

Sitzung vom 18. Dezember 2019

**1195. Anfrage (Bundesgrenzschutzaufgaben im Kanton Zürich,
deren Kosten und Weiterverrechnung an den Bund)**

Die Kantonsräte Paul Mayer, Marthalen, und Diego Bonato, Aesch, haben am 11. November 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Der Grenzschutz ist eine Bundesaufgabe. Das Grenzwachtkorps ist das Instrument des Bundes für:

- die Prävention, Intervention und Repression im Zoll- und Migrationsbereich,
- den Vollzug der grenzpolizeilichen Belange und der nationalen Ersatzmassnahmen in Zusammenarbeit mit den Kantonen,
- Einsätze zu Gunsten der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Es existieren 3 strategische Aufgabenbereiche:

- Zollaufgaben
- Sicherheitspolizeiliche Aufgaben
- Migrationsaufgaben

Zu den Zollaufgaben gehören u. a.:

- die Bekämpfung des Schmuggels von steuer-, bewilligungspflichtigen oder verbotenen Waren wie Waffen, Betäubungsmittel etc.,
- die Erhebung von Steuern und Abgaben wie die Mehrwertsteuer, Zoll- und Strassenverkehrsabgaben,
- die Erfüllung von wirtschafts-, handels-, gesundheits- und umweltpolizeilichen Aufgaben wie die Bekämpfung der Schwarzarbeit, des Handels mit gefälschten Markenartikeln und Heilmitteln sowie des Handels mit geschützten Tier- und Pflanzenarten.

Zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben gehören u. a.:

- die Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung und das Aufdecken von Dokumentenfälschungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität,
- die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung,
- die Sicherungseinsätze zur Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord von schweizerischen Flugzeugen im internationalen gewerbemässigen Luftverkehr.

Zu den Migrationsaufgaben gehören u. a.:

- die grenzpolizeilichen Passkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz an den internationalen Flughäfen von Genf, Basel und Lugano-Agno – am Flughafen Zürich wird diese durch die Kantonspolizei Zürich ausgeführt, am Flughafen Bern-Belp durch die Berner Kantonspolizei – sowie Stichkontrollen an den Landgrenzen (Schengen-Binnengrenzen) und binnenländische Ausländerkontrollen in Grenz-
nähe,
- die Verhinderung der rechtswidrigen Ein-, Aus- oder Durchreise sowie des rechtswidrigen Aufenthaltes,
- die Bekämpfung der Schleppertätigkeit und des Menschenhandels.
Einige Kantone verrechnen die dadurch entstehenden Kosten an den Bund.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Macht der Kanton Zürich Aufgaben für den Grenzschutz (wie oben beschrieben)?
2. Sind das Aufgaben, die vom Bund verlangt werden?
3. Wie viel kostet diese Aufgaben den Kanton Zürich?
4. Werden die Kosten vom Bund vergütet?
5. Wenn nicht, gibt es Wege, diese Kosten auf den Bund zu übertragen und weiterzuerrechnen?
6. Wie ist es mit den Fragen 1 bis 5 (bitte alle Fragen beantworten) beim Flughafen Kloten?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Paul Mayer, Marthalen, und Diego Bonato, Aesch, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Der in der Anfrage verwendete Begriff «(Bundes-)Grenzschutz» entstammt einer in Deutschland gebräuchlichen Terminologie. In der Anfrage werden in diesem Zusammenhang drei Aufgabenbereiche unterschieden, nämlich die Zollaufgaben, die sicherheitspolizeilichen Aufgaben und die Migrationsaufgaben, wobei davon ausgegangen wird, alle drei Obliegenheiten seien Sache des Bundes. Dies trifft aber lediglich bezüglich der Zollkontrolle bzw. der fiskalrechtlichen Warenkontrolle zu, die in die originäre Zuständigkeit des Bundes fällt (vgl. Art. 133 Bundesver-

fassung [SR 101]; Art. 94 Zollgesetz vom 18. März 2005 [SR 631.0]). Diese Aufgabe wird denn auch im ganzen Kanton Zürich – einschliesslich Flughafen Zürich – von den Zollbehörden und dem zur Eidgenössischen Zollverwaltung gehörenden Grenzwachtkorps wahrgenommen.

In Bezug auf die Überwachung des Personenverkehrs über die Grenze (in der Anfrage als «Migrationsaufgabe» bezeichnet) bestimmt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20), dass die Kantone auf ihrem Hoheitsgebiet die Personenkontrolle (an der Grenze) auszuüben haben (Art. 9 Abs. 1 AIG). Unmittelbar an den Schengen-Binnengrenzen (Landgrenze zu Deutschland) dürfen aufgrund des Schengen-Rechts keine Personenkontrollen durchgeführt werden. Am Flughafen Zürich als weitaus wichtigster Schengen-Aussengrenze der Schweiz mit über 10 Mio. Grenzübertritten pro Jahr wird die Personenkontrolle gestützt auf die genannte Bestimmung ausschliesslich durch die Kantonspolizei wahrgenommen. Zwar sieht Art. 31 Abs. 2 der Verordnung vom 15. August 2018 über die Einreise und die Visumerteilung (SR 142.204) eine parallele Kompetenz des Grenzwachtkorps für die Durchführung von Personenkontrollen vor. Da als Rechtsgrundlage dabei ausdrücklich Art. 9 Abs. 2 AIG angerufen wird, bezieht sich die entsprechende Zuständigkeit aber nicht auf die Personenkontrolle an der Grenze, sondern im Grenzraum.

Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben unterliegen auch im Grenzraum grundsätzlich der Polizeihochheit der Kantone. Im Kanton Zürich führen deshalb primär die Polizeikorps des Kantons und der Gemeinden die vom Schengener Grenzkodex geforderten Kontrollen durch. Was die Kontrolle von Personen im grenznahen Raum durch den Bund anbelangt, schreibt Art. 9 Abs. 2 AIG vor, dass der Bundesrat diese im Einvernehmen mit den Grenzkantonen regelt. Der Kanton Zürich hat denn auch mit dem Grenzwachtkorps eine entsprechende Vereinbarung geschlossen (vgl. RRB Nrn. 1884/2008 und 579/2011). Das Grenzwachtkorps wurde darin berechtigt, im Norden des Kantons neben den Polizeiorganen Überwachungs- und Fahndungsmassnahmen zu vollziehen, sofern sie einen Zusammenhang mit dem Grenzverkehr aufweisen und dem Ziel der Abwehr der daraus erwachsenden Gefahren für die innere Sicherheit dienen.

Darüber hinaus wäre eine weitergehende Delegation von polizeilichen Aufgaben an der Grenze bzw. im Grenzraum an das Grenzwachtkorps im Kanton Zürich nicht sinnvoll. Die Gewährleistung der Sicherheit «aus einer Hand» hat sich über die Jahre am Flughafen Zürich bestens bewährt. Es besteht daher keine Veranlassung, von der bestehenden Aufgabenteilung abzuweichen.

Zu Fragen 3–6:

Eine genaue Kostenrechnung ist nicht möglich, da das für die Grenzkontrolle am Flughafen Zürich eingesetzte Personal der Kantonspolizei parallel auch für die Flughafensicherheit und für polizeiliche Aufgaben auf dem übrigen Kantonsgebiet eingesetzt wird (z. B. für den Ordnungsdienst). Der Kanton Zürich hat den Bund hingegen schon mehrfach ersucht, sich an den Kosten der Grenzkontrolle zu beteiligen (letztmals mit Schreiben der Volkswirtschaftsdirektion und der Sicherheitsdirektion vom 17. Juli 2018), da diese Aufgabe für die ganze Schweiz geleistet und für die gesamtschweizerische Sicherheit von zentraler Bedeutung ist. Die jeweiligen Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements haben die Forderung aber stets zurückgewiesen. Zur Begründung wurde vorgebracht, es handle sich bei der Grenzkontrolle um eine kantonale Aufgabe, die Übernahme von Kosten durch den Bund sei umstritten und würde dessen Bestrebungen zuwiderlaufen, die Flughafenbetreiber vermehrt in die Pflicht zu nehmen und dafür das Engagement des Bundes zu begrenzen. Immerhin ist in der laufenden Teilrevision des AIG vorgesehen, eine Beteiligung der Flugplatzhalter an den Infrastrukturkosten der Personenkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen vorzuschreiben.

Der europäische Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussen-grenze und Visa finanziert im Übrigen Projekte im Rahmen der Grenzkontrolle von am Schengen-Abkommen beteiligten und assoziierten Staaten. Das Staatssekretariat für Migration vermittelte der Kantonspolizei im Förderzeitraum 2016 bis 2022 eine Finanzhilfefusage von insgesamt 5 Mio. Euro für die Investitionen und den Betrieb der automatisierten Grenzkontrolle.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli