nicht das gewünschte Ziel erreichen können.

Besondere Bedeutung misst economiesuisse den geeigneten, komplementären Massnahmen bei. Diese muss ein Schengen-Staat gemäss dem neugefassten Art. 26 SGK bei der Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen ergreifen, um die Auswirkungen auf den Personen- und

³ Siehe hierzu auch die [Information des Europäischen Parlaments](#) «Schengen: Herausforderungen des grenzfreien Raums», zuletzt aktualisiert am 26.6.2024.

⁴ Siehe [Liste der Notifikationen](#) der Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen der EU-Kommission für das Jahr 2024.

Güterverkehr abzumildern. Dabei sind die starken sozialen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen den grenzübergreifenden Regionen sowie Personen, die wichtige Reisen unternehmen, besonders zu berücksichtigen (Abs. 3). Das trifft auf die Grenzregionen der Schweiz im besonderen Masse zu. Hier braucht es einen engen, wenn möglich institutionalisierten Austausch der Schweizer Behörden mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten. Ausserdem müssen bei einer vorübergehenden Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen alle Akteure an den Grenzen (Bevölkerung, betroffene Unternehmen und Grenzgemeinden) eng in den Prozess eingebunden werden. Allfällige Kosten für zusätzliche technische Mittel zur Einrichtung und den Betrieb solcher Kontrollen, sollen vollständig vom Staat übernommen werden.

2.3 Klarere Regeln für die Schengen-Aussengrenzen

Um die Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums möglichst hinderungsfrei gewährleisten zu können, braucht es im SGK klarere Regeln, welche die neuen Herausforderungen an den Schengen-Aussengrenzen und die migrationsspezifischen Elemente adressieren (Instrumentalisierung, Überstellungsverfahren). Davon hängt auch das Vertrauen ab, welches die Bevölkerung der Schengen-Staaten in das Funktionieren des Schengen-Raums setzt. Dies gilt vor allem für griffige Regeln zur Bekämpfung der Kriminalität und der irregulären Migration. Sollten diese Regeln in der Praxis scheitern, hätte dies auch in der Schweiz gravierende innenpolitische Folgen.

2.4 Kompatibilität mit anderen Gesetzgebungen sicherstellen

Bei allfälligen wiedereingeführten Grenzkontrollen müssen die jeweils beschlossenen Massnahmen auf ihre Auswirkungen auf andere Gesetze hin geprüft werden. Wenn zum Beispiel der normale Grenzübertritt zu Arbeitszwecken für Grenzgänger nicht mehr im üblichen Ausmass möglich ist, müsste die 24.9%-Home-Office-Regelung/-limitierung vorübergehend angepasst werden.

2.5 Spezifischer Mechanismus im Falle einer gesundheitlichen Notlage

Der in Art. 28 GSK vorgesehene spezifische Mechanismus beim Eintreten einer gesundheitlichen Notlage grossen Ausmasses, welche das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet, wird von *economiesuisse* begrüsst. Sie wird hoffentlich in Zukunft willkürliche und unkoordinierte Grenzschiessungen, Rückweisungen von Reisenden und Gütern durch einzelne Schengen-Staaten verhindern, wie dies zu Beginn der Corona-Krise zu beobachten war. Auch hier sollten die Schweizer Behörden so früh wie möglich die Koordination mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten suchen und nicht erst auf das Eingreifen der EU-Kommission warten. Entsprechende bilaterale Vereinbarungen wären begrüssenswert. Es ist aber nicht notwendig, dies ausdrücklich im Gesetz vorzusehen. Wichtig ist, den Ausgang der Beratungen zum Epidemiegesetz abzuwarten.

Im Übrigen verweisen wir bezüglich Art. 41 Epidemiegesetz auf die Stellungnahme des Flughafens Zürich und unterstützen dessen Forderung, im Falle einer gesundheitlichen Notlage dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, Ausnahmen vom Gesetz für den internationalen Personenverkehr im Transitbereich von Flughäfen zu treffen (Art. 41, Abs. 5 (neu)).

3 **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Zugriff des EDA auf N-ETIAS**

Damit die Nationale ETIAS-Stelle (NES) neu die Möglichkeit hat, das EDA insbesondere bei Gesuchen zur Erteilung einer räumlich und zeitlich begrenzten ETIAS-Reisegenehmigung zu konsultieren, braucht das EDA Zugang zum N-ETIAS-System. Das EDA muss die Konsultationsanfrage im N-ETIAS lesen und die Konsultationsantwort als Anwender im System erfassen und speichern können. Eine

Ergänzung von Artikel 108j Absatz 1 Buchstabe b AIG, wonach das EDA diesen Zugriff erhält, erscheint uns stufengerecht, notwendig und verhältnismässig.

4 Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Vorlage 3)

Der Antrag, redaktionelle Anpassungen bezüglich des Begriffs «Grenze» vorzunehmen, damit eine sprachliche Annäherung an die Begriffe des Schengener Grenzkodex erreicht werden, kann, wird von der Wirtschaft unterstützt. Damit wird Unklarheiten und unterschiedlichen Interpretationen in einem politisch sensiblen Bereich vorgebeugt und rechtliche Klarheit geschaffen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung, Bereichsleiter
Aussenwirtschaft



François Baur
Head of European Affairs