

Anonymisierte Fassung

-1158382-

C-368/20 - 1

Rechtssache C-368/20 Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

5. August 2020

Vorlegendes Gericht:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

23. Juli 2020

Beschwerdeführer:

NW

belangte Behörde:

Landespolizeidirektion Steiermark

[OMISSIS]

Landesverwaltungsgericht
Steiermark
[OMISSIS] Graz [OMISSIS]

[OMISSIS]

Ggst.: NW,

Maßnahmenbeschwerde

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: Landespolizeidirektion Steiermark,
[OMISSIS] Graz

[OMISSIS]

[Or. 2]

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark hat [OMISSIS] im Verfahren über die Maßnahmenbeschwerde des Herrn NW gegen einen Akt unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt im Zuge einer Grenzkontrolle am 16. 11. 2019, basierend auf § 10 Abs 2 GreKoG, 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. **Für den Fall, dass Frage 1 verneint wird:**

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 auszulegen, dass dieses das Recht umfasst, an den Binnengrenzen keinen Personenkontrollen unterworfen zu werden, vorbehaltlich der in

[Or. 3] 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?

II. [OMISSIS] [Aussetzung des Verfahrens]

B e g r ü n d u n g

I.

Sachverhaltsdarstellung und Verfahrensgang:

Mit Beschwerde vom 19.12.2019 wurde vom Beschwerdeführer Beschwerde gegen die Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt erhoben. Die Ausübung einer Grenzkontrolle nach § 12a Abs 1 Grenzkontrollgesetz stelle einen Akt unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt dar. [OMISSIS] [Angaben zum Sachverhalt in der Beschwerdeschrift, die, soweit relevant, nachfolgend nochmals wiedergegeben werden]

In der von der Landespolizeidirektion Steiermark abgegebenen Gegenschrift zur Beschwerde gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt wegen angeblicher Rechtswidrigkeit wurde der [Or. 4] Sachverhaltshergang nicht bestritten. Hinsichtlich der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Rechtswidrigkeit der Grenzkontrollen wurde auf die geltenden nationalen Vorschriften verwiesen.

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

Der Beschwerdeführer NW wurde am 16.11.2019 mit seinem Personenkraftwagen von Slowenien kommend am Autobahngrenzübergang Spielfeld einer Grenzkontrolle gemäß § 12a Abs 1 Grenzkontrollgesetz unterzogen. Die Amtshandlung wurde vom Grenzkontrollorgan [OMISSIS] [Name] eingeleitet, indem sie den Beschwerdeführer aufforderte, sich mittels Reisepass oder Personalausweises auszuweisen. Der Beschwerdeführer fragte das Grenzkontrollorgan, ob es sich bei der Amtshandlung um eine Grenzkontrolle oder eine Identitätskontrolle handle. Nach Auskunft durch das Grenzkontrollorgan, dass es sich hierbei um eine Grenzkontrolle handle, verlangte der Beschwerdeführer die Dienstnummer des Grenzkontrollorgans. Daraufhin wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, zum Straßenrand zu fahren, und wurde ein weiteres Grenzkontrollorgan [OMISSIS] [Name] zur Amtshandlung hinzugezogen. Auf die Frage des Beschwerdeführers, was passieren würde, wenn er den Reisepass nicht vorweisen würde, wurde ihm vom Grenzkontrollorgan mitgeteilt, dass er mit einer Anzeige zu rechnen habe. Die Grenzkontrollorgane

beendeten die Amtshandlung und teilten ihre Dienstnummern [OMISSIS] dem Beschwerdeführer mit.

II.

Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

1. Bestimmungen des Unionsrechtes:

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) **[Or. 5]**

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 Tagen 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 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. [Or. 6]*

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 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; **[Or. 7]**
- 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 Verschlussache 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 Verschlussachen, 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 Artikels 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 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 [Or. 8] jenen, die von solchen Maßnahmen 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 entsprechend Anwendung, und die Konsultation findet 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. [Or. 9]*
- (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 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.*

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.

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. [Or. 10]*

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 über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) [OMISSIS]

4. ABSCHNITT

Grenzverkehr

Grenzübertritt

§ 10. (1) Die Außengrenze darf, abgesehen von den Fällen, in denen anderes internationalen Gepflogenheiten oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen entspricht, nur an Grenzübergangsstellen überschritten werden.

(2) Die Binnengrenze darf an jeder Stelle überschritten werden. Wenn es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit geboten erscheint, ist der Bundesminister für Inneres im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen jedoch ermächtigt, durch Verordnung zu bestimmen, daß für einen bestimmten Zeitraum auch bestimmte Abschnitte der Binnengrenze nur an Grenzübergangsstellen überschritten werden dürfen. [Or. 11]

(3) [OMISSIS] [hier nicht relevante Regelung für die vorübergehende Einstellung des Grenzverkehrs]

§11

Grenzkontrollpflicht

§ 11. (1) *Der Grenzübertritt an Grenzübergangsstellen* [OMISSIS] [hier nicht relevante Sonderfälle] *verpflichten den Betroffenen, sich der Grenzkontrolle zu stellen (Grenzkontrollpflicht).*

(2) *Der Grenzübertritt an der Binnengrenze führt mit Ausnahme der Fälle des § 10 Abs. 2 und 3 nicht zur Grenzkontrollpflicht.*

(3) [OMISSIS] [Verpflichtungen der Person, die die Grenze übertritt]

§12

Durchführung der Grenzkontrolle

§ 12. (1) *Die Grenzkontrolle obliegt der Behörde. Sie ist Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes und der Landespolizeidirektion (§ 12b) vorbehalten, soweit sie durch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und [Or. 12] Zwangsgewalt zu besorgen ist.* [OMISSIS]

[OMISSIS] [Or. 13] [OMISSIS] [weitere, hier nicht relevante Einzelheiten zur Durchführung der Grenzkontrolle]

§12a

Befugnisse der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes

§ 12a. (1) *Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, Personen einer Grenzkontrolle zu unterziehen, sofern Grund zur Annahme besteht, dass diese grenzkontrollpflichtig sind* [OMISSIS]

[OMISSIS] [Or. 14] [OMISSIS] [Or. 15] [OMISSIS] [weitere, hier nicht relevante Einzelheiten zu den behördlichen Befugnissen]

Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, 09.05.2019, BGBl. II Nr. 114/2019: [Or. 16]

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.

§ 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 vorlegende Gericht die Entscheidung der Vorabentscheidungsfrage für erforderlich, d. h. für entscheidungserheblich hält. Darüber hat das vorlegende 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] [Fundstelle].

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. [Or. 17] 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 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 gemäß 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 **[Or. 18]** 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.

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. Das vorliegende Gericht verkennt die Möglichkeit einer Derogation vom Grundsatz der Abwesenheit von Personenkontrollen nach Art 22 SGK außerhalb der Ausnahmestimmungen des SGK auf Grundlage des Art 72 AEUV nicht, gelangt jedoch zu dem Schluss, dass diese primärrechtliche Norm im Anlassfall aus nachstehenden Gründen nicht heranzuziehen ist. **[Or. 19]**
12. Die durch den österreichischen Bundesminister für Inneres getätigten Notifikationen an die Europäische Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen stützen sich nicht auf Art 72 AEUV, da in keiner Notifikation auf diese unionsrechtliche Norm Bezug genommen wurde. Darüber hinaus erscheint eine Bezugnahme auf Art 72 AEUV im Allgemeinen ebenso als unzulässig. Die besonderen Derogationsbestimmungen des SGK stellen ihrerseits bereits Ausnahmetatbestände dar, die sich auf die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit in Zusammenhang mit Grenzkontrollen beziehen und sind demnach als *leges speciales* zu Art 72 AEUV zu qualifizieren. Die Wirkung der zeitlichen Beschränkung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen – normiert im SGK – wäre unterminiert, wenn sich ein Mitgliedstaat wiederholt bei Ablauf einer sekundärrechtlich explizit normierten Frist auf Art 72 AEUV stützen könnte.

VI.

13. 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]