

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.10.2010
KOM(2010) 554 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Anwendung von Titel III (Binnengrenzen) der Verordnung (EG) Nr. 562/2006
über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen
(Schengener Grenzkodex)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung von Titel III (Binnengrenzen) der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen¹ (Schengener Grenzkodex, nachstehend „Kodex“ genannt) trat am 13. Oktober 2006 in Kraft. Mit dem Kodex wurde der Schengener Besitzstand, insbesondere die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens² und das Gemeinsame Handbuch³, konsolidiert und weiterentwickelt. Titel III des Kodex regelt den Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Schengen-Staaten. Die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, ist eine der greifbarsten Errungenschaften der EU.

Der Kodex enthält Kriterien, anhand deren sich feststellen lässt, wann die Ausübung von Polizeibefugnissen innerhalb der Binnengrenzen die gleiche Wirkung hat wie Grenzkontrollen. Laut Kodex sind die Mitgliedstaaten bei Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen zudem verpflichtet, Verkehrshindernisse an den Straßenübergängen der Binnengrenzen zu beseitigen. Im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit kann ein Mitgliedstaat ausnahmsweise nach dem im Kodex festgelegten Verfahren für einen begrenzten Zeitraum an seinen Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen einführen.

Gemäß Artikel 38 des Kodex *legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 13. Oktober 2009 einen Bericht über die Anwendung von Titel III vor.*

Die Kommission holte mittels eines Fragebogens von den Mitgliedstaaten Informationen über die Anwendung der Bestimmungen von Titel III ein. Der vorliegende Bericht basiert auf der Auswertung der Antworten von 23 Mitgliedstaaten. Zwei Mitgliedstaaten (HU und MT) haben nicht auf den Fragenbogen geantwortet. Der Bericht greift auch Informationen über angebliche Kontrollen an den Binnengrenzen auf, die der Kommission von Bürgern und Mitglieder des Europäischen Parlaments zugetragen wurden.

¹ ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1.

² Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

³ ABl. C 313 vom 16.12.2002, S. 97. Das Gemeinsame Handbuch wurde mit der Annahme des Kodex außer Kraft gesetzt.

2. ABSCHAFFUNG DER GRENZKONTROLLEN AN DEN BINNENGRENZEN (ARTIKEL 20)

Binnengrenzen dürfen, so sieht es der Kodex vor, an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden, und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen bedeutet auch die Abschaffung der Grenzüberwachung. Die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen zur Rückbeförderung von Drittstaatsangehörigen, die sie auf dem Luft-, See- oder Landweg in die Union verbracht haben, gilt nicht für den Verkehr innerhalb des Schengenraums⁴.

3. PRAKTISCHE ANWENDUNG DER BESTIMMUNGEN ÜBER KONTROLLEN IM HOHEITSGEBIET DER MITGLIEDSTAATEN UND AUFGETRETENE SCHWIERIGKEITEN (ARTIKEL 21)

3.1. AUSÜBUNG DER POLIZEILICHEN BEFUGNISSE (ARTIKEL 21 BUCHSTABE A)

3.1.1. RECHTSGRUNDLAGE

Im Prinzip sollte das Überschreiten einer Binnengrenze zwischen zwei Mitgliedstaaten nicht anders sein als eine Fahrt zwischen zwei Bezirken oder Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats. Da aber die Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und für die innere Sicherheit zuständig sind, können sie, wenn dies aufgrund einer Risikoanalyse geraten erscheint, in ihrem gesamten Hoheitsgebiet, auch in Gebieten nahe einer Binnengrenze, Kontrollen vornehmen. Wie häufig solche Kontrollen durchgeführt werden, kann vom jeweiligen Gebiet abhängen.

In Ausübung ihrer polizeilichen Befugnisse von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht vorgenommene Personenkontrollen sind im gesamten Hoheitsgebiet einschließlich der Grenzregionen erlaubt, sofern damit nicht die gleiche Wirkung erzielt wird wie mit Grenzübertrittskontrollen. Der Kodex enthält eine nicht erschöpfende Liste von Kriterien, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob die Ausübung der polizeilichen Befugnisse der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichkommt. Polizeikontrollen sind demnach keine Grenzübertrittskontrollen, wenn sie

keine Grenzkontrollen zum Ziel haben,

auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen,

in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet,

auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden.

⁴ Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens und Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 45).

3.1.2. ANWENDUNG DER KRITERIEN

Um klar zu machen, dass Kontrollen durchaus auch an Binnengrenzen und in Grenzgebieten durchgeführt werden können, wurden verschiedene Kriterien eingeführt, an denen sich festmachen lässt, ob die Kontrollen Grenzkontrollen gleichzustellen sind oder nicht. Gerade in Grenzgebieten kann ein erhöhtes Risiko für grenzüberschreitende Kriminalität entstehen. Daher muss die Polizei dort gegebenenfalls häufigere und intensive Kontrollen durchführen als in anderen Landesteilen. Es muss sich dabei jedoch um gezielte Kontrollen handeln, die auf konkreten polizeilichen Informationen und Erfahrungswerten hinsichtlich der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit beruhen. Es darf nicht systematisch kontrolliert werden. Die polizeilichen Informationen müssen auf Fakten beruhen und regelmäßig neu bewertet werden. Die Kontrollen müssen folglich nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden und der Gefahrenlage Rechnung tragen.

Die meisten Mitgliedstaaten geben an, dass sie nichtsystematische zufällige Polizeikontrollen durchführen, die auf einer Bewertung der Sicherheitslage beruhen (insbesondere des Risikos illegaler Einwanderung oder von Verstößen gegen das Straf-, Ordnungs- oder Verkehrsrecht) sowie auf den Erkenntnissen nationaler, regionaler oder lokaler Behörden und auf Profiling-Ergebnissen. Diese Kontrollen sind häufig das Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen Nachbarstaaten (regelmäßige Treffen und Austausch polizeilicher Informationen über nationale Kontaktstellen). Sie können von gemeinsamen Patrouillen durchgeführt werden, die im Rahmen von Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit eingeführt wurden.

Beispielsweise ist klar, dass es sich bei einer Kontrolle um eine Verkehrskontrolle und nicht um eine Grenzkontrolle handelt, wenn bei Pkw-Fahrern, die von einer Diskothek nahe der Binnengrenze kommen, eine Alkoholkontrolle vorgenommen wird, wobei gegebenenfalls auch die Identität der Person festgestellt werden muss. Schwieriger ist die Abgrenzung bei Kontrollen, die dazu dienen, die Einwanderungsgesetze durchzusetzen.

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist der Zweck der Kontrolle. Die Kontrolle zielt nicht immer auf Personen, sondern kann auch Waren gelten. Der Zweck der Kontrolle ist daher ein entscheidendes Indiz, um festzustellen, ob gegen den Schengener Grenzkodex oder die EU-Bestimmungen über den freien Warenverkehr verstoßen wurde. Hingegen ist es irrelevant, welche nationale Stelle eine Kontrolle durchführt, da die Zuständigkeiten in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt sind. So kann ein Zollbeamter befugt sein, die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts einer Person zu überprüfen, und ein Polizist kann Warenkontrollen vornehmen dürfen.

3.1.3. HÄUFIGKEIT DER KONTROLLEN – NICHTSYSTEMATISCHE KONTROLLEN

Wichtiges Indiz dafür, ob Polizeikontrollen als Grenzkontrollen einzustufen sind, ist die Häufigkeit der im Binnengrenzgebiet durchgeführten Kontrollen im Vergleich zur Häufigkeit der Kontrollen in anderen vergleichbaren Landesteilen. Die meisten Mitgliedstaaten haben jedoch keine Angaben zur Häufigkeit der Kontrollen in den Grenzgebieten gemacht. Manche sind der Ansicht, dass der Vergleich zwischen der Häufigkeit von Kontrollen in Grenzgebieten und im restlichen Land keine Aussagekraft besitzt, da Vorgehensweisen und Prioritäten jeweils andere sind. Mehrere Mitgliedstaaten haben angegeben, dass in Gebieten nahe der Binnengrenzen genauso häufig Polizeikontrollen durchgeführt werden wie in anderen Landesteilen.

Es lässt sich unmöglich genau definieren, was eine angemessene Zahl von Kontrollen ist, da es auf die jeweilige Sicherheitslage im betreffenden Mitgliedstaat ankommt. Auch wenn besonders häufige Kontrollen ein Indiz sein können, lässt sich doch im Einzelfall schwer sagen, ob diese Kontrollen systematischen Grenzkontrollen gleichzusetzen sind.

3.1.4. ÜBERPRÜFUNG DER ORDNUNGSGEMÄßEN ANWENDUNG DER KRITERIEN

Am 22. Juni 2010 stellte der Europäische Gerichtshof in einem Grundsatzurteil⁵ klar, dass Artikel 67 Absatz 2 AEUV sowie die Artikel 20 und 21 des Schengener Grenzkodex einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es den Polizeibehörden des betreffenden Mitgliedstaats gestattet, in einem 20 km breiten Streifen entlang der Binnengrenzen die Identität einer Person zu kontrollieren, um festzustellen, ob sie die gesetzliche Verpflichtung zum Besitz und zum Mitführen von Ausweispapieren und Bescheinigungen eingehalten hat, ohne dass ihr Verhalten dazu Anlass gegeben hätte und ohne dass besondere Umstände vorliegen würden, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung vermuten lassen, solange diese Regelung nicht die rechtliche Gewähr bietet, dass die praktische Ausübung dieser Befugnis nicht die gleiche Wirkung hat wie Grenzübertrittskontrollen.

In Anbetracht dieses Urteils ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, etwaige nationale Rechtsvorschriften, die den Polizeibehörden besondere Befugnisse in Gebieten nahe der Binnengrenzen einräumen, entsprechend anzupassen.

Nach Meinung der Kommission braucht es mehr Informationen seitens der Mitgliedstaaten über die Gründe und die Häufigkeit von in Binnengrenzgebieten durchgeführten Kontrollen, um festzustellen, ob die Polizeikontrollen dieselbe Wirkung haben wie Grenzkontrollen. Die Informationen sind nötig, um die Situation in den Gebieten entlang der Binnengrenzen einschätzen zu können und den Beschwerden von Bürgern sowie den Fragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments nachzugehen, wonach Reisende in bestimmten Binnengrenzgebieten regelmäßig oder sogar systematisch kontrolliert werden. Festzustellen bleibt ferner, dass einige Mitgliedstaaten nur schwer Auskunft darüber erhalten, warum ihre Bürger von ihren Nachbarstaaten beim Übertritt der gemeinsamen Binnengrenze systematisch kontrolliert werden.

Die Kommission wird auch in Zukunft Beschwerden dieser Art konsequent nachgehen und von den betreffenden Mitgliedstaaten eine Erklärung verlangen. Ist diese Erklärung unbefriedigend, wird die Kommission alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel bis hin zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ausschöpfen, um die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts durchzusetzen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten daher um statistische Daten zu in ihrem Hoheitsgebiet und insbesondere in den Grenzregionen durchgeführten Kontrollen bitten.

Um die Häufigkeit der Kontrollen und die eine Kontrolle auslösende Information praktisch zu überprüfen, hatte die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands⁶ unangekündigte Inspektionen vor Ort ins Auge gefasst. Die

⁵ Verbundene Rechtssachen C-188/10 und C-189/10, Melki u.a.

⁶ KOM(2009) 102 endgültig.

Kommission wird in der Neuvorlage des Vorschlags, die mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nötig wurde, an dem Konzept der unangekündigten Inspektionen festhalten⁷.

Wenn die Mitgliedstaaten infolge der Sicherheitslage in ihrem Hoheitsgebiet tatsächlich regelmäßige bzw. systematische Kontrollen durchführen müssen, sollten sie die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 23ff. des Kodex erwägen.

3.2. SICHERHEITSKONTROLLEN BEI PERSONEN (ARTIKEL 21 BUCHSTABE B)

Der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen berührt nicht *die Durchführung von Sicherheitskontrollen bei Personen in See- oder Flughäfen durch die zuständigen Behörden nach Maßgabe des nationalen Rechts, die Verantwortlichen der See- oder Flughäfen oder die Beförderungsunternehmen, sofern diese Kontrollen auch bei Personen vorgenommen werden, die Reisen innerhalb des Mitgliedstaats unternehmen*. Das in Flughäfen, Häfen oder bei Beförderungsunternehmen beschäftigte Personal darf im Rahmen von Sicherheitskontrollen bei der Abfertigung oder bei Betreten der Sicherheitszone eines Flughafens oder vor Besteigen des Flugzeugs oder auch bei mehreren dieser Gelegenheiten die Identität einer Person überprüfen. Die Kommission stellt die Möglichkeit dieser Mehrfach-Kontrollen nicht in Frage, empfiehlt aber, darauf zu verzichten, da sie von den Bürgern als Hindernis bei der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit empfunden werden.

Bei den Kontrollen sollte lediglich die Identität des Reisenden anhand eines Reisedokuments festgestellt werden. EU-Bürger können sich mit ihrem Pass oder ihrem Personalausweis ausweisen. Die Beförderungsunternehmen können auch andere Dokumente wie Führerscheine, Bankkarten usw. zur Identitätsfeststellung akzeptieren; sie sind aber nicht dazu verpflichtet, da es sich hierbei nicht um Ausweispapiere handelt. Drittstaatsangehörige können sich mit einem Pass ausweisen. Bei den Kontrollen sollte nicht geprüft werden, ob der Drittstaatsangehörige im Besitz eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis ist, da es sich um bloße Identitätsfeststellungen für geschäftliche Zwecke oder aus Gründen der Verkehrssicherheit handelt. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht verlangen, dass zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden, und die Beförderungsunternehmen können nicht für die Beförderung von Personen haftbar gemacht werden, die die Bedingungen für die Einreise oder den Aufenthalt in anderen Schengen-Staaten nicht erfüllen. Die Beförderungsunternehmen selbst können Drittstaatsangehörige nicht zur Vorlage eines Visums oder einer Aufenthaltserlaubnis als Nachweis der Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts zwingen. Mit der Aufnahme einer solchen Verpflichtung in den Beförderungsvertrag würde der Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen unterlaufen.

3.3. VERPFLICHTUNG ZUM BESITZ ODER MITFÜHREN VON URKUNDEN UND BESCHEINIGUNGEN (ARTIKEL 21 BUCHSTABE C)

Die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen steht der *Möglichkeit der Mitgliedstaaten, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen vorzusehen*, nicht entgegen. Wenn die Mitgliedstaaten eine solche Pflicht vorschreiben, muss sie jedoch für das gesamte Hoheitsgebiet oder auch die Gebiete entlang der Außengrenzen gelten. Sie darf nicht auf die unmittelbar an den Binnengrenzen gelegenen Gebiete beschränkt werden, da ausschließlich in diesen Gebieten durchgeführte Kontrollen zwangsläufig die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen hätten.

⁷ Die Kommission wird den überarbeiteten Vorschlag im Oktober 2010 vorlegen.

3.4. MELDEPFLICHT (ARTIKEL 21 BUCHSTABE D)

Schließlich enthebt der Wegfall der Binnengrenzen Drittstaatsangehörige nicht von ihrer *Pflicht, ihre Anwesenheit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gemäß Artikel 22 des Schengener Durchführungsübereinkommens zu melden*. Einige Mitgliedstaaten wenden diese Vorschrift nicht an (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO) bzw. geben zu verstehen, dass sich ihre Einhaltung nur schwer überprüfen lässt, während andere sie für nützlich halten, um sich einen Überblick über die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, zu verschaffen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Anwendung dieser Vorschrift in der Praxis problematisch ist; es stellt sich die Frage, ob sie tatsächlich dazu beiträgt, illegale Einwanderer ausfindig zu machen, und ob sich der Kostenaufwand daher lohnt. Die Kommission wird deshalb vorschlagen, das Schengener Übereinkommen dahingehend zu ändern, dass die Meldepflicht für Drittstaatsangehörige bei der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufgehoben wird.

4. PFLICHT ZUR BESEITIGUNG VON VERKEHRSHINDERNISSEN AN DEN STRAßENÜBERGÄNGEN DER BINNENGRENZEN (ARTIKEL 22)

Artikel 22 des Kodex verlangt von den Mitgliedstaaten die *Beseitigung aller Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, die nicht ausschließlich auf Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit beruhen*. Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten darauf vorbereitet sein, Kontrollpunkte für den Fall einzurichten, dass gemäß den Artikeln 23 bis 31 an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Grenzkontrollen eingeführt werden.⁸

Die Kommission hat zahlreiche Beschwerden von Bürgern erhalten, die berichten, dass der ungehinderte Verkehrsfluss an bestimmten Straßenübergängen an den Binnengrenzen nach wie vor gestört sei, z.B. durch alte Infrastruktur (Gebäude, Kontrollhäuschen, Straßenüberdachungen oder bewegliche Ausrüstung wie Verkehrshütchen, Schranken, Ampeln oder Verkehrsschilder), Fahrbahnverengungen oder drastische Geschwindigkeitsbegrenzungen.

Hindernisse, die sofort abgebaut werden konnten, wurden von den Mitgliedstaaten größtenteils gleich nach Abschaffung der Binnengrenzen entfernt. Andere wurden, da dies technisch schwerer zu bewerkstelligen war, allmählich zurückgebaut, und ein kleiner Teil ist immer noch da. Die Mitgliedstaaten, die sich im Dezember 2007 dem Schengenraum angeschlossen haben, sind der Verpflichtung schrittweise nachgekommen, je nachdem, wie schwierig die Beseitigung der Hindernisse war (die meisten Hindernisse wie Verkehrszeichen wurden unmittelbar nach dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen entfernt, während die Beseitigung oder der Umbau großer Infrastruktureinrichtungen noch andauert). Die am häufigsten genannten Gründe für Verzögerungen bei der Erfüllung dieser Verpflichtung waren in der Regel die Kosten, eigentumsrechtliche Probleme sowie die Vorlaufzeiten für die Umnutzung größerer Bauten bei der Umfunktionierung der Übergänge. Die Kommission bedauert, dass dies auch bei einigen Mitgliedstaaten der Fall ist, die schon seit langem Mitglied des Schengenraums sind. Um die ordnungsgemäße Anwendung des EU-

⁸ Da die assoziierten Schengen-Länder nicht Mitglieder der Zollunion sind, werden an ihren Grenzen zu den Schengen-Mitgliedstaaten nach wie vor Zollkontrollen durchgeführt. Infolgedessen dürfen sie die entsprechenden Infrastruktureinrichtungen und Geschwindigkeitsbegrenzungen beibehalten.

Rechts sicherzustellen, hat die Kommission in einem Fall wegen Verstoßes gegen Artikel 22 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Das Verfahren läuft noch.

Einige Mitgliedstaaten (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) haben an bestimmten Straßenübergängen für den Fall einer vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen die alte Infrastruktur beibehalten. Teilweise bleibt die Infrastruktur auch erhalten, um Zollkontrollen oder Kontrollen an LKWs vorzunehmen (LU)⁹. Andere wiederum wollen im Falle von vorübergehenden Grenzkontrollen auf mobile Ausrüstung zurückgreifen (CZ, FR, LT, LV). Andere Mitgliedstaaten (DE, PL, DK, IT) haben, wo immer möglich, die gesamte Infrastruktur entfernt und verwenden für vorübergehende Grenzkontrollen mobile Ausrüstung. Die Beibehaltung fester Infrastruktureinrichtungen ist nach Ansicht der Kommission im Hinblick auf die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen vertretbar, solange der Verkehrsfluss dadurch nicht beeinträchtigt und die Geschwindigkeit nicht weiter reduziert wird. Jedenfalls können für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen auch mobile Anlagen verwendet werden, was sogar kostengünstiger sein könnte als die Instandhaltung ständiger Infrastruktureinrichtungen.

Die meisten Mitgliedstaaten begründen die Geschwindigkeitsbegrenzungen allein mit der Verkehrssicherheit (Straßenzustand, Bauarbeiten oder Lage des Straßenübergangs in einem städtischen oder bergigen Gebiet). Allerdings ist es vor allem dort, wo die alte Infrastruktur noch vorhanden ist, nach Ansicht der Kommission nicht hinnehmbar, wenn Mitgliedstaaten unter dem Vorwand der Verkehrssicherheit Geschwindigkeitsbegrenzungen – teilweise sogar bis auf 10 Stundenkilometer – beibehalten (zusammen mit beweglichen Hindernissen wie Plastikhütchen oder Schranken) oder einige Fahrbahnen sperren. Das Ziel von Artikel 22 besteht darin, den Verkehrsfluss an den Straßenübergängen der Binnengrenzen aufrechtzuerhalten. Dazu sind neben der Aufhebung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, die nicht ausschließlich aus Gründen der Verkehrssicherheit erfolgt sind, noch weitere Maßnahmen erforderlich, vor allem was die bestehende Infrastruktur betrifft. Nach Ansicht der Kommission ist die Beibehaltung großflächiger Infrastruktureinrichtungen kein Grund, um Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit anzuführen. Es ist nachvollziehbar, wenn wegen Infrastruktureinrichtungen an den früheren Grenzübergängen die Geschwindigkeit nicht auf die zulässige Höchstgeschwindigkeit für Straßen dieser Art angehoben werden kann. Trotzdem muss nach dem Wegfall der Grenzkontrollen die Situation an den früheren Grenzübergängen angepasst werden. Dies gilt auch dann, wenn geplant ist, die früheren Straßenübergänge in größerem Umfang umzugestalten, und die alte Infrastruktur bis dahin stehen bleibt. Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten auch alle *vorübergehend* erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um einen ungehinderten Verkehrsfluss zu gewährleisten.

Zwar darf ein Mitgliedstaat die vorhandene Infrastruktur an einer früheren Grenzübergangsstelle für Polizeikontrollen nutzen (vgl. 3.1), doch dürfen diese nicht ausschließlich an diesen Punkten durchgeführt werden. Die Standortvorteile dürfen nicht der ausschlaggebende Faktor für die Durchführung von Polizeikontrollen sein.

⁹ Kontrollen von LKWs durch die Zollbehörden müssen in jedem Fall im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften zum freien Warenverkehr und zum Verkehr erfolgen.

5. VORÜBERGEHENDE WIEDEREINFÜHRUNG VON GRENZKONTROLLEN AN DEN BINNENGRENZEN (ARTIKEL 23 BIS 31)

5.1. VERFAHREN

Seit Inkrafttreten des Grenzkodex haben zwölf Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen wegen eines vorhersehbaren Ereignisses oder in Fällen, die ein sofortiges Handeln erforderten, vorübergehend Personenkontrollen wiedereingeführt (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Einige angrenzenden Staaten haben Auskunft über ihre Zusammenarbeit während der Wiedereinführung der Grenzkontrollen gegeben (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Nach eigenen Angaben hat keiner der Mitgliedstaaten von der Möglichkeit der Verlängerung der vorübergehenden Wiedereinführung der Grenzkontrollen Gebrauch gemacht. Anhang I enthält eine Übersicht über die von den Mitgliedstaaten angezeigten Fälle einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter Angabe der Gründe und der Dauer.

Die Kommission stellt fest, dass das Zeitfenster zwischen der Mitteilung durch die Mitgliedstaaten und der konkreten Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen (bei vorhersehbaren Ereignissen) für die Abgabe einer Stellungnahme im Hinblick auf eine förmliche Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission nicht ausreicht¹⁰. Häufig geben die Mitteilungen für die Abgabe einer Stellungnahme durch die Kommission auch inhaltlich nicht genügend her. Die Kommission hat daher bis jetzt noch keine einzige Stellungnahme abgegeben.

Zudem sind die Auskünfte zur vorübergehenden Wiedereinführung der Grenzkontrollen oft sehr allgemein gehalten, was die Einschätzung der Wirksamkeit der Maßnahmen erschwert, die zur Abwendung der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit getroffen wurden. Deshalb bittet die Kommission die Mitgliedstaaten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt möglichst konkrete Angaben zu machen und diese gegebenenfalls zu aktualisieren, damit sie die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen richtig beurteilen kann. Zu diesem Zweck ist ein Standardformular für Mitteilungen über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen geplant. Nichtsdestotrotz hat die Kommission anhand der ihr vorliegenden Informationen den Eindruck gewonnen, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen nicht missbräuchlich in Anspruch genommen haben.

Probleme bei der konkreten Umsetzung verursacht nach Angaben der Mitgliedstaaten die Zuweisung von Einsatzkräften, Material oder technischem Zubehör entsprechend der Situation an den Grenzen. Während der Wiedereinführung der Grenzkontrollen wurde die Zusammenarbeit mit den angrenzenden Ländern in den meisten Fällen positiv bewertet. Frühe Absprachen und die Koordinierung der geplanten Maßnahmen (vor allem was die technische Unterstützung betrifft) mit den angrenzenden Staaten sowie regelmäßige Kontakte und der Informationsaustausch zwischen den Behörden auf allen Ebenen tragen zum Erfolg der Operationen bei. Bisweilen beginnt die praktische Zusammenarbeit bereits mit einer gemeinsamen Risikoanalyse, die dann in gemeinsame Kontrollen an gemeinsamen Kontrollstellen einmündet oder zur Abstellung von Verbindungsbeamten führt. Bei der Wiedereinführung von Grenzkontrollen müssen die Anlagen zu beiden Seiten der Grenzübergänge angepasst werden (z.B. Aufstellen von Verkehrsschildern zur Begrenzung

¹⁰ Bisweilen erfolgte die Mitteilung nur wenige Tage vor Wiedereinführung der Kontrollen.

der Geschwindigkeit oder von mobilen Schranken). Einige Mitgliedstaaten forderten jedoch eine bessere Einbindung in der Vorphase, vor allem, um die Öffentlichkeit informieren zu können.

5.2. ANWENDBARE VORSCHRIFTEN

Gemäß Artikel 28 finden bei Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen die einschlägigen Bestimmungen des Titels II entsprechend Anwendung. Es wurden keine weitere Vorgaben gemacht, damit die Mitgliedstaaten bei der Wiedereinführung von Kontrollen flexibel und verhältnismäßig auf die jeweilige Bedrohung reagieren können. Die Maßnahmen dürfen nicht über das zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats erforderliche Maß hinausgehen. Je nach Bedrohungslage muss nicht zwangsläufig jedermann an den Grenzen kontrolliert werden. Die Kontrollen müssen hinsichtlich ihrer Dauer und räumlichen Ausdehnung verhältnismäßig sein und auf einer Risikoanalyse und konkreten nachrichtendienstlichen Erkenntnissen beruhen und sie dürfen nur zu dem Zweck durchgeführt werden, der ausschlaggebend für ihre Wiedereinführung war.

Die Mitgliedstaaten können auch bestimmen, inwieweit die Wiedereinführung einer Überwachung der Grenze erforderlich ist.

Die Einreise darf nur aus Gründen verweigert werden, die mit der Wiedereinführung der Grenzkontrollen zusammenhängen. Das Standardformular in Teil B von Anhang V des Kodex gilt nicht für EU-Bürger, da diesen die Einreise nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit und vorbehaltlich der in der Richtlinie 2004/38/EG¹¹ vorgesehenen Verfahrensgarantien verweigert werden darf. Wird Drittstaatsangehörigen wegen unerlaubten Aufenthalts die Einreise verweigert, ist das Verfahren gemäß Richtlinie 2008/115/EG¹² einzuleiten. Durch die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen werden aus Binnengrenzen nicht wieder Außengrenzen; bestimmte Vorschriften wie das Abstempeln von Reisepässen (Artikel 10 des Grenzkodex) oder die Haftung der Beförderungsunternehmen finden daher keine Anwendung. Es sei auch daran erinnert, dass für Operationen im Rahmen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die FRONTEX-Agentur nicht in Anspruch genommen werden kann, da sich deren Auftrag auf die Kontrolle der Außengrenzen beschränkt.

5.3. INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT

Der Kodex schreibt vor, dass die Öffentlichkeit über die geplante Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu informieren ist, es sei denn, Sicherheitserwägungen stehen dem entgegen. Die Mitgliedstaaten setzen diese Vorschrift je nach der Art des Ereignisses (geplante Wiedereinführung oder sofortiges Handeln) unterschiedlich um. Sofern zeitlich machbar, wird im Voraus über sämtliche verfügbaren Medien (Radio und Fernsehen, Tageszeitungen, Internet oder Pressestellen der beteiligten Behörden) eine Informationskampagne gestartet. Den Bürgern wird in der Hauptsache mitgeteilt, dass sie

¹¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

¹² Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [die Richtlinie muss von den Mitgliedstaaten bis spätestens 24. Dezember 2010 umgesetzt werden], ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

beim Grenzübertritt ihre Reisedokumente mitführen müssen, warum kontrolliert wird und wie lange die Kontrollen aufrechterhalten werden. Es hat den Anschein, dass die Öffentlichkeit in den meisten Fällen hinreichend informiert wurde. Mit Ausnahme Finnlands hat kein Mitgliedstaat von der Möglichkeit der vertraulichen Behandlung gemäß Artikel 31 Gebrauch gemacht. Trotzdem ist diese Vorschrift nach allgemeinem Dafürhalten für den Ernstfall sehr wichtig.

Die Kommission hält die bestehenden Vorschriften zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen für ausreichend. Die Mitgliedstaaten sollten allerdings rechtzeitig konkretere Informationen übermitteln.

6. FAZIT

1. Die Kommission bedauert, dass die Frist für die Vorlage des Berichts überschritten wurde, was darauf zurückzuführen ist, dass mehrere Mitgliedstaaten ihre Informationen verspätet übermittelt haben.
2. Die Kommission ist im Zusammenhang mit der Anwendung von Titel III auf drei spezifische Probleme gestoßen:
 - 2.1. Die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, ist eine der wichtigsten und greifbarsten Errungenschaften der Union. Beschränkungen wie Polizeikontrollen nahe der Binnengrenzen werden von den Bürgern als Beschneidung ihres Rechts auf Freizügigkeit verstanden. Jemand darf weder beim Überschreiten einer Binnengrenze noch an oder in der Nähe zu einer Binnengrenze kontrolliert werden.

Die Berichte von Reisenden über angebliche regelmäßige und systematische Kontrollen innerhalb bestimmter Gebiete entlang der Binnengrenzen bereiten der Kommission Sorgen. Die Kommission wird daher die Situation in den in unmittelbarer Nähe zu den Binnengrenzen liegenden Gebieten im Auge behalten. Sie wird auch in Zukunft Beschwerden von Bürgern konsequent nachgehen und die betreffenden Mitgliedstaaten um Klärung des Sachverhalts bitten. Um die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts sicherzustellen, wird die Kommission sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Mittel bis hin zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren ausschöpfen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten daher bitten, statistische Daten zu den in ihrem Hoheitsgebiet und insbesondere in den Regionen in unmittelbarer Nähe zu den Binnengrenzen durchgeführten Kontrollen vorzulegen.

Wenn die Mitgliedstaaten infolge der Sicherheitslage in ihrem Hoheitsgebiet tatsächlich regelmäßige bzw. systematische Kontrollen durchführen müssen, sollten sie die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 23ff. des Kodex erwägen.

In ihrem Vorschlag für einen neuen Schengen-Evaluierungsmechanismus plant die Kommission die Durchführung von unangekündigten Inspektionen vor Ort, um sich zu vergewissern, dass keine Kontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden.

Die Mitgliedstaaten, deren Gesetzgebung den nationalen Polizeibehörden in den Binnengrenzgebieten besondere Befugnisse zuweist, sind aufgefordert, diese so bald wie möglich dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Melki anzupassen.

- 2.2 Die Mitgliedstaaten müssen alle Hindernisse für den flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, die nicht ausschließlich auf Gesichtspunkten der Verkehrssicherheit beruhen, beseitigen. Nach Ansicht der Kommission sind stehengebliebene großflächige Infrastruktureinrichtungen kein Grund, um sich auf die Verkehrssicherheit zu berufen und Geschwindigkeitsbegrenzungen aufrechtzuerhalten.
- 2.3 Die Kommission legt Wert auf die rechtzeitige Unterrichtung über eine geplante vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und fordert die Mitgliedstaaten auf, gemäß Artikel 24 dazu ausführliche Angaben zu machen, damit die Kommission gegebenenfalls ihre Stellungnahme abgeben und die Mitgliedstaaten konsultieren kann.

ANHANG I

Mitteilung der Mitgliedstaaten über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 23ff. des Schengener Grenzkodex

Mitgliedstaat	Dauer	Begründung
Frankreich	21.10.2006, 8.00 bis 20.00 Uhr	Treffen radikaler baskischer Jugendlicher in Saint-Pée-sur-Nivelle und vom Unterstützungskomitee Philippe Bidart organisierte Demonstration in Bayonne. Grenze zwischen FR und ES (Grenzübergang auf der Autobahn A63 - Biriadou, Brücke in Saint Jacques, Brücke in Béhobie, Bahnhof von Hendaye).
Finnland	9.–21.10.2006	Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs in Lahti. Kontrollen u.a. an den Flughäfen Helsinki-Vantaa, Turku und Tampere-Pirkkala sowie in den Häfen von Helsinki, Hanko und Turku und an den Landgrenzen zwischen FI und SE sowie FI und NO.
Finnland	13.–29.11.2006	EUROMED-Treffen in Tampere. Kontrollen u.a. an den Flughäfen Helsinki-Vantaa, Turku und Tampere-Pirkkala sowie in den Häfen von Helsinki, Hanko und Turku und an den Landgrenzen zwischen FI und SE sowie FI und NO.
Frankreich	12.–16.2.2007	Konferenz zwischen den Staatsoberhäuptern Afrikas und Frankreichs in Cannes (13.-16.2.2007). Grenze zwischen FR und IT (die Mitteilung enthält ausführliche Angaben).
Deutschland	25.5–9.6.2007	G8-Gipfel in Heiligendamm/Mecklenburg-Vorpommern (6.-8.6.2007) Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen.

Island	2.–3.11.2007	Einweihung des isländischen Motorradklubs in Reykjavik in Anwesenheit der <i>MC Hells Angels</i> (1.-4.11.2007). Kontrollen an Flughäfen (14 Flüge aus SE, DK, FI, DE und NO).
Österreich	2.6.2008– 1.7.2008	Fußballeuropameisterschaft EURO 2008 in Österreich und der Schweiz (7.6.-29.6.2008). Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen.
Frankreich	27.9.2008, 8.00 — 18.45 Uhr	Demonstration am 27. September um 16.00 Uhr in Bayonne auf Betreiben der Batasuna. Fünf Grenzübergänge zwischen FR und ES (Autobahn A63, Saint Jacques - Länderbrücke, Béhobie - Länderbrücke, Bahnhof und Hafen von Hendaye).
Finnland	24.11.2008– 5.12.2008	KSZE-Ministerratstreffen in Helsinki (4./5.12.2008). Kontrollen vor allem am Flughafen Helsinki-Vantaa und in den Häfen von Helsinki und Turku.
Island	5.-7.3.2009	Besuch der <i>MC Hells Angels</i> beim isländischen Motorradklub Reykjavik. Kontrollen an Flughäfen (16 Flüge aus SE, DK, NL, FR, DE und NO).
Deutschland	20.3.2009– 5.4.2009	NATO-Gipfel in Straßburg, Baden-Baden und Kehl (3./4.4.2009). Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen.
Frankreich	30.3.2009– 5.4.2009	NATO-Gipfel in Straßburg, Baden-Baden und Kehl (3./4.4.2009). Überwachung der Grenzen zu BE, LU, DE, CH, IT und ES zu Land und in der Luft.
Italien	28.6.2009– 15.7.2009	G8-Gipfel in L'Aquila (10.-12.7.2009) Überwachung der Land-, Luft- und Seegrenzen.
Frankreich	19.9.2009, 13.00 — 19.40 Uhr	Demonstration von Batasuna in Bayonne. Fünf Grenzübergänge zwischen FR und ES (Autobahn A63, Saint Jacques - Länderbrücke, Béhobie - Länderbrücke, Bahnhof und Hafen von Hendaye).

Spanien	26.-27.9.2009	Begehung des ‚Baskischen Kampftags‘ im Baskenland und in Navarra (ES) sowie in den Pyrénées-Orientales (FR). Landgrenzen zwischen ES und FR in den Provinzen Guipuzcoa und Navarra.
Frankreich	27.9.2009	50. Jahrestag der ETA. Grenze zwischen FR und ES, 14 Grenzübergänge zwischen Hendaye und Arneguy.
Norwegen	27.11.2009– 12.12.2009	Nobelpreisverleihung in Oslo (10.12.2009). Grenzen zwischen NO und SE sowie NO und DK sowie Flüge innerhalb NO und in andere Schengen-Staaten.
Dänemark	1.-18.12.2009	UN-Klimakonferenz in Kopenhagen (7.-18.12.2009). Grenzen zwischen DK und DE sowie DK und SE.
Malta	5.-18.4.2010	Besuch von Papst Benedict XVI (17.-18.4.2010) Malta International Airport und Passagierterminal im Hafen von Valletta.
Estland	17.-23.4.2010	Informelles NATO-Außenministertreffen in Tallinn (22.-23.4.2010). Grenzen zu Land, zur See und in der Luft (die Mitteilung enthält ausführliche Angaben).
Frankreich	28.5-2.6.2010	Französisch-afrikanischer Gipfel in Nizza (31.5-1.6.2010). Grenze zwischen FR und IT (die Mitteilung enthält ausführliche Angaben).
Lettland	24.5-1.6.2010	Parlamentarische Versammlung der NATO in Riga (28.5-1.6.2010). Landgrenzen zwischen LV und EE sowie LV und LT, Hafen und internationaler Flughafen von Riga.