

## Einreise und Grenzübertritt – Notverordnungsrecht und die Folgen auf das Migrationsrecht

### **Aktuelle Situation (27.4.2020):**

Seit dem 25. März 2020 hat die Schweiz die Einreisebeschränkungen auf alle Staaten mit Ausnahme des Fürstentums Liechtenstein ausgedehnt. Die Einreise ist lediglich für Schweizer und Liechtensteiner Bürger, Personen mit einem Aufenthaltstitel (Permis L, B, C, Ci), Schweizer Visum oder einer Zusicherung der Arbeitsbewilligung sowie für Personen, die aus beruflichen Gründen in die Schweiz reisen müssen (Grenzgänger mit Permis G, Warenverkehr), möglich. Ausnahmen können in einer „Situation der äußersten Notwendigkeit“ gestattet werden. Allen übrigen Personen aus einem Risikoland bzw. einer Risikoregion wird die Einreise in die Schweiz verweigert.

### **Rechtliche Grundlage:**

Die bundesrätliche Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 13. März 2020 (SR 818.101.24) stützt sich auf das Notverordnungsrecht des Bundesrates gem. Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV sowie auf Art. 7 des Epidemiegengesetzes (EpG), Art. 5 FZA und Art. 28 SGK.

Nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV kann der Bundesrat befristete Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes sowie zur Behebung oder Vermeidung von schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit erlassen. Nach Art. 7 EpG kann der Bundesrat bei einer sog. «ausserordentlichen Lage» im Zusammenhang mit Epidemien die notwendigen Massnahmen anordnen. Der Bundesrat hat hinsichtlich COVID-19 eine solche ausserordentliche Lage ausgesprochen und erachtet Grenzschiessungen als geeignete erforderliche Massnahmen.

Gem. Art. 5 Abs. 1 lit. c AIG dürfen ausländische Personen, die in die Schweiz einreisen wollen, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Die Einreise richtet sich gem. Art. 7 Abs. 1 AIG nach dem Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA). Nach Art. 28 SGK kann ein Schengen-Mitgliedstaat aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, sofern sofortiges Handeln erforderlich ist, für einen begrenzten Zeitraum von zehn Tagen, verlängerbar um 20 Tage bei einer maximalen Gesamtdauer von zwei Monaten, ohne vorherige Konsultation der anderen Mitgliedstaaten bzw. lediglich unter entsprechender Mitteilung sofort Binnengrenzkontrollen einführen. Die nicht dringliche vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, die «als letztes Mittel» bei einer zu erwartenden ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit für 30 Tage mit maximaler Verlängerbarkeit bis zu sechs Monaten zulässig ist, setzt demgegenüber die vorherige Mitteilung an die anderen Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission und in der Folge ein entsprechendes Konsultationsverfahren voraus (Art. 25 ff. SGK). Die öffentliche Gesundheit wird in Art. 25 ff. und 28 SGK nicht genannt. Es stellt sich die Frage, ob sie dennoch von diesen Bestimmungen erfasst wird.

Art. 6 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 14 SGK erlaubt, einem Drittstaatsangehörigen die Einreise zu verweigern, falls er eine Gefährdung für die öffentliche Gesundheit darstellt. Art. 2 Ziff. 21 SGK definiert die Gesundheitsgefährdung als eine «Krankheit mit epidemischem Potenzial» nach den Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO), was im Falle des COVID-19 zutrifft. Diese individuelle Einreisebeschränkung muss sinnvollerweise gerade bei Epidemien auch generell angewandt werden können.

Mit Blick auf die Freizügigkeitsberechtigten rechtfertigt sich ein Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA, wonach die Freizügigkeitsrechte, worunter das Recht auf Einreise gem. 3 FZA und Art. 1 Anhang I FZA, u.a. aus Gründen der öffentlichen Gesundheit eingeschränkt werden dürfen. Art. 5 Abs. 2 Anhang I FZA verweist u.a. ergänzend auf die Richtlinie 64/221/EWG; deren Art. 4 i.V.m. dem Anhang zur Richtlinie behält namentlich erstens von der WHO genannte quarantänepflichtige Krankheiten sowie zweitens andere ansteckende oder übertragbare parasitäre Krankheiten und Leiden vor, sofern dagegen im Aufnahmeland Vorschriften zum Schutz der Inländer bestehen. Der Bundesrat hat solche Vorschriften erlassen.

Vorausgesetzt wird eine ernsthafte Bedrohung. Eine konkrete Empfehlung der WHO oder des Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten für die Beschränkung von Reisen ist nicht nötig. Die Mitgliedstaaten entscheiden in eigener Kompetenz über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, sie müssen jedoch die EU-Kommission und die anderen Schengenstaaten informieren. Der Rat der Europäischen Union kann auf Vorschlag der Europäischen Kommission eine Empfehlung aussprechen. Dass zzt. eine ernsthafte Bedrohung besteht, wird nicht in Zweifel gezogen, zumal die anderen Schengenstaaten ja ebenfalls vergleichbare Massnahmen ergriffen haben. Der Schengen-Grenzkodex sieht zwar vor, dass Binnengrenzkontrollen zunächst auf zehn bzw. 30 Tage beschränkt bleiben sollen. Eine Verlängerung ist aber mit entsprechender Rechtfertigung vor der Europäischen Kommission möglich, später dann in Abständen von sechs Monaten.

### **Unmittelbare Konsequenzen der Einschränkungen:**

Die FZA-Rechte sind zzt. für Personen ohne bestehende Aufenthaltsbewilligung bzw. mit Grenzgängerbewilligung erheblich eingeschränkt. Grenzgänger mit bestehender Bewilligung dürfen nur einreisen, wenn sie ihre Tätigkeit überhaupt weiterhin ausführen können. Ausnahmen der Beschränkungen gelten nur im äussersten Notfall, namentlich bei einem Todesfall eines engen in der Schweiz lebenden Familienmitglieds oder bei der Notwendigkeit der Betreuung von erkrankten, betagten oder minderjährigen engen Familienangehörigen. Bezüglich Drittstaaten gilt, dass Gesuche für neu einreisende Erwerbstätige bis auf Weiteres sistiert sind. Die Massnahmen wirken

## Einreise und Grenzübertritt – Notverordnungsrecht und die Folgen auf das Migrationsrecht

sich nicht nur auf die Einreise, sondern auch auf die Bearbeitung von Gesuchen und Erteilungen von Bewilligungen für den Aufenthalt oder die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz aus. Ausserdem wurden im Anhang 2 der Verordnung 2 die Passagierflüge aus dem Ausland beschränkt auf die Flughäfen Basel-Mulhouse, Zürich-Kloten und Genf-Cointrin. Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) hat die Möglichkeit gem. Art 4 Abs. 4 Verordnung 2 selbständig kleine terrestrische Grenzübergänge zu schliessen, wenn es notwendig erscheint. Was sich insbesondere für Grenzgänger (auch mit bestehender Bewilligung) nachteilig auswirken kann. Wann dies notwendig erscheint, definiert die Verordnung allerdings nicht. Neben diesen Einschränkungen wurde der Einkaufstourismus ausdrücklich verboten; dies wurde geregelt durch das nachträgliche Einfügen von Art. 3a am 16.04.2020, nachdem die EZV zuvor auf einer sehr fragwürdigen Rechtsgrundlage Personen gebüsst hatte, welche die Grenze überqueren wollten.

### **Mittelfristige Perspektiven**

Gem. den Schlussbestimmungen der Verordnung 2 gilt die Verordnung maximal für sechs Monate.

Es gibt jedoch bereits Diskussionen, die strengen Massnahmen an den Grenzen für bestimmte Personengruppen zu lockern, wobei aber noch unbekannt ist, welche Gruppen dies betrifft. Neben den vielen anderen schwerwiegenden Folgen auf internationaler Ebene ist in der Schweiz wirtschaftlich gesehen vor allem der Tourismus betroffen.