C/2026/4078

24.7.2026

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2. Juni 2026

über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Italien an seiner Landgrenze zu Slowenien nach Artikel 27a Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(C/2026/4078)

(1) Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union bietet die Union „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist“.

(2) Nach Artikel 25 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (kodifizierter Text) ([1]) ist einem Mitgliedstaat, der mit einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit konfrontiert ist, unter außergewöhnlichen Umständen die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen gestattet. Dies sollte nur als letztes Mittel erfolgen, und Umfang und Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollten nicht über das Maß hinausgehen, das zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.

(3) Nach Artikel 25a Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes teilt ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereinzuführen, um einer vorhersehbaren ernsthaften Bedrohung zu begegnen, dies dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung der Grenzkontrollen oder so schnell wie möglich mit, wenn die Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern, dem Mitgliedstaat weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden.

(4) Nach Artikel 27a Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes muss die Kommission nach Eingang von Mitteilungen über eine Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 25a Absatz 4, die zur Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen für insgesamt mehr als 12 Monate aus denselben Gründen führen, eine Stellungnahme zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Grenzkontrollen abgeben.

(5) Der Rahmen für die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen wurde durch die Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates ([2]), die am 10. Juli 2024 in Kraft trat, erheblich überarbeitet. Der Beginn aller in Titel III Kapitel II des Schengener Grenzkodexes genannten Zeiträume wurde ab diesem Zeitpunkt berechnet.

(6) Mit Schreiben vom 18. November 2024 teilten die italienischen Behörden die Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Grundlage des Artikels 25a des Schengener Grenzkodexes an der Binnengrenze zu Slowenien für einen Zeitraum von sechs Monaten vom 19. Dezember 2024 bis zum 18. Juni 2025 mit.

(7) Mit Schreiben vom 16. Mai 2025 teilten die italienischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 19. Juni 2025 bis zum 18. Dezember 2025 mit.

([1]) ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.
([2]) Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Mit Schreiben vom 18. November 2025 teilten die italienischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um sechs Monate vom 19. Dezember 2025 bis zum 18. Juni 2026 mit.

(9) Am 6. März 2026 und gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes legte Italien einen Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen für den Zeitraum vom 21. Oktober 2023 bis zum 18. Dezember 2025 vor.

(10) Italien wurde in den strukturierten Dialog der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen einbezogen. Nach Eingang der Mitteilungen Italiens über eine Verlängerung wurde dieser strukturierte Dialog im Rahmen eines Konsultationsprozesses gemäß Artikel 27a Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes fortgesetzt.

(11) Der aktuelle Sachstand an den Binnengrenzen wurde im Schengen-Statusbericht vom 23. April 2025 ([3]) beschrieben und wird regelmäßig im Schengen-Rat erörtert.

(12) Nach Eingang von Mitteilungen im Zusammenhang mit einer Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen gemäß Artikel 25a Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes, die zur Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen über eine Dauer von insgesamt zwölf Monaten führen, gibt die Kommission gemäß Artikel 27a Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes eine Stellungnahme zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Grenzkontrollen ab. Diese Verpflichtung entstand mit dem Eingang der Mitteilung über eine Verlängerung der Kontrollen an allen Landbinnengrenzen am 16. Mai 2025.

(13) Nach der Bewertung aller oben genannten Mitteilungen, ergänzt durch die von Italien im Rahmen des Konsultationsprozesses vorgelegten Informationen und andere öffentlich zugängliche amtliche Dokumente, gibt die Kommission folgende Stellungnahme ab.

BEWERTUNG DER MITTEILUNGEN UND DES BERICHTS

I. FORMELLE ANFORDERUNGEN

(14) Im Rahmen von Mitteilungen erlegt der Schengener Grenzkodex den Mitgliedstaaten mehrere formelle Verpflichtungen auf.

(15) Die Kommission bestätigt, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie die Verlängerung dieser Kontrollen von Italien innerhalb der in Artikel 25a Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes festgelegten Fristen, d. h. spätestens vier Wochen vor Inkrafttreten der Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen, mitgeteilt wurden.

(16) Die Kommission stellt fest, dass die Mitteilungen nach dem zu diesem Zweck mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2025/315 der Kommission ([4]) festgelegten Muster erfolgten.

(17) Im Anschluss an die Mitteilungen erhielt die Kommission von den italienischen Behörden im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen zusätzliche detaillierte operative Daten.

(18) Die Kommission stellt fest, dass der Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes am 19. Dezember 2025 (nach Ablauf von 12 Monaten) hätte übermittelt werden müssen, aber erst am 6. März 2026 vorgelegt wurde.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Durchführungsbeschluss (EU) 2025/315 der Kommission vom 14. Februar 2025 zur Festlegung eines Musters für die Mitteilung über die vorübergehende Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen (ABl. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Standpunkt der italienischen Behörden

(19) Die italienischen Behörden berufen sich auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen diene dazu, unerlaubte Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zu verringern und der Gefahr einer terroristischen Unterwanderung der Migrationsströme entlang der Balkanroute entgegenzuwirken.

(20) In Bezug auf die Sicherheitslage verweisen die italienischen Behörden auf die globalen sicherheitspolitischen Entwicklungen wie den anhaltenden Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die Lage im Nahen Osten, die direkte Auswirkungen auf die Sicherheit im Schengen-Raum und insbesondere auf das italienische Hoheitsgebiet haben könnten.

(21) Dieses Sicherheitsrisiko würde durch das Heilige Jahr der katholischen Kirche, das eine große Zahl von Pilgern und Touristen aus der ganzen Welt nach Rom führe und am 24. Dezember 2024 begonnen habe, sowie durch die Olympischen und Paralympischen Winterspiele, die Italien im Februar und März 2026 ausgerichtet habe und bei denen verschiedene Orte und die Teilnahme von Sportlern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus der ganzen Welt zu einem Ziel extremistischer Gewalt werden könnten, weiter verschärft.

(22) Die italienischen Behörden verweisen auf:

— das Risiko anhaltender Konflikte, die illegale Migrationsströme anheizen, die von radikalisierten Personen unterwandert werden könnten;

— die Durchlässigkeit der Balkanroute, über die aus Konfliktgebieten zurückkehrende ausländische Kämpfer in den Schengen-Raum einreisen können, auf der Grundlage der Bewertung des Ausschusses für strategische Analyse der Terrorismusbekämpfung;

— die starke Präsenz krimineller Netze, die am Menschenschmuggel an der italienisch-slowenischen Grenze beteiligt sind, und die Notwendigkeit, die Präventivmaßnahmen und die Kontrolle der Einreisen zu verstärken.

(23) Die italienischen Behörden berichten von bedeutenden Erfolgen bei der Festnahme von Personen, die im Schengener Informationssystem (SIS) ausgeschrieben sind, sowie von wichtigen Ergebnissen bei Ermittlungen im Bereich des Menschenschmuggels, die auf die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zurückzuführen seien. An der italienisch-slowenischen Grenze seien im Zeitraum vom 21. Oktober 2023 bis zum 1. März 2026 401 Personen auf der Grundlage einer SIS-Ausschreibung gemäß Artikel 36 Absätze 3 und 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]) ermittelt worden, während insgesamt 594 Personen festgenommen worden seien, davon 260 wegen Beihilfe zur illegalen Migration und 334 wegen anderer Straftaten. Darüber hinaus hätten die italienischen Behörden im selben Zeitraum 10 100 Personen aufgegriffen, die die Grenze illegal überschritten hätten; von diesen hätten 3 791 internationalen Schutz beantragt und 5 468 sei die Einreise verweigert worden.

(24) Die italienischen Behörden verweisen auf die zusätzliche Flexibilität, Überwachungskapazität und Verfügbarkeit von Informationen, die die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, die Grenzübertrittskontrollen erlauben würden, den Strafverfolgungsbehörden biete.

(25) Die italienischen Behörden machen geltend, dass die wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen eine abschreckende Wirkung auf Schleuser und unerlaubte Migrationsbewegungen hätten.

(26) Die italienischen Behörden stellen fest, dass die Zusammenarbeit zwischen Italien und Slowenien bei der Rückübernahme allein nicht zu ausreichenden Ergebnissen führe, und führen eine geringe Zahl wirksamer Rückübernahmen an.

([5]) Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

(27) Die italienischen Behörden machen geltend, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen auf einer Risikoanalyse beruhten und gezielt durchgeführt würden, um ihre Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr so gering wie möglich zu halten.

(28) Die italienischen Behörden geben an, dass im Zusammenhang mit Grenzübertrittskontrollen Einreiseverweigerungen nur aus Gründen im Zusammenhang mit einer festgestellten Bedrohung erteilt würden.

Anmerkungen der Kommission

(29) Die italienischen Behörden haben Informationen zu den verschiedenen Aspekten der festgestellten ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung sowie Argumente zur Begründung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der wiedereingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen vorgelegt.

(30) Zwar kann bereits die allgemein schwierige weltweite Sicherheitslage Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich der nationalen Sicherheit der Mitgliedstaaten geben, doch enthalten die Mitteilungen keine ausreichenden Informationen darüber, wie sich das globale Sicherheitsumfeld speziell auf Italien auswirkt, insbesondere an seiner Grenze zu Slowenien. Dies ungeachtet der hohen Zahl von Personen, die auf der Grundlage einer SIS-Ausschreibung gemäß Artikel 36 Absatz 3 bzw. 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 zum Zwecke der Bekämpfung von Straftaten und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit sowie von erheblichen Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates identifiziert wurden.

(31) Auch wenn die italienisch-slowenische Landgrenze Teil der Balkanroute ist, über die viele illegale Migranten reisen, bleibt unklar, wie sich die Risiken im Zusammenhang mit dem Heiligen Jahr der katholischen Kirche oder den Olympischen und Paralympischen Winterspielen im Vergleich zu anderen Binnengrenzen Italiens konkret an der italienisch-slowenischen Grenze niederschlagen.

(32) Italien ist mit einer komplexen Migrationslage konfrontiert. Die Kommission stellt ferner fest, dass die italienischen Behörden berechtigte Bedenken hinsichtlich der Gefahr geäußert haben, dass Mitglieder terroristischer Gruppen die Migrationsströme unterwandern, sowie hinsichtlich der Verbindungen zur organisierten Kriminalität, die in Drogen- und Menschenhandel sowie in Schleuserkriminalität verwickelt ist.

(33) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen kann zur Festnahme von Terroristen, Schleusern oder Personen, die anderer Formen der organisierten Kriminalität verdächtigt werden, beitragen, ebenso wie jede andere Form von Polizeikontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets und insbesondere in Grenzgebieten. Die italienischen Behörden haben jedoch keine Informationen darüber vorgelegt, wie oft diese Bedrohung im Rahmen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen eingetreten ist oder aufgedeckt wurde.

(34) Die Mitteilungen enthalten nur eine begrenzte Analyse der Frage, warum alternative Maßnahmen wie z. B. Polizeikontrollen in Grenzgebieten und grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit kein ausreichender Ersatz für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sein könnten, und welche rechtlichen und/oder praktischen Hindernisse beseitigt werden müssten, damit die Kontrollen an den Binnengrenzen durch alternative Maßnahmen ersetzt werden können.

(35) In den Mitteilungen werden keine konkreten Gründe für die Wahl des geografischen und zeitlichen Geltungsbereichs des Beschlusses über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen angegeben. Es wird auch nicht erklärt, warum ein Zeitraum von sechs Monaten anstelle eines kürzeren Zeitraums am besten geeignet erscheint. Die Kommission stellt fest, dass sich die von den italienischen Behörden vorgebrachten Argumente speziell auf die Lage der slowenisch-italienischen Grenze am Ende der Westbalkanroute beziehen, ohne dass jedoch eine Erklärung vorgelegt würde, inwiefern sich die Migrations- und Sicherheitsbedrohungen an dieser Grenze von ähnlichen Bedrohungen an den anderen Binnengrenzen Italiens unterscheiden, an denen eine Wiedereinführung nicht als notwendig erachtet wurde.

(36) Auch wenn der Schwerpunkt der Kontrollen auf den Einreisevoraussetzungen im Zusammenhang mit der Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit liegt, scheint die Zahl der Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt, denen die Einreise verweigert wurde, darauf hinzudeuten, dass bei den Kontrollen an den Binnengrenzen auch andere Einreisevoraussetzungen berücksichtigt werden. Hierfür spricht auch, dass Italien illegale Migration und unerlaubte Sekundärmigration als zusätzlichen Grund für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen anführt.

(37) Unerlaubte Sekundärmigration von Drittstaatsangehörigen kann ein Grund für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sein, wenn diese unerlaubten Migrationsbewegungen eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen. In diesem Zusammenhang wird in Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodexes ausdrücklich auf die Situation Bezug genommen, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet, wodurch die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck geraten und das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt wahrscheinlich gefährdet ist.

(38) Jüngste Daten zeigen, dass sich die Migrationslage in der Union erheblich verbessert hat. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat im Jahr 2024 einen starken Rückgang unerlaubter Grenzübertritte festgestellt, auch auf der Westbalkanroute. Dieser Rückgang setzte sich 2025 infolge verstärkter gemeinsamer Anstrengungen zum Schutz der EU-Außengrenzen fort und kann nicht allein auf die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Italien zurückgeführt werden. Der integrierten Lageerfassung und -analyse der EU zufolge gingen die unerlaubten Grenzübertritte entlang der Westbalkanroute 2025 im dritten Jahr nacheinander zurück, und zwar um 41 % (von 21 637 im Jahr 2024 auf 12 687 im Jahr 2025).Dies würde darauf hindeuten, dass der Druck an der slowenisch-italienischen Grenze wahrscheinlich nicht unverändert bleiben wird.

(39) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen ändert nichts an den Verpflichtungen Italiens nach den geltenden EU-Vorschriften im Bereich Asyl und Rückkehr. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen kann dazu beitragen, unerlaubte Grenzübertritte in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzudecken, rasche Rückübernahmen an den Binnengrenzen erleichtern und sicherstellen, dass unerlaubte Migrationsbewegungen von Antragstellern auf internationalen Schutz unverzüglich aufgedeckt werden, was die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften der Dublin-Verordnung ([6]) über die Zuweisung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags ermöglicht.

(40) An 13 der 57 Grenzübergangsstellen entlang der slowenischen Grenze erfolgt die Grenzkontrolle statisch und nicht dynamisch.

(41) Die Kommission stellt fest, dass das an den Binnengrenzen mobilisierte Personal aus diesem Grund nicht an den Außengrenzen Italiens eingesetzt und nicht zur Operationalisierung alternativer Maßnahmen bereitgestellt werden kann.

III. ALTERNATIVE MAßNAHMEN

Standpunkt der italienischen Behörden

(42) Die italienischen Behörden berichten von einer engen polizeilichen Zusammenarbeit mit allen benachbarten Mitgliedstaaten. Dazu gehöre auch der Austausch operativer Informationen auf monatlichen Fachsitzungen, an denen Slowenien, Kroatien und Österreich teilnähmen. An den Binnengrenzen zu Slowenien fänden mehrmals im Monat gemeinsame Patrouillen statt; im Jahr 2025 (bis zum 2. November) seien insgesamt 226 gemeinsame Patrouillen durchgeführt worden, durch die die illegale Einreise von 414 Drittstaatsangehörigen verhindert worden sei.

(43) Seit November 2023 habe Italien neue Initiativen zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene entwickelt und rasch vorangebracht. Am 20. Januar 2025 hätten Slowenien, Kroatien und Italien eine trilaterale Vereinbarung unterzeichnet, in der diese Länder die Entsendung gemeinsamer Patrouillen vereinbart hätten, mit dem erklärten Ziel, die Notwendigkeit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu beseitigen. An den Binnengrenzen zu Slowenien fänden mehrmals im Monat gemeinsame Patrouillen statt; im Jahr 2025 seien insgesamt 255 und im Jahr 2026 insgesamt 27 gemeinsame Patrouillen (bis zum 22. Februar) durchgeführt worden, wodurch 2025 die unerlaubte Einreise von 486 und 2026 von 46 Drittstaatsangehörigen (bis zum 22. Februar) verhindert worden sei.

([6]) Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

(44) Bei der Einrichtung trilateraler Patrouillen an der kroatischen Außengrenze zu Bosnien und Herzegowina im Rahmen der trilateralen Vereinbarung von 2025 seien rasche Fortschritte erzielt worden. Die ersten Pilot-Patrouillen hätten im Juni 2025 begonnen, wobei gemischte Patrouillen gemeinsame Grenzübertrittskontrollen und eine gemeinsame Grenzüberwachung durchführen und grenzüberschreitende Kriminalität gemeinsam bekämpft würden und ein effektiver Informationsaustausch stattfinde. Die trilateralen Patrouillen sollten ursprünglich bis zum 12. Dezember 2025 dauern und im Frühjahr 2026 wieder aufgenommen werden; hierüber fänden derzeit Gespräche statt. Es fänden monatliche Fachsitzungen in diesem trilateralen Format statt, um den Informationsaustausch zur Bekämpfung der illegalen Migration entlang der Balkanroute zu fördern.

(45) Italien habe ein Rückübernahmeabkommen mit Slowenien geschlossen, stelle jedoch fest, dass dieses nicht wirksam umgesetzt wird, da die Zahl der rückübernommenen Drittstaatsangehörigen im Verhältnis zur Zahl der Personen, die für eine Rückübernahme in Betracht kämen, gering sei. Italien erklärt, dass eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Rückübernahme eine wirksame Abschreckung gegen unerlaubte Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen darstellen könne. Zu diesem Zweck habe Italien, um praktische Vorkehrungen für die Anwendung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes zu treffen, die erforderlichen Änderungen am nationalen Recht vorgenommen, wonach das regionale Verwaltungsgericht für die Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen die Überstellungsmaßnahme zuständig sei ([7]). Die italienischen Behörden beabsichtigten, eng mit den slowenischen Behörden zusammenzuarbeiten, um Fortschritte bei der Operationalisierung des Überstellungsverfahrens zu erzielen.

Anmerkungen der Kommission

(46) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Italien aktiv alternative Begleitmaßnahmen einsetzt, die die Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen begrenzen. Sie nimmt insbesondere die Ergebnisse der gemeinsamen Patrouillen an der italienisch-slowenischen Grenze zur Kenntnis.

(47) Italien hat sich aktiv an den Tätigkeiten von Europol zur Bekämpfung von illegaler Migration und Schleuserkriminalität beteiligt, unter anderem im Rahmen des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, der EMPACT-Taskforce Westbalkan und der operativen Taskforce Zebra.

(48) Italien beteiligt sich aktiv an der regionalen Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Sicherheit. Es befasst sich proaktiv mit den Herausforderungen der Migration in Herkunfts- und Transitländern durch eine Vielzahl bilateraler Maßnahmen sowie durch die aktive Beteiligung an Operationen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, unter anderem im Rahmen des Gesamtrouten-Konzepts bezüglich der Westbalkanroute.

(49) Italien hat erhebliche Fortschritte bei der Stärkung der regionalen Zusammenarbeit zwischen Grenz- und Polizeibehörden erzielt, unter anderem durch die Einrichtung trilateraler Patrouillen an der Schengen-Außengrenze im Rahmen der trilateralen Vereinbarung zwischen Slowenien, Kroatien und Italien vom 20. Januar 2025. Diese Initiativen sind Beispiele für erfolgreiche alternative Maßnahmen zur Bewältigung von Migrations- und Sicherheitsproblemen.

(50) Die Statusvereinbarung zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina ermöglicht Einsätze der ständigen Reserve im Rahmen gemeinsamer Einsätze der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in Bosnien und Herzegowina. Diese Statusvereinbarung gilt vorläufig. Bis zum 5. November 2025 wurden im Rahmen einer gemeinsamen Aktion mehr als 100 Grenzschutzbeamte an sieben bosnisch-herzegowinischen Grenzübergangsstellen und am Flughafen Sarajevo eingesetzt. Angesichts der zentralen Rolle Bosnien-Herzegowinas auf der Balkanroute ist die Anwendung dieser Statusvereinbarung ein wichtiger Schritt bei der Auseinandersetzung mit der irregulären Migration und den Sicherheitsbedenken, die Italiens Entscheidung zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zugrunde liegen. Die Kommission nimmt die geringe Wirksamkeit der derzeitigen Anwendung des Rückübernahmeabkommens zwischen Slowenien und Italien zur Kenntnis und erkennt dessen begrenzte abschreckende Wirkung an. Die Kommission würdigt die aktiven Bemühungen der italienischen Behörden um Fortschritte bei der Umsetzung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes.

(51) Die Kommission betont aber, dass die Behörden der Mitgliedstaaten auch ohne Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen weiterhin hoheitliche Befugnisse ausüben können, einschließlich solcher, die darauf abzielen, die illegale Migration in Binnengrenzgebieten zu verringern.

([7]) Artikel 29 des Gesetzesdekrets Nr. 23 vom 24. Februar 2026, mit dem Artikel 10 des Gesetzesdekrets Nr. 286 vom 25. Juli 1998 geändert wurde.

(52) Auf der Grundlage der von den italienischen Behörden vorgelegten Informationen lässt sich schwer erkennen, warum eine verstärkte grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, ergänzt durch Polizeikontrollen in Grenzgebieten, keine ausreichende Alternative zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen mit potenziell starker abschreckender Wirkung darstellen kann.

(53) Die Kommission macht geltend, dass die Art und Weise, in der Grenzübertrittskontrollen durchgeführt werden, nämlich in Form risikobasierter Stichprobenkontrollen, nach Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes weiterhin möglich ist, ohne dass auf die offizielle Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zurückgegriffen oder Abstriche bei der Sicherheit gemacht werden müssten, es sei denn, diese Kontrollen hätten nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen; hierbei gilt jedoch, dass die Häufigkeit, Intensität und Dauer dieser Kontrollen begrenzt bleiben müssen ([8]).

(54) Die Kommission erinnert daran, dass, sollte Italien beschließen, die Kontrollen an den Binnengrenzen durch Polizeikontrollen ersetzen, Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes es den italienischen Behörden weiterhin gestatten würde, die Kontrollen an den Binnengrenzen unverzüglich wieder einzuführen, um einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit entgegenzuwirken, die aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse unerwartet entsteht.

IV. RISIKOMINDERUNGSMAßNAHMEN

Standpunkt der italienischen Behörden

(55) Die italienischen Behörden erklären, dass Grenzübertrittskontrollen gemäß der Empfehlung (EU) 2024/268 ([9]) der Kommission gezielt und dynamisch auf der Grundlage einer Risikoanalyse durchgeführt würden, um die Auswirkungen der wiedereingeführten Kontrollen auf Bona-fide-Reisende und grenzüberschreitende Bevölkerungsgruppen einzudämmen.

(56) Der Umfang der Grenzübertrittskontrollen beschränke sich auf die Überprüfung jener Einreisevoraussetzungen, die für die Bewältigung der schwerwiegenden Bedrohung, die der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zugrunde liegt, relevant seien, wodurch die Auswirkungen dieser Kontrollen auf die kontrollierten Personen und den reibungslosen grenzüberschreitenden Verkehr gemindert würden.

(57) Die Auswirkungen der wiedereingeführten Kontrollen seien gering, und der Verkehrsfluss würde insgesamt nicht beeinträchtigt. Bislang seien keine Beschwerden eingegangen.

Anmerkungen der Kommission

(58) Die Mitteilungen der italienischen Behörden machen deutlich, dass sie nach Maßgabe des Artikels 26 Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes sicherstellen wollen, dass die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen begrenzt bleiben.

(59) Die Grenzkontrollen an der Landbinnengrenze zu Slowenien erfolgen gezielt und risikobasiert, um die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu begrenzen.

(60) Italien hat unter Anleitung der Kommission und in enger Zusammenarbeit mit seinen benachbarten Mitgliedstaaten Schritte unternommen, um den reibungslosen Verkehrsfluss an den wiedereingeführten Binnengrenzen zu gewährleisten.

(61) Italien hat seine Grenzregionen nach Artikel 42b des Schengener Grenzkodexes mitgeteilt.

(62) Spezifische Informationen über die Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf die Grenzregionen, die am stärksten von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffen sind, nämlich die Provinzen Gorizia, Udine und Triest, fehlen, auch wenn diese Auswirkungen möglicherweise begrenzt sind.

([8]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2017, Strafverfahren gegen A, Rechtssache C-9/16 (ABl. C 277 vom 21.8.2017, S. 10).

([9]) Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission vom 23. November 2023 über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei ernsthaften Bedrohungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (ABl. L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(63) Die slowenischen Behörden bestätigen, dass die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen begrenzt sind. Im Rahmen bilateraler Kontakte wurden Maßnahmen ergriffen, um die starken Verkehrsstaus am Grenzübergang Fernetiči/Fernetti zu beheben, die durch eine Umleitung des Verkehrs aufgrund von Straßenbauarbeiten auf der Schnellstraße Razdrto–Vipava entstanden waren.

V. EMPFEHLUNGEN

(64) Ein gut funktionierender Schengen-Raum beruht auf der vollständigen und wirksamen Umsetzung des Besitzstands im Bereich Migration und Asyl. Die im Juni 2026 beginnende Anwendung des Migrations- und Asylpakets wird ein wichtiger Faktor sein, um Bedenken hinsichtlich unerlaubter sekundärer Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen oder Migrations- und Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit illegaler Migration auszuräumen – Bedenken, mit denen Italien die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gerechtfertigt hat.

(65) Das EU-Recht bietet bereits eine breite Palette von Instrumenten, um den von Italien bezüglich Sicherheitsaspekten geäußerten Bedenken zu begegnen. Die Mitgliedstaaten sollten die bestehenden Mechanismen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Strafverfolgung vollumfänglich nutzen. Dazu gehören die Prüm-II-Verordnung, das neue Schengener Informationssystem und die neuen Rechtsvorschriften über vorab übermittelte Fluggastdaten und Fluggastdatensätze ([10]). Mit der Inbetriebnahme des EES und des ETIAS werden die Außengrenzen weiter gesichert ([11]).

(66) Weiterhin ist gemäß der Screening-Verordnung ([12]), die Teil des Migrations- und Asylpakets ist, eine Sicherheitskontrolle anhand einer Abfrage aller einschlägigen Datenbanken Teil der Überprüfung sowohl an den Außengrenzen als auch innerhalb des Hoheitsgebiets.

(67) Die italienischen Behörden sollten ihre Zusammenarbeit und ihren Informationsaustausch mit Kroatien, Slowenien und Österreich weiter auszubauen, unter anderem durch eine angemessene Überarbeitung bestehender bilateraler Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen und/oder den Abschluss praktischer Modalitäten für die Anwendung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes sowie durch die bilateralen Übereinkommen Deutschlands über polizeiliche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten.

([10]) Verordnung (EU) 2024/982 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates (Prüm-II-Verordnung) (ABl. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Verordnung (EU) 2025/13 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818 (ABl. L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817 (ABl. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(68) Die Kommission ermuntert Italien, auf seiner erfolgreichen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Drittländern in der Region aufzubauen, indem es die gemeinsame operative Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden weiter verstärkt, unter anderem durch gemeinsame und gemischte Patrouillen.

(69) Die Kommission empfiehlt Italien, alle rechtlichen oder operativen Hindernisse zu beseitigen, die einer wirksamen Nutzung alternativer Maßnahmen im Wege sein könnten. Die Kommission begrüßt die Fortschritte bei der Operationalisierung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes.

(70) Die italienischen Behörden sollten auch bei geplanten Infrastrukturarbeiten für einen reibungslosen grenzüberschreitenden Verkehr sorgen.

(71) Die Kommission betont, dass der Einsatz alternativer Maßnahmen, einschließlich grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit, des neuen Überstellungsverfahrens und technischer Lösungen, ein effizienteres und wirksameres Mittel sein kann, um ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, ohne dass Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden müssen, und dass diese Maßnahmen daher genutzt werden sollten.

(72) Die italienischen Behörden sollten auf die schrittweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen hinarbeiten, und zwar auf der Grundlage eines gezielten Ansatzes, der auf die Situation an der italienisch-slowenischen Landgrenze zugeschnitten und an die jeweilige Bedrohungslage angepasst ist, wobei sie die verfügbaren alternativen Maßnahmen, die in der Empfehlung (EU) 2024/268 festgelegt sind, sowie die im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Möglichkeiten vollumfänglich nutzen sollten, um die bestehenden Maßnahmen zu verstärken und zu ergänzen.

(73) Nach Auffassung der Kommission bilden die erfolgreiche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten und Drittländern sowie die Anwendung alternativer Maßnahmen eine solide Grundlage, auf der Italien nun auf die schrittweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen hinarbeiten kann, ohne Abstriche bei seiner Sicherheits- oder Migrationskontrolle machen zu müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die Kommission in engem Kontakt mit allen betroffenen Mitgliedstaaten bleiben.

Brüssel, den 2. Juni 2026

Für die Kommission
Magnus BRUNNER
Mitglied der Kommission