



---

**Ausarbeitung**

---

**Schengener Grenzkodex**  
Verlängerung von Binnengrenzkontrollen

## **Schengener Grenzkodex**

### Verlängerung von Binnengrenzkontrollen

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 110/18  
Abschluss der Arbeit: 05.07.2018  
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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einführung von Grenzkontrollen</b>	<b>4</b>
2.1.	Europäisches Primärrecht	4
2.2.	Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex	4
2.2.1.	Art. 25 und 29 SGK	4
2.2.2.	Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland seit 2015	5
2.2.3.	Zeitlicher Umfang	6
2.2.4.	Änderung des Schengener Grenzkodexes	7

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um Auskunft ersucht worden, ob nach derzeitigem Unionsrecht die Kontrollen an deutschen Außengrenzen verlängert werden können.

## 2. Einführung von Grenzkontrollen

### 2.1. 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 sekundärrechtlich ausgestaltet.<sup>1</sup>

### 2.2. Europäisches Sekundärrecht – Schengener Grenzkodex

Art. 22 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex, im Folgenden: SGK)<sup>2</sup> 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.

#### 2.2.1. Art. 25 und 29 SGK

Die Mitgliedstaaten können gemäß den Vorgaben des Kapitels II des Titels III des Schengener Grenzkodexes (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 über-

---

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>.

schreitet, gestattet. Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt 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.

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. Dieser Zeitraum kann gemäß Art. 29 Abs. 1 Satz 2 SGK höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben.

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. 9 Abs. 1 und 10 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Frontex-VO).<sup>3</sup> 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. Gemäß Art. 29 Abs. 2 UAbs. 3 SGK kann der Rat unter den Bedingungen und Verfahren des Art. 29 SGK eine Verlängerung der Binnengrenzkontrollen empfehlen.

#### 2.2.2. Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland seit 2015

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 Wieder-

---

3 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>.

Einführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich sowie deren Verlängerungen im Einklang mit dem SGK stehen.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Der Rat hat diesen Beschluss am 11. Mai 2017 auf Vorschlag der Kommission letztmalig um sechs Monate verlängert.<sup>6</sup> Seit dem 12. November 2017 sind Binnengrenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich gemäß Art. 25 SGK erneut in nationaler Verantwortung veranlasst worden.<sup>7</sup>

### 2.2.3. Zeitlicher Umfang

Es gibt, soweit ersichtlich, kaum Diskussionen zu der Frage, ob die Höchstdauer der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (von zwei Jahren) auf Empfehlung des Rates gemäß Art. 29 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 SGK und in nationaler Verantwortung gemäß Art. 25 Abs. 1 und 4 Satz 2 SGK i.V.m. Art. 29 Abs. 1 SGK parallel und damit auf insgesamt vier Jahre besteht oder ob die Zwei-Jahres-Frist aus Art. 29 Abs. 1 Satz 2 SGK beide Möglichkeiten der Wiedereinführung von Grenzkontrollen umfasst.<sup>8</sup>

Für einen einheitlichen Rahmen von insgesamt zwei Jahren für beide Möglichkeiten spricht der Verweis in Art. 25 Abs. 4 Satz 2 SGK, wonach im Falle außergewöhnlicher Umstände im Sinne von Art. 29 SGK der Gesamtzeitraum national verantworteter Grenzkontrollen gemäß Art. 29 Abs. 1 SGK auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden kann.<sup>9</sup> Die Verlängerungsmöglichkeit einer Grenzkontrolle in nationaler Verantwortung nach Art. 25 SGK ist demnach nur

---

4 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.bundes-tag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=148743&latestVersion=true&type=5>.

5 Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. vom 8.6.2016, Nr. L 151/8, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=DE>.

6 Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818 des Rates vom 11. Mai 2017 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. vom 13.5.2017, Nr. L 122/73, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0818&from=DE>.

7 Bundesregierung, Verlängerung der Grenzkontrollen, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/04/2018-04-13-binnengrenzkontrollen.html>, 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-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_reintroduction_of_border_control_en.pdf).

8 Kritisch zu einer getrennten Betrachtung: *Schlikker*, Eine Grenze ist eine Grenze ist keine Grenze?, VerBlog vom 21.6.2018, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/eine-grenze-ist-eine-grenze-ist-keine-grenze/>.

9 *Schlikker*, Eine Grenze ist eine Grenze ist keine Grenze?, VerBlog vom 21.6.2018.

gemäß den Vorgaben des Art. 29 Abs. 1 SGK möglich. Dem würde es, Ausführungen in der Literatur zufolge, zuwiderlaufen, wenn neben einer national verantworteten Grenzkontrolle gemäß Art. 25 SGK von maximal zwei Jahren zusätzlich eine Binnengrenzkontrolle auf Empfehlung des Rates gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK für die Dauer von zwei Jahren möglich wäre. Insbesondere wenn die Grenzkontrollen nach Art. 25 und 29 SGK auf derselben materiellen Begründung beruhen, müsse ein Gesamtzeitraum nach Art. 29 Abs. 1 von zwei Jahren gelten.<sup>10</sup>

Andererseits aber lässt Art. 29 SGK seinem Absatz 5 zufolge Maßnahmen unberührt, die die Mitgliedstaaten im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nach den Artikeln 25, 27 und 28 SGK erlassen können. Diese Regelung spricht für eine getrennte Betrachtung der Einführung von Grenzkontrollen, je nachdem, ob sie auf Art. 25 SGK oder Art. 29 SGK gestützt worden sind und damit auch für die Möglichkeit einer getrennten Bewertung der zeitlichen Höchstfristen ihrer Einführung bzw. deren Kumulation (zweimal zwei Jahre). Eine Andeutung auf die Möglichkeit zur Kumulation der Höchstfristen findet sich in den Ausführungen der Kommission in ihrer Mitteilung „Schengen bewahren und stärken“, wo es heißt: „*Um die Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 29 wieder einzuführen, haben die betreffenden Mitgliedstaaten den koordinierten Ansatz angewandt, was die ihnen offenstehende Möglichkeit, im Falle einer anderen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorübergehend wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen, nicht berührt hat.*“<sup>11</sup> Dieser Abschnitt ließe sich so verstehen, dass das Vorgehen nach Art. 29 SGK zumindest bei einer anderen Bedrohungslage keine Auswirkungen auf die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 SGK hat, die beiden Rechtsgrundlagen mithin keiner gemeinsamen Höchstfrist von zwei Jahren unterliegen, sondern diese Fristen unabhängig voneinander zu betrachten sind.

Mangels einer Entscheidung des EuGH in dieser Frage kann vorliegend nicht abschließend geklärt werden, ob gestützt auf Art. 25 SGK und anschließend auf Art. 29 SGK bzw. vice versa Binnengrenzkontrollen in einem Zeitrahmen von insgesamt mehr als zwei Jahren möglich sind.

#### 2.2.4. Änderung des Schengener Grenzkodexes

Auf Unionsebene wird momentan eine Änderung des SGK diskutiert. Die Kommission hat 2017 einen Verordnungsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgelegt.<sup>12</sup> Der Vorschlag der Kommission sieht die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der

---

10 Schlikker, Eine Grenze ist eine Grenze ist keine Grenze?, VerBlog vom 21.6.2018.

11 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schengen bewahren und stärken, COM(2017) 570 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0570&from=EN>.

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>.

Binnengrenzkontrollen durch einen Mitgliedstaat gemäß Art. 25 SGK vor. Er befindet sich aktuell noch im Rechtsetzungsverfahren.

– Fachbereich Europa –