

# Anonymisierte Fassung

-1158388-

C-369/20 - 1

## Rechtssache C-369/20 Vorabentscheidungsersuchen

### Eingangsdatum:

5. August 2020

### Vorlegendes Gericht:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich)

### Datum der Vorlageentscheidung:

23. Juli 2020

### Beschwerdeführer:

NW

### belangte Behörde:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

---

[OMISSIS]

Landesverwaltungsgericht  
Steiermark  
[OMISSIS] Graz [OMISSIS]

[OMISSIS]

Ggst.: NW,

Übertretungen PassG

### A n t r a g

auf

### V o r a b e n t s c h e i d u n g

gemäß Art 267 AEUV

DE

Parteien des Ausgangsverfahrens [OMISSIS]:

- a) Beschwerdeführer: NW  
[OMISSIS] Amsterdam  
Niederlande
- b) belangte Behörde: Bezirkshauptmannschaft Leibnitz  
[OMISSIS] Leibnitz

**[Or. 2]**

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark hat [OMISSIS] im Verfahren über die Beschwerde des Herrn NW gegen das Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, [OMISSIS] vom 7.11.2019, den

**B E S C H L U S S**

gefasst:

I. Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art 267 AEUV folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt:

1. **Steht das Unionsrecht innerstaatlichen Rechtsvorschriften entgegen, mit denen durch eine Aneinanderreihung von innerstaatlichen Verordnungen eine Kumulation von Verlängerungszeiträumen erzeugt wird und dadurch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen über die zeitlichen Beschränkungen einer Zweijahresfrist des Art 25 und Art 29 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) hinaus und ohne einen entsprechenden Durchführungsbeschluss des Rates nach Art 29 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) ermöglicht wird?**
2. **Ist das in Art 21 Abs 1 AEUV und Art 45 Abs 1 EU-Grundrechtecharta festgelegte Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, insbesondere im Lichte des in Art 22 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) niedergelegten Grundsatzes der Abwesenheit von Personenkontrollen an den Binnengrenzen, so [Or. 3] auszulegen, dass dieses das Recht umfasst, an den Binnengrenzen keinen Personenkontrollen unterworfen zu werden, vorbehaltlich der in den Verträgen und insbesondere der 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) genannten Bedingungen und Ausnahmen?**

**3. Wenn Frage 2 bejaht wird:**

**Sind Art 21 Abs 1 AEUV und Art 45 Abs 1 EU-Grundrechtecharta im Lichte der praktischen Wirksamkeit des Freizügigkeitsrechts dahingehend auszulegen, dass diese der Anwendung einer nationalen Regelung entgegenstehen, die eine Person bei Androhung einer verwaltungsstrafrechtlichen Sanktion verpflichtet, bei der Einreise über die Binnengrenzen einen Reisepass oder einen Personalausweis vorzuzeigen, auch wenn die spezifische Kontrolle an den Binnengrenzen den Bestimmungen des Unionsrechts entgegensteht?**

II. [OMISSIS] [Aussetzung des Verfahrens]

**B e g r ü n d u n g**

**I.**

Sachverhaltsdarstellung und Verfahrensgang:

Mit dem angefochtenen Straferkenntnis von 07.11.2019 wurde dem Beschwerdeführer zur Last gelegt, anlässlich einer Einreise in das Bundesgebiet Österreichs die österreichische Bundesgrenze überschritten zu haben, ohne ein gültiges Reisedokument mitzuführen. Dadurch habe der Beschwerdeführer gegen § 2 Abs 1 Paßgesetz [OMISSIS] [Fundstelle] verstoßen und wurde über ihn gemäß § 24 Abs 1 Paßgesetz eine Geldstrafe von € 36,00 verhängt. Der dem [Or. 4] Beschwerdeführer zur Last gelegte Tatbestand wurde durch Polizeibeamte der LPD Steiermark [OMISSIS] der Behörde am 06.09.2019 [OMISSIS] zur Anzeige gebracht. Mit Strafverfügung vom 09.09.2019 wurde dem Beschwerdeführer sodann die Übertretung des § 2 Abs 1 Paßgesetz angelastet. In dem am 23.09.2019 erhobenen Einspruch gegen die Strafverfügung gab der Beschwerdeführer an, durch die Rechtswidrigkeit der durchgeführten Grenzkontrolle – da für die durchgeführte Amtshandlung keine entsprechende Rechtsgrundlage nach dem Titel III der VO (EU) 2016/399 besteht und die Amtshandlung, sowie die Strafverfügung – in seinem Recht auf Freizügigkeit nach Art 21 Abs 1 AEUV iVm Art 22 VO (EU) 2016/2099 verletzt zu sein.

Nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung vor dem Landesverwaltungsgericht Steiermark am 04.06.2020 ist [OMISSIS] von nachstehendem entscheidungsrelevanten Sachverhalt auszugehen:

Der Beschwerdeführer wollte zum Tatzeitpunkt des 29.08.2019 über die Grenzübergangsstelle Spielfeld in das Bundesgebiet Österreichs einreisen. Inspektor GFP CO führte im Zuge seiner Tätigkeit an der Grenzübergangsstelle eine Grenzkontrolle durch, welche ebenso die Kontrolle des Reisepasses beinhaltete. Im Zuge dieser Grenzkontrolle wurden stichprobenartig

Fahrzeuginsassen nach ihren Reisedokumenten kontrolliert, so auch der Beschwerdeführer. Bei Aufforderung des Inspektor GFP CO an den Beschwerdeführer auf Vorzeigen des Reisepasses erfragte der Beschwerdeführer, ob es sich um eine Grenzkontrolle oder eine Identitätskontrolle handelt. Nach Beantwortung durch GFP CO, dass es sich um eine Grenzkontrolle handelt, wies der Beschwerdeführer sich sodann mit seinem Führerschein aus, da dieser der Meinung war, dass die Grenzkontrollen zu diesem Zeitpunkt unionsrechtswidrig seien. Auch nach mehrmaliger Aufforderung des Inspektor GFP CO und die in Kenntnissetzung des Beschwerdeführers, dass er gegen das Paßgesetz verstoße, wies der Beschwerdeführer keinen Reisepass vor. Daher beendete Inspektor GFP CO die Amtshandlung, welche in etwa 15 Minuten in Anspruch nahm, und verwies auf eine folgende Anzeige. [Or. 5]

## II.

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

### 1. Bestimmungen des Unionsrechtes:

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

#### *Art 22*

#### ***Überschreiten der Binnengrenzen***

*Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.*

#### *Art 25*

#### ***Allgemeiner Rahmen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen***

- (1) *Ist im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht, so ist diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 30 Tage oder für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, wenn ihre Dauer den Zeitraum von 30 Tagen überschreitet, gestattet. Die vorübergehende Kontrolle an den Binnengrenzen darf in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen, das zur Bewältigung der ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.*

- (2) *Kontrollen an den Binnengrenzen werden nur als letztes Mittel und im Einklang mit den Artikeln 27, 28 und 29 wiedereingeführt. Wird ein Beschluss zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 27, 28 oder 29 in Betracht gezogen, so sind die in Art 26 beziehungsweise 30 genannten Kriterien in jedem einzelnen Fall zu Grunde zu legen.*
- (3) *Hält die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit in dem betreffenden Mitgliedstaat über den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Zeitraum hinaus an, so kann dieser Mitgliedstaat die Kontrollen an seinen Binnengrenzen unter Zugrundelegung [Or. 6] der in Artikel 26 genannten Kriterien und gemäß Artikel 27 aus den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Gründen und unter Berücksichtigung neuer Umstände für weitere Zeiträume von höchstens 30 Tagen verlängern.*
- (4) *Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, einschließlich etwaiger Verlängerungen nach Absatz 3 dieses Artikels, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Artikel 29 vor, so kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Artikel 29 Absatz 1 auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.*

#### **Artikel 26**

##### ***Kriterien für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen***

*Beschließt ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 25 oder Artikel 28 Absatz 1 als letztes Mittel die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an einer oder an mehreren seiner Binnengrenzen oder an bestimmten Abschnitten der Binnengrenzen oder eine Verlängerung dieser Wiedereinführung, so bewertet er, inwieweit mit einer derartigen Maßnahme der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen Maßnahmen und der Bedrohung gewahrt ist. Bei der Durchführung dieser Bewertungen trägt der Mitgliedstaat insbesondere folgenden Gesichtspunkten Rechnung:*

- a) *den voraussichtlichen Auswirkungen jeglicher Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit, einschließlich als Folge von terroristischen Zwischenfällen oder Bedrohungen sowie durch organisierte Kriminalität;*
- b) *den voraussichtlichen Auswirkungen, die diese Maßnahme auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben wird.*

#### **Artikel 27**

***Bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen anzuwendendes Verfahren nach Artikel 25***

- (1) *Beabsichtigt ein Mitgliedstaat die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 25, so teilt er dies den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung mit, oder innerhalb einer kürzeren Frist, wenn die [Or. 7] Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern, weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden. Hierzu übermittelt der Mitgliedstaat folgende Angaben:*
- a) die Gründe für die geplante Wiedereinführung, einschließlich sämtlicher sachdienlichen Daten zu den Ereignissen, die eine ernsthafte Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit darstellen;*
  - b) den Umfang der geplanten Wiedereinführung mit Angabe des Abschnitts/der Abschnitte der Binnengrenzen, an dem/denen die Kontrollen wieder eingeführt werden sollen;*
  - c) die Bezeichnungen der zugelassenen Grenzübergangsstellen;*
  - d) den Zeitpunkt und die Dauer der beabsichtigten Wiedereinführung;*
  - e) gegebenenfalls die von anderen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen.*

*Eine Mitteilung nach Unterabsatz 1 kann auch durch zwei oder mehr Mitgliedstaaten gemeinsam erfolgen.*

*Erforderlichenfalls kann die Kommission bei dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. den betreffenden Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen anfordern.*

- (2) *Die in Absatz 1 genannten Informationen sind dem Europäischen Parlament und dem Rat zur gleichen Zeit zu übermitteln, zu der sie den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission gemäß Absatz 1 übermittelt werden.*
- (3) *Der Mitgliedstaat, der eine Mitteilung gemäß Unterabsatz 1 macht, kann, sofern dies erforderlich ist und seinem nationalen Recht entspricht, beschließen, Teile dieser Information als Verschlusssache einzustufen. Diese Einstufung schließt nicht aus, dass dem Europäischen Parlament von der Kommission Informationen zur Verfügung gestellt werden. Die Übermittlung und Behandlung der dem Europäischen Parlament nach diesem Artikel übermittelten Informationen und Dokumente erfolgt gemäß den Regeln für die Weiterleitung und Behandlung von Verschlusssachen, die zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission gelten.*

- (4) *Im Anschluss an die Mitteilung durch den betreffenden Mitgliedstaat nach Absatz 1 und im Hinblick auf die Konsultationen gemäß Absatz 5 kann die Kommission oder jeder andere Mitgliedstaat unbeschadet des Artikel 72 AEUV eine Stellungnahme abgeben.*

*Hat die Kommission aufgrund der in der Mitteilung enthaltenen Informationen oder aufgrund anderer erhaltener Informationen Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen oder hält sie eine Konsultation zu [Or. 8] bestimmten Aspekten der Mitteilung für zweckmäßig, so gibt sie eine dahingehende Stellungnahme ab.*

- (5) *Die in Absatz 1 genannten Angaben sowie jegliche Stellungnahme der Kommission oder eines Mitgliedstaats nach Absatz 4 sind Gegenstand einer Konsultation, gegebenenfalls einschließlich gemeinsamer Sitzungen zwischen dem Mitgliedstaat, der die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen beabsichtigt, den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere jenen, die von der solchen Maßnahme unmittelbar betroffen sind, und der Kommission; Ziel dieser Konsultationen ist es, gegebenenfalls 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 der inneren Sicherheit stehen.*
- (6) *Die in Absatz 5 genannte Konsultation findet mindestens zehn Tage vor dem geplanten Zeitpunkt der Grenzkontrollen statt.*

## **Artikel 28**

### **Besonderes Verfahren für Fälle, die sofortiges Handeln erfordern**

- (1) *Ist aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat 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.*
- (2) *Führt ein Mitgliedstaat an den Binnengrenzen wieder Kontrollen ein, so teilt er dies gleichzeitig den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mit; er macht die Angaben gemäß Artikel 27 Absatz 1 einschließlich der Gründe, die eine Inanspruchnahme des in dem vorliegenden Artikel beschriebenen Verfahrens rechtfertigen. Nach Erhalt einer solchen Mitteilung kann die Kommission die anderen Mitgliedstaaten sofort konsultieren.*
- (3) *Dauert die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über den in Absatz 1 dieses Artikels genannten Zeitraum an, so kann der Mitgliedstaat beschließen, die Kontrollen an den Binnengrenzen für verlängerbare Zeiträume von höchstens 20 Tagen zu verlängern. Der*

*betreffende Mitgliedstaat berücksichtigt die in Artikel 26 genannten Kriterien, einschließlich einer aktualisierten Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, sowie etwaiger neuer Umstände.*

*Im Falle einer derartigen Verlängerung finden die Bestimmungen von Artikel 27 Absätze 4 und 5 entsprechende Anwendung, und die Konsultation findet [Or. 9] unverzüglich nach der Mitteilung des Beschlusses über die Verlängerung an die Kommission und an die Mitgliedstaaten statt.*

- (4) *Unbeschadet des Artikels 25 Absatz 4 beträgt der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, ausgehend vom ursprünglichen Zeitraum nach Absatz 1 des vorliegenden Artikels und etwaiger Verlängerungen nach Absatz 3 des vorliegenden Artikels höchstens zwei Monate.*
- (5) *Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament unverzüglich über die nach diesem Artikel erfolgten Mitteilungen.*

#### **Artikel 29**

#### **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 21 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 21 Absatz 1, die festgestellte ernsthafte Bedrohung nicht wirksam verringern können, empfehlen, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten beschließen, an allen oder bestimmten Abschnitten ihre 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.*



*Die Empfehlung des Rates enthält zumindest die Angaben nach Artikel 27 Absatz 1 Buchstaben a bis e.*

*Der Rat kann unter den Bedingungen und Verfahren dieses Artikels eine Verlängerung empfehlen. [Or. 10]*

*Bevor ein Mitgliedstaat nach diesem Absatz Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen wieder einführt, teilt er dies den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Kommission mit.*

- (3) *Setzt ein Mitgliedstaat die in Absatz 2 genannte Empfehlung nicht um, so 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 Kontrollen an den Binnengrenzen bewertet werden.*

- (4) *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 Absatz 2 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 genannten Verfahren erlassen. Innerhalb von 14 Tagen nach der Annahme solcher Empfehlungen legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Empfehlung im Einklang mit Absatz 2 dieses Artikels vor.*
- (5) *Dieser Artikel lässt die Maßnahmen unberührt, die die Mitgliedstaaten im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nach den Artikeln 25, 27 und 28 erlassen können.*

## 2. Bestimmungen des nationalen Rechts:

**Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [OMISSIS] [Fundstelle]**

### **Ausreise und Einreise**

§ 2. (1) Österreichische Staatsbürger (Staatsbürger) bedürfen zur Ausreise aus dem Bundesgebiet und zur Einreise in dieses eines gültigen Reisedokumentes (Reisepaß oder Paßersatz), soweit nicht etwas anderes durch zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmt wird oder internationalen Gepflogenheiten entspricht. [OMISSIS] [hier nicht relevanter Sonderfall] [Or. 11]

(2) [OMISSIS] [hier nicht relevanter Sonderfall]

### **Strafbestimmungen**

§24. (1) Wer

1. rechtswidrig ein- oder ausreist (§ 2),
2. [OMISSIS]
3. [OMISSIS] [die Nrn. 2 und 3 betreffen hier nicht relevante Fälle]

begeht, sofern die Tat nicht eine gerichtlich strafbare Handlung darstellt, eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis zu 2 180 Euro oder mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen zu bestrafen. Im Wiederholungsfall sind bei Vorliegen erschwerender Umstände Geldstrafe und Freiheitsstrafe nebeneinander zu verhängen.

(2) [OMISSIS] [Zuständigkeitsregelung]

### **Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, 09.05.2019, BGBl. II Nr. 114/2019:**

Auf Grund des § 10 Abs. 2 des Grenzkontrollgesetzes (GrekoG), [OMISSIS] [Fundstelle] wird verordnet:

§ 1. Zur Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit dürfen in der Zeit vom 13. Mai 2019, 00.00 Uhr, bis 13. November 2019, 24.00 Uhr, die Binnengrenzen zur Republik Slowenien und zu Ungarn im Verkehr zu Lande nur an Grenzübergangsstellen überschritten werden. **[Or. 12]**

§ 2. Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 13. November 2019 außer Kraft.

[OMISSIS] [Name des Ministers]

### **III.**

3. Das Landesverwaltungsgericht Steiermark bestimmen Zweifel über die Unionsrechtskonformität der Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl. II Nr. 114/2019, und einer darauf beruhenden Anwendung des § 24 Abs 1 PassG dazu, ein Ersuchen um Vorabentscheidung an den Gerichtshof der Europäischen Union zu richten.
4. Voraussetzung der Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art 267 AEUV ist, dass das vorliegende Gericht die Entscheidung der Vorabentscheidungsfrage für erforderlich, d. h. für entscheidungserheblich hält. Darüber hat das vorliegende Gericht in eigener Zuständigkeit zu entscheiden

(EuGH, Rs C-348/89, *Mecanarte*, Slg. 1991, I-3277, ECLI:EU:C:1991:278, Rn 47). Da im vorliegenden Fall die Revision gegen die zu erlassende Entscheidung nicht von Gesetzes wegen ausgeschlossen ist, ist das Landesverwaltungsgericht gemäß Art 267 Abs 2 AEUV vorlageberechtigt [OMISSIS].

Die Frage der Auslegung der Art 25 und 29 Schengener Grenzkodex (im Folgenden SGK) ist aus nachstehenden Gründen entscheidungserheblich:

5. Die VO (EU) 2016/399 vom 09.03.2016 legt in Art 22 fest, dass an den Binnengrenzen der Europäischen Union keine Grenzkontrollen durchzuführen sind. Die gegenständlich durchgeführte Grenzkontrolle beruht auf der Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl. II Nr. 114/2019, und stellt somit grundsätzlich eine durch den SGK verbotene Grenzkontrolle dar.

Der SGK normiert in seinem Anwendungsbereich zwei Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz des Verbots der Durchführung von Grenzkontrollen.

6. Gemäß Art 25 Abs 1 SGK sind Grenzkontrollen nur bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit an den Binnengrenzen wieder einzuführen. Eine solche Wiedereinführung von Grenzkontrollen ist durch zwei im SGK geregelte Verfahren vorgesehen.

So dürfen Grenzkontrollen einerseits für vorhersehbare Ereignisse wieder eingeführt werden. Dies erfordert die Notifikation der Europäischen Kommission [Or. 13] und aller anderen Mitgliedstaaten vor Wiedereinführung der Grenzkontrollen (gemäß Art 27 SGK) und ist auf entweder 30 Tage oder auf den vorhersehbaren Zeitraum, wenn dieser länger als 30 Tage andauern sollte, begrenzt (gemäß Art 25 Abs 3 SGK). Gemäß Art 25 Abs 4 SGK darf sich der Gesamtzeitraum für die Verlängerung von Grenzkontrollen, einschließlich etwaiger Verlängerungen, nicht über höchstens sechs Monate erstrecken.

Das zweite Verfahren nach Art 28 Abs 1 SGK sieht die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei jenen Ereignissen vor, die ein sofortiges Handeln des Mitgliedstaates erfordern. Grenzkontrollen nach diesem Verfahren können bis zu zehn Tage eingesetzt werden, dürfen jedoch einen Gesamtzeitraum der Verlängerung von zwei Monaten nicht überschreiten (gemäß Art 28 Abs 4 SGK).

7. Die zweite Ausnahme des Allgemeinen Grundsatzes der Abwesenheit von Grenzkontrollen gemäß Art 22 SGK besteht bei anhaltenden schwerwiegenden Mängeln bei den Kontrollen der Außengrenzen, die eine Gefährdung für das Funktionieren des Raums ohne Binnengrenzen und der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit darstellen. So dürfen in diesen Fällen Grenzkontrollen nach Art 29 Abs 1 SGK wieder eingeführt werden. Hierzu beschließt der Rat auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Der Zeitraum der Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf Grundlage von Art 29 SGK beträgt

maximal sechs Monate und dürfen etwaige Verlängerungen gemäß Art 25 Abs 4 SGK einen Gesamtzeitraum von zwei Jahren nicht überschreiten.

8. Die Verlängerung von Grenzkontrollen ist demnach nur nach Maßgabe dieser unionsrechtlichen Begrenzungen zulässig. Die vom Mitgliedstaat Österreich gewählte Vorgangsweise einer Aneinanderreihung von innerstaatlichen Verordnungen führt jedoch zu einer Kumulation des sechsmonatigen Höchstzeitraums des Art 25 Abs 4 SGK.
9. Im Zeitraum von 16.09.2015 bis 10.05.2016 war die Durchführung der Grenzkontrollen in Österreich unionsrechtlich erst auf Art 29 SGK und anschließend auf Art 25 Abs 2 SGK gestützt. Von 11.05.2016 bis 11.11.2017 waren die Verlängerungen der Grenzkontrollen auf drei aufeinanderfolgende Durchführungsbeschlüsse des Rates gestützt, zuletzt Durchführungsbeschluss des Rates (EU) 2017/818 vom 11.05.2017, der in den Erwägungsgründen Österreich als einen der Mitgliedstaaten erwähnt, denen der Rat die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen empfiehlt. Die innerstaatliche Rechtsgrundlage für die Grenzkontrollen findet sich in der Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, in BGBl. II 2609/2015, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 206/2017. **[Or. 14]**

Da die Europäische Kommission nach dem 11.11.2017 keinen weiteren Vorschlag für die Verlängerung der Grenzkontrollen an den Rat auf Grundlage des Art 29 SGK übermittelte, konnte eine Verlängerung der Grenzkontrollen in Österreich nach dem 11.11.2017 nur mehr auf Art 25 Abs 1 SGK gestützt werden.

Mit Mitteilung vom 12.10.2017 an die Europäische Kommission notifizierte der Bundesminister für Inneres eine Verlängerung der Durchführung der Grenzkontrollen für weitere sechs Monate von 11.11.2017 bis 11.05.2018. Anschließend wurden die Grenzkontrollen auf Grundlage der Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl. II Nr. 98/2018 für weitere sechs Monate von 11.05.2018 bis 11.11.2018 verlängert, sowie von 12.11.2018 bis 12.05.2019 durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl. Nr. 274/2018, von 13.05.2019 bis 13.11.2019 durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, BGBl. II Nr. 114/2019.

10. Das vorliegende Gericht sieht in dieser nahtlosen Aneinanderreihung der vorangehend angeführten Verordnungen eine gegen Unionsrecht verstoßende Kumulation des durch den SGK normierten zulässigen Gesamtzeitraumes der Wiedereinführung von Grenzkontrollen, da eine solche Kumulation dem Wortlaut des Art 25 Abs 4 SGK entgegensteht und, wenn diese zulässig wäre, jegliche zeitliche Beschränkung einer Verlängerung von Grenzkontrollen umgehen würde.

11. Darüber hinaus bestimmen das vorlegende Gericht Zweifel über Unionsrechtskonformität, insbesondere in Hinblick auf das durch Unionsrecht gewährleistete Freizügigkeitsrecht, der zum Tatzeitpunkt geltenden Verordnung des Bundesministers für Inneres, BGBl. II Nr. 114/2019, die durch keinen Ausnahmetatbestand des SGK gedeckt ist, zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof.
12. Art 21 Abs 1 AEUV sowie Art 45 Abs 1 GRC begründen das Recht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen. Die konkrete Bedeutung des Wortlautes „sich frei zu bewegen“ ergibt sich insbesondere aus der Richtlinie 2004/38/EG und dem SGK. Art 5 1 Richtlinie 2004/38/EG räumt Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern explizit ein Recht auf Einreise in einen Mitgliedstaat ein. Art 22 SGK normiert, dass Binnengrenzen unabhängig an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen. **[Or. 15]**
13. Das Recht, sich frei zu bewegen, gilt vorbehaltlich der in den Verträgen und im Sekundärrecht festgelegten Einschränkungen und Voraussetzungen. Diese Einschränkungen stellen insbesondere die im SGK festgelegten vorangehend beschriebenen Ausnahmen vom Grundsatz der Abwesenheit von Personenkontrollen an Binnengrenzen dar.
14. Das vorlegende Gericht verkennt nicht, dass nach Rsp des EuGH die Mitgliedstaaten das Recht behalten, einen Betroffenen im Rahmen einer Identitätskontrolle zur Vorlage eines gültigen Reisepasses oder Personalausweises zu verpflichten und Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtung mit entsprechenden Sanktionen zu belegen (siehe EuGH, 21.09.1999, C-387/97, *Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439, Rz 43-44). Allerdings sind nationale Vorschriften, wie § 24 österreichischen Paßgesetz, im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen. Zudem sind nationale Regelungen und Verfahren nach dem Effektivitätsprinzip so auszulegen und anzuwenden, dass diese die Ausübung eines durch das Unionsrecht garantierten Rechts praktisch nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Nach Rsp des EuGH ist hierbei insbesondere auch die Vereinbarkeit der spezifischen Anwendung einer nationalen Vorschrift mit den Grundrechten zu beurteilen (siehe EuGH, 10.04.2003, Rs C-276/01, *Steffensen*, ECLI:EU:C:2003:228, Rz 66-71).
15. So sprach der EuGH in der Rs *Touring Tours* über die praktische Wirksamkeit des Verbots von Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union ab. Darin stellte der Gerichtshof klar, dass das Unionsrecht einer Regelung entgegensteht, die private Beförderungsunternehmen mit einer sanktionsbewehrten Norm dazu verpflichtet, Reisedokumente von befördernden Personen zu kontrollieren, da damit die praktische Wirksamkeit des Verbots von Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art 21 lit a Verordnung (EU) Nr. 562/2006 beeinträchtigt wird (EuGH, 13.12.2018, Rs C-412/17, *Touring Tours*, ECLI:EU:C:2018:1005, Rz 50). In seinem Urteil wurde die Verpflichtung, welche den Beförderungsunternehmen allgemein auferlegt wurde, von der speziellen

Verpflichtung, namentlich der Sanktion, getrennt vom Gerichtshof behandelt. Zur zwangsgeldbewehrten Sanktion führte der Gerichtshof aus, dass – wenn eine solche Sanktion die Einhaltung einer Kontrollpflicht sicherstellen soll – die nicht im Einklang mit dem Unionsrecht steht, die Sanktion ihrerseits dem Unionsrecht entgegensteht (EuGH, 13.12.2018, Rs C-412/17, *Touring Tours*, ECLI:EU:C:2018:1005, Rz 72).

16. Das vorliegende Gericht kommt daher zu dem Schluss, dass im Ausgangssachverhalt die allgemeine Verpflichtung, ein gültiges Reisedokument mitzuführen, durch § 2 Abs 1 Paßgesetz normiert ist. Die spezielle Verpflichtung des § 24 Abs 1 Paßgesetz bedeutet darüber hinaus, dass ein Reisepass nicht **[Or. 16]** nur mitgeführt werden muss, sondern auf Grund einer dem Unionsrecht entgegenstehenden Grenzkontrolle auch herzuzeigen ist. Weshalb § 24 Abs 1 Paßgesetz so auszulegen sei, dass die verwaltungsstrafrechtliche Sanktion unangewendet zu bleiben hat, im Falle dessen, dass diese im Wesentlichen auf Grenzkontrollen fußt, die dem Unionsrecht entgegenstehen. Ebenso verweist das vorliegende Gericht darauf, dass die durch § 24 Paßgesetz normierten Sanktionen mit einer Geldstrafe von bis zu € 2180,00 oder einer Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu sechs Wochen ausgestaltet sind und im Wiederholungsfall Geld- als auch Freiheitsstrafen nebeneinander zu verhängen sind.

## VI.

17. Es besteht eine Verpflichtung sämtlicher Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten, das gesamte Recht richtlinienkonform auszulegen, also so, dass das Ziel der Richtlinie nicht durch die Auslegung des nationalen Rechts gefährdet wird (vgl. EuGH, Rs. 14/83, von *Colson und Kamann*, ECLI:EU:C:1984:153). Da die richtige Anwendung des Unionsrechts jedoch nicht als derart offenkundig erscheint, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt und eine richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts daher nicht möglich ist, werden die Vorlagefragen gemäß Art 267 AEUV mit dem Ersuchen um Vorabentscheidung vorgelegt.

[OMISSIS] [Formalien]