



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

PRESSEMITTEILUNG Nr. 177/21

Luxemburg, den 6. Oktober 2021

Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen
Rechtssachen C-368/20 und C-369/20
Landespolizeidirektion Steiermark

Nach Ansicht von Generalanwalt Saugmandsgaard Øe kann ein Mitgliedstaat, der mit einer anhaltenden ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit konfrontiert ist, für einen längeren Zeitraum als sechs Monate wieder Kontrollen an seinen Binnengrenzen einführen

Die Überschreitung dieses Zeitraums unterliegt aber besonders strengen Voraussetzungen

Gegen NW wurde im August 2019 eine Geldstrafe von 36 Euro verhängt, weil er die slowenisch-österreichische Grenze in Spielfeld ohne ein gültiges Reisedokument überschritten hatte. NW hatte sich nämlich geweigert, dem Inspektor, der ihn dazu aufforderte, seinen Reisepass zu zeigen, da seiner Meinung nach Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraums unionsrechtswidrig waren. Im November 2019 wurde NW erneut kontrolliert, als er mit seinem Auto (wieder in Spielfeld) aus Slowenien kommend nach Österreich einreisen wollte.

NW focht diese beiden Kontrollen und die Geldstrafe vor dem Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich) an. Dieses ersuchte den Gerichtshof um Auslegung des Unionsrechts und insbesondere des Schengener Grenzkodex¹, der sicherstellen soll, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden.

Das Landesverwaltungsgericht erläutert, dass Österreich im Zusammenhang mit der Migrationskrise ab September 2015 an der Grenze zu Slowenien wieder Kontrollen einführte. Später wurden diese Kontrollen auf der Grundlage von verschiedenen im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Ausnahmen fortgesetzt.

Zum Zeitpunkt der streitigen Kontrollen, im Jahr 2019, hatte Österreich dieselbe Ausnahme² bereits mehrmals hintereinander, jedes Mal für sechs Monate, herangezogen. Diese Ausnahme gestattet den Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichen Umständen, in denen die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft bedroht ist, unter bestimmten Voraussetzungen die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Der Kodex sieht aber insoweit eine Höchstdauer von sechs Monaten vor.

Vor diesem Hintergrund möchte das Landesverwaltungsgericht wissen, ob der Schengener Grenzkodex einer neuen Anwendung der fraglichen Ausnahme entgegensteht, wenn ein Mitgliedstaat nach Ablauf der Sechsmonatsfrist immer noch einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit ausgesetzt ist.

In seinen heutigen Schlussanträgen schlägt Generalanwalt **Henrik Saugmandsgaard Øe vor, dies zu verneinen**. Gleichwohl ist er der Ansicht, dass für eine solche neue Anwendung, wenn es sich im Wesentlichen um ein Fortbestehen der früheren ernsthaften Bedrohung („eine verlängerte Bedrohung“) handelt, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Beachtung **besonders strenger Kriterien** verlangt.

¹ 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. 2016, L 77, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 (ABl. 2016, L 251, S. 1) geänderten Fassung (nachfolgend: Schengener Grenzkodex).

² Vorgesehen in Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex.

Der Generalanwalt meint, **eine Auslegung, wonach die Ausnahme nicht mehrmals hintereinander neu angewendet werden kann, läuft Gefahr, zu unannehmbaren oder sogar absurden Ergebnissen zu führen.**

Ernsthafte Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit sind nämlich nicht notwendigerweise zeitlich begrenzt.

Außerdem und vor allem könnte eine solche Auslegung die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit beeinträchtigen. Wäre ein Mitgliedstaat nämlich gezwungen, nach Ablauf der Sechsmonatsfrist eine unbedingt erforderliche Kontrolle an seinen Grenzen zu beenden, wäre dieser Mitgliedstaat daran gehindert, seine Befugnisse und Zuständigkeiten wahrzunehmen. Nach Ansicht des Generalanwalts ist es nicht vorstellbar, dass der Unionsgesetzgeber die Absicht hatte, zu einem solchen Ergebnis zu gelangen und damit die Möglichkeit, im Fall einer „verlängerten Bedrohung“ eine neue Anwendung der fraglichen Ausnahme auszuschließen.

Er weist darauf hin, dass der Schengener Grenzkodex nicht nur sicherstellen soll, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, sondern auch, dass die öffentliche Ordnung aufrechterhalten wird und sämtliche Bedrohungen der öffentlichen Ordnung bekämpft werden. Folglich **dürfen die Befugnisse und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen nicht durch absolute Fristen begrenzt werden.**

Zwar ist der Generalanwalt der Ansicht, dass der Schengener Grenzkodex dahin auszulegen ist, dass er grundsätzlich eine **neue Anwendung** der fraglichen Ausnahme im Fall einer „verlängerten Bedrohung“ gestattet, doch findet er, dass, wenn die betreffende ernsthafte Bedrohung im Wesentlichen der früheren ernsthaften Bedrohung gleicht, das **Erfordernis der Verhältnismäßigkeit** insoweit **erhebliche Beschränkungen impliziert**, da es für eine solche neue Anwendung besonders strenge Voraussetzungen aufstellt.

Der betreffende Mitgliedstaat hat u. a. auf der Grundlage konkreter, objektiver und umfassender Analysen auf diesem Gebiet zu erläutern, warum zum einen die Verlängerung der Kontrolle angemessen sein soll, indem er bewertet, wie wirksam die ursprüngliche Maßnahme der Wiedereinführung der Kontrolle war. Zum anderen muss er darlegen, warum sie ein erforderliches Mittel bleibt, indem er erläutert, warum eine andere, weniger einschneidende Maßnahme, wie z. B. der Einsatz der polizeilichen Kontrolle, der Nachrichtendienste, der polizeilichen Zusammenarbeit auf Unionsebene und der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, nicht ausreichend sein soll.

Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um eine mehrmals hintereinander stattfindende neue Anwendung, wird daher die verstärkte Verhältnismäßigkeitsanforderung für jede neue Anwendung noch strenger.

Nach Ansicht des Generalanwalts **muss die Kommission**, der eine solche Maßnahme vor ihrem Erlass (ebenso wie den anderen Mitgliedstaaten) übermittelt werden muss, **jedes Mal eingehend prüfen, ob diese Voraussetzung erfüllt ist**, wenn eine neue Anwendung von Art. 25 Abs. 1 des Schengener Grenzkodex geplant ist. Er hält es insoweit für bedauerlich, dass die Kommission keine Stellungnahme nach dem Schengener Grenzkodex zu den ihr von Österreich übermittelten Mitteilungen abgegeben hat, obwohl sie sie für unbegründet gehalten hat.

Schließlich meint der Generalanwalt, wenn ein Mitgliedstaat Unionsbürger gemäß den Anforderungen des Schengener Grenzkodex einer Personenkontrolle an den Binnengrenzen unterwirft, so steht diese Kontrolle auch mit dem im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern im Einklang.

Daraus folgt, dass **die etwaige Verhängung einer Sanktion wegen Verletzung der Pflicht, einen Reisepass oder einen Personalausweis vorzuzeigen, unter solchen Umständen nicht gegen das Unionsrecht verstößt.**

HINWEIS: Die Schlussanträge sind für den Gerichtshof nicht bindend. Aufgabe der Generalanwältin oder des Generalanwalts ist es, dem Gerichtshof in völliger Unabhängigkeit einen Entscheidungsvorschlag für die betreffende Rechtssache zu unterbreiten. Die Richterinnen und Richter des Gerichtshofs treten nunmehr in die Beratung ein. Das Urteil wird zu einem späteren Zeitpunkt verkündet.

HINWEIS: Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden. Diese Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, die mit einem ähnlichen Problem befasst werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) der Schlussanträge wird am Tag der Verlesung auf der Curia-Website veröffentlicht

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255.

*Filmaufnahmen von der Verlesung der Schlussanträge sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*