Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2026/4099

24.7.2026

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2. Juni 2026

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

(Nur der slowenische Text ist verbindlich)

(C/2026/4099)

(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 des Schengener Grenzkodexes teilt ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereinzuführen, um einer vorhersehbaren ernsthaften Bedrohung zu begegnen, dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten dies 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. Folglich wurde der Beginn aller in Titel III Kapitel II des Schengener Grenzkodexes genannten Zeiträume ab diesem Zeitpunkt berechnet.

(6) Mit Schreiben vom 22. November 2024 teilten die slowenischen Behörden die Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Grundlage des Artikels 25a des Schengener Grenzkodexes an den slowenischen Land- und Luftbinnengrenzen zu Kroatien und Ungarn für einen Zeitraum von sechs Monaten vom 22. Dezember 2024 bis zum 21 Juni 2025 mit.

(7) Mit Schreiben vom 22. Mai 2025 teilten die slowenischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 22. Juni 2025 bis zum 21. 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 20. November 2025 teilten die slowenischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 22. Dezember 2025 bis zum 21. Juni 2026 mit.

(9) Am 30. Januar 2026 und gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes legte Slowenien einen Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen für den Zeitraum vom 22. Dezember 2024 bis zum 21. Dezember 2025 vor.

(10) Slowenien wurde in den strukturierten Dialog der Kommission über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen einbezogen. Nach Eingang der Mitteilungen Sloweniens 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 22. Mai 2025.

(13) Nach der Bewertung aller oben genannten Mitteilungen und des Berichts, ergänzt durch die von Slowenien 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 Mitteilung über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie die Verlängerung dieser Kontrollen wurde 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, übermittelt.

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

(17) Nach Artikel 27 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes müssen die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen die Grenzkontrollen über einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführt wurden, jeder weiteren Mitteilung eine Risikobewertung beifügen, in der der Umfang und die voraussichtliche Entwicklung der ernsthaften Bedrohung, die der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zugrunde liegt, darzulegen sind. Auch wenn eine genaue Bewertung des Ausmaßes und der voraussichtlichen Dauer der ernsthaften Bedrohung durch die nationalen Behörden schwierig sein kann, stellt die Kommission fest, dass die slowenischen Behörden keine Risikobewertung vorgelegt haben, die die Entwicklung der ernsthaften Bedrohung im vorangegangenen Zeitraum der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen berücksichtigt und Risikoanalysen enthält, die auf nationaler Ebene und von den zuständigen Agenturen der Union erstellt wurden.

([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).

(18) Außerdem hätte der Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes am 22. Dezember 2025 (nach Ablauf von 12 Monaten) vorgelegt werden müssen, wurde aber erst am 26. Januar 2026 übermittelt.

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Standpunkt der slowenischen Behörden

(19) In allen ihren Mitteilungen berufen sich die slowenischen Behörden auf das Vorliegen einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die sich insbesondere aus einem hohen Maß an terroristischen Bedrohungen und organisierter Kriminalität in der Region des westlichen Balkans, einschließlich Menschenschmuggel und Waffenhandel, der Gefahr einer terroristischen Unterwanderung der Migrationsströme entlang der Balkanroute sowie hybriden Bedrohungen durch die Russische Föderation und Belarus ergeben würde. Diese Sicherheitsbedrohung sei durch die Olympischen Winterspiele verschärft worden, die Italien im Februar 2026 ausrichtete, weshalb aufgrund der geografischen Nähe der Veranstaltung verstärkte Sicherheitsmaßnahmen und zusätzliche Maßnahmen an den Binnengrenzen erforderlich geworden seien.

(20) Die slowenischen Behörden verweisen auf das instabile Umfeld in der Nachbarschaft der Union, einschließlich des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine, zahlreicher Krisensituationen in der Sahelzone, am Horn von Afrika und in der Region der Großen Seen in Afrika sowie der Lage im Nahen Osten, wobei die Instabilität nach dem Sturz des Assad-Regimes in Syrien im Dezember 2024 weiter zugenommen habe.

(21) Die slowenischen Behörden verweisen auf:

— die Gefahr, dass radikalisierte Personen und Mitglieder terroristischer Gruppen, insbesondere ausländische terroristische Kämpfer, Migrationsströme unterwandern;

— die Bedrohungsanalysen der slowenischen interministeriellen Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung vom 16. September 2025, die in der Folge am 6. März, 25. November 2025 und zuletzt am 16. Januar 2026 bestätigt worden seien, wobei die Bedrohungsstufe MEDIUM (die dritte von fünf Stufen) beibehalten worden sei;

— die erhöhte Bedrohungslage in anderen Mitgliedstaaten und die Vernetzung des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen;

— die anhaltend hohe Zahl illegaler Grenzübertritte entlang der Westbalkanroute, insbesondere auf dem Abschnitt der Route von Bosnien und Herzegowina über Kroatien nach Slowenien;

— die starke Präsenz organisierter krimineller Vereinigungen im Westbalkan, die in Waffenhandel und Menschenschmuggel verwickelt sind, was zu unkontrolliertem Verlassen von Aufnahmezentren führen würde;

— das hohe Risiko des illegalen Waffenhandels im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine angesichts einer großen Menge zurückgelassener Waffen und anderer militärischer Ausrüstung.

(22) Die slowenischen Behörden machen geltend, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen es der Polizeibehörde ermögliche, die in das Land einreisenden Personen zu identifizieren und ihre Daten in den einschlägigen Datenbanken, einschließlich des Schengener Informationssystems (SIS) und der Interpol-Datenbanken, zu überprüfen.

(23) Die slowenischen Behörden geben an, dass zwischen dem 22. Dezember 2024 und dem 21. Dezember 2025 27 747 unerlaubte Grenzübertritte registriert worden seien, davon 26 229 an den Binnengrenzen zu Kroatien und Ungarn. Es seien keine Festnahmen wegen des Verdachts auf terroristische Straftaten oder Menschenhandel erfolgt. Zwischen dem 1. Januar und dem 29. Dezember 2025 habe die slowenische Polizei 225 Personen aufgegriffen, die an der Schleusung von insgesamt 1 130 Migranten beteiligt gewesen seien.

(24) Die slowenischen Behörden melden 47 Treffer im Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 18. November 2025 auf der Grundlage von Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates ([5]), wonach zur Abwehr einer von dem Betroffenen ausgehenden erheblichen Gefährdung oder anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit des Staates Personenausschreibungen für verdeckte Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielte Kontrollen im SIS erfasst werden können.

(25) Die slowenischen Behörden geben an, dass zwischen dem 22. Dezember 2024 und dem 21. Dezember 2025 gegen 2 263 Drittstaatsangehörige ein Einreiseverweigerungsbeschluss ergangen sei. Insgesamt 344 Personen seien im Rahmen bereits bestehender bilateraler Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen rückübernommen worden.

(26) Die slowenischen Behörden weisen darauf hin, dass die Zahl der unerlaubten Grenzübertritte in Slowenien im Jahr 2025 zwar zurückgegangen sei, die Gesamtzahl dieser Grenzübertritte mit 28 200 jedoch nach wie vor hoch sei. Darüber hinaus habe die slowenische Polizei zwischen dem 1. Januar und dem 8. März 2025 4 099 unerlaubte Grenzübertritte verzeichnet, was einem Anstieg um 50,9 % gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2024 entspreche.

(27) In ihrem Bericht verweisen die slowenischen Behörden darauf, dass die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen auf die festgestellten ernsthaften Bedrohungen nicht einfach und eindeutig bestimmt werden könnten.

Anmerkungen der Kommission

(28) Die slowenischen 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 Grenzkontrollen vorgelegt.

(29) 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 Slowenien auswirkt, insbesondere an seinen Grenzen zu Kroatien und Ungarn.

(30) Die Kommission stellt fest, dass die slowenischen Behörden illegale Migration mit ernsthaften Bedrohungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität in Verbindung bringen. Unerlaubte Grenzübertritte stellen jedoch für sich genommen noch keine ernsthafte Bedrohung dar. Die Kommission weist darauf hin, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Jahr 2024 einen Rückgang der Zahl der aufgedeckten unerlaubten Grenzübertritte auf der Westbalkanroute um 78 % gegenüber 2023 festgestellt hat. 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 Slowenien 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).

(31) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen kann zur Aufdeckung unerlaubter Grenzübertritte in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats sowie 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.

(32) Die slowenischen Behörden haben berechtigte Bedenken hinsichtlich der Gefahr geäußert, dass Mitglieder terroristischer Gruppen die Migrationsströme unterwandern, und auf der Grundlage von Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1862 auf die Identifizierung von Personen hingewiesen, die eine ernsthafte Bedrohung der inneren oder äußeren Sicherheit darstellen.

([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).

(33) Die Kommission erkennt zwar an, dass die slowenisch-italienische Landgrenze Teil der Balkanroute ist, über die viele illegale Migranten reisen, doch bleibt unklar, wie sich die mit den Olympischen Winterspielen verbundenen Risiken konkret an der slowenisch-italienischen Grenze niederschlagen.

(34) Auf der Grundlage der in den Mitteilungen und dem Bericht enthaltenen Informationen kann die Kommission nicht im Einzelnen feststellen, wie mit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen der von Slowenien festgestellten ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit begegnet wurde.

(35) Es wird nicht erläutert, warum alternative Maßnahmen wie Polizeikontrollen in Grenzgebieten und grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit kein ausreichender Ersatz für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sein können, und welche rechtlichen und/oder praktischen Hindernisse beseitigt werden müssen, damit die Kontrollen an den Binnengrenzen durch alternative Maßnahmen ersetzt werden können.

(36) In den Mitteilungen werden keine konkreten Gründe für die Wahl des zeitlichen Geltungsbereichs des Beschlusses über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen angegeben. In der Mitteilung heißt es lediglich, dass sich die Sicherheitslage über einen Zeitraum von sechs Monaten voraussichtlich nicht bessern werde, ohne dass hierzu weitere Erläuterungen gegeben werden.

(37) Schließlich stellt die Kommission fest, dass das für die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Ungarn und Kroatien mobilisierte Personal nicht für den Einsatz an den Außengrenzen Sloweniens zur Verfügung steht und nicht zur Operationalisierung alternativer Maßnahmen beiträgt.

III. ALTERNATIVE MAßNAHMEN

Standpunkt der slowenischen Behörden

(38) Die slowenischen Behörden teilen mit, dass sie auf der Grundlage bilateraler Abkommen mit allen benachbarten Mitgliedstaaten eine enge polizeiliche Zusammenarbeit pflegen würden.

(39) Die regionale Zusammenarbeit mit Kroatien und Ungarn finde im Rahmen des Zentrums Dolga Vas für Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung statt. Darüber hinaus gebe es eine Zusammenarbeit zwischen Slowenien, Kroatien und Ungarn im Rahmen gemischter Patrouillen, um grenzüberschreitende Kriminalität zu verhindern und unbefugte Grenzübertritte aufzudecken, wobei besonderes Augenmerk auf das Aufspüren von Personen auf der Grundlage von Indikatoren für Terrorismus und Extremismus gelegt werde.

(40) Die slowenischen Behörden würden einen kontinuierlichen Austausch operativer und statistischer Daten über Probleme an den gemeinsamen Binnengrenzen sowie andere Formen der polizeilichen Zusammenarbeit mit den benachbarten Mitgliedstaaten pflegen.

(41) Seit November 2023 seien neue Initiativen zur Stärkung der operativen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene entwickelt und rasch vorangebracht worden. Am 20. Januar 2025 hätten Slowenien, Kroatien und Italien eine trilaterale Vereinbarung unterzeichnet, in der sie vereinbarten, gemeinsame Patrouillen einzusetzen, um Sicherheitsbedrohungen zu beseitigen und das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums zu gewährleisten, mit dem letztendlichen Ziel, die vorübergehend eingeführten Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen Italien und Slowenien sowie zwischen Slowenien und Kroatien wieder aufzuheben.

(42) Große Fortschritte seien in Bezug auf die Einrichtung trilateraler Patrouillen an der kroatischen Außengrenze zu Bosnien und Herzegowina erzielt worden. Die ersten Pilot-Patrouillen hätten im Juni 2025 begonnen, wobei gemischte Patrouillen gemeinsame Grenzkontrollen durchführen. Es fänden monatliche Fachsitzungen statt, um den Informationsaustausch über illegale Migration entlang der Balkanroute zu fördern.

(43) Die slowenische Polizei würde sich weiterhin an der operativen Taskforce Zebra beteiligen, die komplexe strafrechtliche Ermittlungen durchführt, um organisierte kriminelle Gruppen, die im Westbalkan operieren, zu zerschlagen.

(44) Slowenien sei Mitglied mehrerer Initiativen der regionalen Zusammenarbeit wie des BRDO-Prozesses und des Salzburger Forums.

Anmerkungen der Kommission

(45) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Slowenien aktiv alternative Begleitmaßnahmen einsetzt, die die Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen begrenzen.

(46) Die Kommission würdigt die aktive Rolle Sloweniens bei der regionalen Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Sicherheit mit seinen benachbarten Mitgliedstaaten sowie mit anderen Ländern der Region, unter anderem im Rahmen des Gesamtrouten-Konzepts für die Westbalkanroute.

(47) Slowenien 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.

(48) Die Kommission nimmt die Unterzeichnung der Statusvereinbarung zwischen der Union und Bosnien und Herzegowina zur Kenntnis, die gemeinsame Einsätze der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in diesem Land ermöglicht. Diese Statusvereinbarung gilt vorläufig. Bis zum 5. November 2025 wurden im Rahmen einer gemeinsamen Aktion mehr als 100 ständige Reserven an sieben bosnisch-herzegowinischen Grenzübergangsstellen und am Flughafen Sarajevo eingesetzt.

(49) Die Kommission stellt fest, dass die Verhandlungen über ein aktualisiertes bilaterales Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Kroatien und Slowenien zum Stillstand gekommen sind.

(50) Die slowenischen Behörden haben keine ausreichenden Informationen vorgelegt, die erkennen ließen, warum eine verstärkte grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, ergänzt durch Polizeikontrollen in Grenzgebieten, keine ausreichende Alternative zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sein könne.

(51) Angesichts des Umfangs und der Art der alternativen Maßnahmen, die die slowenischen Behörden in enger Zusammenarbeit mit den benachbarten Mitgliedstaaten ergriffen haben, sollte eine schrittweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen ohne Gefährdung der Sicherheit möglich sein.

(52) Die Kommission erinnert daran, dass, sollte Slowenien beschließen, die Kontrollen an den Binnengrenzen durch Polizeikontrollen ersetzen, Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes es den slowenischen 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 slowenischen Behörden

(53) Die slowenischen Behörden machen geltend, dass Grenzübertrittskontrollen gezielt auf der Grundlage von Risikoanalysen und festgelegten Risikoprofilen sowie von Informationen der Polizeibehörden der Nachbarländer durchgeführt würden.

(54) Nur an Grenzübergangsstellen für den internationalen Straßenverkehr (insgesamt 14) und Grenzübergangsstellen für den internationalen Eisenbahnverkehr (insgesamt 8) würden kontinuierlich Grenzkontrollen durchgeführt, und zwar stets zielgerichtet und risikobasiert. Für die Zwecke dieser Kontrollen sei keine dauerhafte Infrastruktur eingerichtet worden.

(55) Die Kontrollen würden so durchgeführt, dass ihre Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Personenverkehr, die Umwelt und die Wirtschaft und insbesondere auf das Leben der in Grenzregionen lebenden Personen so gering wie möglich gehalten würden.

(56) Um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit gut über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen informiert wird, sei die Liste der Grenzübergangsstellen, an denen der Grenzübertritt für die Dauer der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen erlaubt wäre, im Amtsblatt der Republik Slowenien veröffentlicht und von den zuständigen Behörden über verschiedene Kommunikationskanäle bekannt gemacht worden.

Anmerkungen der Kommission

(57) Die Mitteilungen der slowenischen 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.

(58) Die Kommission stellt fest, dass die Grenzkontrollen gezielt und risikobasiert erfolgen, um die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu begrenzen.

(59) Spezifische Informationen über die Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf die Grenzregionen, die am stärksten von der Wiedereinführung solcher Kontrollen betroffen sind, fehlen in den Mitteilungen und im Bericht, auch wenn diese Auswirkungen möglicherweise begrenzt sind.

(60) Slowenien hat unter Anleitung der Kommission und in enger Zusammenarbeit mit seinen benachbarten Mitgliedstaaten Schritte unternommen, um den reibungslosen Verkehrsfluss an den Binnengrenzübergangsstellen, an denen Kontrollen wiedereingeführt wurden, zu gewährleisten.

(61) Bei der Kommission sind keine Beschwerden oder Warnungen über größere Verkehrsstörungen infolge der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen eingegangen, auch wenn gelegentliche Verzögerungen gemeldet wurden, insbesondere an der slowenisch-kroatischen Grenze während der Urlaubssaison.

(62) Slowenien hat seine Grenzregionen nach Artikel 42b des Schengener Grenzkodexes mitgeteilt.

(63) Die slowenischen Behörden haben die von der Wiedereinführung der Kontrollen betroffenen Grenzregionen nach einzelnen Abschnitten der Binnengrenze aufgelistet. Jedoch fehlen konkrete Angaben zu den Auswirkungen dieser Wiedereinführung – auch wenn sie nur begrenzt sind – auf die am stärksten betroffenen Grenzregionen, nämlich die Polizeidirektionen von Koper, Ljubljana, Novo Mesto, Celje, Maribor und Murska Sobota.

V. EMPFEHLUNGEN

(64) Slowenien sollte die verfügbaren alternativen Maßnahmen gemäß der Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission ([6]) sowie die Möglichkeiten im Rahmen des Schengener Grenzkodexes vollumfänglich nutzen. Diese Maßnahmen sollten die bestehenden Maßnahmen verstärken und ergänzen. Alternative Maßnahmen, die speziell auf terroristische Bedrohungen sowie organisierte kriminelle Gruppen in der Region des westlichen Balkans, insbesondere solche, die in Schleuserkriminalität verwickelt sind, ausgerichtet sind, können ein effizienteres und wirksameres Mittel sein, um ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, ohne dass Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden müssen.

(65) Sicherheitsbedenken sind einer der von Slowenien angeführten Gründe, mit denen das Land die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigt. Das EU-Recht bietet jedoch bereits eine Palette von Instrumenten, um den geäußerten Bedenken zu begegnen. Die Mitgliedstaaten sollten die bestehenden Mechanismen zur Verbesserung der Sicherheit und Zusammenarbeit vollumfänglich nutzen. Dazu gehören die Prüm-II-Verordnung, das neue Schengener Informationssystem und die neuen Rechtsvorschriften über vorab übermittelte Fluggastdaten und Fluggastdatensätze ([7]). Mit der Inbetriebnahme des EES und des ETIAS werden die Außengrenzen weiter gesichert ([8]).

(66) Die Kommission weist darauf hin, dass gemäß der Screening-Verordnung ([9]), die Teil des Migrations- und Asylpakets ist, eine Sicherheitskontrolle anhand einer Abfrage aller einschlägigen Datenbanken sowohl Teil der Überprüfung an den Außengrenzen als auch innerhalb des Hoheitsgebiets ist.

(67) Die Kommission ermutigt die slowenischen Behörden, ihre bilateralen Kooperationsabkommen mit benachbarten Mitgliedstaaten, insbesondere das Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit Kroatien, weiterzuentwickeln und erforderlichenfalls zu überarbeiten.

(68) Die slowenischen Behörden sollten ihre bestehende trilaterale Zusammenarbeit mit Italien und Kroatien fortsetzen und ausbauen und dabei auch auf anderen Initiativen der regionalen Zusammenarbeit aufbauen, an denen Mitgliedstaaten und andere Länder des westlichen Balkans beteiligt sind.

([6]) 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).

([7]) 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 (Prüm-II-Verordnung) (ABl. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Verordnung (EU) 2018/1862; Verordnung (EU) 2025/13 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über die Erhebung und Übermittelung 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).

([8]) 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).

([9]) 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).

(69) 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 ([10]).

(70) Nach Auffassung der Kommission bilden die erfolgreiche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten und Drittländern sowie die Anwendung alternativer Maßnahmen eine solide Grundlage, auf der Slowenien nun auf die schrittweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen hinarbeiten kann, ohne Abstriche bei seiner Sicherheit 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

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