



Brüssel, den 28. Oktober 2015
(OR. en)

13464/15

FRONT 227
COMIX 522

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. Oktober 2015
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	C(2015) 7100 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 23.10.2015 zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2015) 7100 final.

Anl.: C(2015) 7100 final

Brüssel, den 23.10.2015
C(2015) 7100 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 23.10.2015

**zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich
wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen**

**gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener
Grenzkodex)**

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 23.10.2015

zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen

gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener
Grenzkodex)

1. EINLEITUNG

- (1) Gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union bietet die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.
- (2) Auf der Grundlage der Vorgängervorschrift des Artikels 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) erlassen.
- (3) Gemäß Erwägungsgrund 1 und Artikel 1 des Schengener Grenzkodexes soll die Verordnung sicherstellen, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden.
- (4) Artikel 20 des Schengener Grenzkodexes zufolge dürfen die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.
- (5) Titel III Kapitel II des Schengener Grenzkodexes hat die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zum Gegenstand.
- (6) Artikel 23 bildet den allgemeinen Rahmen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Nach Absatz 1 ist eine *ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit* in einem Mitgliedstaat eine materielle Voraussetzung für die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum.
- (7) Artikel 23a listet die Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf und bestimmt, dass diese nur als letztes Mittel eingesetzt werden kann. Dabei hat der Mitgliedstaat zu bewerten, inwieweit mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die

Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist. Bei der Durchführung dieser Bewertung trägt der Mitgliedstaat einerseits den voraussichtlichen Auswirkungen jeglicher Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit und andererseits den voraussichtlichen Auswirkungen Rechnung, die diese Maßnahme auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben wird.

- (8) Artikel 24 legt das Verfahren für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und Artikel 25 das besondere Verfahren für Fälle, die sofortiges Handeln erfordern, fest.
- (9) Nach Artikel 24 Absatz 4 kann die Kommission eine Stellungnahme insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen abgeben. Gemäß Artikel 25 Absatz 3 zweiter Unterabsatz finden die Bestimmungen des Artikels 24 Absatz 4 bei der Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern, entsprechende Anwendung. Diese Stellungnahme fußt auf den genannten Bestimmungen.
- (10) Artikel 26 regelt das besondere Verfahren im Falle außergewöhnlicher Umstände, unter denen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen, die in einem Evaluierungsbericht zu einem Mitgliedstaat benannt wurden, insgesamt gefährdet ist. Die besonderen Bestimmungen des Artikels 26 sind zu diesem Zeitpunkt nicht einschlägig und werden daher in dieser Stellungnahme nicht berücksichtigt.
- (11) Diese Stellungnahme betrifft die Entscheidungen Deutschlands und Österreichs zur Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen und zur Verlängerung dieser Kontrollen. Die analogen Entscheidungen Sloweniens werden hier nur erwähnt, um den Zusammenhang zu verdeutlichen. Eine Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser letzteren Entscheidungen ist nicht erforderlich, da Slowenien an der Binnengrenze zu Ungarn keine Kontrollen mehr durchführt. Die Entscheidung Ungarns vom 16. Oktober, ab 17. Oktober an der Binnengrenze zu Slowenien für die Dauer von zehn Tagen Grenzkontrollen wieder einzuführen, wird in einer gesonderten Stellungnahme geprüft.

2. SACHVERHALT

Deutschland

- (12) Am 13. September erhielt die Kommission eine Mitteilung der Bundesregierung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen und insbesondere an der Landgrenze zu Österreich für einen Zeitraum von 10 Tagen. Der Beschluss wurde mit dem außergewöhnlichen Zustrom von Personen in das deutsche Hoheitsgebiet begründet. Nach Einschätzung der Bundesregierung stellte dieser ungesteuerte und unkontrollierte Zustrom eine schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung dar. Mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollten eine angemessene Unterstützung der Neuankömmlinge und geordnetere Verfahren insbesondere bei der Registrierung gewährleistet werden. Am 22. September, d. h. 10 Tage nach Wiedereinführung der

Kontrollen an seinen Binnengrenzen unterrichtete Deutschland die Kommission gemäß Artikel 25 Absatz 3 über die Verlängerung dieser Maßnahme um weitere 20 Tage. Nach Auffassung der Bundesregierung hatte die schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung weiterhin Bestand, da der Druck an den deutschen Binnengrenzen anhielt. Am 9. Oktober unterrichtete die Bundesregierung die Kommission von einer zweiten Verlängerung um weitere 20 Tage ab dem 13. Oktober mit weitgehend unveränderter Begründung. Gleichzeitig kündigte die Bundesregierung ihre Absicht an, jede weitere Verlängerung der Binnengrenzkontrollen – je nachdem, wie sich die Situation weiterentwickelt – auf Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes zu stützen.

- (13) Nach der ersten Verlängerung forderte die Kommission bei den deutschen Behörden zusätzliche sachdienliche Informationen und Zahlen als Beleg für die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verlängerung an. Insbesondere erbat die Kommission Daten über die Zahl der Personen, die versuchen, über den entsprechenden EU-Binnengrenzabschnitt in das deutsche Hoheitsgebiet zu gelangen, und dort um internationalen Schutz nachsuchen, sowie alle verfügbaren Daten sowohl in Bezug auf die Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit als auch in Bezug auf die Organisation der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und ihre Auswirkungen auf den freien Personenverkehr.
- (14) Am 1. Oktober 2015 teilte die Bundesregierung mit, dass in diesem Jahr bis zum 22. September 2015 rund 527 000 Drittstaatsangehörige, vornehmlich aus Syrien, als Asylbegehrende registriert worden sind, während die Gesamtzahl der registrierten Asylbegehrenden im Vorjahr bei 239 000 lag. Allein zwischen dem 5. und dem 29. September 2015 reisten ungefähr 247 000 Flüchtlinge nach Deutschland ein. Täglich reisen derzeit zwischen 5 000 und 10 000 Flüchtlinge allein über die deutsch-österreichische Landgrenze in das Bundesgebiet ein. Die deutsch-österreichische Landgrenze bleibt damit der absolute Schwerpunkt. Viele dieser Drittstaatsangehörigen wurden in keinem anderen europäischen Land registriert und überprüft. Bisher liegen den deutschen Behörden zwar keine direkten Erkenntnisse vor, dass dschihadistische Gruppierungen die Flüchtlingsströme zielgerichtet zur Infiltration Deutschlands genutzt haben. Angesichts der hohen Anzahl einreisender Personen hält es die Bundesregierung jedoch für möglich, dass sich unter den Flüchtlingen auch Personen aus dem Bereich der Allgemeinkriminalität, Mitglieder militanter Gruppen oder Einzelpersonen extremistischer Gesinnung befinden können. Aus diesen Gründen erachtet die Bundesregierung eine Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen als notwendig, um ein geordnetes Verfahren bei der Registrierung und Überprüfung der Drittstaatsangehörigen zu ermöglichen. Ferner führt allein die hohe Anzahl der Neuankömmlinge zu einer Überbeanspruchung der verfügbaren Ressourcen, so dass es unter den Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen bereits zu Gewaltausbrüchen gekommen ist. Die Beeinträchtigung des freien Personenverkehrs sei auf das für die Sicherheit jeweils notwendige Maß beschränkt. Zwar seien Einschränkungen im grenzüberschreitenden Bahnverkehr mit Österreich (die direkte Zugverbindung zwischen Salzburg und München wurde am 17. September bis auf Weiteres ausgesetzt) möglich, aber bislang wurde davon abgesehen, den Grenzübertritt nur an bestimmten Grenzübergangsstellen an den Binnengrenzen zuzulassen.
- (15) Auch nach der zweiten Verlängerung ersuchte die Kommission die Bundesregierung um weitere, ausführlichere Angaben. In Bezug auf die mögliche Fortsetzung der

Kontrollen auf der Grundlage der Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes erinnerte die Kommission daran, dass hierzu eine Mitteilung nach Artikel 24 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes unter Angabe des Zeitpunkts und der Dauer der Wiedereinführung, der zugelassenen Grenzübergangsstellen und gegebenenfalls der von anderen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen erforderlich ist. Am 13. Oktober wiederholte die Bundesregierung die obengenannten Argumente in Bezug auf die mit der hohen Zahl an Neuankömmlingen, die vorher nicht in einem anderen Mitgliedstaat registriert und überprüft wurden, verbundenen Sicherheitsdefizite und aktualisierte die vorher übermittelten Zahlen. Demnach wurden vom 1. Januar bis zum 13. Oktober 2015 insgesamt rund 641 500 Drittstaatsangehörige als Asylbegehrende registriert, 64 000 davon allein in den ersten zwei Oktoberwochen. Allein im Zeitraum vom 5. September bis zum 13. Oktober 2015 reisten rund 386 000 Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland ein. An der deutsch-österreichischen Landgrenze werden weiterhin täglich zwischen 5000 und 10 000 Migranten bei der Einreise festgestellt. Ferner wies die Bundesregierung auf die Mehrbelastung der Polizei hin, die aufgrund veränderter Prioritäten nicht mehr in der Lage sei, andere Polizeiaufgaben vollumfänglich zu erfüllen. Die Bundesregierung hob auch hervor, dass die deutschen Sicherheitsbehörden Hinweise auf Personen erhalten haben, die in Verbindung zu militanten Gruppen in Krisenregionen gestanden oder für diese gekämpft haben sollen. Schließlich räumte die Bundesregierung ein, dass Einschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr zwar möglich seien, sich die Kontrollen an den Binnengrenzen regional und in ihrer Intensität auf das für die Gewährleistung der Sicherheit erforderliche Maß beschränkten.

Österreich

- (16) Am 15. September erhielt die Kommission eine Mitteilung der österreichischen Bundesregierung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von 10 Tagen mit Wirkung vom 16. September 2015. Schwerpunkt der wieder eingeführten Grenzkontrollen an den österreichischen Binnengrenzen waren die österreichisch-ungarische Landgrenze, aber auch die Landgrenzen zu Italien, Slowenien und der Slowakei. Begründet wurde der Beschluss mit den enormen Migrationsströmen nach und über Österreich, die eine schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstellten. Am 25. September erhielt die Kommission eine Mitteilung der Bundesregierung, wonach die Maßnahme im Einklang mit Artikel 25 Absatz 3 mit Wirkung vom 26. September 2015 wegen der unveränderten Lage um weitere 20 Tage verlängert wurde. Allein am Wochenende vom 18. bis 21. September waren 33 000 Migranten ins österreichische Hoheitsgebiet eingereist. Österreich musste alle verfügbaren Ressourcen mobilisieren, um ordnungsgemäße Aufnahmebedingungen und medizinische Hilfe sicherzustellen, was alle Beteiligten vor immense Herausforderungen stellte.
- (17) Die Kommission forderte auch von Österreich (analog zu dem unter Randnummer 13 erwähnten Ersuchen an Deutschland) zusätzliche Informationen an.
- (18) Am 2. Oktober 2015 teilte die Bundesregierung in ihrer Antwort mit, dass zwischen 5. September und 1. Oktober 2015 an den süd-östlichen Landgrenzen Österreichs insgesamt 194 467 Personen aufgegriffen wurden, von denen 7080 einen Antrag auf internationalen Schutz in Österreich gestellt haben. Diese exorbitanten Zahlen

belegen nach Auffassung der Bundesregierung die Notwendigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den österreichischen Binnengrenzen. Die Bundesregierung wies auch auf die Heranziehung unterschiedlicher Ressourcen vom Bundesheer bis zu NRO hin, um die mit der Versorgung der Neuankömmlinge verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Zudem deutete die Analyse der Lage in der Grenzregion darauf hin, dass der Ansturm von Flüchtlingen Richtung Österreich ungebrochen anhalten werde.

- (19) Österreich betonte, dass die Wiedereinführung nur begrenzte Auswirkungen auf den freien Personenverkehr nach sich gezogen habe, was auch an dem Umstand deutlich werde, dass an den betroffenen Landgrenzen zu Ungarn und Slowenien lediglich 329 Zurückweisungen erfolgt seien. An den übrigen Landgrenzen sowie an den internationalen Flughäfen wurden bislang keine zusätzlichen Kontrollen durchgeführt. Bei den Beschlüssen, vorübergehend Autobahnen zu sperren oder internationale Züge anzuhalten, habe es sich um Ausnahmemaßnahmen gehandelt, um die körperliche Unversehrtheit der Flüchtlinge und der heimischen Bevölkerung zu schützen (um Unfälle mit Personen zu verhindern, die sich zu Fuß auf Autobahnen oder Zugschienen bewegten). Diese Maßnahmen standen nicht im Zusammenhang mit den Grenzkontrollen.
- (20) Am 15. Oktober setzte die österreichische Bundesregierung die Kommission von ihrer Entscheidung in Kenntnis, die Kontrollen an den österreichischen Binnengrenzen um weitere 20 Tage zu verlängern. Begründet wurde die Verlängerung damit, dass an der süd-östlichen Landesgrenze nach wie vor Drittstaatsangehörige aufgegriffen würden. Zwischen dem 5. September und 8. Oktober seien 238 485 Personen aufgegriffen worden, von denen 9017 internationalen Schutz beantragt hätten. Österreich hält die Verlängerung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit, zur Vermeidung einer anhaltenden Überbeanspruchung der Polizei, Rettungsdienste und öffentlichen Infrastruktur und zur Wahrnehmung der Aufgaben der österreichischen Bundespolizei an den Binnengrenzen für erforderlich. Gleichzeitig kündigte die Bundesregierung ihre Absicht an, jede weitere Verlängerung der Binnengrenzkontrollen – je nachdem, wie sich die Situation weiterentwickelt – auf Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes zu stützen.

Slowenien

- (21) Am 16. September erhielt die Kommission eine Mitteilung der slowenischen Regierung über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den slowenischen Binnengrenzen und insbesondere an der Landgrenze zu Ungarn mit Wirkung vom 17. September 2015 für einen Zeitraum von 10 Tagen. Die slowenischen Behörden machten geltend, dass unkontrollierbare Migrationsströme in der Region in Verbindung mit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich eine schwerwiegende Bedrohung der nationalen Sicherheit Sloweniens darstellten. Am 25. September unterrichtete Slowenien die Kommission gemäß Artikel 25 Absatz 3 über die Verlängerung dieser Maßnahme um weitere 20 Tage mit Wirkung vom 27. September, da sich die Lage in dem Gebiet im Hinblick auf die irregulären Migrationsströme nicht geändert hatte und die übrigen Länder in der Region keine Maßnahmen ergriffen hatten, die auf eine Änderung der Lage hindeuten würden.

- (22) Die Kommission forderte auch von den slowenischen Behörden (analog zu den unter Randnummern 13 und 17 erwähnten Ersuchen an Deutschland und Österreich) zusätzliche Informationen an.
- (23) In ihrer Antwort vom 5. Oktober 2015 verwiesen die slowenischen Behörden auf die Gesamtlage in der Region, die durch einen anhaltenden Druck an den ungarischen Außen- und den österreichischen Binnengrenzen geprägt sei, wie an der illegalen Einreise von 33 000 Personen nach Österreich binnen eines sehr kurzen Zeitraums deutlich werde. Diese Zahl sowie die gleichzeitigen Maßnahmen der Nachbarländer, insbesondere die Verlängerung der Kontrollen an den österreichischen Binnengrenzen und das Vorhaben Ungarns zum Bau eines Grenzzauns und eine Analyse der Sicherheitslage rechtfertigen nach slowenischer Sicht eine Beibehaltung der Kontrollen an den Binnengrenzen für weitere 20 Tage, da ein bedeutender Teil des Migrantstroms an die slowenische Grenze umgelenkt werden könnte. Ihre Aufhebung würde dazu führen, dass der Druck auf die Binnengrenzen weiter zunimmt. In den ersten 10 Tagen nach Wiedereinführung der Grenzkontrollen wurden an der Grenze zu Ungarn 1918 Fahrzeuge und 5615 Personen kontrolliert. In 15 Fällen wurde die Einreise verweigert, und Suchanfragen ergaben 39 Treffer im SIS und einen Treffer bei Interpol. In 80 Fällen wurden repressive Maßnahmen ergriffen und in sechs Fällen stellte die Polizei gefälschte Papiere fest. Zwischen dem 17. und dem 26. September 2015 beantragten drei Personen internationalen Schutz. Was die Auswirkungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf den freien Personenverkehr anbelangt, so führen die slowenischen Behörden an, dass die Kontrollen die normalen Verkehrsströme nicht beeinträchtigt hätten und der reibungslose Grenzübertritt für Bona-fide-Reisende gewährleistet bleibe, wie das Fehlen einschlägiger Beschwerden zeige.
- (24) Am 16. Oktober 2015 teilte die slowenische Regierung der Kommission mit, dass sie keine Verlängerung der Binnengrenzkontrollen nach dem 16. Oktober beabsichtige.

3. STELLUNGNAHME

- (25) Die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf die in den Mitteilungen Deutschlands und Österreichs über die vorübergehende Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen angegebenen Informationen, auf die Informationen, die von den nationalen Behörden in Beantwortung der Schreiben der Kommission (vgl. Randnummern 12, und 17) mitgeteilt wurden, sowie auf sonstige der Kommission vorliegende Informationen.
- (26) Die Kommission begrüßt die Entscheidung der slowenischen Regierung, die Kontrollen an der Binnengrenze zu Ungarn ab dem 16. Oktober einzustellen.
- (27) Im Folgenden wird geprüft, inwieweit die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen in Deutschland und Österreich notwendig und die durchgeführten Kontrollen verhältnismäßig waren.

Deutschland

- (28) Die Entscheidung Deutschlands zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wurde mit einer ernststen Gefahr für die innere Sicherheit und die öffentliche Ordnung aufgrund des außergewöhnlichen Zustroms von um

internationalen Schutz nachsuchenden Personen begründet, die ungesteuert nach Deutschland einreisen, oft ohne die erforderlichen Ausweisdokumente und/oder ohne nach ihrer Erstankunft in der EU ordnungsgemäß in Eurodac erfasst worden zu sein.

- (29) Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Deutschland war dazu gedacht, die Kontrolle über die außergewöhnlich hohe Zahl von ankommenden Personen mit Mitteln aufrechtzuerhalten, die nach nationalem und EU-Recht angesichts der Tatsache zulässig sind, dass die meisten dieser Personen nicht in einem anderen EU-Mitgliedstaat registriert wurden und die nicht erfolgte Registrierung dieser Personen in Anbetracht des massiven Zustroms zu einem Sicherheitsdefizit geführt hat. Dieses Ziel sollte insbesondere durch eine den Aufnahmekapazitäten gemäße Steuerung des Zustroms erreicht werden.
- (30) Hinsichtlich der von der deutschen Regierung angedeuteten Möglichkeit, unter den Bona-fide-Asylbegehrenden könnten sich auch radikalisierte Personen befinden, von denen eine Gefahr in Verbindung mit organisierter Kriminalität oder Terrorismus ausgeht, ist die Kommission der Ansicht, dass dies genauer belegt werden muss, bevor von einer ernsthaften Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit ausgegangen werden kann, z. B. durch die Quantifizierung der Hinweise auf Personen, die mit militanten Gruppen in den Krisenregionen in Kontakt gestanden oder für sie gekämpft haben könnten. Das Bestehen einer solchen Möglichkeit unterstreicht jedoch die Notwendigkeit, alle betroffenen Personen zu registrieren, was unter den gegenwärtigen außergewöhnlichen Umständen nicht anders erreicht werden kann.
- (31) Es ist anzuerkennen, dass die zunehmende Belastung der Polizeikräfte zu einer Verschiebung der Prioritäten geführt hat und die Polizei nur noch eingeschränkt in der Lage ist, andere polizeiliche Aufgaben im bisherigen Umfang wahrzunehmen.
- (32) Den verfügbaren Informationen zufolge ließ die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Deutschland die Rechte der Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, unberührt.
- (33) Zwar waren sich die Gesetzgebungsorgane der EU im Jahr 2013 darin einig¹, dass die Migrationsströme an sich nicht die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen, doch hat nach Auffassung der Kommission allein die Zahl der um internationalen Schutz nachsuchenden Personen, die in das deutsche Hoheitsgebiet einreisen, tatsächlich zu einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit geführt, so dass die Anwendung der außerordentlichen Maßnahmen im Rahmen des Schengener Grenzkodexes gerechtfertigt ist. Die Angaben über den kontinuierlichen täglichen Zustrom von Personen, die in Deutschland um internationalen Schutz nachsuchen, bestätigen dies.
- (34) Die Entscheidungen der Bundesregierung zur Wiedereinführung und zur Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen waren daher eine angemessene Reaktion auf die Gefahr für die innere Sicherheit und öffentliche Ordnung, die von

¹ Gemäß Erwägungsgrund 5 der Verordnung Nr. 1051/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 sollte „Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen nicht von vornherein als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden.“

dem unkontrollierten Zustrom einer außergewöhnlich hohen Zahl von Personen ohne Ausweispapiere bzw. mit unzureichenden Ausweispapieren sowie von der Gefährdung in Verbindung mit organisierter Kriminalität und Terrorismus ausging. Diese Entscheidungen waren daher notwendig.

- (35) Diese Maßnahmen werden auch im Hinblick auf die Straffung der Verfahren für die Registrierung und die Aufnahme von Personen, die mit der Absicht einreisen, um internationalen Schutz nachzusuchen, als verhältnismäßig angesehen. Die von den Kontrollen betroffenen Grenzen entsprechen den ermittelten Migrationsrouten und Bedrohungen, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Grenzabschnitten liegt. Die Art der Kontrollen beeinträchtigt die normalen Verkehrsströme nur soweit erforderlich, da die Kontrollen gezielt durchgeführt werden. Die vorübergehende Aussetzung der direkten Bahnverbindung zwischen Salzburg und München erscheint nicht als unverhältnismäßig, da München auch mit anderen Verkehrsmitteln oder über indirekte Zugverbindungen erreichbar ist, sie sollte jedoch zeitlich auf das erforderliche Maß beschränkt sein.
- (36) Der Kommission liegen bislang keine Beschwerden von Bürgern über die Art und Weise vor, wie die Grenzkontrollen in der Praxis durchgeführt werden. Offenbar hat sich Deutschland bemüht, die negativen Auswirkungen für Bona-fide-Reisende und die normalen Verkehrsströme zu begrenzen, indem nur gezielte Kontrollen durchgeführt werden. Die Gesamtzahl, der Ort und die Häufigkeit der Kontrollen scheinen den freien Personenverkehr in den betreffenden Gebieten nicht zu beeinträchtigen.

Österreich

- (37) Die Entscheidung Österreichs zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wurde mit einer schwerwiegenden Bedrohung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung aufgrund des außergewöhnlichen Zustroms von Personen begründet, die um internationalen Schutz nachsuchen und ungesteuert – vielfach ohne die erforderlichen Ausweisdokumente oder ohne nach ihrer Erstkunft in der EU in Eurodac erfasst worden zu sein – nach Österreich einreisen.
- (38) Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen war dazu gedacht, die Kontrolle über die außergewöhnlich hohe Zahl der in Österreich eintreffenden Personen mit Mitteln aufrechtzuerhalten, die nach nationalem und EU-Recht angesichts der Tatsache zulässig sind, dass die meisten dieser Personen nicht in einem anderen EU-Mitgliedstaat registriert wurden und die nicht erfolgte Registrierung dieser Personen in Anbetracht des massiven Zustroms und der hohen Beanspruchung der Aufnahme- und Beförderungsinfrastruktur zu einem Sicherheitsdefizit geführt hat.
- (39) Den vorliegenden Informationen zufolge hat sich die Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Österreich nicht negativ auf die Rechte der um internationalen Schutz nachsuchenden Personen ausgewirkt.
- (40) Zwar waren sich die Gesetzgebungsorgane der EU im Jahr 2013 darin einig², dass Migrationsströme an sich keine Rechtfertigung für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen darstellen, doch hätte der massive Zustrom von Personen, die in das Hoheitsgebiet der Republik Österreich mit dem Ziel einreisen,

² Siehe Fußnote 1.

dort um internationalen Schutz nachzusuchen oder in andere EU-Staaten weiterzureisen, nach Auffassung der Kommission tatsächlich zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit führen können, so dass die Anwendung der im Rahmen des Schengener Grenzkodexes verfügbaren außerordentlichen Maßnahmen gerechtfertigt scheint. Dies wird durch die vorgelegten Informationen zum täglichen Zustrom von Neuankömmlingen in Österreich bestätigt.

- (41) Angesichts der vorstehenden Ausführungen stellte die Entscheidung zur Wiedereinführung der Grenzkontrollen eine angemessene Antwort auf die Gefährdung dar, die für die innere Sicherheit und die öffentliche Ordnung festgestellt wurde und die sich aus dem ungeordneten Zustrom einer außergewöhnlich hohen Zahl von Personen ohne Ausweispapiere bzw. mit unzureichenden Ausweispapieren ergab. Diese Entscheidung war daher notwendig.
- (42) Österreichs Entscheidungen, die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen um jeweils 20 Tage zu verlängern, war angesichts der anhaltenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit durch die Einreise einer kontinuierlich sehr hohen Zahl von Personen notwendig. Unabhängig davon, ob diese Personen im österreichischen Hoheitsgebiet bleiben, müssen die österreichischen Behörden diese hohe Zahl von Neuankömmlingen bewältigen, von der in der Tat, zumindest für einen bestimmten Zeitraum, eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit ausgehen kann.
- (43) Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen kann durchaus dazu beitragen, eine anhaltende Überbeanspruchung der Polizeikräfte, Rettungsdienste und der öffentlichen Infrastruktur zu vermeiden.
- (44) Die österreichischen Maßnahmen werden auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt als angemessen betrachtet. Die von den Kontrollen betroffenen Binnengrenzen entsprechen den festgestellten Migrationsrouten und Gefährdungen, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Abschnitten der Landgrenzen liegt. Die Art der Kontrollen beeinträchtigt den normalen Verkehrsfluss nur im notwendigen Umfang, da die Kontrollen gezielt durchgeführt werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

- (45) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Deutschland und Österreich sowie deren Verlängerungen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex standen.

- (46) Die Kommission weist darauf hin, dass diese Stellungnahme in Bezug auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit etwaiger weiterer Verlängerungen unbeachtlich ist. Nach Artikel 25 Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes darf der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 25 beibehalten werden können, höchstens zwei Monate betragen. Jede Fortsetzung der Grenzkontrollen nach Artikel 23 und 24 des Schengener Grenzkodexes bedarf einer vorhergehenden Mitteilung gemäß Artikel 24 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes.

Geschehen zu Brüssel am 23.10.2015

Für die Kommission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Mitglied der Kommission

