

Aus dem Asylmagazin 6/2022, S. 231–232

Stefan Salomon und Christoph Tometten

Binnengrenzkontrollen nicht länger als sechs Monate zulässig

Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 26.4.2022 – C-368/20;
C 369/20, NW gg. Österreich – asyl.net: M30600

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Juni 2022. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Nachrichten . . . . .	.185
Arbeitshilfen und Stellungnahmen . . . . .	.186
Buchbesprechungen . . . . .	.187
Stefan Keßler zu Hruschka, Genfer Flüchtlingskonvention . . . . .	.187
Malte Barsch zu Decker/Bader/Kothe: Migrations- und Integrationsrecht, Kommentar . . . . .	.188
Themenschwerpunkt: Gebühren für die Unterbringung in Sammelunterkünften. . . . . .	.189
Volker Gerloff: Wucherpreise für Sammelunterkünfte in Berlin? . . . . .	.189
Klaus Schank: Unterkunftsgebühren in Bayern . . . . .	.195
Muzaffer Öztürkyilmaz: Gebühren und Entgelte für die Unterbringung in Niedersachsen . . . . .	.201
Beitrag . . . . .	.203
Dorothee Frings: Sozialleistungen für Geflüchtete aus der Ukraine ab dem 1. Juni 2022 . . . . .	.203
Ländermaterialien . . . . .	.213
OVG Bremen: Änderung der Rechtsprechung zum Schutzstatus bei Wehrdienstentziehung von Syrern. . . . .	.218
Asylrecht, internationaler Schutz und nationale Abschiebungsverbote. . . . . .	.223
Asylverfahrens- und -prozessrecht. . . . . .	.224
VGH Baden-Württemberg: Zur Rücknahme der Zuerkennung subsidiären Schutzes . . . . .	.224
Dublin-Verfahren . . . . .	.225
VG Berlin: Übergang in nationales Verfahren aufgrund unterschiedlicher Rechtsmittel von Eheleuten . . . . .	.225
Schutz in anderem EU-Staat. . . . .	.225
Aufenthaltsrecht . . . . .	.226
Sozialrecht. . . . . .	.227
SG Berlin: »Rechnung« für Eigenanteil der Unterbringungskosten in Aufnahmeeinrichtung rechtswidrig . . . . .	.227
Weitere Rechtsgebiete . . . . .	.228
EuGH: Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen für mehr als sechs Monate ist unionsrechtswidrig . . . . .	.228
Anmerkung von Stefan Salomon und Christoph Tometten zur Entscheidung des EuGH . . . . .	.231

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration. Es erscheint regelmäßig mit neun Ausgaben im Jahr. Weitere Informationen finden Sie bei www.asyl.net sowie bei menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin.



In Kooperation mit



Anmerkung

Zu EuGH: Binnengrenzkontrollen nicht länger als sechs Monate zulässig

Von Stefan Salomon und Christoph Tometten, Amsterdam und Berlin*

Hintergrund des Verfahrens beim EuGH

In Art. 3 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), welcher die grundlegenden Ziele der Union festlegt, heißt es, dass die Union ihren »Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen« bietet. In der Präambel des Schengener Grenzkodex (SGK)¹ heißt es: »Der Aufbau eines Raums, in dem der freie Personenverkehr über die Binnengrenzen hinweg gewährleistet ist, ist eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union.« Der SGK konkretisiert diese grundlegenden Zielbestimmungen dadurch, dass nach Art. 22 SGK grundsätzlich keine Kontrollen an den Binnengrenzen stattfinden.

Nach Art. 25 SGK dürfen Mitgliedstaaten Kontrollen an den Binnengrenzen nur im Fall einer ernsthaften Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit wiedereinführen. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Vor allem aber sind Kontrollen an den Binnengrenzen nach Art. 25 Abs. 4 SGK nur für einen bestimmten Zeitraum möglich, der grundsätzlich sechs Monate nicht überschreiten darf.

Von der Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen haben manche Mitgliedstaaten in der Vergangenheit Gebrauch gemacht. So führten etwa die Niederlande im Jahr 2000 und Polen im Jahr 2012 während der Fußball-Europameisterschaften jeweils für vier Wochen Kontrollen an den Binnengrenzen durch; Schweden führte nach dem Terroranschlag in Oslo und auf der Insel Utøya im Jahr 2011 für einige Stunden Kontrollen an der Grenze zu Norwegen ein.

Seit dem »Sommer der Migration«² im Jahr 2015 führen Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen, Österreich und Schweden Kontrollen an den Binnengrenzen quasi ununterbrochen durch. Die Mitgliedstaaten verlängern dabei diese Kontrollen alle sechs Monate um weitere sechs Monate. In den diesbezüglichen Mitteilungen an die

Europäische Kommission werden Variationen derselben Begründung verwendet: Steuerung irregulärer Migration, Bekämpfung von Menschenhandel, Abwehr von Terrorgefahr und grenzüberschreitender Kriminalität.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat nun entschieden, dass diese Begründung die Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen über den Zeitraum von sechs Monaten hinaus nicht rechtfertigen kann.³ Nur im Falle einer gänzlich neuen Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit dürfen Kontrollen an den Binnengrenzen über den im SGK bestimmten Zeitraum hinaus verlängert werden.

Das österreichische Landesverwaltungsgericht Steiermark hatte dem EuGH Fragen zur Auslegung des SGK zur Vorabentscheidung vorgelegt. Mit dem sogenannten Vorabentscheidungsverfahren können nationale Gerichte den EuGH um Auslegung von Unionsrecht ersuchen. Die Antworten des EuGH auf die Vorlagefragen sind für die Behörden und Gerichte aller Mitgliedstaaten verbindlich.

Das Landesverwaltungsgericht Steiermark ist mit der Frage befasst, da es zu entscheiden hat, ob die Kontrolle eines österreichischen Staatsangehörigen an der slowenisch-österreichischen Grenze rechtmäßig war und ob die Weigerung des Betroffenen, sich im Zusammenhang mit dieser Kontrolle auszuweisen, mit einem Bußgeld geahndet werden durfte. Nach österreichischem Recht waren diese Fragen zu bejahen; fraglich war jedoch, ob das österreichische Recht mit den Vorgaben des Rechts der Europäischen Union in Einklang steht.

Der EuGH hielt die Frage für hinreichend bedeutend, um sie der Großen Kammer zur Entscheidung zu übertragen und eine mündliche Verhandlung anzuberaumen, die am 15. Juni 2021 in Luxemburg stattfand. In dem Verfahren verteidigten die Mitgliedstaaten, die seit 2015 Kontrollen an den Binnengrenzen durchführen, ihre Vorgehensweise, während sich die Europäische Kommission im Wesentlichen der Ansicht des Beschwerdeführers anschloss. Nach Ansicht der Mitgliedstaaten war Art. 25 Abs. 4 SGK dahingehend auszulegen, dass sie Kontrollen an den Binnengrenzen im Falle einer fortbestehenden Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit auch nach Ablauf der sechsmonatigen Höchstfrist erneut für weitere sechs Monate durchführen können. Ansonsten, argumentierten die Mitgliedstaaten, seien sie außerstande, ihrer Zuständigkeit beim Schutz der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nachzukommen.

Kernaspekte der Entscheidung des EuGH

In seinem Urteil erteilt der EuGH dieser Auffassung eine deutliche Absage. Drei Aspekte des Urteils sollen hier hervorgehoben werden.

* Dr. Stefan Salomon ist Assistenzprofessor für Europarecht an der Universität Amsterdam und Beschwerdeführer in dem Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht Steiermark. Rechtsanwalt Christoph Tometten war sein Prozessbevollmächtigter in dem Verfahren vor dem EuGH.

¹ Verordnung (EU) 2016/399 vom 9.3.2016 über einen Grenzkodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, im Folgenden SGK. Alle hier genannten europarechtlichen Vorschriften sind abrufbar auf asyl.net unter Recht/Gesetzestexte.

² Pichl, Rechtskämpfe: Eine Analyse der Rechtsverfahren nach dem Sommer der Migration. Campus Verlag 2021.

³ EuGH, Urteil vom 26.4.2022 – C-368/20; C 369/20, NW gg. Österreich – asyl.net: M30600, oben ausführlich zitiert.

Weitere Rechtsgebiete

Erstens stellt der EuGH fest, dass die sechsmonatige Höchstfrist zwingend ist. Die Mitgliedstaaten dürfen keine Kontrollen über diese Höchstfrist hinaus durchführen. Dabei verortet der EuGH die Bestimmungen des SGK im verfassungsrechtlichen Gefüge der Europäischen Union, insbesondere des Freizügigkeitsrechts. Der EuGH betont, dass der Raum, in dem der freie Personenverkehr ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gewährleistet ist, eine der größten Errungenschaften der Union ist. Rechtlich bedeutet dies, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen als Ausnahme von der Freizügigkeit eng auszulegen ist und nur als letztes Mittel eingesetzt werden darf. Politisch kann dies auch als ein klares Signal an die Mitgliedstaaten verstanden werden, nicht leichtfertig mit den grundlegenden Errungenschaften europäischer Integration umzugehen. Die Mitgliedstaaten müssen sich darauf einstellen, dass sie selbst bei einer längerfristigen Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit maximal sechs Monate lang darauf mit Grenzkontrollen reagieren dürfen. Innerhalb dieser sechs Monate müssen sie andere und geeignetere Maßnahmen ergreifen, um der Gefahr zu begegnen. Werden demgegenüber – wie in den letzten Jahren geschehen – Grenzkontrollen so lange verlängert, wie dies nach Auffassung der Mitgliedstaaten notwendig ist, würde die zeitliche Beschränkung des Art. 25 SGK weitgehend bedeutungslos sein. Ebendies hat der EuGH nun mit einer konsequenten Auslegung der Norm unterbunden.

Zweitens: Nur wenn eine gänzlich neue Bedrohungslage eintritt, die sich von der ursprünglich festgestellten Bedrohungslage unterscheidet, kann sich ein Mitgliedstaat auf Art. 25 SGK berufen, um erneut Kontrollen an den Binnengrenzen einzuführen. Ob eine solche neue Bedrohungslage vorliegt, muss anhand der konkreten Umstände und Ereignisse des Einzelfalls beurteilt werden. Bildlich gesprochen bedeutet dies: Ein Terroranschlag ist kein Epidemieausbruch, ein Epidemieausbruch ist kein sportliches Großereignis.

Drittens weist der EuGH mit großer Deutlichkeit darauf hin, dass Österreich nicht nachgewiesen haben dürfte, dass eine neue Bedrohungslage die ständige Verlängerung der Grenzkontrollen rechtfertigt. Als Tatsachenfrage bleibt diese Frage gleichwohl der Beurteilung des nationalen Gerichts überlassen.

Konsequenzen der Entscheidung

Ob die Kontrollen an den Binnengrenzen durch alle betroffenen Mitgliedstaaten unionsrechtswidrig sind, bleibt zwar von den jeweiligen nationalen Gerichten zu beurteilen. Die Klarheit des Urteils lässt allerdings kaum Zweifel daran, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen durch alle betroffenen Staaten gegen Unionsrecht verstoßen und umgehend eingestellt werden müssen. Es darf bezweifelt werden, dass in einem der betroffenen Mitgliedstaaten

eine gänzlich neue Bedrohung vorliegt, die neuerliche Grenzkontrollen rechtfertigen könnte.

Infolgedessen kann fortan jede Person, die an einer Binnengrenze kontrolliert wird, nach Maßgabe nationalen Rechts gerichtlich die Rechtswidrigkeit der Kontrolle geltend machen. Kontrollen der Bundespolizei oder der Bayerischen Grenzpolizei an der Grenze zu Österreich können etwa im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage vor den zuständigen Verwaltungsgerichten angegriffen werden. Da diese Kontrollen gegenüber ihren Adressat*innen typischerweise nicht schriftlich angeordnet und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen werden, beträgt die Klagefrist nach deutschem Verwaltungsprozessrecht ein Jahr ab dem Zeitpunkt der Kontrolle; Aussicht auf Erfolg haben auch Klagen gegen Kontrollen, die innerhalb der Klagefrist, aber bereits vor Verkündung des Urteils des EuGH erfolgt sind.

Sollten die Mitgliedstaaten, entgegen dem Urteil des EuGH, Kontrollen an ihren Binnengrenzen fortsetzen, ohne dass eine neue Bedrohungslage vorliegt, sind auch Staatshaftungsansprüche denkbar. Kontrollen an den Binnengrenzen führen zu wesentlichen Verzögerungen im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr und verursachen dadurch Kosten in Milliardenhöhe.⁴ Wenn ein konkreter Schaden auf die Durchführung von Grenzkontrollen zurückgeführt werden kann, dürfte eine Staatshaftungsklage Erfolg haben. In Deutschland wie in Österreich sind hierfür die ordentlichen Gerichte zuständig.

Die Abwesenheit von Kontrollen an den Binnengrenzen mag in der Bedeutung der unionsbürgerlichen Freizügigkeit wurzeln; sie wirkt sich aber auch zugunsten von Drittstaatsangehörigen aus. Auch sie können sich auf die Rechtswidrigkeit der Grenzkontrollen berufen. Für Schutzsuchende ist dies von besonderer Bedeutung, da sie von den Grenzkontrollen in besonderer Weise betroffen sind.

Die Effektivität des Rechts der Europäischen Union darf nicht geschmälert werden. Wenn die Mitgliedstaaten den Kontrollen an den Binnengrenzen nicht umgehend ein Ende setzen, kommen auf sie weitere Verfahren zu. Die Erfolgsaussichten sind gut.

⁴ Vgl. *European Parliament*, Costs of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market, PE 578.974 (May 2016), S. 9.