

# **Juristischer Beitrag im Rahmen der Wahlstation I im Info-Point Europa Hamburg**

Thema: Der Schengener Grenzkodex – Rechtliche Hintergründe der temporären  
Grenzschließungen in Europa

Autor: Referendar Tobias Dreßler

## **Gliederung:**

<b>1. Einführung.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.....</b>	<b>2</b>
<b>a. Rechtliche Grundlage .....</b>	<b>3</b>
i. Wiedereinführung bei vorheriger Mitteilung gemäß Art. 25 i.V.m. 27 .....	3
ii. Wiedereinführung bei Fällen, die sofortiges Handeln erfordern gemäß Art. 28.....	4
iii. Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände gemäß Art. 29.....	4
<b>b. Die Wiedereinführung der Kontrollen der Binnengrenzen in Deutschland im Zuge der Flüchtlingskrise .....</b>	<b>4</b>
<b>5. Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen über den 11. November 2017 hinaus .....</b>	<b>7</b>
<b>6. Fazit .....</b>	<b>7</b>

## 1. Einführung

Als Schengener Grenzkodex wird die Verordnung (EU) 2016/399 bezeichnet. Diese ist die aktuelle Version des sogenannten Schengener Abkommens und gilt seit dem 12.04.2016. Sie regelt den Grenzübertritt an den Binnen- und Außengrenzen des sogenannten Schengenraums. Der Schengener Grenzkodex ist eine Rechtsverordnung der Europäischen Union. Als solcher ist er grundsätzlich ein verbindlicher Rechtsakt, den alle EU-Mitgliedsstaaten in vollem Umfang umsetzen müssen. Im Fall des Schengener Grenzkodexes deckt sich der Geltungsbereich jedoch nicht mit dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union. So gilt er in vollem Umfang in 22 der 28 Mitgliedsstaaten. Überhaupt keine Geltung entfaltet die Verordnung in Großbritannien, Irland und Zypern.<sup>1</sup> Bei diesen Ländern besteht lediglich eine justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit. Dänemark hat sich vorbehalten, bei jeder Änderung der Schengener Abkommen zu entscheiden, ob diese umgesetzt werden. Zum aktuellen Zeitpunkt wurden jedoch alle Abkommen umgesetzt. In Rumänien, Kroatien und Bulgarien gilt das Schengener Grenzabkommen bisher eingeschränkt. Die Bestimmungen über die Außengrenzen sind bereits in Kraft. Jedoch bleiben die Personenkontrollen an den Binnengrenzen einstweilen bestehen.<sup>2</sup>

Zuzüglich zu den 22 EU-Mitgliedsstaaten gilt die Verordnung auch in Island, Norwegen, der Schweiz sowie in Liechtenstein. Diese Länder haben sich über Assoziierungsabkommen verpflichtet, den Inhalt der Regelungen in nationales Recht umzusetzen, um der Verordnung mittelbare Geltung zu verschaffen.

Der folgende Beitrag soll die Besonderheiten des Schengener Grenzkodexes beleuchten. Im Schwerpunkt wird der rechtliche Hintergrund der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen seit dem Jahre 2015 im Zuge der Flüchtlingskrise in Europa erläutert. Zum Abschluss soll ein kurzer Ausblick für die Entwicklungen ab dem 11. November gegeben werden.

## 2. Vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

Nach Art. 1 S. 1 des Schengener Grenzkodexes sollen keine Grenzkontrollen in Bezug auf Personen stattfinden, die die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten der Union überschreiten. Dieser allgemeine Grundsatz wird in Art. 22 dahingehend konkretisiert, dass Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen.

Im Zuge der Flüchtlingskrise in Europa wurden am 13. September 2015 in Deutschland die Grenzkontrollen wieder eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt war der Schengener Grenzkodex noch

---

<sup>1</sup> Zu Zypern siehe: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus_de) (zuletzt abgerufen am 24.10.2017).

<sup>2</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/FAQ/VisumFuerD/17-Schengenstaaten.html?nn=350374> (zuletzt abgerufen am 24.10.2017).

nicht in Kraft getreten. Es galt die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 vom 13.10.2006. Jedoch wurde auch in dieser bereits die Möglichkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Art. 23 ff. VO (EG) Nr. 562/2006 vorgesehen. Im Folgenden erfolgt die Darstellung anhand der aktuell geltenden Vorschriften (VO (EU) 2016/399), da diese aus VO (EG) Nr. 562/2006 unverändert übernommen wurden.

#### **a. Rechtliche Grundlage**

In Art. 25 ff. des Schengener Grenzkodexes (VO (EU) 2016/399) wird detailliert geregelt, unter welchen Voraussetzungen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können. Nach Art. 25 Abs. 1 S. 1 kann die Kontrolle wiedereingeführt werden, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist. Diese Begriffe sind dabei nicht in Art. 2 legal definiert. Es bedarf folglich einer Einzelfallprüfung, ob eine Bedrohungslage vorliegt, die eine Wiedereinführung rechtfertigt. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass es sich nach Art. 25 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 um die Ultima Ratio handelt.

Grundsätzlich muss bei der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen drei verschiedenen Verfahren unterschieden werden. Diese werden im Folgenden dargestellt. Im Anschluss wird aufgezeigt, nach welchem Verfahren sich die Wiedereinführung im Zuge der Flüchtlingskrise im Jahre 2015 richtete.

#### **i. Wiedereinführung bei vorheriger Mitteilung gemäß Art. 25 i.V.m. 27**

Bei dem Verfahren nach Art. 25 i.V.m. Art. 27 handelt es sich um das Standardverfahren. Für dieses gelten im Hinblick auf die Bedrohungslage keine erhöhten Anforderungen. Nach Art. 27 Abs. 1 ist vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigt, dies den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung mitteilt. Nach Art. 27 Abs. 4 gibt die Kommission im Anschluss an die Mitteilung eine Stellungnahme ab. Als Ausdruck des Ultima-Ratio-Prinzips ist nach Art. 25 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 die Wiedereinführung grundsätzlich auf höchstens 30 Tage begrenzt. Wenn die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung die Dauer von 30 Tagen überschreitet, so gilt abweichend von den 30 Tagen diese vorsehbare Dauer. Nach Art. 25 Abs. 3 kann bei Anhalten der ernsthaften Bedrohung über den genannten Zeitraum hinaus die Kontrolle unter Einhaltung der in Art. 26 und 27 festgelegten Kriterien verlängert werden. Der Gesamtzeitraum für den Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, beträgt einschließlich etwaiger Verlängerungen gemäß Abs. 3 sechs Monate. Eine darüber hinausgehende Verlängerung auf einen Gesamtzeitraum von zwei Jahren ist lediglich unter den Voraussetzungen des Art. 29. Abs. 1 möglich (Art. 25 Abs. 4 S. 2).

**ii. Wiedereinführung bei Fällen, die sofortiges Handeln erfordern gemäß Art. 28**

Ist aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat ein sofortiges Handeln erforderlich, so kann der betreffende Mitgliedstaat in Ausnahmefällen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens zehn Tagen sofort wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführen (Art. 28 Abs. 1). Folglich sieht dieses Verfahren eine im Verhältnis zu Art. 25 i.V.m. Art. 27 gesteigerte Bedrohungslage vor. In einem solchen Fall ist gleichzeitig die Mitteilung an die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission zu machen (Art. 28 Abs. 2). Dauert die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über den Zeitraum von zehn Tagen an, so kann der Mitgliedstaat beschließen, die Kontrollen für Zeiträume von 20 Tagen zu verlängern (Art. 28 Abs. 3 S. 1). Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen wiedereingeführt werden können, beträgt dabei unbeschadet des Art. 25 Abs. 4 ausgehend vom ursprünglichen Zeitraum von zehn Tagen und etwaiger Verlängerungen höchstens zwei Monate (Art. 28. Abs. 4).

**iii. Besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände gemäß Art. 29**

Art. 29 Abs. 1 S. 1 des Schengener Grenzkodexes sieht ein besonderes Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Schengenraums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist. Die Wiedereinführung der Kontrollen erfordert außergewöhnliche Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist. Zusätzlich muss dieser Umstand zu einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen führen. Der zulässige Zeitraum für die Wiedereinführung nach Abs. 1 S. 1 liegt bei sechs Monaten. Eine Verlängerung ist höchstens dreimal um einen weiteren Zeitraum von höchstens sechs Monaten möglich, wenn die außergewöhnlichen Umstände bestehen bleiben (Abs. 1 S. 2). Mithin werden erhöhte Anforderungen an die Qualität der Bedrohungslage einerseits, aber auch an die Reichweite der Wirkungen andererseits gestellt. Die Wiedereinführung beruht auf einer Empfehlung des Rates, der sich auf einen Vorschlag der Kommission stützt (Art. 29 Abs. 2 S. 2). Im Anschluss entscheiden die jeweiligen Mitgliedstaaten über die Wiedereinführung.

**b. Die Wiedereinführung der Kontrollen in Deutschland im Zuge der Flüchtlingskrise**

Der Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen vom 13. September 2015 ging keine vorherige Mitteilung voraus. Folglich handelte es sich um ein Verfahren des sofortigen Handelns i.S.v. Art. 28. Die Begründung Deutschlands stellte hauptsächlich auf zwei Aspekte ab. Einerseits sei durch den unkontrollierten Zustrom von bisher nicht registrierten Flüchtlingen der ordnungsgemäße Ablauf der Registrierung und Verteilung nicht mehr sichergestellt. Andererseits sei nicht auszuschließen, dass sich unter den Einreisenden auch gezielt Terroristen oder andere

Mitglieder von Gruppierungen organisierter Kriminalität aufhielten, die somit unkontrolliert ins Land einreisen würden. Nach Ablauf der Frist von zehn Tagen (vgl. Art. 28 Abs. 1), teilte Deutschland der Kommission am 22. September 2015 die Verlängerung um weitere 20 Tage mit (vgl. Art. 28 Abs. 3 S. 1). Am 9. Oktober erfolgte eine weitere Verlängerung um 20 Tage (vgl. Art. 28 Abs. 3 S. 1). Mit Stellungnahme vom 23. Oktober 2015 erklärte die Europäische Kommission, dass die Wiedereinführung der Kontrollen sowie die Verlängerungen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex erfolgt seien. Die Kommission war danach der Auffassung, dass der plötzliche Anstieg der Zahl von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchten, an den Grenzen Deutschlands und Österreichs die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit gefährdet hätten. Daher seien die Maßnahmen notwendig und verhältnismäßig gewesen. Mithin wurde die Annahme Deutschlands einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit bestätigt. Jedoch wurden keine klaren Kriterien vorgegeben, die einer Konkretisierung der unbestimmten Merkmale des Art. 28 Abs. 1 dienen würden. Gleichzeitig behielt sich die Kommission lediglich vor, bei weiteren Verlängerungen der Kontrollen über die weitere Notwendigkeit neu zu entscheiden.<sup>3</sup> Am 2. November 2015 erfolgte eine erneute Verlängerung der auf Art. 28 gestützten Wiedereinführung der Kontrollen bis zum 13. November 2015. Durch diese wurde sodann die Maximaldauer von zwei Monaten des Art. 28 Abs. 4 erreicht.<sup>4</sup>

Da eine weitere Verlängerung nach Art. 28 nicht mehr möglich war, wurde am 14. November 2015 die Wiedereinführung der Kontrollen aufgrund einer vorherigen Mitteilung gemäß Art. 25 des Schengener Grenzkodexes fortgesetzt. Diese war ursprünglich bis zum 13. Februar 2016 befristet (vgl. Art. 25 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 4 S. 1). Die Begründung entsprach dabei der ursprünglichen Begründung aus dem September 2015 bzw. der jeweiligen Verlängerungen. Zum 13. Februar 2016 hin wurde der ursprüngliche Zeitraum von drei Monaten um weitere drei Monate bis zum 13. Mai 2016 verlängert.<sup>5</sup> Da mit dieser Verlängerung die Höchstdauer des Art. 25 Abs. S 1 erreicht wurde, war ein Beibehalten der Grenzkontrollen lediglich unter den erweiterten Voraussetzungen des Art. 29 möglich (Art. 25 Abs. 4 S. 2).

Am 4. Mai 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung, in der sie die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen aufgrund außergewöhnlicher Umstände,

---

<sup>3</sup> COMMISSION OPINION of 23.10.2015 on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria pursuant to Article 24(4) of Regulation No 562/2006 (Schengen Borders Code), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission\\_opinion\\_necessity\\_proportionality\\_controls\\_internal\\_borders\\_germany\\_austria\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission_opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2017).

<sup>4</sup> ANNEX 1 to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL „Back to Schengen - A roadmap“, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap-annexes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap-annexes_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 25. Oktober 2017).

<sup>5</sup> Siehe Fn. 4.

unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist, empfahl (vgl. Art. 29 Abs. 2 S. 2). Zur Begründung wurde ein schwerwiegender Mangel bei den Kontrollen an den Außengrenzen in Griechenland angeführt. Im Zeitraum zwischen dem 10. und 13. November wurde eine unangekündigte Besichtigung und Bewertung der Außengrenzsicherung in Griechenland durchgeführt. Nach dem dazu erstellten Bericht vom 2. Februar 2016 wurden dabei erhebliche Mängel festgestellt. Aufgrund der weiterhin hohen Zahlen von ankommenden Flüchtlingen und einer nicht zu erwartenden kurzfristigen Verbesserung der Kontrollen an den griechischen Außengrenzen sei daher nach Art. 29 die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen geboten. Bei der Evaluation der Situation wurde dabei explizit auch darauf abgestellt, dass eine Verlängerung der Kontrollen nach Art. 28 bzw. Art. 25 i.V. Art. 27 nicht mehr möglich sei.<sup>6</sup> Dementsprechend scheint die Kommission den Art. 29 auch im Lichte des Ablaufs der Frist von Art. 25 Abs. 4 auslegen zu wollen, was jedoch der eigentlichen Systematik der Art. 25 ff. widerspricht.

Am 12. Mai 2016 folgte die Empfehlung des Rates, dass die Wiedereinführung der Kontrollen nach Art. 29 i.V.m. Art. 25 erfolgen sollte (vgl. Art. 29 Abs. 2 S. 2). Die Wiedereinführung war dabei entsprechend der Regelung des Art. 29 Abs. 1 S. 1 auf sechs Monate befristet.<sup>7</sup> Auf Basis der Empfehlung wurden in Deutschland die Kontrollen sodann bis zum 12. November 2016 fortgesetzt.

In der Folgezeit wurden jeweils auf Basis von Mitteilungen der Europäischen Kommission und Empfehlungen des Rates die Kontrollen am 12. November 2016 um drei Monate, am 11. Februar 2017 um weitere drei Monate und erneut am 11. Mai 2017 um sechs Monate verlängert (vgl. Art. 29 Abs. 1 S. 2). In der letzten Empfehlung vom 11. Mai 2017 wurde zwar anerkannt, dass Griechenland große Fortschritte bei der Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen zur Außengrenzsicherung mache, jedoch hielten sich als Folge der Ereignisse aus dem Jahr 2015 immer noch nicht registrierte Flüchtlinge in Griechenland und entlang der Balkan-Route auf. Daher sei eine Fortsetzung der Kontrollen geboten.<sup>8</sup> Demnach stellt der Rat bei seiner Beurteilung, ob weiterhin außergewöhnliche Umstände vorliegen, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen gefährdet ist, augenscheinlich auch darauf ab, inwieweit ursprüngliche Mängel

---

<sup>6</sup> Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk (2016/140 (NLE)), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-275-EN-F1-1.PDF> (zuletzt abgerufen am 25.10.2017).

<sup>7</sup> COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2016/894 of 12 May 2016 setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0894> (zuletzt abgerufen am 25.10.2017).

<sup>8</sup> COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2017/818 of 11 May 2017 setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, abrufbar unter <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Decision%202017-818-Prolonging%20temporary%20internal%20border%20control.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.10.2017).

fortwirken. Dies gilt selbst dann, wenn die Mängel an den Außengrenzen eine Wiedereinführung nicht (mehr) rechtfertigen würden.

## **5. Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen über den 11. November 2017 hinaus**

Bereits im Mai 2017 brachte die Europäische Kommission zum Ausdruck, dass nach Ablauf der weiteren sechs Monate eine Rückkehr zum Schengen System angestrebt werde. Dementsprechend sollten die wiedereingeführten und mehrmals verlängerten Kontrollen an den Binnengrenzen zum 11. November 2017 eingestellt werden.<sup>9</sup>

Im Oktober 2017 hat Deutschland angekündigt, erneut die Grenzkontrollen basierend auf Art. 29 um weitere sechs Monate verlängern zu wollen. Terrorgefahr, Defizite beim Schutz der EU-Außengrenzen sowie illegale Migration innerhalb des Schengenraums wurden dabei zur Begründung der erneuten Verlängerung angeführt.<sup>10</sup> Da jedoch bei einer weiteren Verlängerung um sechs Monate die Maximaldauer von zwei Jahren des Art. 29 Abs. 1 S. 2 erreicht wäre, ist bei aktueller Gesetzeslage jedenfalls am 11. Mai 2018 mit einem Ende der Kontrollen zu rechnen. Eine Verlängerung darüber hinaus wäre lediglich bei einer Änderung des Schengener Grenzkodexes möglich.

## **6. Fazit**

Eine Wiedereinführung der Kontrollen der Binnengrenzen ist von der Konzeption des Schengener Grenzkodexes in den drei beschriebenen Szenarien möglich. Dabei ist nach dem Ultima-Ratio-Prinzip und der Festlegung von maximalen Zeiträumen eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass es sich um sehr begrenzt anzuwendende Ausnahmefälle handelt. Wie die Ausarbeitung gezeigt hat, sind im Zuge der Flüchtlingskrise in Europa alle drei Ausnahmetatbestände zur Anwendung gekommen. Dabei wurden jeweils die dort festgelegten zeitlichen Höchstgrenzen maximal ausgereizt. Die Analyse des festgelegten Verfahrens in Art. 25 ff. und der konkreten Mitteilungen, Empfehlungen und Pressemitteilungen im Zuge der Wiedereinführung in den vergangenen zwei Jahren zeigt jedoch, dass es sich letztlich rein um eine politische Entscheidung handelt. Denn die Tatbestände sind so offen formuliert, dass in der Gemengelage zwischen Kommission, Rat und den Mitgliedstaaten letztlich ein politischer Kompromiss zu finden ist. Jedoch schafft die Flüchtlingskrise zumindest gewisse Anhaltspunkte, die zukünftig die Auslegung der Tatbestandsmerkmale erleichtern könnte.

---

<sup>9</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 02.05.2017, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1146\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_en.htm) (zuletzt abgerufen am 25.10.2017).

<sup>10</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren vom 12.10.2017, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/10/verlaengerung-grenzkontrollen.html> (zuletzt abgerufen am 25.10.2017).