



19. September 2024

Kurzbericht des Staatssekretariats für Migration zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

*im Zusammenhang mit
23.4448 Motion Chiesa «Schutz der Landesgrenzen»*

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat an ihrer Sitzung vom 30. April 2024 in Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern des Staatssekretariats für Migration (SEM) und des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die Vorlage «23.4448 Mo. Chiesa Schutz der Landesgrenzen» vorbereitet. Die Motion schlägt eine Gesetzesänderung vor, damit Binnengrenzkontrollen an den Landesgrenzen eingeführt und denjenigen Personen die Einreise verweigert wird, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen.

Die SPK-S ersuchte das SEM, in einem Kurzbericht Aufschluss über die folgenden Fragen zu geben:

- Zahlen der Schweiz und von Schengen-Staaten, die Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt haben, in Bezug auf irreguläre Migration (wie viele irreguläre Migrantinnen und Migranten, welcher Rückgang wurde durch die Wiedereinführung von Kontrollen festgestellt, wie viele Personen reichten ein Asylgesuch ein, wie viele Personen reisen weiter, Anzahl der Wegweisungen). (Ziffer 2)
- Welche Schengen-Staaten haben Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt, in welchem Umfang, für wie lange, wie werden diese Kontrollen angewendet? (Ziffern 3 und 4)
- Wie wirkten sich die Wiedereinführungen der Binnengrenzkontrollen von Nachbarstaaten auf die Schweiz aus? (Ziffer 4)
- Wie hat die EU-Kommission auf die Wiedereinführung reagiert? Welche Massnahmen schlägt die EU als Ersatz für Binnengrenzkontrollen vor? (Ziffer 5)
- Was ist der Unterschied zwischen systematischen und risikobasierten Kontrollen? Ab wann geht es von der einen Kategorie in die andere über (Ziffer 6)? Wie ist der rechtliche Rahmen? (Ziffern 3, 5, 6)
- Welche Auswirkungen hätte die Einführung von Binnengrenzkontrollen auf irreguläre Grenzübertritte und Asylgesuche? (Ziffer 7)
- Zahlen zur Schwarzarbeit: Der Bericht soll lediglich auf die vom SECO zur Verfügung gestellten Informationen verweisen. (Ziffer 8)

1.2 Vorgehen

Das SEM hat den Bericht in Zusammenarbeit mit dem BAZG und mit Unterstützung der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union in Brüssel erarbeitet.

2. Zahlen

2.1 Zahlen Schweiz

Das BAZG hat in den vergangenen Jahren an den Schweizer Binnengrenzen und im Inland wie folgt **rechtswidrige Einreisen oder Aufenthalte** (ohne Aussengrenze) festgestellt:

	2020	2021	2022	2023	2024 (erfasst bis August)
Aufgriffe BAZG gesamte Schweiz	11'043	18'859	52'077	50'185	19'110
Davon geäusserte Absicht, ein Asylgesuch einzureichen ¹	814	1'561	2'075	2'402	752

Aufgeteilt auf die meistbetroffenen Zollregionen bedeutet dies:

	2020	2021	2022	2023	2024 (erfasst bis August)
Aufgriffe Zollregion Süd	3'249	5'041	15'702	25'831	11'282
Davon geäusserte Absicht, ein Asylgesuch einzureichen ²	136	167	870	550	162
Weiterreisen	Das BAZG erfasst die festgestellten rechtswidrigen Einreisen und Aufenthalte. Das BAZG kann jedoch nicht kontrollieren oder erfassen, ob die Person nach der Entlassung aus der Kontrolle und/oder einer Wegweisung weiter- bzw. ausreist oder sich für die Einreichung eines Asylgesuchs in ein Bundesasylzentrum (BAZ) begibt.				
Aufgriffe Zollregion Ost	628	5'333	26'518	9'378	863
Davon geäusserte Absicht, ein Asylgesuch einzureichen ³	89	298	47	194	20
Weiterreisen	Siehe Bemerkung oben.				

^{1/2/3/4} Erfasst sind nur Asylgesuche, die direkt gegenüber Mitarbeitenden des BAZG geäussert wurden. Das BAZG kann jedoch nicht kontrollieren oder erfassen, ob die Person nach der Entlassung aus der Kontrolle und/oder einer Wegweisung weiter- bzw. ausreist oder sich für die Einreichung eines Asylgesuchs in ein Bundesasylzentrum (BAZ) begibt.

	2020	2021	2022	2023	2024 (erfasst bis August)
Aufgriffe Zollregion Nord (Nordgrenze Raum Basel, inkl. Flughafen Basel-Mulhouse)	2'196	2'874	3'575	8'609	3'411
Davon geäusserte Absicht, ein Asylgesuch einzureichen ⁴	89	365	620	1'133	320
Weiterreisen	Siehe Bemerkung oben.				

Das BAZG hat in den vergangenen Jahren an den Schweizer Binnengrenzen und im Inland folgende Anzahl Wegweisungen erlassen:

	2020	2021	2022	2023	2024 (erfasst bis August)
Wegweisungen an den Binnengrenzen und im Inland durch das BAZG	7'479	11'476	20'590	39'986	14'593
Wegweisungen Kantone	Kantonale Zahlen in diesem Bericht nicht erfasst.				

Zwischen Januar und August des laufenden Jahres stellte das BAZG schweizweit insgesamt 19'110 rechtswidrige Einreisen bzw. Aufenthalte fest. Dies entspricht einem Rückgang um 30% im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2023. Der Schwerpunkt der Migration liegt in der Zollregion Süd in Chiasso an der Grenze zu Italien: Hier stellte das BAZG zwischen Januar und August 2024 insgesamt 11'282 rechtswidrige Aufenthalte fest. In der Zollregion Ost an der Grenze zu Österreich waren es im selben Zeitraum 863 rechtswidrige Aufenthalte. Die Migrantinnen und Migranten reisen meist im Bahnverkehr in Richtung Deutschland oder vereinzelt auch nach Frankreich weiter. Die vom BAZG festgestellten Ausreisen aus der Schweiz finden grösstenteils im Raum Basel statt. Im Zusammenhang mit den verstärkten deutschen Kontrollen ab Oktober 2023 und aufgrund der Rückübergaben von Personen der deutschen Behörden sind die Fallzahlen an der Grenze zu Deutschland zu Beginn der Kontrollen angestiegen. Anschliessend waren sie im Vergleich zu den Vorjahren gleich oder tiefer. Zwischen Januar und August 2024 hat das BAZG in der Zollregion Nord 3'411 rechtswidrige Aufenthalte festgestellt (und diese beinhalten auch Rückübernahmen von den deutschen Behörden), und, sofern nicht bereits vorhanden, eine Wegweisung verfügt.

2.2 Zahlen anderer Schengen-Staaten

Die in den einzelnen Schengen-Staaten zuständigen Behörden veröffentlichen ihre Statistiken zur irregulären Migration in der Regel nicht. Für die Erstellung des vorliegenden Berichts hat das SEM die Behörden der Nachbarländer (Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien) formell um folgende Angaben ersucht:

- Anzahl der an den Grenzen festgestellten irregulären Migrantinnen und Migranten;
- Anzahl der irregulären Migrantinnen und Migranten, die innerhalb des Hoheitsgebiets festgestellt wurden;
- Anzahl der Asylgesuche, die beim Grenzübertritt eingereicht wurden;
- Anzahl der Wegweisungen an der Grenze;
- Anzahl der Wegweisungen innerhalb des Hoheitsgebiets.

Die nachfolgenden Statistiken wurden von den konsultierten Staaten geliefert. Einige Staaten weigern sich, ihre Statistiken zu liefern. Dies wird mit Fragen der Sicherheit und/oder des Datenschutzes begründet.

Statistik zur irregulären Migration der Nachbarländer

	Aufgriffe Grenze ⁵	Aufgriffe Inland	Asylgesuche ge- äussert bei Grenzübertritt	Wegweisungen Grenze ⁶	Wegweisun- gen Inland
Deutschland					
2020	38'148	84'058	Deutschland er- hebt keine Zahlen von den an der Grenze geäusser- ten Absicht, ein Asylgesuch einzu- reichen.	19'690	2'883
2021	41'180	82'564		13'183	3'092
2022	65'908	133'593		25'538	5'149
2023	92'107	174'117		35'618	4'776
2024	keine An- gaben	keine An- gaben	Die Asylgesuch- stellung ist an der Grenze nicht vor- gesehen (mit der Ausnahme von Flughafenverfah- ren). Die Asylge- suche werden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ge- stellt.	13'649 (30. 04)	952 (30. 04)
Italien	Italien hat hier nur Zahlen zu Anlandun- gen über- mittelt (Aus- sengrenze). Es liegen				

⁵ / ⁶ Aussen- und Binnengrenze

	Aufgriffe Grenze ⁵	Aufgriffe Inland	Asylgesuche ge- äussert bei Grenzübertritt	Wegweisungen Grenze ⁶	Wegweisun- gen Inland
	keine offizi- ellen natio- nalen Zah- len über Personen vor, die auf dem Land- weg nach Italien kom- men.				
2020	34'154	26'243	-	4'319	3'607
2021	67'477	25'524	-	6'055	3'837
2022	105'131	36'919	-	6'120	4'305
2023	157'651	28'354	-	6'082	4'751
2024	24'290 (19.06)	11'039 (23.06)	-	3'253 (18.06)	2'457 (23.06)
Frankreich	Frankreich konnte aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Statistiken übermit- teln.				
Österreich	Österreich prüfte die Anfrage, lieferte dem SEM aber keine Zahlen.				

Die Zahlen von Deutschland und Italien von 2020 bis 2024 zur irregulären Migration sind schwierig zu interpretieren. Der Zusammenhang zwischen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen und dem Rückgang der irregulären Migration ist nicht ersichtlich. Zwischen 2020 und 2021 führten fast alle europäischen Staaten aufgrund der Pandemie Binnengrenzkontrollen ein⁷. Es gab Personenkontrollen als auch Fernhaltemassnahmen (Quarantäne, Tests usw.) und Grenzübergänge wurden geschlossen. Die heutzutage von Deutschland und Italien durchgeführten Grenzkontrollen können deshalb nicht mit denen während der Pandemie verglichen werden, und es ist sehr unwahrscheinlich, dass europäische Länder erneut auf solche Kontrollmassnahmen zurückgreifen werden. Die angestiegenen Zahlen in Deutschland und Italien in den Jahren 2022 und 2023 können daher mit den wieder geöffneten Grenzen nach der Pandemie, der damit verbundenen Mobilität sowie mit der politischen Situation in den Herkunftsländern erklärt werden, welche die Menschen dazu veranlasst, sich auf den Weg nach Europa zu machen.

Im Vergleich dazu stellt untenstehende Tabelle die Asylstatistik der Schweiz und der Nachbarländer dar. Trotz der seit 2015 fast ununterbrochenen Binnengrenzkontrollen (siehe Ziffer 3) durch Frankreich, Deutschland (an seiner Grenze zu Österreich) und Österreich (an seiner Grenze zu Ungarn und Slowenien) ist festzustellen, dass die Zahlen der Asylgesuche nicht kontinuierlich zurückgehen, sondern einer Entwicklung folgen, die vom Auftreten neuer Migrationsströme abhängig ist. Folglich ist ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen und dem Rückgang der Asylgesuche nicht gegeben. Im Gegenteil hat beispielsweise die Einführung der Binnengrenzkontrollen Österreichs

⁷ Während der Pandemie hat Italien keine Binnengrenzkontrollen eingeführt. Italien hat Binnengrenzkontrollen für das G-20-Meeting in Rom zwischen 27.10 - 01.11.2021 und ab 27.10.2023 eingeführt und bis heute verlängert.

gegenüber Ungarn in den Jahren 2021 bis 2023 zu einem sehr deutlichen Anstieg der Asylgesuche in Österreich geführt. Dies, weil Personen, die kein Asylgesuch stellten, unmittelbar nach dem Aufgriff nach Ungarn zurücküberstellt wurden. Erst das massive Vorgehen der serbischen Behörden (kein Schengen-Staat) gegen Schlepperbanden im Norden Serbiens hat zu einem Rückgang der Migration von Serbien über Ungarn nach Österreich und zur Abnahme der Asylgesuche geführt.

Asylstatistiken Schweiz und Nachbarländer⁸

	Schweiz	Deutschland	Frankreich	Österreich	Italien
2015	39'445	476'510	76'165	88'160	83'540
2016	27'140	745'155	84'270	42'255	122'960
2017	18'015	222'560	99'330	24'715	128'850
2018	15'160	184'180	120'425	13'710	59'950
2019	14'190	165'615	128'940	12'490	43'770
2020	11'041	121'955	93'200	14'760	26'940
2021	14'928	190'545	120'685	39'900	53'610
2022	24'511	243'835	156'455	108'755	84'290
2023	30'223	331'849	160'769	58'610	135'294
2024	14'184 (07/2024)	115'682 (07/2024)	77'447 (07/2024)	13'650 (07/2024)	81'108 (07/2024)

3. Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in den Schengen-Staaten

Art. 22 des Schengener Grenzkodex (SGK) statuiert den Grundsatz, dass Binnengrenzen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen, an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. Gemäss Art. 25 SGK kann ein Mitgliedstaat ausnahmsweise Binnengrenzkontrollen vorübergehend wiedereinführen bei *ernsthafter Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit*, und zwar für eine maximale Dauer von sechs Monaten. Falls aussergewöhnliche Umstände im Sinne von Art. 29 SGK vorliegen, kann der Gesamtzeitraum auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.

Seit der Migrationskrise im Jahr 2015 haben verschiedene Schengen-Staaten Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt und teilweise laufend verlängert, darunter Frankreich, Deutschland, Dänemark, Österreich, Norwegen und Schweden. Zurzeit führen acht (Stand September 2024) der 29 Schengen-Staaten temporäre Kontrollen an ihren Binnengrenzen durch. Die Schengen-Staaten begründen die Notwendigkeit ihrer Binnengrenzkontrollen u.a. mit den sportlichen Grossanlässen wie UEFA EURO 2024 bzw. den damit verbundenen Bedrohungen wie Hooliganismus (Deutschland), den olympischen Spielen und einer verstärkten terroristischen Bedrohung (Frankreich), der anhaltenden Bedrohungslage im Zusammenhang mit der instabilen Migrations- und Sicherheitslage in der EU, dem hohen Migrationsdruck in Richtung

⁸ Die Zahlen zu den Asylgesuchen der Nachbarländer von 2015 bis 2024 sind im EUAA Asylum Report 2024 erfasst ([Asylum Report | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://europeanunion.europa.eu/asylum-report)).

Mitteleuropa, dem Sicherheitsrisiko durch terroristische Bedrohungen (Österreich), der erhöhten Bedrohung kritischer Infrastrukturen und den russischen Geheimdienstoperationen (Norwegen) sowie der terroristischen Bedrohung im Zusammenhang mit dem Konflikt zwischen Israel und Gaza⁹.

Die SPK-S interessiert, wie diese temporären Binnengrenzkontrollen konkret ausgestaltet sind bzw. angewendet werden. Im Folgenden sind einige Beispiele aus den Jahren 2023/2024 skizziert.

Die **österreichischen Behörden haben an der Grenze zu Ungarn** an acht grenzüberschreitenden Strassen mit internationalem Verkehr und an drei Strassen mit regionalem Verkehr feste Kontrollpunkte eingerichtet. Bei allen anderen Strassen, die über die Binnengrenze führen, gibt es keine fixen Kontrollpunkte. Die österreichischen Behörden führen die Kontrollen nicht systematisch, sondern nur bei einzelnen Reisenden durch. An der Grenze zu **Slowenien hat Österreich** vier Kontrollpunkte bei Strassen mit internationalem Verkehr und elf an Strassen mit regionalem Verkehr definiert. Die übrigen Strassen werden sporadisch kontrolliert. Die Kontrollen werden nicht systematisch, sondern basierend auf Migrationsanalysen, Lagebildern und Bedrohungsanalysen und dem Reiseaufkommen durchgeführt. Die Intensität der Kontrollen hängt von der Grenzübergangsstelle und der Verkehrsdichte ab.

Deutschland führt an der Grenze zu **Österreich** vorwiegend auf Autobahnen und bei internationalen Zugverbindungen Kontrollen durch. Die Kontrollen werden gezielt und situationsabhängig nach einem flexiblen Einsatzkonzept mit unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Seit Oktober 2023 führt **Deutschland** Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu **Polen** und **Tschechien** sowie an «neuralgischen Punkten» zur **Schweiz** durch (siehe Ziffer 4).

Das Bundesinnenministerium kündigte am 9. September 2024 an, dass ab dem 16. September 2024 an allen deutschen Landgrenzen für die Dauer von sechs Monaten Binnengrenzkontrollen durchgeführt werden. Zum Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts liegen noch keine Erkenntnisse zu den Auswirkungen dieser Massnahme vor.

Dänemark führt entlang der Landesgrenze zu **Deutschland** und in grenznahen Gebieten nicht systematische Kontrollen durch. Die Kontrollen sind stichprobenartig und in der Intensität, der Anzahl nach den erwarteten Reisenden sowie dem Lagebild und dem Verkehrsaufkommen angepasst.

Frankreich führt vorwiegend an grenzüberschreitenden Strassen zu **Italien** und **Spanien** regelmässige Kontrollen durch. Die Kontrollen werden nicht systematisch durchgeführt, sie basieren auf einer Risikoanalyse und auf den verfügbaren Informationen. Auch an den Grenzen zu Belgien, Luxemburg und der Schweiz wurden nicht systematische Kontrollen durchgeführt.

Italien führt Kontrollen an der Grenze zu **Slowenien** an einem Bahnhof mit internationalen Verbindungen, drei Autobahnen mit internationalem Verkehr und Strassen mit internationalem Verkehr durch. Die Kontrollen werden gezielt und basierend auf Risikoanalysen durchgeführt. Regelmässige Kontrollen werden auf wichtige Grenzübergänge (12 von 57) beschränkt.

⁹ [Aktuelle temporäre Wiedereinführungen und Begründungen](#) sowie [Liste sämtlicher wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen](#) der Schengen-Staaten.

4. Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen der Nachbarstaaten: Auswirkungen auf die Schweiz

Aus operativer Sicht des BAZG stellt die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen der Nachbarstaaten keine relevante Lageveränderung dar. Die Prozesse und die Massnahmen an der Grenze sowie die Zusammenarbeit mit den Behörden der Nachbarstaaten blieben grundsätzlich unverändert. Eine sich rechtswidrig in der Schweiz aufhaltende Person wird nach wie vor mit einer Frist entweder aus der Schweiz oder dem Schengen-Raum weggewiesen.

Die seit 2015 von **Frankreich** wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen wurden gegenüber der Schweiz nie systematisch vollzogen. Insbesondere fokussierten sich die französischen Behörden auf den Luftverkehr, was teilweise Absprachen für die Grenzkontrollen am binationalen Flughafen Basel erforderte.

Die Kontrollen von **Deutschland** durch die deutsche Bundespolizei sind hingegen an einzelnen «neuralgischen Punkten» zeitweise relativ dicht und mit einer sichtbaren Präsenz an den wichtigen Grenzübergängen verbunden. Vereinzelt kam bzw. kommt es zu geringfügigen Wartezeiten an den Grenzübergängen in Richtung Deutschland oder zu Verspätungen einzelner grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen (Tram/Züge) nach Deutschland. Das BAZG ist seit den verstärkten Kontrollen an der Grenze, insbesondere in Basel, vermehrt mit Rückübergaben von Personen durch die deutschen Behörden beschäftigt. Auf Grundlage bilateraler Abkommen nimmt das BAZG die durch Deutschland an der Grenze und im nahen Grenzraum aufgegriffenen Migrantinnen und Migranten, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, zurück und weist diese anschliessend weg. An der Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden hat sich grundsätzlich nichts geändert.

Das SEM stellt gemäss den vorliegenden Zahlen fest, dass nur eine kleine Minderheit der von Deutschland rückübergebenen Personen in der Schweiz anschliessend ein Asylgesuch einreicht. Die überwiegende Mehrheit versucht erneut, nach Deutschland oder Frankreich zu gelangen.

Italien hat gegenüber der Schweiz keine Binnengrenzkontrollen eingeführt. Jedoch wurden im Juni 2024 die Binnengrenzkontrollen aufgrund des G7-Gipfels temporär wiedereingeführt. Die betroffene Regionalebene Süd des BAZG wurde über die geplanten Massnahmen an der Grenze informiert. Auf die Arbeit des BAZG hatte dies keine Auswirkungen.

Auch **Österreich** hat gegenüber der Schweiz keine Binnengrenzkontrollen eingeführt. Die Auswirkungen an der Grenze betreffend irreguläre Migration zeigen sich indirekt durch neue Migrationsrouten (siehe Ziffer 2.2).

5. EU-Kommission: Reaktion auf Binnengrenzkontrollen und Massnahmen als Ersatz für Binnengrenzkontrollen

5.1 Reaktion der EU-Kommission

Die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen ist nur vorübergehend bei einer ernsthaften Gefährdung der *öffentlichen oder der inneren Sicherheit* zulässig (siehe Ziffer 3). Sie muss im konkreten Fall zudem *verhältnismässig* sein und darf nur als *letztes Mittel (ultima ratio)* ergriffen werden. In einem vielbeachteten Leitentscheid aus dem Jahr 2022 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgehalten, dass die im bisherigen SGK vorgesehene Sechsmonatsfrist

für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen eine zwingende Maximalfrist darstellt. Auch wenn die Begründungen der Mitgliedstaaten nicht den EU-Verträgen und der Grundidee des SGK entsprechen, hat die EU-Kommission bisher von der im SGK (Art. 27 Abs. 4) vorgesehenen Möglichkeit einer Stellungnahme zur Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Binnengrenzkontrollen abgesehen, ebenso wie von der Einleitung einer Vertragsverletzungsklage vor dem EuGH.

Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, auf Binnengrenzkontrollen zu verzichten, um die Integrität des Schengen-Raums zu gewährleisten. Mehrere Empfehlungen gehen in diese Richtung¹⁰. Die Kommission führte 2023 mit den Mitgliedstaaten, die Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt haben und mit deren Nachbarstaaten (u.a. der Schweiz), Konsultationen durch. In dem daraus resultierenden Bericht¹¹ fasst die Kommission zusammen, dass keiner dieser Mitgliedstaaten systematische Binnengrenzkontrollen durchführt.

5.2 Massnahmen als Ersatz für Binnengrenzkontrollen

Als Reaktion auf die Herausforderungen der letzten Jahre hat die EU mit der Verordnung (EU) 2024/1717¹² eine Reihe von Änderungen der bestehenden Vorschriften des SGK beschlossen, um den Schengen-Raum als Ganzes zu stärken sowie eine einheitliche Anwendung der Vorschriften an den Schengen-Aussen- und Binnengrenzen sicherzustellen.

Gleichzeitig verabschiedete die EU die *Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems (Migrationspakt)* mit dem Ziel, das gesamteuropäische Migrationssystem zu stärken und krisenfester zu machen.

5.2.1 Revision des SGK und alternative Massnahmen

Gemäss dem revidierten SGK soll die Einführung von Binnengrenzkontrollen weiterhin nur als letztes Mittel zum Einsatz kommen. Entsprechend sehen die Änderungen im SGK ein strukturiertes Verfahren für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vor. Schengen-Staaten, die sich für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen entscheiden, müssen die Angemessenheit und die Auswirkungen sowohl auf die Personenfreizügigkeit, als auch auf die Grenzregionen bewerten. Weiter hat der Schengen-Staat, der die Verlängerung der Binnengrenzkontrollen als Reaktion auf *vorhersehbare ernsthafte Bedrohungen* erwägt, zunächst zu prüfen, ob alternative Massnahmen wie gezielte Polizeikontrollen und verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit an der Grenze oder in den Grenzgebieten nicht angemessener sein könnten. Eine Risikobewertung muss dann vorgelegt werden, wenn die Verlängerung mehr als sechs Monate dauert. Zudem sollen vorübergehende Grenzkontrollen einen Gesamtzeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten, es sei denn, es liegen ganz besondere Umstände vor.

Weiter ermöglicht ein neues Verfahren den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer bilateralen Zusammenarbeit eine erleichterte Überstellung von irregulären Migrantinnen und Migranten in den Schengen-Staat, aus dem die Person zuvor eingereist ist.

¹⁰ Insbesondere [Commission Recommendation cooperation between Member States to address serious threats to internal security_en.pdf \(europa.eu\)](#) oder auch [EUR-Lex - 52023DC0274 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹¹ [Report on the formal consultation state of Internal Border Controls_en.pdf \(europa.eu\)](#).

¹² [Regulation \(EU\) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation \(EU\) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders.](#)

Die von der Schweiz mit mehreren ihrer Nachbarstaaten vereinbarten Aktionspläne (Österreich im September 2022, Deutschland im Dezember 2022 und Frankreich im Oktober 2023¹³) sind rechtlich nicht bindend, unterstreichen aber den Willen zu einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Kommission erachtet diese Aktionspläne als Best Practices.

5.2.2 Migrationspakt

Die Reform des Migrationspakts beinhaltet die Screening Regulation und die Eurodac Regulation (beide rechtlich bindend für die Schweiz), die Asylum Migration Management Regulation (AMMR) und die Crisis and Force Majeure Regulation (beide teilweise rechtlich bindend) sowie die Asylum Procedure Regulation (APR) (rechtlich nicht bindend). Das vorgesehene Screening soll die Identifizierung und Registrierung aller irregulären Migrantinnen und Migranten im Schengen-Raum sicherstellen. Dadurch wird nicht nur eine allfällige, spätere Rückführung erleichtert, sondern auch die innere Sicherheit gestärkt, da damit künftig bekannt sein sollte, wer sich im Schengen-Raum aufhält. Neu ist an den Aussengrenzen für Asylsuchende aus Staaten mit einer geringen Anerkennungsquote zwingend ein Grenzverfahren in geschlossenen Einrichtungen vorgeschrieben, wodurch ein jahrelanger unregelmäßiger Aufenthalt dieser Personen im Schengen-Raum zum erstmöglichen Zeitpunkt unterbunden werden soll.

6. Mögliche Kontrolltätigkeiten an den Binnengrenzen

6.1 Kontrolltätigkeit im Rahmen allgemeiner polizeilicher Massnahmen

Verstärkte Kontrolltätigkeiten können im Rahmen allgemeiner polizeilicher Massnahmen (z.B. mobile Kontrollen), namentlich auch im Grenzraum, durchgeführt werden, sofern sie keine systematischen Grenzkontrollen zum Ziel haben. Zulässig sind verdachtsunabhängige Polizeikontrollen insbesondere zur grenzüberschreitenden Kriminalität, Terrorbekämpfung und Wahrung der inneren Sicherheit. Zulässig sind ausserdem gezielte Fahndungen, um Personen zu identifizieren und festzunehmen. In einem solchen Fall liegt keine Grenzkontrolle im Sinne des SGK sondern eine allgemeine polizeiliche Massnahme vor.

6.2 Kontrolltätigkeit im Rahmen von Zollkontrollen

Im Gegensatz zu den EU-Mitgliedstaaten ist die Schweiz nicht Mitglied der europäischen Zollunion und kann grundsätzlich an allen Grenzen und im Inland Zollkontrollen durchführen. Bei diesen Zollkontrollen oder bei Vorliegen eines polizeilichen Verdachts führt das BAZG auch Personenkontrollen durch. Das BAZG passt dabei sein Kontrolldispositiv laufend der aktuellen Lage an.

Der Bundesrat hat am 31. Mai 2024 beschlossen, diese Art von Kontrollen aufgrund der erhöhten Terrorbedrohung während der Fussball-Europameisterschaft der Männer in Deutschland und der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele in Frankreich vorübergehend zu verstärken. Das BAZG verstärkte mittels interner Umpriorisierung die Kontrollen gezielt und risikobasiert und intensivierte die Kontrollen an neuralgischen Grenzübergängen sowie mit mobilen Kontrollen im Grenzraum. So konnte in diesen Regionen eine grössere Kontrolldichte

¹³ [Medienmitteilung](#) des EJPD vom 28.09.2022, [Medienmitteilung](#) des EJPD vom 13.12.2022, [Medienmitteilung](#) des EJPD vom 27.10.2023.

sichergestellt werden. Diese verstärkte Kontrolltätigkeit erfolgte im Rahmen der Handlungsfreiheit, über die die Schweiz als Nicht-Mitglied der europäischen Zollunion verfügt. Es handelt sich dabei nicht um eine Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen, weshalb eine Notifikation an die Europäische Kommission und an die EU-Mitgliedstaaten nicht nötig ist. Während den verstärkten Kontrollen verzeichnete das BAZG eine im Vergleich zum Vorjahr erhöhte Anzahl an Treffern in den nationalen und internationalen Fahndungsdatenbanken (Personen- und Sachfahndung). Bis Ende August gab es insgesamt rund 7'000 Treffer im Vergleich zu rund 6'000 im selben Zeitraum des Vorjahres. Was die irreguläre Migration betrifft, so stellte das BAZG zwar einen Anstieg ab Mitte Juli und insbesondere im August fest. Hingegen sind die Zahlen zu Beginn der verstärkten Kontrolltätigkeit (Juni und erste Hälfte Juli) nicht angestiegen, teilweise sogar gesunken. Dies zeigt, dass die Migrationsrouten und -bewegungen von vielen anderen Parametern und nicht der Anzahl der Kontrollen abhängig sind.

6.3 Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen gemäss SGK

Gemäss SGK sind für eine formelle vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen die Voraussetzung dafür aussergewöhnliche Umstände, die eine *ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit* der Schweiz darstellen. Die Ernsthaftigkeit der Bedrohung bezieht sich dabei nicht alleine auf die *Schwere* einer Bedrohung, sondern gleichzeitig auch auf deren *Eintrittswahrscheinlichkeit*. Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen muss zudem zeitlich befristet sein. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten müssen spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen informiert werden.

6.3.1 Binnengrenzkontrollen mit gezielter Umsetzung

Eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen muss nicht systematische Grenzkontrollen zur Folge haben (siehe Ziffer 3). Grenzen können punktuell und risikobasiert kontrolliert werden. Eine derartige Umsetzung würde das BAZG ebenfalls mittels einer erhöhten Kontrollichte für eine bestimmte Dauer an den neuralgischen Grenzübergängen sowie auf den entsprechenden Bahnlinien grundsätzlich mit den bestehenden Ressourcen bewältigen können. Es müsste hierfür intern noch viel stärker umpriorisiert, auf originäre Aufgaben verzichtet und punktuell auf eine Unterstützung der Militärpolizei und der Kantone zurückgegriffen werden.

6.3.2 Wiedereinführung Binnengrenzkontrollen mit systematischer Umsetzung

Eine formelle Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mit systematischen Kontrollen aller Reisenden rund um die Uhr würde die Schliessung von zahlreichen Grenzübergängen sowie Massnahmen zur Kanalisierung des Verkehrs (u. a. Schliessung der grünen Grenze und kleineren Grenzübergängen) bedingen. Zusätzlich wäre das BAZG auf Unterstützung angewiesen, sowohl der Kantone als auch der Armee. Die Grenzschiessungen während der Pandemie dienen als Beispiel hierfür, wobei die Konsequenzen während des Lockdowns nicht mit jenen während der eines normalen Arbeitsalltags mit Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie Reiseverkehr zu vergleichen wären. Das benötigte Dispositiv erforderte während der Pandemie die Unterstützung durch zwei Bataillone der Armee, 50 Angehörige der Militärpolizei sowie von mehreren kantonalen Polizeikorps. Diese Massnahmen hätten ebenso enorme Auswirkungen auf den Handels- und Grenzverkehr und damit auf die Wirtschaft und den

Tourismus. Der Bundesrat hat im Jahr 2018 in einem Bericht¹⁴ ausgeführt, dass systematische Kontrollen an den Binnengrenzen lange Staus und Kosten von rund 1.5 Milliarden Franken generieren würden.

Die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen hätte hingegen keinen Einfluss auf die Vollzugsproblematik, die sich beim Aufgriff von Personen ergibt, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen: Da sich diese Personen bereits im Schengen-Raum befinden, kann ihnen die Einreise nicht verweigert werden¹⁵. Wie bei einem Aufgriff im Inland können die Personen im Grundsatz lediglich weggewiesen werden. Nur wo ein bilaterales Rückübernahmeabkommen eine erleichterte Rückübergabe vorsieht, ist eine sofortige Übergabe möglich, unabhängig der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen.

7. Einführung Binnengrenzkontrolle: mögliche Auswirkungen auf irreguläre Grenzübertritte und Asylgesuche

Wie in Ziffer 3 ausgeführt, verbietet der SGK im Grundsatz die Kontrolle von Personen einzig auf Grund des Grenzübertrittes. Aufgrund ihrer Nichtmitgliedschaft in der Zollunion kann die Schweiz hingegen Warenkontrollen durchführen und bei Verdacht Personen kontrollieren, ohne formell Binnengrenzkontrollen wieder einzuführen. Darin unterscheidet sich die Schweiz wesentlich von den anderen Schengen-Staaten.

Bei einer formellen Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen besteht die einzige Änderung darin, dass die Mitarbeitenden des BAZG, unabhängig einer Zollkontrolle, und die kantonalen Behörden alle Personen lediglich aufgrund ihres Grenzübertritts kontrollieren dürften. Die übrigen polizeilichen und ausländerrechtlichen Prozesse und Massnahmen, insbesondere bei einem Aufgriff, blieben jedoch unverändert. Folglich würde die aufgegriffene Person bei einer Feststellung eines rechtswidrigen Grenzübertrittes oder Aufenthaltes wie bis anhin mit einer Frist weggewiesen, wenn sie nicht zur Fahndung ausgeschrieben ist und keine Absicht äussert, ein Asylgesuch zu stellen. Eine weggewiesene Person kann vom BAZG nicht festgehalten werden, denn sie muss ihrer Wegweisung nachkommen. Dafür muss ihr die Weiter- respektive Ausreise gestattet werden.

Aus operativer Sicht hat die Präsenz uniformierter Personen eine gewisse präventive Wirkung. Diese Wirkung zeigt sich gegenüber Personen, die nicht von Behörden aufgegriffen werden wollen. Ist sich eine Person bewusst, dass sie in einer Fahndungsdatenbank ausgeschrieben ist oder illegale Waren mitführt, versucht sie möglichst zu verhindern, über einen besetzten Grenzübergang in die Schweiz einzureisen. Dies gilt gemäss Beobachtungen des BAZG jedoch nur teilweise für den Bereich der irregulären Migration. Während kriminelle Schlepper versuchen, die Kontrollen zu umgehen, sind die individuellen Migrantinnen und Migranten auf den einfachsten und direktesten Verkehrswegen unterwegs. Die gesetzlichen Vorgaben und die Massnahmen sind vielen Migrantinnen und Migranten bekannt. So hat das BAZG im Herbst 2022 in Buchs beobachtet, dass die Migrantinnen und Migranten gut über die Prozesse informiert waren und so kurz vor der Grenze oder auf dem Perron ihre österreichische Asylbescheinigung wegwarfen oder zu verstecken versuchten, damit sie nicht nach Österreich zurückkehren müssen. Kontrollen sind für jene Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen

¹⁴ Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz, [Bericht](#) des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion vom 21.02.2018.

¹⁵ Siehe [Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union C-143/22](#).

und kein Asylgesuch einreichen, zwar ein kleiner Unterbruch auf dem Weg zum Ziel, aber schlussendlich kein Hindernis.

Das SEM geht davon aus, dass je nach Art und Intensität der Binnengrenzkontrollen zwar mehr irreguläre Grenzübertritte festgestellt werden können. Erfahrungsgemäss wollen die irregulär migrierenden Personen die Schweiz allerdings nur transitieren. Es ist deshalb anzunehmen, dass die Mehrheit auch im Falle eines Aufgriffs oder einer Wegweisung kein Asylgesuch in der Schweiz einreichen wird, sondern versuchen wird weiterzureisen.

8. Zahlen zur Schwarzarbeit

Die SPK-S wünschte Zahlen zur Schwarzarbeit. Das SECO führt diese Zahlen in den jährlichen Berichten über den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auf: [Berichte des SECO über den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit \(BGSA\) \(admin.ch\)](#).