



---

## Ausarbeitung

---

### **Zu den Anforderungen an eine erneute Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Art. 25 Schengener Grenzkodex**

---

**Zu den Anforderungen an eine erneute Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Art. 25 Schengener Grenzkodex**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 068/22  
Abschluss der Arbeit: 21. Dezember 2022  
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.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vorgaben aus dem Unionsrecht</b>	<b>4</b>
2.1.	Schengener Grenzkodex	4
2.2.	Urteil des EuGH vom 26. April 2022	5
2.2.1.	Wesentliche Aussagen des Urteils zu einer erneuten Anwendung von Art. 25 Schengener Grenzkodex	6
2.2.2.	Hinweise auf ein Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Begründung des Vorliegens einer „neuen Bedrohung“	8
2.2.2.1.	Keine Beschränkung auf ihrem Wesen nach neue Bedrohungen	8
2.2.2.2.	Mögliche Bedeutung der Schlussanträge des Generalanwalts	9
2.2.2.3.	Zwischenfazit	11
<b>3.</b>	<b>Prüfung der Vereinbarkeit</b>	<b>12</b>
3.1.	Zu den von der Bundesinnenministerin im Schreiben vom 14. Oktober 2022 angeführten Gründen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	12
3.2.	Bewertung anhand der im Urteil formulierten Anforderungen	13
3.2.1.	Wohl keine ihrem Wesen nach neue Bedrohung	13
3.2.2.	Neue Bedrohungslage im Lichte der geltend gemachten Umstände und Ereignisse	13
3.3.	Keine abschließende Bewertung der Vereinbarkeit mit den Art. 25 ff. SGK	14
<b>4.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>14</b>

## 1. Fragestellung

Seit mehreren Jahren werden an der deutschen Landgrenze zu Österreich Grenzkontrollen durchgeführt. Zur Begründung verwies das Bundesministerium des Inneren und für Heimat in den halbjährigen Mittteilungen an die EU-Kommission in der Sache stets auf „migrations- und sicherheitspolitische Gründe, insbesondere fragile Lage an der türkisch-griechischen Grenze und illegales Migrationspotential entlang der Balkan-Route (und über die zentralmediterrane Route), erhebliche illegale Sekundärmigration“.<sup>1</sup>

Die jeweils für ein halbes Jahr eingeführten Grenzkontrollen wurden zuletzt mit Schreiben vom 13. Oktober 2022 für den Zeitraum vom 12. November 2022 bis zum 11. Mai 2023 erneut angekündigt und besonders begründet.

Der Fachbereich wurde um Prüfung gebeten, inwieweit die angekündigte und nun umgesetzte Verlängerung der Kontrollen an der Grenze zu Österreich den Anforderungen des Nachweises einer „neuen ernsthaften Bedrohung für die innere Sicherheit oder öffentliche Ordnung“ gerecht wird, wie sie sich aus dem Urteil des EuGH (Große Kammer) vom 26. April 2022<sup>2</sup> ergeben.

## 2. Vorgaben aus dem Unionsrecht

### 2.1. Schengener Grenzkodex

Die Verordnung 2016/399 (EU) über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (SGK)<sup>3</sup> sieht vor, dass keine Grenzkontrollen in Bezug auf Personen stattfinden, die die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Union überschreiten, und legt Regeln für die Grenzkontrollen in Bezug auf Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Union überschreiten. Dem Schengener Grenzkodex liegt der Wert des freien Personenverkehrs innerhalb der Union zugrunde, der in den Erwägungsgründen als eine der größten Errungenschaften der Union beschrieben wird (ErwG 22). Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen soll eine Ausnahme bleiben und nur als letztes Mittel in begrenztem Umfang und für einen befristeten Zeitraum auf der Grundlage bestimmter objektiver Kriterien und einer auf Unionsebene zu überwachenden Bewertung der Notwendigkeit einer derartigen Maßnahme eingesetzt werden (ErwG 23).

Titel III des Schengener Grenzkodex regelt dabei das Ausbleiben von Kontrollen an den Binnengrenzen. Art. 22 SGK legt zunächst fest, dass Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. Der Ausnahmefall

1 Siehe Antwort der Bundesregierung vom 9. Mai 2022 auf die Frage der Abgeordneten Bünger, BT-Drs. 20/1817, 13. Mai 2022, S. 33 ff.

2 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 48.

3 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), [letzte konsolidierte Fassung vom 11. Juni 2019](#); siehe hierzu den Vorschlag der Kommission vom 14. Dezember 2021 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, [COM\(2021\) 891 final](#).

---

der vorübergehenden Wiedereinführung der Binnengrenzen wird schließlich in den Art. 25 ff. SGK geregelt.

Art. 25 Abs. 1 SGK regelt die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wiedereinführen kann. Die Bestimmung sieht zunächst die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat vor. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen darf für höchstens 30 Tage oder die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung erfolgen. Art. 25 Abs. 2 SGK macht erneut deutlich, dass die Wiedereinführung nur als letztes Mittel vorgesehen ist und insbesondere dem Verfahren nach Art. 27 SGK folgen muss. Art. 25 Abs. 4 SGK legt einen Gesamtzeitraum fest, der einschließlich etwaiger Verlängerungen nach Abs. 3 „höchstens sechs Monate“ beträgt.

Art. 27 SGK beinhaltet das bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen einzuhaltende Verfahren. Nach Art. 27 Abs. 1 SGK muss der Mitgliedstaat u.a. der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die geplante Wiedereinführung grundsätzlich vier Wochen vor dem geplanten Wiedereinführungstermin mitteilen. Die Kommission kann zusätzliche Informationen anfordern und eine Stellungnahme abgeben, die zum Gegenstand von Konsultationen zu machen sind (Abs. 4).

Art. 29 SGK regelt schließlich ein besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände. Dabei ist eine Wiedereinführung aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen oder aufgrund der Tatsache vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat einem Beschluss des Rates nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>4</sup> nicht nachkommt. Diese Umstände müssen 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 können die Kontrollen auf dieser Grundlage für höchstens sechs Monate wieder einführen. Dieser Zeitraum kann höchstens dreimal um weitere sechs Monate verlängert werden, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben, sodass insgesamt eine Verlängerung für maximal zwei Jahre möglich ist.

## 2.2. Urteil des EuGH vom 26. April 2022

Der EuGH hatte in diesem Jahr über ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingereicht vom Landesverwaltungsgericht Steiermark in Österreich zu entscheiden, das die Regelungen des Schengener Grenzkodex in den Blick nimmt. Die erste vorgelegte Frage bezog sich dabei auf die zeitliche Beschränkung der Verlängerungen der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Das vorlegende Gericht

---

<sup>4</sup> 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, [letzte konsolidierte Fassung vom 4. Dezember 2019 vor der Aufhebung](#); ersetzt durch Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, [berichtigte Fassung vom 29. September 2022](#).

wollte wissen, ob eine Kumulation von Verlängerungszeiträumen und dadurch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen über einen Zeitraum von zwei Jahren hinaus gemäß den Art. 25 und 29 SGK möglich seien.<sup>5</sup>

Die in Frage stehenden Kontrollmaßnahmen der österreichischen Behörde wurden auf verschiedene Bestimmungen der Art. 25 und 27 SGK gestützt.<sup>6</sup> Die Wiedereinführung von Kontrollen an der Grenze Österreichs zu Slowenien hatte nach dem EuGH zum Zeitpunkt der Kontrollmaßnahmen die Gesamthöchstdauer von sechs Monaten nach Art. 25 Abs. 4 des SGK bereits überschritten.<sup>7</sup>

#### 2.2.1. Wesentliche Aussagen des Urteils zu einer erneuten Anwendung von Art. 25 Schengener Grenzkodex

Der EuGH prüft die Frage, ob Art. 25 Abs. 4 SGK dahin auszulegen ist, dass er einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage der Art. 25 und 27 SGK entgegensteht, wenn diese Wiedereinführung, die sich aus der aufeinanderfolgenden Anwendung der in Art. 25 SGK vorgesehenen Zeiträume ergibt, die in Art. 25 Abs. 4 festgelegte Gesamthöchstdauer von sechs Monaten überschreitet.<sup>8</sup>

Zunächst stellt der EuGH fest, dass Art. 25 SGK den allgemeinen Rahmen für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen festlegt und eine Höchstgrenze von sechs Monaten bestimmt (Art. 25 Abs. 4), die nur in außergewöhnlichen Umständen auf zwei Jahre verlängert werden kann (Art. 29).<sup>9</sup>

Sodann geht der EuGH auf die u.a. von Österreich im Verfahren vorgetragene Ansicht ein, dass eine „Neubewertung der früheren Bedrohung auch eine neue Anwendung der einschlägigen Vorschriften“ ermöglichen müsse.<sup>10</sup> Aufgrund einer Auslegung anhand des Wortlauts, Kontexts und der Ziele des Schengener Grenzkodex gelangt der EuGH zu dem Ergebnis, dass eine „bloße Neubewertung“ der ursprünglich festgestellten Bedrohung nicht ausreicht, um die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen über einen Zeitraum von sechs Monaten gemäß Art. 25 Abs. 4 SGK hinaus zu rechtfertigen.<sup>11</sup> Dies ergebe sich auch aus der Systematik zu Art. 29 SGK, dessen besondere Anforderungen für eine Verlängerung von Kontrollen auf bis zu zwei Jahre

5 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 48.

6 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 51, 52.

7 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 52.

8 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 53.

9 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 54.

10 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 55.

11 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 56 ff., 66, 68.

sonst ihren Sinn verlören.<sup>12</sup> Unmittelbar nach Ablauf dieser Höchstfristen sei eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nur im Falle einer „neuen“ ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit auf der Grundlage von Art. 25 SGK möglich.<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang verweist der EuGH auf den Unionsgesetzgeber, der „offensichtlich einen Zeitraum von sechs Monaten für ausreichend gehalten“ habe, um einer solchen Bedrohung zu begegnen.<sup>14</sup>

Im Ergebnis hält er fest, dass der in Art. 25 Abs. 4 SGK für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgesehene Gesamtzeitraum von höchstens sechs Monaten „zwingend ist“ und „dass ein solcher Zeitraum nur dann erneut angewandt werden kann, wenn der betreffende Mitgliedstaat nachweisen kann, dass eine neue ernsthafte Bedrohung für seine öffentliche Ordnung oder seine innere Sicherheit vorliegt“.<sup>15</sup>

Für die Voraussetzungen, wann eine bestimmte Bedrohung in diesem Sinne als „neu“ anzusehen sei, hebt der EuGH unter Hinweis auf die Vorschrift über das bei der Einführung von Kontrollen zu beachtende Verfahren (Art. 27 SGK) hervor, dass zu differenzieren sei. Die Vorschrift nehme einerseits Bezug auf die „Umstände“, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern und andererseits auf die „Ereignisse“, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dieses Mitgliedstaats darstellen bzw. die Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen sind:

„80 Was die Voraussetzungen angeht, unter denen davon ausgegangen werden kann, dass eine bestimmte Bedrohung im Vergleich zu einer Bedrohung, die zuvor die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Art. 25 des Schengener Grenzkodex gerechtfertigt hat, neu ist, ist darauf hinzuweisen, dass in Art. 27 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex für den Fall, dass der betreffende Mitgliedstaat den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission seine Absicht mitteilt, Kontrollen an den Binnengrenzen wieder einzuführen, u. a. Bezug genommen wird auf „die Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern“, und „[Ereignisse], die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dieses Mitgliedstaats darstellen“. Art. 27 Abs. 5 des Schengener Grenzkodex nimmt ebenso auf die „[Ereignisse], die der Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen sind“, Bezug.“

81 Daher ist stets im Hinblick auf diese Umstände und Ereignisse zu beurteilen, ob nach Ablauf des in Art. 25 Abs. 4 des Schengener Grenzkodex vorgesehenen Höchstzeitraums von sechs Monaten die Bedrohung, der sich dieser Mitgliedstaat ausgesetzt sieht, gleich bleibt oder ob es sich um eine neue Bedrohung handelt, die es dem Mitgliedstaat ermöglicht, unmittelbar nach Ablauf dieses Zeitraums von sechs Monaten die Kontrollen an den Binnengrenzen so fortzusetzen, dass dieser neuen Bedrohung begegnet wird. Unter diesen Umständen ist

---

12 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 70.

13 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 71.

14 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 77.

15 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 78 f.

festzustellen, dass, wie die Kommission im Wesentlichen geltend macht, das Auftreten einer neuen Bedrohung, die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheidet, eine erneute Anwendung der in Art. 25 dieses Kodex für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgesehenen Zeiträume rechtfertigen kann, sofern die übrigen maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt sind.“<sup>16</sup> (Unterstreichung hinzugefügt)

## 2.2.2. Hinweise auf ein Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Begründung des Vorliegens einer „neuen Bedrohung“

Im Kern trifft das Urteil somit die Feststellung, dass nach Ablauf der in Art. 25 SGK vorgesehnen Höchstzeitraums von sechs Monaten eine erneute Anwendung dieser Bestimmung nur möglich sei, wenn der betreffende Mitgliedstaat nachweisen könne, dass eine neue ernsthafte Bedrohung für seine öffentliche Ordnung oder seine innere Sicherheit vorliege, die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheide. Die hierfür notwendige Beurteilung sei anhand der von dem Mitgliedstaat in seiner Mitteilung nach Art. 27 SGK angeführten „Umstände und Ereignisse“ vorzunehmen.

Erste Stellungnahmen im Schrifttum betonen zwar einerseits die mit dem Urteil getroffene Klärstellung der gerichtlichen Überprüfbarkeit mitgliedstaatlicher Entscheidungen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen.<sup>17</sup> Andererseits wird bemerkt, dass der EuGH keine Präzisierung der Anforderungen für das Vorliegen einer neuen Gefahr vorgenommen hat,<sup>18</sup> was von einigen Stimmen als Ausdruck eines den Mitgliedstaaten möglicherweise eingeräumten Ermessens gedeutet wird.<sup>19</sup> Die Berücksichtigung eines mitgliedstaatlichen Ermessens bei der Anwendung dieser Vorschrift entspricht auch der bisherigen Position des Schrifttums.<sup>20</sup>

### 2.2.2.1. Keine Beschränkung auf ihrem Wesen nach neue Bedrohungen

Das Bemerkenswerte an den Urteilsfeststellungen ist, dass der EuGH nicht ausdrücklich auf die naheliegende Frage eingeht, ob als „neue Bedrohung“ nur solche Bedrohungen in Betracht kommen, die sich ihrem Wesen nach von der ursprünglich festgestellten Bedrohung unterscheiden,

---

16 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 80 f.

17 Bornemann, Reviving the Promise of Schengen: The Court of Justice’s Judgment in Landespolizeidirektion Steiermark on Internal Border Controls, VerfBlog, 2022/4/28, <https://verfassungsblog.de/reviving-the-promise-of-schengen/>.

18 Salomon/Tometten, Zur Zulässigkeit von Binnengrenzkontrollen und mitgliedstaatlicher Renitenz, ZAR 2022, 395 (397), zu diesem Beitrag ist anzumerken, dass der Autor Salomon der Beschwerdeführer in dem Ausgangsverfahren und der Autor Tometten sein Verfahrensbevollmächtigter vor dem Gerichtshof der Europäischen Union war.

19 Cebulak/Morville, Schengen Restored: The CJEU Sets Clear Limits to the Reintroduction of Internal Border Controls, VerfBlog, 2022/5/05, <https://verfassungsblog.de/schengen-restored/>.

20 Vgl. Progin-Theuerkauf/Epinay, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3rd Edition 2022, Part B, Chapter 5, Rn. 10 („huge margin of appreciation“), Rn. 12 („certain margin of discretion“).

oder ob auch eine ihrem Wesen nach gleiche Bedrohung unter bestimmten Umständen eine neue Bedrohung im Sinne des Art. 25 SGK darstellen kann.

Die vom EuGH gewählte Formulierung „neue Bedrohung“ legt zwar auf den ersten Blick ein enges Verständnis nahe. Gleichwohl deuten die Urteilsgründe insgesamt eher darauf hin, dass der EuGH eine erneute Anwendung des Art. 25 SGK nicht auf ihrem Wesen nach neue Bedrohungen beschränken wollte. Dafür spricht zunächst, dass der EuGH zwar auf die im Verfahren von der Kommission geäußerte Ansicht zum Erfordernis einer „neuen“ Bedrohung Bezug nimmt, ohne aber gerade die von der Kommission explizit befürwortete Begrenzung auf „ihrem Wesen nach neue“<sup>21</sup> Bedrohungen zu übernehmen.

Dafür spricht ferner die im Urteil hervorgehobene Unterscheidung von „Umständen und Ereignissen“, auf die bei der Beurteilung des Vorliegens einer „neuen Bedrohung“ im Sinne des Art. 25 SGK abzustellen sei. Während der Begriff des „Ereignisses“ nach dem Verständnis des EuGH offenbar durch einen engen Zusammenhang mit der Bedrohung als solcher gekennzeichnet sein soll („Ereignisse, die eine [...] Bedrohung [...] darstellen“ bzw. „die Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen sind“), geht der Begriff „Umstände“ ersichtlich darüber hinaus („Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern“). So erscheint es durchaus denkbar, dass eine Situation eintritt, in der zwar die Art der Bedrohung gleichbleibt, sich aber aufgrund geänderter Umstände die Bedrohungslage grundlegend geändert hat. Soweit den im Urteil hervorgehobenen „Umständen“ einer Bedrohung eine eigenständige Bedeutung zukommen soll, dürfte ein auf wesensmäßig neue Bedrohungen verengtes Begriffsverständnis ausscheiden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, die Ausführungen des EuGH zum Vorliegen einer „neuen Bedrohung“ im Sinne Art. 25 SGK dahingehend zu verstehen, dass hierunter nicht nur das Auftreten einer ihrem Wesen nach neuen Bedrohung, sondern auch das auf entsprechende Umstände und Ereignisse zurückzuführende Entstehen einer neuen Bedrohungslage zu fassen ist.

#### 2.2.2.2. Mögliche Bedeutung der Schlussanträge des Generalanwalts

Auch die Schlussanträge des Generalanwalts<sup>22</sup> könnten zum Verständnis des Urteils in dieser Frage hilfreich sein, obgleich der EuGH in seinem Urteil (anders als allgemein durchaus üblich) gar keinen direkten Bezug auf die Schlussanträge nimmt.

In der Sache macht der EuGH zwar deutlich, dass er sich nicht dem vom Generalanwalt befürworteten Auslegungsansatz hinsichtlich der Bestimmung des Art. 72 AEUV anschließt. Der formelle Ansatz des Generalanwalts einer Auslegung des Art. 25 SGK im Einklang mit Art. 72 AEUV hätte der in dieser Vertragsbestimmung zum Ausdruck kommenden Anerkennung der „Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und

21 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 55.

22 Generalanwalt *Saugmandsgaard Øe*, Schlussanträge vom 6. Oktober 2021, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark.

den Schutz der inneren Sicherheit“ ein großes Gewicht gegeben. Der EuGH sieht dagegen die Verantwortung für die Abwägung der widerstreitenden Interessen im Rahmen dieser Bestimmung und die daraus folgenden Festlegungen in erster Linie beim Unionsgesetzgeber.<sup>23</sup>

Zugleich befasst sich der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen ausführlich mit die schwierigen Fragen, die sich bei der Auslegung einer „neuen Bedrohung“ im Sinne des Art. 25 SGK stellen und auf die der EuGH jedoch mit seinem allgemein Hinweis auf die zu berücksichtigenden Umstände und Ereignisse letztlich nicht eingeht. In seinen Ausführungen begründet der Generalanwalt, weshalb eine erneute Anwendung des Art. 25 SGK nicht auf „ihrer Natur nach neue Bedrohungen“ beschränkt sein könne. Die Fälle einer gleichartigen Bedrohung, die gleichwohl eine erneute Anwendung des Art. 25 SGK rechtfertige, bezeichnet er als „verlängerte Bedrohung“. Im Ergebnis legt er dar, dass sich selbst anhaltende Bedrohungen in einer Weise verändern können, die sie zu unterschiedlichen, jeweils „neuen“ Bedrohungen werden lassen:

„42. Meines Erachtens folgt daraus, dass, wenn ein Mitgliedstaat, der die Kontrollen an den Binnengrenzen nach Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex wiedereingeführt hat, am Ende der in Art. 25 Abs. 4 Satz 1 dieses Kodex vorgesehenen Höchstdauer von sechs Monaten einer anderen ernsthaften Bedrohung ausgesetzt ist, was man eine neue ernsthafte Bedrohung nennen könnte, dieser Mitgliedstaat daher, sofern die vorgesehenen Voraussetzungen und Verfahren eingehalten werden, erneut Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen anwenden darf, um dieser neuen ernsthaften Bedrohung zu begegnen.“

43. In diesem Zusammenhang erscheint es mir zweckmäßig, zwischen zwei unterschiedlichen Situationen zu unterscheiden. Zum einen die Situation, in der der betreffende Mitgliedstaat bei Ablauf der Sechsmonatsfrist, während der die Grenzkontrollen wiedereingeführt waren, um einer ernsthaften Bedrohung zu begegnen, einer ihrer Natur nach neuen ernsthaften Bedrohung ausgesetzt ist. Es könnte sich z. B. zunächst um eine terroristische Bedrohung und dann um eine Migrationskrise oder eine Gesundheitskrise handeln. In diesem Fall besteht meines Erachtens im Hinblick auf die Nrn. 40 bis 42 der vorliegenden Schlussanträge kein Zweifel daran, dass Art. 25 des Schengener Grenzkodex eine neue Anwendung seines Abs. 1 erlaubt, was im Übrigen auch die Auffassung aller Beteiligten außer NW ist.

44. Zum anderen gibt es die Situation, in der bei Ablauf der Sechsmonatsfrist, während der die Grenzkontrollen wiedereingeführt waren, um einer ernsthaften Bedrohung zu begegnen, diese Bedrohung anhält, so dass sie eine Bedrohung darstellt, die man eine verlängerte Bedrohung nennen könnte(22).

[...]

---

23 EuGH, Urteil vom 26. April 2022, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, Rn. 72, 83-90.

60. [...] Ich bin nämlich der Ansicht, dass die in Art. 25 des Schengener Grenzkodex enthaltene Bestimmung in mehrfacher Hinsicht nicht ganz klar ist und einen Ermessensspielraum lässt, [...].

61. Zum einen ist nämlich, auch wenn klar zu sein scheint, dass das Vorliegen einer neuen ernsthaften Bedrohung zu einer neuen Anwendung von Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex führen kann, festzustellen, dass die wichtige Frage, ob eine ernsthafte Bedrohung eine neue Bedrohung im Vergleich zur früheren Bedrohung ist, und unter welchen Voraussetzungen daher eine neue Anwendung zulässig ist, keineswegs eindeutig ist. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass dieser Kodex keine Definition der „Bedrohung“ im Sinne seines Art. 25 enthält und demnach auch ihre Grenzen nicht definiert. Angesichts des dynamischen Charakters einer Bedrohung und der Vielzahl potenzieller Situationen, in denen Bedrohungen für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats bestehen und sich entwickeln könnten, ist die Unterscheidung zwischen den beiden Fällen nicht klar und in der Praxis sehr schwer anzuwenden, wie insbesondere die deutsche Regierung in der mündlichen Verhandlung zu Recht hervorgehoben hat.

62. Nehmen wir als Beispiel eine terroristische Bedrohung gegen einen Mitgliedstaat, die von einer dschihadistischen Gruppe ausgeht. Wenn der betreffende Mitgliedstaat in der Folge weiterhin einer terroristischen Bedrohung ausgesetzt ist, die aber dieses Mal von einer anderen Gruppe stammt, handelt es sich noch um dieselbe Bedrohung im Sinne von Art. 25 des Schengener Grenzkodex, weil beide in die Kategorie „terroristische Bedrohungen“ fallen, und zwar auch dann, wenn beide Gruppen unterschiedliche Mittel einsetzen, die unterschiedliche Reaktionen erfordern(39)? Wie sich aus diesen Beispielen ergibt, können sich selbst anhaltende Bedrohungen in einer Weise verändern, dass sie zu unterschiedlichen Bedrohungen werden(40).“<sup>24</sup> (Unterstreichung hinzugefügt)

#### 2.2.2.3. Zwischenfazit

Es spricht einiges dafür, dass der EuGH den Mitgliedstaaten ein Ermessen zubilligt bei der Begründung des Vorliegens einer „neuen Bedrohung“ für die erneute Anwendung des Art. 25 SGK.

Die Urteilsgründe deuten insbesondere darauf hin, dass der EuGH eine erneute Anwendung des Art. 25 SGK wohl nicht auf ihrem Wesen nach neue Bedrohungen beschränken wollte. Dem folgend würde eine „neue Bedrohung“ im Sinne Art. 25 SGK auch dann vorliegen können, wenn es sich zwar um eine gleichartige Bedrohung handelt, der betreffende Mitgliedstaat jedoch Umstände und Ereignisse geltend macht, die sich insgesamt als neue Bedrohungslage darstellen.

Es ist zu beachten, dass ausschließlich der EuGH befugt ist, letztverbindlich über diese Fragen zu entscheiden.

---

24 Generalanwalt *Saugmandsgaard Øe*, Schlussanträge vom 6. Oktober 2021, verb. Rs. C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark.

### 3. Prüfung der Vereinbarkeit

#### 3.1. Zu den von der Bundesinnenministerin im Schreiben vom 14. Oktober 2022 angeführten Gründen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Die Bundesministerium des Innern und für Heimat hat bereits seit 2015 regelmäßig vorübergehende Grenzkontrollen wiedereingeführt.<sup>25</sup> Die wiedereingeführten Grenzkontrollen beziehen sich dabei vorwiegend, abgesehen von Kontrollen aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie, auf die Landgrenze zu Österreich.

Die jüngste Verlängerung, die im Folgenden geprüft wird, gilt seit dem 12. November 2022 und soll für sechs Monate bis zum 11. Mai 2023 in Kraft bleiben. Die Mitteilung an die Kommission nach Art. 27 Abs. 1 SGK ist am 14. Oktober 2022 bei der Kommission eingegangen. Die Frist von vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung am 12. November 2022 ist somit gewahrt.

Als rechtliche Grundlage zieht die Bundesinnenministerin des Innern und für Heimat (Bundesinnenministerin) in ihrer Mitteilung die Art. 25 bis 27 SGK heran.<sup>26</sup> Zur Begründung wird zunächst auf das irreguläre Migrationsgeschehen insbesondere entlang der Balkanroute hingewiesen. Diese Entwicklung setze sich vorwiegend an der deutsch-österreichischen Landgrenze fort. In den vorherigen vier Monaten haben sich die irregulären Einreisen an dieser Grenze nahezu verdoppelt.<sup>27</sup>

Ergänzend seien zudem neue Umstände durch die Auswirkungen der nationalen Visumliberalisierungspolitik von Serbien hinzugetreten. Nunmehr sollen zusätzlich irreguläre Weiterreisen aus Serbien nach Mittel- und Westeuropa und damit auch über die deutsch-österreichische Landgrenze unterbunden werden. Um dieser sich weiter zusätzlichen Entwicklung sachgerecht zu begegnen, seien temporäre Kontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze unerlässlich.<sup>28</sup>

Weiterhin wird angeführt, dass die Unterbringungskapazitäten der Länder für Geflüchtete zunehmend überbelastet seien. Dies resultiere unter anderem aus der Aufnahme von kriegsbedingt geflüchteten Personen aus der Ukraine.<sup>29</sup> Zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei es zentrales Ziel der staatlichen Anstrengungen, unfreiwillige Obdachlosigkeit und nicht adäquate Unterbringung zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine müssten nun Schritte unternommen werden, um weitere Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu vermeiden. Mit der Verlängerung der Grenzkontrollen soll daher einer unkontrollierten und ungesteuerten Zunahme

25 Für die Zeit ab 2017, siehe Antwort der Bundesregierung vom 9. Mai 2022 auf die Frage der Abgeordneten Bünger, BT-Drs. 20/1817, 13. Mai 2022, S. 33 ff. Zur Übersicht aller Verlängerungen der Mitgliedstaaten mit Begründung, siehe European Commission, [Temporary Reintroduction of Border Control](#).

26 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#).

27 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 2.

28 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 2.

29 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 2.

des Migrationsgeschehens und damit einer möglichen Überforderung der Gesellschaft entgegengewirkt werden.<sup>30</sup>

Schließlich wird auch auf das Urteil des EuGH vom 26. April 2022 Bezug genommen. Die dargestellte Bedrohungslage verdeutlichte, dass zu der ursprünglichen Bedrohung neue Gründe hinzugetreten seien, die eine erneute eigenständige Anordnung der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen rechtfertigen.<sup>31</sup>

Die Kontrollen würden nicht systematisch, sondern lageorientiert und zielgerichtet durchgeführt. Zudem werde die fortdauernde Erforderlichkeit der Kontrollen auf der Grundlage der weiteren Entwicklung kontinuierlich überprüft.<sup>32</sup>

### 3.2. Bewertung anhand der im Urteil formulierten Anforderungen

#### 3.2.1. Wohl keine ihrem Wesen nach neue Bedrohung

Die mit dem Schreiben begründete Wiedereinführung von Kontrollen an der Grenze zu Österreich zielt auf die Verhinderung von irregulären Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland. Die Maßnahmen richten sich somit in erster Linie gegen eine Bedrohung, die auf die irreguläre Migration entlang der Balkanroute zurückgeführt wird.

Hierzu ist festzustellen, dass es sich hierbei um ihrem Wesen nach dieselbe Bedrohung handelt, die auch in der letzten Mitteilung vom 14. April 2022 zur Begründung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen für den Zeitraum vom 12. Mai bis 11. November 2022 herangezogen wurde.<sup>33</sup> Damals wurde neben dem Potenzial irregulärer Migration über die Westbalkanstaaten auch ein Anstieg des Ankunftsgeschehens über die zentralmediterrane Route als Gründe angeführt.<sup>34</sup>

#### 3.2.2. Neue Bedrohungslage im Lichte der geltend gemachten Umstände und Ereignisse

Allerdings führt die Bundesinnenministerin verschiedene Gründe an, die wohl als „Umstände und Ereignisse“ bei der Beurteilung zu berücksichtigen sind, ob eine „neue Bedrohung“ im Sinne des Urteils des EuGH vom 26. April 2022 vorliegt.

Zunächst wird in dem Schreiben angeführt, dass sich das Migrationsgeschehen entlang der Balkanroute in den vergangenen Monaten besorgniserregend weiterentwickelt habe. Es sei eine Vervielfältigung der irregulären Grenzübertritte gegenüber den Vorjahren festzustellen. Ferner wird die nationale Visumliberalisierungspolitik von Serbien als neuer Umstand dieses irregulären Migrationsgeschehens bezeichnet. Konkret wird auf stark steigende Zahl von Asylanträgen von

30 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 3.

31 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 3.

32 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. Oktober 2022, [Rats-Dok. 13902/22](#), S. 4.

33 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. April 2022, [Rats-Dok. 8481/22](#), S. 2.

34 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Schreiben vom 14. April 2022, [Rats-Dok. 8481/22](#), S. 1 f.

Personen hingewiesen, die visumsfrei über Serbien eingereist sind. Schließlich wird auf die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine hingewiesen, der zur Aufnahme von knapp einer Million aus der Ukraine geflüchteter Personen in Deutschland geführt hat. Dies habe neben weiteren Gründen zu einer Situation der Überlastung der Unterbringungskapazitäten in Deutschland geführt.

Mit diesen Gründen macht die Bundesinnenministerin Ereignisse und Umstände geltend, die bei der letzten Wiedereinführung von Grenzkontrollen noch nicht angeführt wurden.

Sofern mit den dargelegten Erwägungen (siehe unter 2.2.2.) davon auszugehen ist, dass die vom EuGH aufgestellten Anforderungen die erneute Anwendung des Art. 25 SGK nicht auf ihrem Wesen nach neue Bedrohungen beschränken, wäre – insbesondere unter Berücksichtigung eines Ermessens der Mitgliedstaaten – nicht ersichtlich, weshalb die von der Bundesinnenministerin geltend gemachten Gründe nicht ausreichen sollten, um das Vorliegen einer neuen Bedrohung im Sinne einer neuen Bedrohungslage zu begründen. Hierfür könnte überdies sprechen, dass auch einige andere Mitgliedstaaten sich für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch erneute Anwendung von Art. 25 SGK auf ähnliche Gründe berufen haben.<sup>35</sup>

### 3.3. Keine abschließende Bewertung der Vereinbarkeit mit den Art. 25 ff. SGK

Eine abschließende Prüfung kann an dieser Stelle gleichwohl nicht geleistet werden. Denn es ist nicht auszuschließen, dass im weiteren Verfahren nach Art. 27 SGK Gründe erkennbar werden, die Zweifel am Vorliegen einer relevanten neuen Bedrohung oder der weiteren Voraussetzungen der Art. 25 ff. SGK aufwerfen. Die Kommission könnte Deutschland zur Vorlage weiterer Informationen auffordern, etwa um die Richtigkeit der tatsächlichen Angaben in dem Schreiben zu überprüfen oder um Informationen zur konkreten Durchführung und zum Umfang der Grenzkontrollen und deren Auswirkungen auf den freien Personenverkehr zu erhalten. Auf dieser Grundlage könnte die Kommission eine nähere Prüfung vornehmen zum einen, ob der Nachweis einer neuen Bedrohungslage als erbracht angesehen werden kann und zum anderen, ob die weiteren Voraussetzungen wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 26 SGK) gewahrt sind. Bei diesen Fragen dürfte es letztlich auch entscheidend auf die Reichweite des den Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Ermessens eingeräumten Beurteilungs- und Prognosespielraums bei der Bewertung von Gefahren sowie der den Mitgliedstaaten in Bezug auf die von ihnen angeführten Informationen und Daten obliegenden Darlegungslast ankommen, über die letztverbindlich nur der EuGH entscheiden könnte.

## 4. Ergebnis

Aus dem Urteil des EuGH vom 26. April 2022 ergibt sich, dass nach Ablauf des in Art. 25 SGK vorgesehenen Höchstzeitraums von sechs Monaten eine erneute Anwendung dieser Bestimmung nur möglich ist, wenn der betreffende Mitgliedstaat nachweisen kann, dass eine neue ernsthafte

<sup>35</sup> Siehe etwa die Mitteilungen: Österreich, Schreiben vom 4. November 2022, [Rats-Dok. 14411/22](#) (Überlastung des Grundversorgungssystems, S. 2), Schreiben vom 26. Oktober 2022, [Rats-Dok. 14268/22](#) (Überlastung des Grundversorgungssystems, S. 2); Tschechische Republik, Schreiben vom 7. Dezember, [Rats-Dok. 15895/22](#) (Anstieg der irregulären Migration im Vergleich zum Vorjahr um 1.931 %); Schweden, Schreiben vom 15. November 2022, [Rats-Dok. 13593/22](#) (Anstieg der Migration über die Westbalkanroute, Folgen des Russischen Angriffs auf die Ukraine, S. 1 f.).

Bedrohung für seine öffentliche Ordnung oder seine innere Sicherheit vorliegt, die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheidet. Die hierfür notwendige Beurteilung ist anhand der von dem Mitgliedstaat in seiner Mitteilung nach Art. 27 SGK angeführten „Umstände und Ereignisse“ vorzunehmen.

Wenngleich das Urteil dies nicht ausdrücklich klarstellt, deuten die Urteilsgründe darauf hin, dass mit einer „neue Bedrohung“ nicht nur ihrem Wesen nach neue Bedrohungen gemeint sind, sondern dass damit auch eine aufgrund entsprechender Umstände und Ereignisse eingetretene neue Bedrohungslage erfasst wird. Hierbei dürfte ein Ermessen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sein.

Mit Blick auf das Schreiben der Bundesinnenministerin vom 14. Oktober 2022 ist festzustellen, dass darin zwar keine ihrem Wesen nach neue Bedrohung geltend gemacht wird, soweit sich die darin begründete Einführung von Kontrollen an der Grenze zu Österreich auf die Verhinderung von irregulären Einreisen in die Bundesrepublik Deutschland richtet. Allerdings ist – insbesondere unter Berücksichtigung eines Ermessens der Mitgliedstaaten – nicht ersichtlich, weshalb die von der Bundesinnenministerin geltend gemachten weiteren Gründe (die Vervielfältigung der irregulären Grenzübertritte, Visumliberalisierungspolitik von Serbien sowie ergänzend die Aufnahme von knapp einer Million aus der Ukraine geflüchteter Personen in Deutschland und eine dadurch bedingte Überlastung der Unterbringungskapazitäten in Deutschland) nicht ausreichen sollten, um das Vorliegen einer neuen Bedrohung im Sinne einer neuen Bedrohungslage zu begründen.

Eine abschließende Beurteilung der Vereinbarkeit der derzeitigen Grenzkontrollen mit den Vorgaben der Art. 25 ff. SGK ist mit Blick auf die im weiteren Verfahren nach Art. 27 SGK möglicherweise zutage tretenden näheren Informationen an dieser Stelle nicht möglich.

Fachbereich Europa