



Ausarbeitung

Durchführung systematischer Grenzkontrollen
Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Durchführung systematischer Grenzkontrollen

Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 50/18
Abschluss der Arbeit: 4.4.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Europäisches Primärrecht	4
3.	Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex	4
3.1.	Polizeiliche Maßnahmen im Grenzgebiet	4
3.2.	Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen	5
4.	Fazit	7

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um Auskunft ersucht worden, ob die Durchführung systematischer Grenzkontrollen an den bundesdeutschen Grenzen mit Unionsrecht vereinbar wäre.

2. Europäisches Primärrecht

Gemäß Art. 67 Abs. 2 Satz 1 AEUV stellt die Europäische Union sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen. Art. 77 Abs. 1 lit. a) AEUV gibt darauf aufbauend das Ziel vor, dass die Union eine Politik entwickelt, mit der sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden. Art. 77 Abs. 2 lit. e) AEUV ermächtigt die Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zur Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen zu erlassen. Diese Bestimmung stellt die Rechtsgrundlage für den heute geltenden Schengener Grenzkodex dar, der die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen in der EU und mögliche Ausnahmen davon ausgestaltet.¹

3. Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex

Art. 22 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex, im Folgenden: SGK)² bestimmt: *„Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“* Der SGK verbietet mithin grundsätzlich die Durchführung von Grenzkontrollen. Es gibt jedoch Ausnahmeregelungen, die im Folgenden dargestellt werden.

3.1. Polizeiliche Maßnahmen im Grenzgebiet

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können gemäß Art. 23 lit. a) SGK nach Maßgabe ihres nationalen Rechts weiterhin von ihren polizeilichen Befugnissen Gebrauch machen. Es sind daher polizeiliche Maßnahmen in den Grenzgebieten möglich, sofern diese nicht in gleicher Weise wirken wie Grenzkontrollen.

¹ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, EL 57, Stand: August 2015, Art. 77 AEUV, Rn. 40.

² Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. 2016 L, 77/1, konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20170407&from=EN>.

Der EuGH hat in seiner Entscheidung in der Rechtssache *Melki* festgestellt, dass Regelungen im Polizeirecht der Mitgliedstaaten mit dem SGK unvereinbar sind, die verhaltensunabhängige systematische Personenkontrollen in einer Tiefe von 20 km entlang der Binnengrenzen des Schengen-Raums ermöglichen.³

Eine weitere Abgrenzung der zulässigen Ausübung polizeilicher Befugnisse von unzulässigen Grenzkontrollen hat der EuGH in seiner Entscheidung in der Rechtssache *Adil* vorgenommen. Dort entschied der EuGH, dass Personenkontrollen mit dem SGK vereinbar sind, auch wenn sie dem Ziel dienen, illegalen Aufenthalt zu bekämpfen, sofern die polizeilichen Maßnahmen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben.⁴ Voraussetzung für polizeiliche Maßnahmen gemäß Art. 23 lit. a) SGK sei, dass sie auf allgemeinen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und der erforderliche Rahmen hinreichend genau und detailliert sei, um sowohl die Notwendigkeit der Kontrollen als auch die konkret gestatteten Kontrollmaßnahmen selbst Kontrollen unterziehen zu können.⁵

Diese Vorgaben hat der EuGH in der Rechtssache *A 2017* in einem Vorabentscheidungsverfahren zur Schleierfahndung gemäß den Vorgaben des deutschen Bundespolizeigesetzes bestätigt. Die weitere Prüfung hat er an das nationale Gericht zurückverwiesen. Dies soll prüfen, ob die nationalen Bestimmungen für polizeiliche Kontrollen einen solchen Rahmen vorsähen, der verhindere, dass die Schleierfahndung in der Praxis die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen entfaltet.⁶

Art. 23 lit. a) SGK ermöglicht mithin gerade keine Maßnahmen wie Grenzkontrollen.

3.2. Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Die Mitgliedstaaten können gemäß den Vorgaben des Kapitels II des Titels III des Schengener Grenzkodex (Art. 25 – Art. 35 SGK) Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wiedereinführen.

Gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK ist in dem Sonderfall, dass die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist, diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, gestattet. Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Art. 29 SGK vor, kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Art. 25 Abs. 4 Satz 2 SGK auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.

³ EuGH, Urt. v. 22.6.2010, verb. Rs. C-188/10 und C-189/10 – *Melki*, Rn. 75.

⁴ EuGH, Urt. v. 19.7.2012, Rs. C-278/12 PPU, – *Adil*, Rn. 62 ff.; dazu auch: Michl, Schleierhafte Schleierfahndung – Zu den unionsrechtlichen Anforderungen an anlasslose Personenkontrollen, DÖV 2018, S. 50 (53).

⁵ EuGH, Urt. v. 19.7.2012, Rs. C-278/12 PPU, – *Adil*, Rn. 72 und 76.

⁶ EuGH, Urt. v. 21.6.2017, Rs. C-9/16 – *A*, Rn. 37 und 61.

Art. 29 Abs. 1 SGK bestimmt, dass im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, und soweit diese Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Teilen dieses Raums darstellen, die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen können. Gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK kann der Rat auf Vorschlag der Kommission als letztes Mittel die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen an einer oder mehreren Binnengrenzen oder an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen empfehlen. Voraussetzung einer solchen Empfehlung ist entweder das Bestehen außergewöhnlicher Umstände aufgrund schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Art. 21 SGK, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, oder das Bestehen außergewöhnlicher Umstände gemäß Art. 29 SGK i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und 10 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Frontex-VO).⁷ Art. 19 Frontex-VO i.V.m. Art. 29 SGK sehen die Wiedereinführung von Grenzkontrollen vor, wenn ein Mitgliedstaat nicht die in einem Beschluss des Rates angeordneten notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen ergreift.

Deutschland hat am 13. September 2015 von der Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen nach den Vorgaben der Vorgängerverordnung des heutigen SGK Gebrauch gemacht und Kontrollen an der deutsch-österreichischen Binnengrenze eingeführt. Die Kommission hat diesbezüglich in einer Stellungnahme erklärt, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich sowie deren Verlängerungen im Einklang mit dem SGK stehen.⁸ Der Rat hat am 12. Mai 2016 auf Vorschlag der Kommission einen Durchführungsbeschluss gemäß Art. 29 SGK angenommen, in dem er den Mitgliedstaaten Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden und dem assoziierten Land Norwegen zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen empfiehlt.⁹ Der Rat hat die-

⁷ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. 2016 L, 251/1, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:251:FULL&from=DE>.

⁸ Stellungnahme der Kommission vom 23.10.2015 zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex), C(2015) 7100 final, abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=148743&latestVersion=true&type=5>.

⁹ Durchführungsbeschluss des Rates mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, Ratsdokumentennummer 8835/16, abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8835-2016-INIT/de/pdf>.

sen Beschluss am 11. Mai 2017 auf Vorschlag der Kommission letztmalig um sechs Monate verlängert.¹⁰ Seit dem 12. November 2017 sind Binnengrenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich für sechs Monate gemäß Art. 25 SGK erneut in nationaler Verantwortung veranlasst worden.¹¹

Momentan wird auf Unionsebene eine Änderung des SGK diskutiert. Die Kommission hat 2017 einen Verordnungsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgelegt.¹² Der Vorschlag sieht die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der Binnengrenzkontrollen durch einen Mitgliedstaat gemäß Art. 25 SGK vor.

4. Fazit

Nach den Vorgaben des Primärrechts und ihrer Konkretisierung im Schengener Grenzkodex finden an den Binnengrenzen grundsätzlich keine Grenzkontrollen statt. Bei außergewöhnlichen Umständen, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ist die zeitlich begrenzte Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ausnahmsweise zulässig. Grenzkontrollen an Binnengrenzen sind mithin nach Maßgabe des Unionsrechts nur in den oben dargestellten Ausnahmefällen zulässig.

– Fachbereich Europa –

¹⁰ Durchführungsbeschluss des Rates mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, Ratsdokumentenummer 9040/17, abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=190447&latestVersion=true&type=5>.

¹¹ Bundesministerium des Inneren, Pressemitteilung vom 12.10.2017 – Weitere Verlängerung der Binnengrenzkontrollen, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/10/verlaengerung-grenzkontrollen.html>; Kommission, Pressemitteilung vom 23.11.2017 – Deutschland lässt Fluggäste aus Griechenland wieder in den Schengen-Bereich, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20171123-schengen_de. S. auch den Überblick der Kommission „Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code“, abrufbar unter https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-vissas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

¹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, COM(2017) 571 final, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=EN>.