



---

## Sachstand

---

### **Schengener Grenzkodex – Wiedereinführung von Grenzkontrollen** Entwicklung des rechtlichen Rahmens



## **Schengener Grenzkodex – Wiedereinführung von Grenzkontrollen**

### Entwicklung des rechtlichen Rahmens

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 040/19  
Abschluss der Arbeit: 10.4.2019  
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>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Entwicklung des rechtlichen Rahmens zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen der EU</b>	<b>4</b>
2.1.	Ursprüngliche Regelungen im Schengener Grenzkodex (2006)	4
2.2.	Neufassung der Vorschriften durch die Verordnung (EU) Nr. 1051/2013	5
2.2.1.	Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF)	6
2.2.2.	Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 25 SGK 2006 (NF)	6
2.2.3.	Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 26 SGK 2006 (NF)	7
2.3.	Neufassung und Ergänzungen des Schengener Grenzkodex (2016)	8
2.4.	Vorschlag der Kommission zur Neufassung des Schengener Grenzkodexes (2017)	8
<b>3.</b>	<b>Beteiligung der Kommission und des Rates bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen</b>	<b>9</b>
3.1.	Verfahren nach Art. 27 SGK 2016	9
3.2.	Verfahren nach Art. 28 SGK 2016	9
3.3.	Verfahren nach Art. 29 SGK 2016	10
<b>4.</b>	<b>Grenzkontrollen in „nationaler Verantwortung“</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Durchführungsbeschlüsse des Rates gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK 2016</b>	<b>11</b>
<b>6.</b>	<b>Begründungen der Bundesregierung zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen</b>	<b>12</b>
6.1.	Begründungen der Bundesregierung für vergangene Wiedereinführungen von Grenzkontrollen	13
6.2.	Begründung der Bundesregierung zur Verlängerung der Schengen-Grenzkontrollen ab dem 11.5.2019	14

## 1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, die Entwicklung des rechtlichen Rahmens zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen der Europäischen Union (EU) anhand von konkreten Fragestellungen zu untersuchen (2.). Gegenstand der folgenden Ausführungen sollen ferner die Rolle der Kommission sowie des Rates bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen (3.) sowie die Frage der Möglichkeit von Grenzkontrollen in „nationaler Verantwortung“ sein (4.). Schließlich möchte der Auftraggeber wissen, welche Durchführungsbeschlüsse des Rates bisher ergangen sind (5.) und welche Gründe die Bundesregierung für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen angeführt hat und weiter anführt (6.).

## 2. Entwicklung des rechtlichen Rahmens zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen der EU

Der Auftraggeber möchte zunächst wissen, auf welchen Rechtsgrundlagen die Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der anfänglichen Fassung des Schengener Grenzkodexes erfolgen konnte (2.1.). Ferner möchte der Auftraggeber wissen, welche Änderungen der Schengener Grenzkodex insoweit erfahren hat (2.2.-2.4.).

### 2.1. Ursprüngliche Regelungen im Schengener Grenzkodex (2006)

Mit der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (SGK 2006)<sup>1</sup> hat der Europäische Gesetzgeber die Grenzkontrollen an EU-Binnengrenzen grundsätzlich abgeschafft (Art. 1 SGK 2006). Im Kapitel II des Titels III des SGK 2006 (Art. 23 - 31) finden sich die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen.

Die für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen erheblichen materiellen Vorschriften der Art. 23 bis 26 SGK 2006 verfügen in ihrer ursprünglichen Fassung über folgende Formulierung (Auszüge):

*„Artikel 23 Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen*

*(1) Im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit kann ein Mitgliedstaat ausnahmsweise nach dem in Artikel 24 festgelegten Verfahren oder in dringenden Fällen nach dem in Artikel 25 festgelegten Verfahren für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der schwerwiegenden Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen. Die Tragweite und Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen dürfen nicht über das Maß hinausgehen, das unbedingt erforderlich ist, um gegen die schwerwiegende Bedrohung vorzugehen.*

*(2) Dauert die schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit über den in Absatz 1 genannten Zeitraum hinaus an, so kann der Mitgliedstaat aus den in*

---

1 [VERORDNUNG \(EG\) Nr. 562/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen \(Schengener Grenzkodex\)](#), Abl. EU 2006 L 105/1 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

*Absatz 1 genannten Gründen und unter Berücksichtigung etwaiger neuer Aspekte die Grenzkontrollen nach dem in Artikel 26 festgelegten Verfahren für jeweils höchstens 30 Tage verlängern.*

*Artikel 24 Verfahren bei vorhersehbaren Ereignissen*

*[...]*

*Artikel 25 Verfahren in Fällen, die ein sofortiges Handeln erfordern*

*(1) Erfordert die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats ein sofortiges Handeln, so kann der betreffende Mitgliedstaat ausnahmsweise an den Binnengrenzen unverzüglich Grenzkontrollen wieder einführen.*

*(2) [...]*

*Artikel 26 Verfahren zur Verlängerung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen*

*[...]*

Gemäß Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 kann ein Mitgliedstaat im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit ausnahmsweise nach dem in Art. 24 SGK 2006 festgelegten Verfahren (bzw. in Fällen, in denen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ein sofortiges Handeln erfordert, nach dem in Art. 25 SGK 2006 genannten Verfahren) für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tagen oder für die vorhersehbare Dauer der schwerwiegenden Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, an seinen Binnengrenzen Grenzkontrollen wieder einführen. Die Tragweite und Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen dürfen nicht über das Maß hinausgehen, das unbedingt erforderlich ist, um gegen die schwerwiegende Bedrohung vorzugehen.

Die Grenzkontrollen können gemäß Art. 23 Abs. 2 SGK 2006 aus den vorgenannten Gründen und unter Berücksichtigung neuer Aspekte nach dem in Art. 26 SGK 2006 vorgesehenen Verfahren um jeweils 30 Tage verlängert werden, soweit die schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit über den vorgenannten Zeitraum hinaus andauert.

## 2.2. Neufassung der Vorschriften durch die Verordnung (EU) Nr. 1051/2013

Eine umfassende Neufassung u. a. der Art. 23 - 27 SGK 2006<sup>2</sup> erfolgte im Jahr 2013 durch die Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 (*VO 1051/2013*).<sup>3</sup>

---

2 Die Art. 23 - 27 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 werden mit SGK 2006 (NF) bezeichnet.

3 [VERORDNUNG \(EU\) Nr. 1051/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung \(EG\) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen](#) Abl. EU 2013 L 295/1 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

### 2.2.1. Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF)

Gemäß Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF) ist einem 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 gestattet, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in diesem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist. Die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen darf in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen, das zur Bewältigung der ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist, Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF).

Gemäß Art. 23 Abs. 2 SGK 2006 (NF) dürfen Grenzkontrollen an Binnengrenzen nur als letztes Mittel eingeführt werden. Im Rahmen eines entsprechenden Beschlusses gemäß der Verfahrensvorschriften der Art. 24, 25 und 26 SGK 2006 (NF) sind die Kriterien der neu eingefügten Art. 23a sowie Art. 26a SGK 2006 (NF) zu Grunde zu legen. Hält die ernsthafte Bedrohung gemäß Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF) über den vorgenannten Zeitraum hinaus an, so kann dieser Zeitraum um jeweils höchstens 30 Tage bis zu einer Dauer von sechs Monaten, in den Fällen des Art. 26 SGK 2006 (NF) bis zu zwei Jahren verlängert werden, Art. 23 Abs. 4 SGK 2006 (NF).

Art. 23a SGK 2006 (NF) fordert von den Mitgliedstaaten, die Grenzkontrollen auf der Grundlage von Art. 23 oder Art. 25 Abs. 1 einführen oder verlängern wollen, die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen der Maßnahme und der damit abzuwehrenden Bedrohung, wobei insbesondere die voraussichtlichen Auswirkungen der Bedrohung im Verhältnis zu den voraussichtlichen Auswirkungen der Grenzkontrollen auf den freien Personenverkehr abgewogen werden sollen.

Das Verfahren zur Wiedereinführung auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 SGK 2006 (NF) regelt grundsätzlich Art. 24 SGK 2006 (NF).

### 2.2.2. Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 25 SGK 2006 (NF)

In Fällen, die ein sofortiges Handeln erfordern, kann eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK 2006 (NF) erfolgen.

Gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK 2006 (NF) kann der Mitgliedstaat in Ausnahmefällen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens zehn Tagen sofort wieder Kontrollen an Binnengrenzen einführen, sofern aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit sofortiges Handeln erforderlich ist.

Dauert die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über diesen Zeitraum hinaus an, kann der Mitgliedstaat die Kontrollen an den Binnengrenzen für verlängerbare Zeiträume von höchstens 20 Tagen, jedoch bis höchstens zwei Monate verlängern, Art. 25 Abs. 3 und 4 SGK 2006 (NF).

Ferner ist auch im Rahmen von Art. 25 Abs. 3 SGK 2006 (NF) die gemäß Art. 23a SGK 2006 (NF) vorgesehene Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen (siehe oben unter Ziff. 2.2.1.).

### 2.2.3. Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß Art. 26 SGK 2006 (NF)

In Fällen außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gefährdet ist, konnte eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen nunmehr auf der Grundlage von Art. 26 SGK 2006 (NF) erfolgen.

Art. 26 SGK 2006 (NF) verfügt in der Fassung der VO 1051/2013 über folgende Formulierung (Auszug):

*Artikel 26 Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist*

*(1) Im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Artikel 19a 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, können die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen. Dieser Zeitraum kann höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden, wenn diese außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben.*

*(2) Der Rat kann als letztes Mittel und als Maßnahme zum Schutz der gemeinsamen Interessen im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und wenn alle anderen Maßnahmen, insbesondere diejenigen gemäß Artikel 19a Absatz 1, die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können, empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Kontrollen wieder einzuführen. Die Empfehlung des Rates stützt sich auf einen Vorschlag der Kommission. Die Mitgliedstaaten können die Kommission ersuchen, dem Rat einen solchen Vorschlag für eine Empfehlung vorzulegen.*

*[...]“*

Art. 26 Abs. 1 SGK 2006 (NF) sieht vor, dass in Fällen außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen nach Art. 19a VO SGK 2006 (NF) das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, die Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen nach einer entsprechenden Empfehlung des Rates gemäß Art. 26 Abs. 2 SGK 2006 (NF) für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten wieder einführen können. Ferner müssen die vorgenannten Umstände eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen oder in Teilen dieses Raums darstellen.

Der vorgenannte Zeitraum kann höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten verlängert werden, wenn die außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben.

### 2.3. Neufassung und Ergänzungen des Schengener Grenzkodex (2016)

Aufgrund der mehrfachen Änderungen des SGK 2006 entschloss sich der Europäische Gesetzgeber den Schengener Grenzkodex im Jahr 2016 durch die Verordnung (EU) 2016/399 (SGK 2016) neu zu kodifizieren.<sup>4</sup>

Im Rahmen des SGK 2016 fand zunächst allein eine Neunummerierung der Normen des SGK 2006 in der Form der VO 1051/2013 statt. Die Regelungen zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen finden sich nunmehr in den Art. 25 - 35 SGK 2016.<sup>5</sup>

Mit der Verordnung (EU) 2016/1624 vom 14.9.2016 wurde der Art. 29 Abs. 1 SGK 2016 neu gefasst. Art. 29 Abs. 1 SGK 2016 (NF) sieht nunmehr vor, dass die Mitgliedstaaten zeitlich begrenzte Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK 2016 neben den bereits genannten Fällen der schwerwiegenden Mängel an den Außengrenzen gemäß Art. 21 SGK 2016 nunmehr auch dann einführen können, wenn ein Mitgliedstaat einem Beschluss des Rates nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Frontex-VO) nicht nachkommt.<sup>6</sup>

Im Rahmen ihrer Empfehlung vom 3.10.2017<sup>7</sup> hat die Kommission u. a. für die nach Art. 26 SGK 2016 durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung weitere Prüfungsaspekte vorgegeben.

### 2.4. Vorschlag der Kommission zur Neufassung des Schengener Grenzkodexes (2017)

Derzeit wird auf Unionsebene eine Änderung des Schengener Grenzkodex 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 (SGK-E).<sup>8</sup> Der Vorschlag sieht u. a. die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung der Binnengrenzkontrollen durch einen Mitgliedstaat gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK-E auf bis zu einem Jahr vor, Art. 25 Abs. 4 SGK-E, und ein neues Verfahren nach Art. 27a SGK-E für den Fall,

---

4 [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. EU 2016 L 77/1 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

5 Vgl. die Synopse im Anhang X des SGK 2016 (Fn. 4).

6 [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 \(EG\)](#), Abl. EU 2016 L 251/1 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

7 Vgl. hierzu auch [EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 3.10.2017 zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

8 [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](#), KOM(2017) 571 final (zuletzt abgerufen am 10.04.2019), zum derzeitigen Verfahrensstand siehe Themendossier in [EuDoX](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).



dass die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit mehr als ein Jahr andauert.

### **3. Beteiligung der Kommission und des Rates bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen**

Der Auftraggeber möchte weiterhin wissen, welche Rolle der Kommission sowie dem Rat bei der Entgegennahme, Genehmigung oder Prüfung von Anträgen zur Wiedereinführung von Schengen-Grenzkontrollen zukommt.

#### **3.1. Verfahren nach Art. 27 SGK 2016**

Das Verfahren gemäß Art. 27 SGK 2016 findet auf die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 25 SGK 2016 Anwendung.

Gemäß Art. 27 Abs. 1 sowie Abs. 2 SGK 2016 teilt der Mitgliedstaat, der eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Art. 25 SGK 2016 beabsichtigt, dies den anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission, dem Europäischen Parlament sowie dem Rat spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung mit. Die Frist gilt nicht, wenn die Umstände, die die Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen erfordern, weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden. Die Mitteilung hat die in Art. 27 Abs. 1 SGK 2016 aufgeführten Informationen zu enthalten. Daneben kann die Kommission von dem betreffenden Mitgliedstaat zusätzliche Informationen anfordern.

Im Anschluss an die Mitteilung gemäß Art. 27 Abs. 1 SGK 2016 und im Hinblick auf die Konsultationen gemäß Art. 27 Abs. 5 SGK 2016 kann die Kommission oder jeder andere Mitgliedstaat unbeschadet von Art. 72 AEUV eine Stellungnahme abgeben, Art. 27 Abs. 4 SGK 2016. Soweit die Kommission Bedenken gegen die in der Mitteilung enthaltenen Informationen oder hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung der Grenzkontrollen hat oder sie eine Konsultation zu bestimmten Aspekten der Mitteilung für zweckmäßig hält, gibt sie gemäß Art. 27 Abs. 4 UA 2 SGK 2016 eine dahingehende Stellungnahme ab.

Die vorgenannte Mitteilung/Stellungnahme ist Gegenstand einer Konsultation (die mindestens zehn Tage vor dem geplanten Zeitpunkt der Wiedereinführung der Grenzkontrollen stattfindet), ggf. einschließlich gemeinsamer Sitzungen zwischen dem Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Grenzkontrollen beabsichtigt, den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission. Ziel der Konsultation ist es, ggf. eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu organisieren und zu prüfen, ob die Maßnahmen im Verhältnis zu den Ereignissen, die der Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen sind, sowie zur Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit stehen, Art. 27 Abs. 5, 6 SGK 2016.

#### **3.2. Verfahren nach Art. 28 SGK 2016**

Für Fälle, die sofortiges Handeln erfordern, stellt Art. 28 SGK 2016 ein besonderes Verfahren zur Verfügung.

Beabsichtigt ein Mitgliedstaat aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit, die sofortiges Handeln erforderlich macht, an den Binnengrenzen Grenzkontrollen wieder einzuführen, teilt er dies gleichzeitig den anderen Mitgliedstaaten und

der Kommission mit. Die Mitteilung enthält die in Art. 27 Abs. 1 SGK 2016 genannten Informationen einschließlich der Gründe, die eine Inanspruchnahme des besonderen Verfahrens rechtfertigen, Art. 28 Abs. 2 SGK 2016. Nach Erhalt einer solchen Mitteilung kann die Kommission die anderen Mitgliedstaaten sofort konsultieren.

Soweit der betreffende Mitgliedstaat eine Verlängerung der Grenzkontrollen gemäß Art. 28 Abs. 3 UA 1 SGK 2016 beschließt, finden die o. g. Bestimmungen des Art. 24 Abs. 4, 5 SGK 2016 entsprechend Anwendung, wobei die Konsultation unverzüglich nach Mitteilung des Beschlusses über die Verlängerung an die Kommission und Mitgliedstaaten stattfindet.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament unverzüglich über die nach Art. 28 SGK 2016 erfolgten Mitteilungen.

### 3.3. Verfahren nach Art. 29 SGK 2016

Für Fälle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrolle an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, enthält Art. 29 SGK 2016 besondere Verfahrensvorschriften.

Ein Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen auf der Grundlage von Art. 29 SGK 2016 beabsichtigt, teilt dies vor der Einführung den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament sowie der Kommission mit, Art. 29 Abs. 3 UA 1 SGK 2016.

Gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK 2016 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission<sup>9</sup> als letztes Mittel die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen an einer oder mehreren Binnengrenzen oder an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen bzw. deren Verlängerung empfehlen, soweit die Voraussetzungen gemäß Art. 29 Abs. 1 SGK 2016 bestehen. Die Empfehlung des Rates muss die Angaben nach Art. 27 Abs. 1 lit. a) bis c) SGK 2016 enthalten.

Im Rahmen seiner Empfehlung bewertet der Rat gemäß Art. 30 Abs. 1 SGK 2016, inwieweit mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist. Dabei sind insbesondere Gesichtspunkte wie die Verfügbarkeit technischer und finanzieller Unterstützungsmaßnahmen, die derzeitigen und voraussichtlichen künftigen Auswirkungen schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen der Außengrenzen sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu berücksichtigen, Art. 30 Abs. 1 lit. a-c SGK 2016.

---

<sup>9</sup> Gemäß Art. 30 Abs. 2 SGK 2016 kann die Kommission bevor sie einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK 2016 annimmt, weitere Informationen von den Mitgliedstaaten, der Agentur Europol oder anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union anfordern oder mit der Unterstützung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und der Agentur Europol oder jeder anderen einschlägigen Einrichtung der Union Inspektionen vor Ort durchführen, um Informationen zu gewinnen oder zu überprüfen.

Soweit ein Mitgliedstaat die Empfehlung des Rates nicht umsetzt, teilt er der Kommission unverzüglich schriftlich die Gründe dafür mit. In diesem Fall legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor, in dem die von dem betreffenden Mitgliedstaat genannten Gründe und die Auswirkungen auf den Schutz der gemeinsamen Interessen des Raums ohne Kontrolle an den Binnengrenzen bewertet werden, Art. 29 Abs. 3 SGK 2016.

In hinreichend begründeten Fällen der Dringlichkeit im Zusammenhang mit Situationen, in denen die Umstände, die eine Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen im Einklang mit Art. 29 Abs. 2 SGK 2016 erfordern, weniger als 10 Tage vor dem Ende des vorherigen Zeitraums der Wiedereinführung bekannt werden, kann die Kommission erforderliche Empfehlungen im Wege sofort geltender Durchführungsrechtsakte gemäß dem in Artikel 38 Absatz 3 SGK 2016 genannten Verfahren erlassen. Innerhalb von 14 Tagen nach der Annahme solcher Empfehlungen legt die Kommission gemäß Art. 29 Abs. 4 SGK 2016 dem Rat einen Vorschlag für eine Empfehlung im Einklang mit Art. 29 Abs. 2 SGK 2016 vor.

#### **4. Grenzkontrollen in „nationaler Verantwortung“**

Weiterhin möchte der Auftragsteller wissen, welche Grenzkontrollen in sog. „nationaler Verantwortung“ erfolgen können. Dies beinhaltet die Frage, inwieweit die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten von zwingenden Mitwirkungshandlungen der Unionsorgane (Kommission, des Rates oder des Europäischen Parlaments) abhängig ist.<sup>10</sup>

In den Verfahren nach Art. 25 i. V. m. Art. 27 und 28 SGK 2016 beschränken sich die Einwirkungsmöglichkeiten der Unionsorgane allein auf die Stellungnahme der Kommission und deren Teilnahme am durchzuführenden Konsultationsprozess (siehe dazu oben unter Ziff. 3.1, 3.2). Die Mitgliedstaaten können daher insoweit in eigener Verantwortung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen entscheiden.

Im Gegensatz dazu sieht das Verfahren nach Art. 29 SGK 2016 als Voraussetzung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten eine Empfehlung des Rates vor, Art. 29 Abs. 1, 2 SGK 2016.<sup>11</sup> Diese Empfehlungen werden im Rahmen von Durchführungsbeschlüssen erteilt (siehe dazu im Folgenden unter Ziff. 5). Allerdings sind die Empfehlungen des Rates durch die Mitgliedstaaten nicht zwingend umzusetzen, wie sich aus Art. 29 Abs. 3 SGK 2016 ergibt.

#### **5. Durchführungsbeschlüsse des Rates gemäß Art. 29 Abs. 2 SGK 2016**

Der Rat hat in den letzten fünf Jahren insgesamt vier Durchführungsbeschlüsse nebst Empfehlungen gemäß Art. 29 SGK 2016 erlassen. Konkret handelt es sich um folgende Durchführungsbeschlüsse:

---

10 Für die Frage der Möglichkeit von Grenzkontrollen auf nationaler Rechtsgrundlage kann verwiesen werden auf die [Ausarbeitung PE 6 – 3000 - 50/18, „Durchführung systematischer Grenzkontrollen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“](#), Seite 4 f. (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

11 Siehe oben unter Ziff. 3.3.

- 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,<sup>12</sup>
- DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSSES (EU) 2016/1989 DES RATES vom 11. November 2016 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden,<sup>13</sup>
- DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2017/246 DES RATES vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden,<sup>14</sup>
- 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.<sup>15</sup>

In den vorgenannten Durchführungsbeschlüssen empfiehlt der Rat den Mitgliedstaaten Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden sowie dem EWR-Staat Norwegen jeweils, verhältnismäßige und vorübergehende Grenzkontrollen an bestimmten Binnengrenzen der genannten Mitgliedstaaten durchzuführen (Ziff. 1 der jeweiligen Beschlüsse).

## 6. Begründungen der Bundesregierung zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Der Auftraggeber möchte ferner wissen, wie die Bundesregierung die Wiedereinführung von Schengen-Grenzkontrollen in den letzten fünf Jahren jeweils begründet hat und wie sie die Verlängerung der Schengen-Grenzen am 11.5.2019 begründet.

---

12 [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. EU 2016 L 151/8 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

13 [DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSSES \(EU\) 2016/1989 DES RATES vom 11. November 2016 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden](#), Abl. EU 2016 L 151/8 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

14 [DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS \(EU\) 2017/246 DES RATES vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden](#), Abl. EU 2016 L 151/8 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

15 [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. EU 2017 L 122/73 (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

## 6.1. Begründungen der Bundesregierung für vergangene Wiedereinführungen von Grenzkontrollen

Mit Schreiben vom 13.9.2015 hat der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière den Rat über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen Deutschlands auf der Grundlage von Art. 25 SGK 2006 informiert.<sup>16</sup> Der Bundesinnenminister begründete diesen Schritt mit einem „*gewaltigen Zustrom von Drittstaatsangehörigen*“, deren Identität nicht sicher festgestellt werden könne. Ein weiterer Zulauf führe zur Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit.<sup>17</sup>

Unter Berufung auf das Fortdauern der vorgenannten Umstände teilte der Bundesinnenminister dem Rat die Fortführung der Grenzkontrollen mit Schreiben vom 22.9.2015,<sup>18</sup> vom 9.10.2015<sup>19</sup> vom 27.10.2015 (ab 14.11.2015 auf der Grundlage von Art. 23, 24 SGK 2006)<sup>20</sup> sowie vom 5.2.2016 mit.<sup>21</sup>

Die auf Grundlage der Durchführungsbeschlüsse des Rates ab dem 12.5.2016 (siehe oben unter Ziff. 5.) durchgeführten Grenzkontrollen wurden seitens der Bundesregierung vor dem Hintergrund von Defiziten beim Schutz der Außengrenzen, der Migrationslage innerhalb des Schengenraums sowie der dadurch angespannten Sicherheitslage begrüßt. Grenzkontrollen seien nach Ansicht des Bundesinnenministers insbesondere in ihrer Filterwirkung effektiver als eine räumlich nachgelagerte Überwachung des Grenzraums.<sup>22</sup>

- 
- 16    Bezüglich der Chronologie der Wiedereinführung der Grenzkontrollen an Binnengrenzen und der einzelnen Verlängerungen kann verwiesen werden auf die [Ausarbeitung PE 6 – 3000 - 50/18, „Durchführung systematischer Grenzkontrollen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“](#), Seite 6 f. (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).
- 17    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 13.9.2015](#) (Rats-Dok. 11986/15, zuletzt abgerufen am 10.04.2019), siehe auch [Pressestatement des Bundesinnenministers a.D. Thomas de Maizière vom 13.9.2015 „Vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen“](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019); vgl. dazu ferner [REDACTED].
- 18    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 22.9.2015](#) (Rats-Dok. 12984/15, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).
- 19    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 9.10.2015](#) (Rats-Dok. 12985/15, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).
- 20    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 27.10.2015](#) (Rats-Dok. 13569/15, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).
- 21    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 5.2.2016](#) (Rats-Dok. 6048/16, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).
- 22    [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an die Kommission vom 12.5.2016](#) (Rats-Dok. 8930/16, zuletzt abgerufen am 10.04.2019); [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an die Kommission vom 11.11.2016](#) (Rats-Dok. 14880/16, zuletzt abgerufen am 10.04.2019). Ferner [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière an den Rat vom 8.2.2017](#) (Rats-Dok. 6255/17, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

Mit Schreiben vom 11.10.2017<sup>23</sup> an die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament hat Bundesinnenminister de Maizière im Hinblick auf die weitere Durchführung von Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze sowie auf den Flugverbindungen aus Griechenland erneut auf die angespannte Sicherheitslage in dem gemeinsamen europäischen Gefahrenraum, die Defizite beim Schutz der Außengrenzen sowie eine erhebliche illegale Sekundärmigration innerhalb des Schengenraumes hingewiesen. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass die deutsch-österreichische Landgrenze den Schwerpunkt der illegalen Migration bilde und daher aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen Kontrollen an den Binnengrenzen unerlässlich seien. Auch die Schleierfahndung biete insoweit keinen gleichwertigen Ersatz. Unter Berufung auf das Fortdauern der im Schreiben vom 11.10.2017 genannten Umstände hat der Bundesinnenminister de Maizière mit Schreiben vom 11.12.2017<sup>24</sup> die Fortführung der Grenzkontrollen angekündigt.

Auch der amtierende Bundesinnenminister Horst Seehofer begründete die Fortführung der Grenzkontrollen ab dem 12.5.2018 in seinen Schreiben vom 12.4.2018<sup>25</sup> sowie vom 12.10.2018<sup>26</sup> an die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament mit der anhaltenden illegalen Sekundärmigration. Es bestehe nach Ansicht des Bundesinnenministers ein erhebliches Ausmaß von Straftaten durch illegale Einwanderung und Schleusungshandlungen, sowie durch Begleit- und Folgekriminalität, die Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründeten. Ferner bestehe eine angespannte Sicherheitslage, die sich in zurückliegenden terroristischen Anschlägen in Deutschland und anderen europäischen Staaten zeige.

## 6.2. Begründung der Bundesregierung zur Verlängerung der Schengen-Grenzkontrollen ab dem 11.5.2019

Für die Verlängerung der Schengen-Grenzkontrollen ab dem 11.5.2019 liegt dem Verfasser bisher keine offizielle Stellungnahme der Bundesregierung vor.

Presseberichten vom 13.03.19 zufolge fällt eine Entscheidung über die Verlängerung der Grenzkontrollen endgültig erst im April 2019.<sup>27</sup> In der Presse wird Bundesinnenminister Seehofer zu einer Verlängerung der Grenzkontrollen mit den Worten zitiert: *„Solange die Europäische Union die Außengrenzen nicht schützt - und so sieht es nicht aus -, kommen wir an einer weiteren Fortführung der Grenzkontrollen nicht vorbei.“*

---

23 [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière vom 11.10.2017](#) (Rats-Dok. 13142/17, zuletzt abgerufen am 10.04.2019); siehe auch [Pressestatement des Bundesinnenministers a.D. Thomas de Maizière vom 12.10.2017 „Weitere Verlängerung der Binnengrenzkontrollen“](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

24 [Schreiben des Bundesinnenministers de Maizière vom 11.12.2017](#) (Rats-Dok. 15828/18, zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

25 [Schreiben des Bundesinnenministers Seehofer vom 12.4.2018](#) (Rats-Dok. 7944/18, zuletzt abgerufen am 10.04.2019);

26 [Schreiben des Bundesinnenministers Seehofer vom 12.10.2018](#) (Rats-Dok. 13155/18, zuletzt abgerufen am 10.04.2019); [Pressestatement des Bundesinnenminister Horst Seehofer vom 12.10.2018](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019)

27 Internetseite des Spiegels vom 13.3.2019, [„Seehofer will Grenzkontrollen verlängern“](#) (zuletzt abgerufen am 10.04.2019).

– Fachbereich Europa –