



Kontinuierliche Grenzkontrollen an deutschen Binnengrenzen verstoßen gegen Europarecht

*Rechtlicher Rahmen und politische Einordnung anhand
der Beispiele Bayern und Sachsen*

Kurzstudie

Autor: Dr. Daniel Schade

Im Auftrag von: Anna Cavazzini, MdEP

Kontinuierliche Grenzkontrollen an deutschen Binnengrenzen verstoßen gegen Europarecht

Rechtlicher Rahmen und politische Einordnung anhand der Beispiele Bayern und Sachsen

Dr. Daniel Schade - Kurzstudie - Grenzkontrollen an deutschen Binnengrenzen

Deutschland ist als Mitgliedsstaat in der Europäischen Union auch Mitglied im Schengenraum. Damit hat sich die Bundesrepublik europarechtlich dazu verpflichtet, die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu allen seinen Nachbarstaaten abzuschaffen, die allesamt ebenfalls Mitglieder des Schengenraums sind. Lediglich in begründeten Ausnahmesituationen ist es Schengen-Mitgliedsstaaten zeitlich eng begrenzt erlaubt, systematische Grenzkontrollen zu Nachbarstaaten durchzuführen. Seit der sogenannten Migrationskrise im Jahr 2015 werden kontinuierlich Grenzkontrollen zwischen Bayern und Österreich aufrechterhalten, was in der derzeitigen politischen Debatte auch in Sachsen häufig als Begründung für mögliche Grenzkontrollen aufgrund von Migrationsbewegungen herangezogen wird. Diese Praxis ist jedoch ein kontinuierlicher Verstoß der Bundesrepublik gegen geltende europarechtliche Verpflichtungen.

Der rechtliche Rahmen: Der Schengen-Grenzkodex sorgt für offene Binnengrenzen in der EU

Die Einführung des Schengenraums zielte darauf ab, Binnengrenzkontrollen abzuschaffen und damit die Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union nachhaltig zu stärken. Im Rahmen des Schengen-Grenzkodex, der den rechtlichen Rahmen festlegt, wurde den Mitgliedsstaaten jedoch zugestanden, dass sie weiterhin stichprobenartige Kontrollen und Überprüfungen durchführen können, insofern diese nicht darauf abzielen stationäre Grenzkontrollen zu ersetzen.¹ In der Ausnahmesituation einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit können Mitgliedsstaaten zudem Grenzkontrollen temporär wiedereinführen, unter der Voraussetzung, dass sie verhältnismäßig zur vorliegenden Bedrohungslage sind. Eine solche Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen muss von Mitgliedsstaaten in jedem Fall durch Mitteilung an die EU-Institutionen begründet werden.²

Aufgrund der massiven Einschränkung des Rechts auf Personenfreizügigkeit sind der Dauer solcher Grenzkontrollen rechtlich enge Grenzen gesetzt. Grenzkontrollen dürfen maximal sechs Monate ununterbrochen andauern. Nur in einem Ausnahmefall kann diese Dauer auf maximal 2 Jahren ausgeweitet werden.³ In diesem Fall muss der Rat der EU

feststellen, dass der Schengenraum in seiner intendierten Funktionsweise erheblich gestört ist, und kann dann bestimmten Mitgliedsstaaten eine Empfehlung aussprechen, die Grenzkontrollen über die oben genannten sechs Monate hinaus zu verlängern.⁴

In der Praxis haben Mitgliedsstaaten Wege gefunden, die obengenannte Höchstdauer von sechs Monaten durch ein formales Auslaufen und sofortiges Wiedereinführen von Grenzkontrollen zu umgehen. Der Europäische Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 26. April 2022 für den Fall Österreich jedoch fest, dass die Höchstdauer von sechs Monaten eng auszulegen ist. Dies bedeutet, dass Mitgliedsstaaten lediglich im Fall des Nachweises einer neuen ernsthaften Bedrohung⁵, die anders als zuvor angeführte Bedrohungen ist, nach Ablauf der Sechsmonatsfrist sofort wieder Grenzkontrollen einführen können. Somit stellen die sechs Monate bei unveränderter Bedrohungslage in der Tat eine absolute Höchstgrenze dar.

Politische Einordnung: Die Praxis deutscher Grenzkontrollen seit 2015

Bis zur sogenannten Migrationskrise 2015 war Deutschland ein vorbildliches Mitglied des Schengenraums und machte wie andere Schengen-Staaten auch nur sehr sporadisch und für einige Tage etwa im Kontext von G8- oder NATO-Gipfeln Gebrauch von der Möglichkeit Grenzkontrollen temporär wieder einzuführen. Dies änderte sich schlagartig im Kontext der sogenannten Migrationskrise.⁶ Seitdem hat Deutschland zusammen mit einer kleinen Gruppe anderer Schengen-Mitgliedsstaaten kontinuierlich Grenzkontrollen zu anderen Schengen-Staaten, und insbesondere an der Grenze zwischen Deutschland und Bayern, aufrechterhalten.

Diese begannen im September 2015 und konzentrierten sich seitdem mit Ausnahme der im Rahmen der COVID-19-Pandemie zwischenzeitlich zusätzlich eingeführten Grenzkontrollen⁷ beinahe ausschließlich auf Landgrenze zu Österreich. Um die Grenzkontrollen auch über die ursprünglichen sechs Monate hinaus aufrechterhalten zu können, gelang es dabei zunächst durch den Rat der EU eine Empfehlung zu erhalten, die es ermöglichte, die Grenzkontrollen zumindest bis zum November 2017 schengenkonform aufrechtzuerhalten.⁸ Allerdings hat die Bundesregierung genau wie die Regierungen einer kleinen Zahl weiterer Schengen-Staaten⁹ die Grenzkontrollen seitdem durch eine sofortige erneute Wiedereinführung nach Ablauf der Sechsmonatsfrist kontinuierlich verlängert. Zwar haben die jeweiligen Bundesinnenminister*innen die Begründung im Verlauf der Zeit mehrfach leicht abgeändert, zentral blieb dabei jedoch immer die angeführte Bedrohung durch irreguläre Migrationsströme.

Aus heutiger Sicht ist somit klar, dass Deutschland seit November 2017, also nach Auslaufen der Sechsmonatsfrist und der Verlängerung durch Ratsempfehlung,

systematisch gegen seine Verpflichtungen als Schengen-Mitglied verstoßen hat. Die politische Rückberufung auf die Gefahr durch irreguläre Migrationsströme ist im Rückblick auch dadurch erstaunlich, dass die im Kontext der sogenannten Migrationskrise verabschiedete Reform des Schengener Grenzkodex in seinen Erwägungsgründen explizit Migration und das Überschreiten der Schengen-Außergrenzen als alleinige Bedrohungslage, die die Wiedereinführung von Grenzkontrollen legitimieren kann, ausschließt.¹⁰

Noch problematischer ist jedoch, dass Deutschland auch über das klarstellende EuGH-Urteil vom 26. April 2022 weiterhin an den bestehenden Grenzkontrollen festhält. Zuletzt hat das Bundesinnenministerium angekündigt, die Grenzkontrollen an der Landgrenze zur Österreich erneut um sechs Monate bis zum 11. November 2023 zu verlängern.¹¹ Dabei wurden der starke Zugang irregulärer Migration aus der Türkei und über die sogenannte Balkanroute, der Menschenschmuggel durch Schleuser*innen, sowie die schwierige Unterbringungssituation für Geflüchtete in Deutschland als Gründe für das erneute Einführen der Grenzkontrollen genannt. Diese Begründung(en) unterscheiden sich nur unwesentlich von denen, die für den vorherigen Zeitraum angeführt wurden.¹²

Da sich auch die aktuellen Mitteilungen an die EU-Institutionen im Wesentlichen auf die seit 2015 bestehende Gemengelage berufen und die ausgeführte Bedrohungslage nur leicht variieren, ist es mehr als fraglich, ob es sich hierbei tatsächlich, wie im Urteil erläutert, um eine neue ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit handelt.¹³ Die Absurdität von Teilen der angeführten Beweggründe wird auch durch die im November 2022 genannte Bedrohungslage durch mögliche russische Sabotageakte an kritischer Infrastruktur deutlich. Hätte es eine solche konkrete Gefahreinschätzung tatsächlich gegeben, so stellt sich die Frage, inwiefern diese durch die ausschließliche Kontrolle der deutschen Binnengrenze nach Österreich hätte abgewehrt werden können.

Die politische Verantwortung für das schengenwidrige Aufrechterhalten der deutschen Grenzkontrollen liegt jedoch nicht allein beim Bundesinnenministerium und der jeweiligen Bundesregierung. So ist es eigentlich die Aufgabe der Europäischen Kommission - im Extremfall durch eine Klage am Europäischen Gerichtshof - für die Einhaltung der Regeln des Schengenraums zu sorgen. Auch könnten andere Mitgliedsstaaten ebenfalls eine Klage anstreben. Dies ist jedoch hier bisher nicht geschehen. Es ist daher anzunehmen, dass die Europäische Kommission einem offenen Konflikt mit den Mitgliedsstaaten aus dem Weg geht, der den Schengenraum weiter schwächen könnte. Auch das von den Grenzkontrollen negativ betroffene Land Österreich scheut davor zurück, da es selbst ebenfalls eigentlich schengenwidrige Grenzkontrollen aufrechterhält.¹⁴ Die Durchsetzung der Regeln des Schengener Grenzkodex unterliegt somit politischen Erwägungen, die zu einem Nichthandeln seitens der beteiligten und betroffenen Akteur*innen führen.

Das Beispiel Sachsen: Negative Effekte von Binnengrenzkontrollen

Im Vergleich zu den mittlerweile fast acht Jahre kontinuierlich schengenwidrig durchgeführten Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze waren die sächsischen Grenzregionen zu Polen und Tschechien nur weitaus kürzer von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen betroffen. Zudem hat Deutschland lediglich im zweiten Pandemiejahr nach einem exponentiellen Anstieg der COVID-19-Inzidenz in Tschechien zwischen Februar und April 2021 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zwar gab es im Jahr seit Pandemiebeginn und bis Juni 2020 ebenfalls Grenzkontrollen an beiden Binnengrenzen, diese wurden jedoch jeweils durch Polen und Tschechien angeordnet.

Auch wenn die Binnengrenzkontrollen an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze zeitlich begrenzter waren als jene an der deutsch-österreichischen Grenze, so haben auch diese aufgezeigt, wie problematisch die kurzfristige Wiedereinführung sowohl für die Personenfreizügigkeit als auch den freien Warenverkehr im Europäischen Binnenmarkt ist. So waren Grenzpendler*innen und grenzüberschreitende Gemeinschaften insbesondere dadurch negativ betroffen, dass eine Koordinierung und Regelung von Ausnahmefällen durch die beteiligten Staaten zunächst weitgehend ausblieb, obwohl dies eigentlich im Schengen-Raum gefordert ist. So musste dann auch die Europäische Kommission zur geregelten Wiederaufnahme des grenzüberschreitenden Warenverkehrs eine eigentlich nicht vorgesehene Koordinierungsfunktion wahrnehmen.¹⁵

Dr. Daniel Schade

ist Assistenzprofessor in European Union Studies an der Universität Leiden in den Niederlanden



Anna Cavazzini, Mai 2023

"Grenzkontrollen aufgrund irregulärer Migration einzuführen verstößt gegen unsere gemeinsamen Regeln für offene Grenzen in der EU. Dass die Kontrollen zwischen Bayern und Österreich seit der sogenannten Migrationskrise 2015 ununterbrochen andauern, macht sie nicht legal. Sie sind das beste Beispiel dafür, dass die Europäische Kommission endlich die Regeln im Schengen-Raum durchsetzen muss, damit Menschen ohne Einschränkungen von der Personenfreizügigkeit profitieren können.

Die schengenwidrigen Grenzkontrollen zwischen Bayern und Österreich können kein Vorbild für Sachsen sein. Besonders in Sachsen sind die Grenzregionen mit Polen und Tschechien eng verwoben. Sächsinnen und Sachsen leben, lieben und arbeiten selbstverständlich grenzüberschreitend. Dieses Miteinander ist der Kern europäischer Zusammenarbeit und Solidarität, die unsere Flüchtlingspolitik leiten sollte. Grenzen zu kontrollieren ist ein Schritt der Abschottung und schränkt die Lebensqualität vor Ort massiv ein"

Anna Cavazzini
ist die sächsische
Europaabgeordnete für
Bündnis90/Die Grünen.



¹ Siehe Artikel 23 des Schengener Grenzkodex in der gültigen Fassung vom 9. März 2016.

² Siehe Artikel 26 des Schengener Grenzkodex.

³ Siehe Artikel 25 des Schengener Grenzkodex.

⁴ Siehe Artikel 29 des Schengener Grenzkodex.

⁵ EuGH, 26.04.2022, Rechtssachen C-368/20 und C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark, ECLI:EU:C:2022:298; Siehe auch Pola Cebulak/Marta Morvillo: „Schengen Restored: The CJEU Sets Clear Limits to the Reintroduction of Internal Border Controls“, Verfassungsblog, 5.5.2022, <https://verfassungsblog.de/schengen-restored/>, DOI: 10.17176/20220505-182415-0

⁶ Die Europäische Kommission bietet eine Gesamtübersicht über die durch alle Mitgliedsstaaten notifizierte Grenzkontrollen. Europäische Kommission: „Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code“, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-04/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders_en_0.pdf

⁷ Während der COVID-19-Pandemie haben ein Großteil der Schengen-Mitgliedsstaaten zumindest temporär Grenzkontrollen wieder eingeführt. Dies führte zu erheblichen Einschränkungen nicht nur der Personenfreizügigkeit, sondern auch des Güterverkehrs. Diese Grenzkontrollen wurden jedoch zügig wieder rückgängig gemacht, und waren daher weniger problematisch für den Schengenraum als die kontinuierlichen Grenzkontrollen seit der sog. Migrationskrise. Für eine Einschätzung siehe Daniel Schade: „Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic“, Jacques Delors Centre, 25.5.2021, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210521_Schade_JDI-Paper_2021-5_1_final3.pdf.

⁸ Rat der EU: „Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818 des Rates vom 11. Mai 2017 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden“, L 122/73.

⁹ Eshandelt es sich um Dänemark, Frankreich, Norwegen, Österreich und Schweden.

¹⁰ Siehe Erwägungsgrund 26 des Schengener Grenzkodex in der gültigen Fassung vom 9. März 2016.

¹¹ Siehe Notifizierungsschreiben Deutschlands an den Rat der EU zur Verlängerung der Grenzkontrollen ab dem 12.5.2023, 14.4.2023, 8294/23, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8294-2023-INIT/x/pdf>

¹² Siehe Notifizierungsschreiben Deutschlands an den Rat der EU zur Verlängerung der Grenzkontrollen ab dem 12.11.2022, 14.10.2023, 13902/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2022-INIT/en/pdf>

¹³ Ein Kurzgutachten zu den Grenzkontrollen Dänemarks zu Deutschland über das EuGH-Urteil hinaus erläutert dies detailliert für einen sehr ähnlich gelagerten Fall. Anna Katharina Mangold/Anna Kompatscher: „Vereinbarkeit kontinuierlicher Kontrollen an der deutsch-dänischen Grenze mit unionsrechtlichen Vorgaben“, Kurzgutachten im Auftrag von Rasmus Andresen, Mitglied des Europäischen Parlaments, 22.12.2022, https://rasmus-andresen.eu/wp-content/uploads/2023/02/Kurzgutachten_DE_Grenzkontrollen-Daenemark_MangoldKompatscher_RasmusANDRESEN.pdf

¹⁴ Für eine detailliertere Diskussion dieser Problematik siehe Daniel Schade: „Schengen im Patt: Zwischen nationalen Reflexen und notwendiger Reform“, Regierungsforschung.de, 25.4.2023, <https://regierungsforschung.de/schengen-im-patt-zwischen-nationalen-reflexen-und-notwendiger-reform/>

¹⁵ Für eine detaillierte Einschätzung der während der Pandemie eingeführten Grenzkontrollen siehe Daniel Schade: „Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic“.