Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2026/4118

28.7.2026

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2. Juni 2026

über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Frankreich an seinen Binnengrenzen nach Artikel 27a Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(C/2026/4118)

(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, dessen öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit ernsthaft bedroht ist, unter außergewöhnlichen Umständen die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen 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. Folglich wurde der Beginn aller in Titel III Kapitel II des Schengener Grenzkodexes genannten Zeiträume ab diesem Zeitpunkt berechnet.

(6) Mit Schreiben vom 11. Oktober 2024 teilten die französischen Behörden die Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Grundlage des Artikels 25a des Schengener Grenzkodexes an ihren Land-, See- und Luftbinnengrenzen vom 1. November 2024 bis zum 30. April 2025 mit.

(7) Mit Schreiben vom 3. April 2025 teilten die französischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 1. Mai 2025 bis zum 31. Oktober 2025 mit. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2025 teilten die französischen Behörden eine zweite Verlängerung der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen um weitere sechs Monate vom 1. November 2025 bis zum 30. April 2026 mit. Mit Schreiben vom 3. April 2026 teilten die französischen Behörden eine dritte Verlängerung der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen um weitere sechs Monate vom 1. Mai 2026 bis zum 31. Oktober 2026 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 11. Dezember 2025 und gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes legte Frankreich einen Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen für den Zeitraum vom 1. November 2024 bis zum 31. Oktober 2025 vor.

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

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

(11) 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 3. April 2025.

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

BEWERTUNG DER MITTEILUNGEN UND DES BERICHTS

I. FORMELLE ANFORDERUNGEN

(13) Der Schengener Grenzkodex erlegt den Mitgliedstaaten mehrere formale Anforderungen auf.

(14) Nach Artikel 25a Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes müssen die Mitgliedstaaten, wenn eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat vorhersehbar ist, dies dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung von Grenzkontrollen mitteilen.

(15) Die Kommission stellt fest, dass die Mitteilungen über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und die Verlängerungen dieser Kontrollen weniger als vier Wochen vor ihrem Inkrafttreten übermittelt wurden. Die Kommission betont, dass von der Verpflichtung zur fristgerechten Übermittlung einer Mitteilung nur abgesehen werden kann, wenn die Umstände, welche die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern, dem Mitgliedstaat weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden.

(16) Für die Mitteilungen über die Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen wurde das zu diesem Zweck mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2025/315 der Kommission ([4]) festgelegte Muster verwendet.

(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 darzulegen sind. Auch wenn eine genaue Bewertung des Ausmaßes und der voraussichtlichen Dauer der ernsthaften Bedrohung, die der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zugrunde liegt, schwierig sein kann, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Informationen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit in den Mitteilungen zurückgehalten wurden, stellt die Kommission fest, dass die in der Mitteilung übermittelten Informationen hinsichtlich der Risikobewertung gemäß Artikel 27 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes unter Berücksichtigung der Entwicklung der ernsthaften Bedrohung im vorangegangenen Zeitraum der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und unter Verwendung von Risikoanalysen, die auf nationaler Ebene und von den zuständigen Agenturen der Union erstellt wurden, besser hätten dargelegt werden können.

([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) Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Informationen aufgrund ihres Zusammenhangs mit Angelegenheiten von nationalem Interesse und der inneren Sicherheit sowie aus Gründen laufender strafrechtlicher Ermittlungen in den Mitteilungen zurückgehalten wurden. Nach Artikel 27 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes können die Mitgliedstaaten Informationen bezüglich einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit unter Berücksichtigung der Vertraulichkeit laufender Untersuchungen ausschließen.

(19) Die Kommission bestätigt, dass die französischen Behörden darum gebeten haben, dass die in den Mitteilungen enthaltenen Informationen und der Bericht gemäß Artikel 35 des Schengener Grenzkodexes in ihrer Gesamtheit vertraulich bleiben.

(20) Der Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes, den Frankreich am 1. November 2025 (nach Ablauf von 12 Monaten) vorlegen musste, wurde am 11. Dezember 2025 vorgelegt.

(21) Der Bericht über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen folgt dem einheitlichen Format, das mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2025/308 der Kommission ([5]) festgelegt wurde.

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

Standpunkt der französischen Behörden

(22) Die französischen Behörden berufen sich in allen ihren Mitteilungen auf das Vorliegen einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit terroristischen Vorfällen und Bedrohungen und Bedrohungen durch schwere organisierte Kriminalität.

(23) In Bezug auf die Sicherheitsbedenken verweisen die französischen Behörden auf:

— die Gefahr dschihadistischer Gewalt, die durch bereits im Schengen-Raum präsente kriminelle Netze angeheizt würde, und die verstärkte Präsenz des Islamischen Staates unter anderem in Afghanistan, Libyen und Westafrika;

— die sich verschlechternde Sicherheitslage in Syrien, im Nahen Osten und in Afghanistan sowie den anhaltenden Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, durch den sich das Risiko erhöhe, dass terroristische Kämpfer nach Europa und Frankreich einreisen;

— die hohe Zahl illegaler Migrationsströme, bei denen die Gefahr einer Unterwanderung durch radikalisierte Personen bestehe;

— das Wiederaufflammen des staatlich geförderten Terrorismus durch feindselige ausländische Mächte, häufig mittels ausländischer Stellvertreter in hoch mobilen transnationalen Netzen, die im Schengen-Raum aktiv seien;

— die Wiederführung der höchsten Bedrohungsstufe im Rahmen des Antiterrorplans Vigipirate für den Zeitraum Sommer-Herbst 2025, wobei der Schwerpunkt auf der Sicherung religiöser Einrichtungen und Bildungseinrichtungen, festlicher oder religiöser Versammlungen sowie öffentlicher Verkehrsmittel und Gebäude gelegen habe.

(24) Neben ihren Bedenken hinsichtlich der Sicherheit verweisen die französischen Behörden auf die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit durch die sich verschlechternde Lage im Norden des Landes, wo sich immer mehr irreguläre Migranten versammeln würden, um den Ärmelkanal in kleinen Booten zu überqueren. Migranten würden die in unterschiedlichem Ausmaß über die französischen Binnengrenzen (vor allem die französisch-italienische, französisch-schweizerische, französisch-deutsche und französisch-belgische Grenze) in das Vereinigte Königreich gelangen wollen. In den drei letztgenannten Grenzgebieten sei das Problem der unerlaubten Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums besonders akut, und sie seien zugleich wichtige Korridore für die Versorgung mit nautischer Ausrüstung für die Überquerung des Ärmelkanals und für den Menschenhandel.

([5]) Durchführungsbeschluss (EU) 2025/308 der Kommission vom 14. Februar 2025 zur Festlegung eines einheitlichen Formats für den Bericht über die Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen nach Artikel 33 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) Die französischen Behörden machen geltend, dass die Zahl der irregulären Migranten, die seit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen aufgegriffen wurden, sowie die hohe Zahl der Schleuser eine Verlängerung rechtfertigen würden. Zwischen dem 1. November 2024 und dem 31. Oktober 2025 seien 36 053 illegale Migranten an den Binnengrenzen aufgegriffen worden. Im selben Zeitraum seien 20 487 illegale Migranten an den Landbinnengrenzen rückübernommen worden. Darüber hinaus seien zwischen Januar und Juni 2025 mehr als 600 Schleuser an den Binnengrenzen festgenommen worden.

Anmerkungen der Kommission

(26) Die französischen 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.

(27) 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. Ungeachtet des nicht systematischen und risikobasierten Ansatzes gibt es auch keine Erklärung für die unterschiedslose Wiedereinführung von Kontrollen an allen Binnengrenzen, die impliziert, dass das Ausmaß der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit an allen Binnengrenzen gleich ist.

(28) Zwar kann die schwierige weltweite Sicherheitslage Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich der nationalen Sicherheit der Mitgliedstaaten geben, doch könnten die Mitteilungen zusätzliche Informationen oder eine Analyse enthalten, aus der hervorgeht, wie sich das globale Sicherheitsumfeld speziell auf Frankreich auswirkt und wie das Instrument der Kontrollen an den Binnengrenzen dazu dienen kann, dieser ernsthaften Bedrohung zu begegnen.

(29) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen kann dazu führen, dass vermehrt Terroristen und Schleuser aufgegriffen werden. Die französischen Behörden haben in dieser Hinsicht berechtigte Bedenken geäußert, die unter anderem durch die derzeit geltende hohe Terrorwarnstufe und die Präsenz von Terroristen im Schengen-Raum gestützt werden, wie auch die Festnahmen in Frankreich, Belgien, Österreich und Deutschland im Mai, Juli und Oktober 2024 zeigen. Sie haben auch eine Reihe von Schleusern gemeldet, die im Rahmen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen aufgegriffen wurden.

(30) Weitere Einzelheiten dazu, wie die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen erfolgreich zur Bewältigung der terroristischen Bedrohung beigetragen hat oder wie die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch andere Formen der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ergänzt wird, wie z. B. gezielte strafrechtliche Ermittlungen oder Polizeikontrollen zur Zerschlagung von Schleuser- oder Terroristennetzen, haben die französischen Behörden nicht vorgelegt.

(31) Die Kommission nimmt das Urteil des Conseil d'État (französischer Staatsrat) vom 7. März 2025 zur Kenntnis, in dem er entschieden hat, dass die erste Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowohl notwendig als auch verhältnismäßig war, um der ernsthaften Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität zu begegnen ([6]).

(32) Die Kommission erkennt an, dass Frankreich mit einer komplexen nationalen Migrationslage konfrontiert ist, insbesondere im Norden des Landes. Es sieht sich einer zunehmenden Zahl illegaler Grenzübertritte an der Außengrenze zum Vereinigten Königreich ausgesetzt, was sich auf sein Asyl- und Aufnahmesystem auswirkt und eine Sogwirkung gegenüber der EU darstellt. In den Mitteilungen wird jedoch nicht ausreichend erläutert, warum die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen das am besten geeignete Mittel ist, um die Migrationsprobleme im Zusammenhang mit den Überfahrten kleiner Boote im Ärmelkanal zu bewältigen, im Gegensatz etwa zu Kontrollen innerhalb der Grenzgebiete und jenseits davon innerhalb des französischen Hoheitsgebiets.

(33) Die Kommission stellt fest, dass unerlaubte Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen einen Grund für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen darstellen können, 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.

([6]) Conseil d'État, Urteil Nr. 499702 vom 7. März 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Die jüngsten Daten zeigen, dass sich die Migrationslage in der Union verbessert hat. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache hat im Jahr 2024 einen starken Rückgang unerlaubter Grenzübertritte festgestellt, unter anderem einen Rückgang um 59 % auf der zentralen Mittelmeerroute, die nach wie vor eine der wichtigsten Routen für illegale Einreisen nach Frankreich ist. Der integrierten Lageerfassung und -analyse der EU zufolge gingen die unerlaubten Grenzübertritte im Jahr 2025 im Vergleich zu 2024 um ein Viertel zurück (180 429 im Jahr 2025 gegenüber 240 199 im Jahr 2024). Darüber hinaus verzeichnete Frankreich nach Eurostat-Daten im Jahr 2024 einen Rückgang der Asylerstanträge um 10 %, wobei die monatlichen Migrationsströme im Jahr 2025 relativ stabil blieben bzw. leicht zurückgingen. Dieser Rückgang ist Teil eines umfassenderen Trends infolge verstärkter gemeinsamer Anstrengungen zum Schutz der EU-Außengrenzen und kann nicht allein auf die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Frankreich zurückgeführt werden.

(35) Die Kommission betont, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nichts an den Verpflichtungen Frankreichs nach den geltenden EU-Vorschriften im Bereich Asyl und Rückkehr ändert. 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 rasch aufgedeckt werden, was die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften der Dublin-Verordnung ([7]) über die Zuweisung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags sowie der Vorschriften der Rückführungsrichtlinie ([8]) ermöglichen würde.

III. ALTERNATIVE MAßNAHMEN

Standpunkt der französischen Behörden

(36) Die französischen Behörden haben eine spezielle Initiative, die Force Frontières, ins Leben gerufen, deren Aufgabe es ist, die Synergien zwischen den verschiedenen Behörden, aus denen sie besteht, u. a. der Polizeibehörde, der Gendarmerie sowie des Zoll- und Militärpersonals, zu verbessern und gleichzeitig ihre flexible Entsendung zu ermöglichen.

(37) Die französischen Behörden teilen mit, dass sie in allen Grenzgebieten eine enge bilaterale polizeiliche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten pflegen würden. Dazu würden der regelmäßige Austausch operativer Informationen und die Koordinierung der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen im Rahmen der Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll gehören. Die französischen Behörden würden weiterhin die Entwicklung bi- oder trilateraler Patrouillen und Brigaden mit allen benachbarten Schengen-Ländern fördern. Diese Bemühungen würden jedoch durch mangelndes Interesse in benachbarten Schengen-Ländern oder einen Mangel an Personal erschwert.

(38) Frankreich habe mit allen benachbarten Schengen-Ländern Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit geschlossen, die unter anderem die Einrichtung von Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll, den Informationsaustausch, gemeinsame Risikoanalysen und gemeinsame Patrouillen vorsähen. Frankreich beteilige sich an zehn Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll. Darüber hinaus habe Frankreich eine Reihe von Verträgen über eine verstärkte bilaterale Zusammenarbeit mit benachbarten Schengen-Ländern geschlossen, die eine engere Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden vorsähen. Frankreich arbeite mit benachbarten Mitgliedstaaten im Rahmen ständiger gemischter Brigaden sowie durch die Einrichtung einer operativen Meldestelle an der italienisch-französischen Grenze zusammen, was den Informationsaustausch weiter erleichtere.

(39) Frankreich verfüge über ein Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, das seinen Auslandsvertretungen angeschlossen sei und auf bestimmten Flughäfen in den Mitgliedstaaten präsent sei, um Fluggesellschaften darüber zu beraten, wie verhindert werden kann, dass Fluggäste ohne entsprechende Ausweispapiere an Bord gelangen. Von Januar bis September 2025 hätten Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen die Beförderung von 663 Personen an Flughäfen innerhalb des Schengen-Raums verhindert, wobei etwa 89 % dieser Personen im Besitz gefälschter Dokumente gewesen seien.

([7]) 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).

([8]) 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 (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

(40) Am 6. August 2025 sei eine Pilotvereinbarung zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich zur Verhinderung gefährlicher Überquerungen des Ärmelkanals und der Nordsee in Kraft getreten, die bis zum 11. Juni 2026 gelten würde. Sie sei am 31. März 2026 um weitere zwei Monate verlängert und durch ein am 23. April 2026 geschlossenes dreijähriges bilaterales Abkommen ergänzt worden, das eine verstärkte operative Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich bei der Kontrolle der Seegrenzen vorsehe. Dieses Pilotabkommen sehe einen Rückübernahmemechanismus für Drittstaatsangehörige vor, die auf dem Seeweg irregulär in das Vereinigte Königreich einreisten, und zwar auf der Grundlage des „Eins-zu-Eins-Prinzips“: Das Vereinigte Königreich gleiche jede Rückübernahme durch Frankreich durch eine reguläre Aufnahme in das Vereinigte Königreich aus. Es werde erwartet, dass dieses Abkommen eine abschreckende Wirkung gegenüber irregulären Migranten haben werde, die den Ärmelkanal überqueren wollen.

(41) Die französischen Behörden machen geltend, dass eine weitere Intensivierung der Polizeikontrollen in Grenzgebieten, die als alternative Maßnahme im Schengener Grenzkodex vorgesehen sei, Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften erfordern würde, um die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes gebotenen Möglichkeiten in vollem Umfang nutzen zu können. Die entsprechenden Maßnahmen würden derzeit erörtert und sollten dem französischen Parlament in Kürze vorgeschlagen werden.

(42) Die französischen Behörden berichten über den Einsatz technischer Mittel an den Binnengrenzen, einschließlich der Nutzung von Drohnen an entfernteren Grenzübergangsstellen sowie modularer Fahrzeuge zur Aufdeckung von Dokumentenbetrug und zur Identifizierung gesuchter Personen, und den Einsatz der automatischen Nummernschilderkennung.

(43) Frankreich habe mit allen seinen Nachbarländern Rückübernahmeabkommen geschlossen und arbeite mit ihnen bei der Rückübernahme irregulärer Migranten, die an den Binnengrenzen und auf französischem Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, eng zusammen. Die französischen Behörden machen geltend, dass es einfacher sei, Personen, die die Binnengrenze irregulär überschreiten, im Rahmen bilateraler Rückübernahmeabkommen rückzuführen als irreguläre Migranten, die im Hoheitsgebiet aufgegriffen werden. Die französischen Behörden hätten erste Schritte unternommen, um praktische Vorkehrungen für die Anwendung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes zu treffen. Mit den benachbarten Schengen-Ländern sei Kontakt aufgenommen worden, jedoch würden die Verhandlungen auf technischer Ebene wahrscheinlich einige Zeit in Anspruch nehmen, ebenso wie die notwendige Anpassung der nationalen Vorschriften und Verfahren.

(44) Die französischen Behörden machen geltend, dass in Erwartung der Anwendung des Migrations- und Asylpakets am 23. Juni 2026 und der vollständigen Anwendung anderer Systeme zur Stärkung des Außengrenzenmanagements wie des EES und des ETIAS, wegen des Fehlens neuer nationaler Rechtsvorschriften zur Ausweitung der polizeilichen Befugnisse in Grenzgebieten und des Abschlusses praktischer Vorkehrungen für die Anwendung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes alternative Maßnahmen die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nicht ersetzen könnten.

Anmerkungen der Kommission

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

(46) Auf Ersuchen der französischen Behörden und nach Änderung des spezifischen Tätigkeitsplans der gemeinsamen Aktion wurde im November 2025 mit der Durchführung von Debriefing-Maßnahmen in Nordfrankreich begonnen. Dazu gehören der Einsatz von Debriefing-Profilen an Grenzübergangsstellen sowie der mögliche Einsatz von Offshore-Patrouillenschiffen und Küstenpatrouillenschiffen zur Erkennung und Meldung von Vorfällen im Zusammenhang mit Migranten und zur Unterstützung von Such- und Rettungseinsätzen unter der Leitung der zuständigen Seenotleitstellen.

(47) Die Kommission erkennt an, dass es Initiativen zur Verbesserung der bilateralen Formate der polizeilichen Zusammenarbeit mit allen benachbarten Schengen-Ländern gibt, einschließlich der Einrichtung ständiger gemischter Brigaden und überarbeiteter Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit.

(48) Frankreich hat mit allen benachbarten Mitgliedstaaten Rückübernahmeabkommen geschlossen. Die Kommission verfügt zwar nicht über ausreichende Informationen, um die Wirksamkeit dieser Abkommen in der Praxis umfassend bewerten zu können, stellt jedoch fest, dass die französischen Behörden eine hohe Zahl von Rückübernahmen gemeldet haben. Die Kommission stellt weiterhin fest, dass Frankreich an den Binnengrenzen, an denen Kontrollen wiedereingeführt wurden, im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften des EU-Rechts und im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Anwendung des Schengener Grenzkodexes und der Rückführungsrichtlinie ([9]) handelt.

([9]) Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) u. a./Ministre de l'Intérieur, C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

(49) Die Kommission begrüßt die jüngsten Initiativen, praktische Vorkehrungen für die Anwendung des Verfahrens zur Überstellung nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes zu treffen.

(50) Die Kommission stellt fest, dass die französischen Behörden 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. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Grenzen für den Einsatz alternativer Maßnahmen, insbesondere den Einsatz von Polizeikontrollen in Grenzgebieten, im innerstaatlichen Recht festgelegt sind.

(51) Die Kommission weist darauf hin, dass, sollte Frankreich beschließen, die Kontrollen an den Binnengrenzen durch Polizeikontrollen ersetzen, Artikel 25 des Schengener Grenzkodexes es den französischen 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 französischen Behörden

(52) Die französischen Behörden berichten, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vernachlässigbare Auswirkungen auf den freien Personenverkehr gehabt habe, mit sehr begrenzten Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Mobilität, und dass von Grenzbewohnern keine besonderen Probleme gemeldet worden seien.

(53) Die Kontrollen würden auf nicht systematische und risikobasierte Weise durchgeführt, auch wenn Strafverfolgungsbeamte an bestimmten Grenzübergangsstellen ständig anwesend seien, wo dies genehmigt wurde. Die Kontrollen würden meist nach dem Zufallsprinzip durchgeführt und seien so konzipiert, dass ein reibungsloser Verkehrsfluss unter Wahrung der Sicherheit gewährleistet sei.

(54) Die Intensität und Häufigkeit der Kontrollen richte sich nach der Art der Grenze (Luft-, See- oder Landgrenze) und einer regelmäßig aktualisierten Risikobewertung, die von den zuständigen lokalen Behörden im Einklang mit der CIRAM-2.0-Methodik durchgeführt werde.

(55) Die französischen Behörden berichten, dass sie folgende Maßnahmen ergreifen würden, um Beeinträchtigungen so gering wie möglich zu halten:

— Anpassung der Grenzübertrittskontrolle an die Verkehrsbedingungen

— Abstimmung mit den Betreibern der Verkehrsinfrastruktur über operative Regelungen (z. B. Fahrspuröffnungen, Umleitungen, Verlagerung von Kontrollen)

— Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten bei der Durchführung vorgelagerter Kontrollen (z. B. in gemeinsamen Zentren oder durch gemeinsame Patrouillen)

— Sicherstellung, dass das Grenzschutzpersonal für die Durchführung schneller oder zeitlich abgestimmter Kontrollen, insbesondere in öffentlichen Verkehrsmitteln, geschult wird

(56) Die französischen Behörden betonen, dass das Ziel darin bestehe, selektive Kontrollen durchzuführen, die sich von den systematischen Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raums unterscheiden, und Störungen der öffentlichen Ordnung oder Verkehrsüberlastungen in Grenzgebieten zu vermeiden.

Anmerkungen der Kommission

(57) Die Mitteilungen der französischen 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 und die Personenfreizügigkeit zu begrenzen. Solche Maßnahmen tragen dazu bei, die Auswirkungen von Kontrollen zu begrenzen.

(59) Frankreich hat im letzten Jahrzehnt unter Anleitung der Kommission und in enger Zusammenarbeit mit seinen benachbarten Mitgliedstaaten Schritte unternommen, um den reibungslosen Verkehrsfluss an den wiedereingeführten Binnengrenzen zu gewährleisten. Dies hat insbesondere zur vollständigen Wiedereröffnung aller Grenzübergangsstellen an der französisch-spanischen Grenze geführt.

(60) Bei der Kommission sind nur wenige Beschwerden über Störungen des grenzüberschreitenden Verkehrs infolge der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen eingegangen.

V. EMPFEHLUNGEN

(61) Ein gut funktionierender Schengen-Raum beruht auf der vollständigen und wirksamen Umsetzung des Besitzstands im Bereich Migration und Asyl. Die am 23. Juni 2026 beginnende Anwendung des Migrations- und Asylpakets wird ein wichtiger Faktor sein, um Bedenken hinsichtlich unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen oder Migrations- und Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit illegaler Migration auszuräumen – Bedenken, mit denen Frankreich die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gerechtfertigt hat.

(62) Sicherheitsbedenken sind einer der von Frankreich angeführten Gründe, mit denen das Land die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigt. Das EU-Recht bietet bereits eine breite Palette von Instrumenten, um den von den französischen Behörden 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]).

(63) Die Kommission weist darauf hin, dass gemäß der Screening-Verordnung ([12]), 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 sein wird.

(64) Die französischen Behörden sollten ihre Zusammenarbeit und ihren Informationsaustausch mit den benachbarten Mitgliedstaaten weiter ausbauen, unter anderem durch die 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 Frankreichs über polizeiliche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten.

(65) Die Kommission betont, dass der Einsatz alternativer Maßnahmen, einschließlich technischer Lösungen und Polizeikontrollen im Grenzgebiet, ein effizienteres und wirksameres Mittel sein kann, um ein hohes Maß an Sicherheit und Migrationskontrolle zu gewährleisten, ohne dass Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden müssen. Diesbezüglich stellt sie fest, dass Grenzübertrittskontrollen bereits jetzt nicht systematisch und risikobasiert durchgeführt werden.

([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); Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU (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]) Berichtigung der 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).

(66) Die französischen Behörden sollten Grenzregionen, die von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffen sind, besondere Aufmerksamkeit widmen und prüfen, inwieweit technische oder maßgeschneiderte Lösungen pro Grenzregion oder Kategorie von Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, vorgeschlagen werden könnten, um einen noch reibungsloseren grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu gewährleisten.

(67) Die Kommission empfiehlt den französischen Behörden, alle rechtlichen oder operativen Hindernisse zu beseitigen, die einer wirksamen Nutzung alternativer Maßnahmen an den Binnengrenzen zu Zwecken des Migrationsmanagements im Wege stehen.

(68) Die französischen Behörden sollten auf die schrittweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage eines maßgeschneiderten Ansatzes für jeden Abschnitt der Binnengrenze und für jede Bedrohung hinarbeiten und die verfügbaren alternativen Maßnahmen gemäß der Empfehlung (EU) 2024/268 der Kommission ([13]) sowie die Möglichkeiten im Rahmen des Schengener Grenzkodexes vollumfänglich nutzen. Diese Maßnahmen sollten die bestehenden Maßnahmen verstärken und ergänzen. Frankreich sollte auch einen Zeitplan für die Annahme der erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften vorlegen, die die Anwendung alternativer Maßnahmen ermöglichen.

(69) Nach Auffassung der Kommission bilden die erfolgreiche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten und die Anwendung alternativer Maßnahmen eine solide Grundlage, auf der Frankreich auf die allmähliche 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

([13]) 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, vom 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).