C/2026/4252

4.8.2026

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 2. Juni 2026

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

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(C/2026/4252)

(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 vorübergehend die 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, dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten dies spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen 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 16. Oktober 2024 teilten die österreichischen Behörden die Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Grundlage des Artikels 25a des Schengener Grenzkodexes an den Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei für einen Zeitraum von sechs Monaten vom 16. Oktober 2024 bis zum 15. April 2025 mit. Mit Schreiben vom 15. April 2025 teilten die österreichischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 16. April 2025 bis zum 15. Oktober 2025 mit. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2025 teilten die österreichischen Behörden eine zweite Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere zwei Monate vom 16. Oktober 2025 bis zum 15. 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).

(7) Mit Schreiben vom 11. November 2024 teilten die österreichischen Behörden die Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf der Grundlage des Artikels 25a des Schengener Grenzkodexes an den Landbinnengrenzen zu Ungarn und Slowenien für einen Zeitraum von sechs Monaten ab dem folgenden Tag mit. Mit Schreiben vom 9. Mai 2025 teilten die österreichischen Behörden die Verlängerung dieser Wiedereinführung um weitere sechs Monate vom 12. Mai 2025 bis zum 11. November 2025 mit. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2025 teilten die österreichischen Behörden eine zweite Verlängerung dieser Wiedereinführung aus denselben Gründen um einen Monat und drei Tage vom 12. November 2025 bis zum 15. Dezember 2025 mit.

(8) Mit Schreiben vom 10. Dezember 2025 teilten die österreichischen Behörden eine dritte Verlängerung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den österreichischen Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei sowie zu Ungarn und Slowenien um weitere sechs Monate vom 16. Dezember 2025 bis zum 15. Juni 2026 mit.

(9) Mit Schreiben vom 8. Januar 2026 legte Österreich nach Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes zwei Berichte über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf der Grundlage von Artikel 33 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes vor. Gegenstand des ersten Berichts war die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den österreichischen Landbinnengrenzen zu Slowenien und Ungarn für den Zeitraum zwischen dem 12. November 2024 und 11. November 2025. Der zweite Bericht befasste sich mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den österreichischen Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei für den Zeitraum zwischen dem 16. Oktober 2024 und 15. Oktober 2025.

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

(11) Am 5. Juni 2025 besuchte ein Schengen-Evaluierungsteam als Teil der regelmäßigen Evaluierung Österreichs im Rahmen des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus die Landbinnengrenze zwischen Österreich und Slowenien.

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

(13) 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. Für die Verlängerung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei war dies die am 15. April 2025 übermittelte Mitteilung. Für die Verlängerung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen zu Ungarn und Slowenien war dies die am 9. Mai 2025 übermittelte Mitteilung.

(14) Nach der Bewertung aller oben genannten Mitteilungen und Berichte, ergänzt durch die von Österreich im Rahmen des Konsultationsverfahrens vorgelegten Informationen und andere öffentlich zugängliche Dokumente, gibt die Kommission die vorliegende Stellungnahme ab.

BEWERTUNG DER MITTEILUNGEN UND BERICHTE

I. FORMELLE ANFORDERUNGEN

(15) Im Rahmen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen erlegt der Schengener Grenzkodex den Mitgliedstaaten mehrere formelle Verpflichtungen auf.

(16) 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.

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

(17) Die Kommission stellt fest, dass die Mitteilungen über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und deren Verlängerungen aufgrund der „dynamischen Situation“ und des Wunsches, „die neuesten Informationen und Bewertungen“ vorzulegen, weniger als vier Wochen vor ihrem Inkrafttreten erfolgten. 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.

(18) Die Kommission stellt fest, dass die Dauer der zweiten Verlängerung der Wiedereinführung von Kontrollen an den österreichischen Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei sowie zu Ungarn und Slowenien kürzer ist als die der vorangegangenen Wiedereinführungen. Die österreichischen Behörden gaben an, dass sie in diesem Zeitraum alle Wiedereinführungen von Kontrollen an den Binnengrenzen bewerten und möglicherweise ihr Ablaufdatum anpassen würden, was sie im Wege ihrer Mitteilung vom 10. Dezember 2025 über eine dritte Verlängerung an den Landbinnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei sowie zu Ungarn und Slowenien taten.

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

(20) 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.

(21) Auch wenn eine genaue Bewertung des Ausmaßes und der voraussichtlichen Dauer der ernsthaften Bedrohung durch die nationalen Behörden schwierig sein kann, da die Situation vor Ort sich schnell ändern kann und unter Umständen schwer vorherzusagen ist, betont die Kommission die Bedeutung der Pflicht nach Artikel 27 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes, eine Risikobewertung zum Zeitpunkt der Mitteilung einer Wiedereinführung oder deren Verlängerung vorzunehmen und dabei die tendenzielle Entwicklung der ernsthaften Bedrohung im vorangegangenen Zeitraum der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu berücksichtigen und Risikoanalysen, die auf nationaler Ebene und von den zuständigen Agenturen der Union erstellt wurden, zu verwenden.

(22) 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 für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu Tschechien und der Slowakei am 16. Oktober 2025 und an den Binnengrenzen zu Ungarn und Slowenien am 12. November 2025 fällig war. Beide Berichte wurden am 8. Januar 2026 vorgelegt.

(23) Die Berichte über die Wiedereinführung und Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen folgen dem einheitlichen Format, das mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2025/308 ([5]) der Kommission festgelegt wurde.

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

Standpunkt der österreichischen Behörden

(24) Die österreichischen Behörden berufen sich auf das Vorliegen einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit aufgrund von Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Sicherheit. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen dient der Bewältigung der Belastung der öffentlichen Dienste und des Drucks auf den sozialen Zusammenhalt aufgrund der anhaltend hohen Zahl von Asylsuchenden und irregulären Migrantinnen und Migranten, einschließlich ukrainischer Staatsangehöriger, die vorübergehenden Schutz genießen.

([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).

([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) In Bezug auf die Sicherheitslage verweisen die österreichischen Behörden auf globale Entwicklungen im Bereich der Sicherheit, einschließlich des anhaltenden Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und der Lage im Nahen Osten. Darüber hinaus steht Österreich infolge der Intensivierung des islamistischen Extremismus in Österreich aufgrund der Präsenz terroristischer Netzwerke in seinem Hoheitsgebiet, insbesondere aus dem Westbalkan, deren Mitglieder über Binnengrenzen hinweg reisen, einer hohen terroristischen Bedrohung gegenüber.

(26) In Bezug auf die Migrationslage sind die österreichischen Behörden der Auffassung, dass in Ermangelung einer vollständigen Umsetzung des Asyl- und Migrationspakets Mängel im Asylsystem und beim Außengrenzenmanagement die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen erforderlich und verhältnismäßig machen.

In diesem Zusammenhang verweisen die österreichischen Behörden auf

— die geringe Zahl von Überstellungen nach der Dublin-Verordnung, wobei es unmöglich sei, Dublin-Rückführungen in die zuständigen Mitgliedstaaten durchzuführen;

— die Notwendigkeit, den Abwärtstrend bei den unerlaubten Grenzübertritten zu konsolidieren und dem erwarteten Anstieg im Jahr 2025 entlang der Westbalkanroute entgegenzuwirken;

— die anhaltende Instabilität in Afghanistan, der Türkei, Subsahara-Afrika und Nordafrika sowie in Syrien, die zu einem fortwährenden Druck auf die Außengrenzen der EU führt;

— die bedeutenden Ermittlungserfolge im Kontext der Schleuser-/Schlepperkriminalität infolge der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.

(27) Nach Auskunft der österreichischen Behörden sei die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen die einzige Möglichkeit, das Überschreiten der Binnengrenzen außerhalb benannter Grenzübergangsstellen zu verbieten, und ermögliche die Überwachung zwischen Grenzübergangsstellen durch das Bundesheer unter der Aufsicht der Grenzpolizei.

(28) Nach österreichischem Recht ist es der österreichischen Grenzpolizei nur durch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen möglich, Einreise- und Identitätskontrollen im Zusammenhang mit dem (beabsichtigten) Überschreiten der Binnengrenze durchzuführen.

(29) Nach Auffassung der österreichischen Behörden seien die Kontrollen an den Binnengrenzen auf ein Minimum beschränkt und erfolgten nicht systematisch, risikobasiert und in Form gezielter Stichproben.

Anmerkungen der Kommission

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

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

(32) Bei der Bewertung der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit wird nicht dargelegt, wie verschiedene Teile der österreichischen Binnengrenzen von diesen Bedrohungen betroffen sind.

(33) Die Kommission erkennt an, dass Österreich mit einer komplexen Migrationslage konfrontiert ist, wie Daten über die Gesamtzahl der Asylanträge, einschließlich der nach einer unerlaubten Einreise, von in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Antragstellern auf internationalen Schutz und von Personen, die internationalen Schutz in einem anderen Mitgliedstaat genießen, gestellten Asylanträge sowie über die Zahl der Aufenthaltstitel, die Familienangehörigen anerkannter Flüchtlinge zum Zwecke der Familienzusammenführung ausgestellt wurden, belegen. Die Fähigkeit Österreichs, Personen, die internationalen Schutz beantragen, angemessene Aufnahmebedingungen zu bieten, wurde auch dadurch beeinträchtigt, dass infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, unterstützt werden müssen.

(34) 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 überarbeiteten 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.

(35) 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 an den Außengrenzen in der Union festgestellt, einschließlich eines Rückgangs um 78 % an der Westbalkanroute. Der integrierten Lageerfassung und -analyse der EU zufolge gingen die unerlaubten Grenzübertritte im Jahr 2025 im Vergleich zu 2024 um 41 % zurück (von 21 637 im Jahr 2024 auf 12 687 im Jahr 2025). Darüber hinaus verzeichnete Österreich nach Eurostat-Daten im Jahr 2024 einen Rückgang der Erstanträge auf Asyl um 49 %, und die Zahlen gingen im Jahr 2025 weiter zurück. Dieser Rückgang ist Teil eines allgemeinen Trends aufgrund intensivierter gemeinsamer Anstrengungen zum Schutz der EU-Außengrenzen und kann nicht allein auf die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch Österreich zurückgeführt werden.

(36) Die Kommission betont, dass die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen nichts an den Verpflichtungen Österreichs 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 ([6]) über die Zuweisung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags ermöglicht. Die Mitteilungen enthalten jedoch nur begrenzte Informationen über die Zahl der Festnahmen und Rückübernahmen an den verschiedenen Abschnitten der Binnengrenzen, die eine Verlängerung der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen würden.

(37) Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen kann zur Festnahme von Schleusern/Schleppern und Terroristen beitragen. Die österreichischen Behörden haben berechtigte Bedenken hinsichtlich der Präsenz (der Anführer) terroristischer Netzwerke im österreichischen Hoheitsgebiet geäußert und den Mehrwert einer Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen als Reaktion auf Reisen der Mitglieder solcher Netzwerke über die Binnengrenzen hinweg betont. Die Mitteilungen enthalten jedoch unzureichende Informationen über die Festnahme von Schleusern/Schleppern und Terroristen an den verschiedenen Abschnitten der Binnengrenze, an der Kontrollen wiedereingeführt wurden. Zudem legen die österreichischen Behörden nicht dar, wie die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch andere Formen der Sicherheitszusammenarbeit wie gezielte strafrechtliche Ermittlungen oder Polizeikontrollen zur Zerschlagung von Schleuser-/Schlepper- oder Terroristennetzen ergänzt wird.

(38) Die Kommission stellt fest, dass in den Mitteilungen oder Berichten keine konkreten Gründe für die Wahl des geografischen und zeitlichen Geltungsbereichs des Beschlusses über die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen angegeben werden. Es wird nicht erläutert, wie sich die ernsthafte Bedrohung auf verschiedene Teile der Binnengrenzen auswirkt, an denen wieder Kontrollen eingeführt wurden. Ebenso fehlt eine Erläuterung, warum bei den ersten Verlängerungen ein Zeitraum von sechs Monaten anstelle eines kürzeren Zeitraums oder im Falle der zweiten Verlängerungen eine Verlängerung um zwei Monate als am besten geeignet erachtet wurde.

III. ALTERNATIVE MAßNAHMEN

Standpunkt der österreichischen Behörden

(39) Die österreichischen Behörden teilen mit, dass sie mehrere alternative Maßnahmen ergriffen haben. Sie haben die Polizeikontrollen und die bilaterale polizeiliche Zusammenarbeit in allen Grenzgebieten intensiviert. Dazu gehören der Austausch operativer Informationen sowie mehrmals im Monat gemeinsame Patrouillen an den Landbinnengrenzen zu Tschechien und Slowenien.

([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 (Neufassung) (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

(40) Österreich hat mit allen benachbarten Mitgliedstaaten Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit geschlossen. Das Land beteiligt sich an acht Zentren für die polizeiliche Zusammenarbeit, von denen sich sechs in Teilen der Binnengrenzen befinden, an denen Kontrollen wiedereingeführt wurden. Österreich hat ständige Polizeiverbindungsbeamte nach Prag und Bratislava entsandt.

(41) Österreich hat mit allen seinen Nachbarländern Rückübernahmeabkommen geschlossen und arbeitet mit ihnen bei der Rückübernahme irregulärer Migranten, die an den Binnengrenzen und auf österreichischem Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, eng zusammen. Die österreichischen Behörden haben erste Schritte unternommen, um praktische Vorkehrungen für die Anwendung des Überstellungsverfahrens nach Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes zu treffen.

(42) Österreich geht die Herausforderungen der Migration in Herkunfts- und Transitländern durch eine Vielzahl bilateraler Maßnahmen proaktiv an; dazu gehören der Einsatz von Dokumentenberatern, bilaterale Grenzpolizeieinsätze und die Teilnahme an Frontex-Einsätzen.

(43) Im Jahr 2018 wurde innerhalb der österreichischen Bundespolizei die fremden- und grenzpolizeiliche Einheit PUMA eingerichtet. Dabei handelt es sich um eine spezialisierte Polizei-Taskforce, die für die Unterstützung von Migrations- und Grenzkontrolleinsätzen sowohl innerhalb des Hoheitsgebiets als auch an den Binnengrenzen, an denen Kontrollen wiedereingeführt werden, zuständig ist. PUMA-Beamte werden gemeinsam mit der ungarischen Grenzpolizei an der ungarisch-serbischen Grenze auf ungarischem Hoheitsgebiet eingesetzt.

Anmerkungen der Kommission

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

(45) Die Kommission nimmt das Bestehen von Rückübernahmeabkommen mit allen benachbarten Schengen-Ländern zur Kenntnis, verfügt jedoch nicht über ausreichende Informationen, um die Wirksamkeit dieser Abkommen in der Praxis bewerten zu können. Sie stellt fest, dass Österreich 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 ([7]) handelt.

(46) Österreich 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 in Wien, der EMPACT-Taskforce „Westbalkan“ und der operativen Taskforce „Pathfinder“.

(47) Österreich geht die Herausforderungen der Migration in Herkunfts- und Transitländern proaktiv an. Die Beteiligung Österreichs an der „Operation Fox“ ([8]) und die Einrichtung der fremden- und grenzpolizeilichen Einheit PUMA innerhalb der Polizei, die sowohl innerhalb als auch außerhalb Österreichs tätig werden kann, dienen als Beispiele für erfolgreiche alternative Maßnahmen zur Behebung von Migrations- und Sicherheitsbedenken. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die österreichischen Behörden keine ausreichenden Informationen vorgelegt haben, um zu erklären, warum die Tätigkeiten der Einheit PUMA auf österreichischem Hoheitsgebiet keine ausreichende Alternative zur Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen darstellen können.

(48) Die Kommission stellt fest, dass das Recht, die Binnengrenzen an einem beliebigen Ort zu überschreiten, nur auf der Grundlage einer Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf benannte Grenzübergangsstellen beschränkt werden darf. Die österreichischen Behörden können jedoch auch ohne eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen weiterhin hoheitliche Befugnisse ausüben, einschließlich solcher, die darauf abzielen, die illegale Migration in Binnengrenzgebieten zu verringern.

([7]) 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.

([8]) „Operation Fox“ ist die Bezeichnung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Österreich und Ungarn zur Bekämpfung von Schleuser-/Schlepperaktivitäten, insbesondere im Zusammenhang mit illegaler Migration. Die Operation umfasst gemeinsame Anstrengungen, um die Bewegung von Migranten und Schleusern/Schleppern über die gemeinsame Grenze hinweg zu verhindern und gegen Asylmissbrauch vorzugehen.

IV. RISIKOMINDERUNGSMAßNAHMEN

Standpunkt der österreichischen Behörden

(49) Die österreichischen Behörden geben an, dass sie mehrere Risikominderungsmaßnahmen ergriffen haben. Erstens blieben sie in ständigem Kontakt mit den benachbarten Schengen-Ländern, um die Kontrollen unter Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den Grenzregionen auf ein Minimum zu beschränken. Vor, während und nach der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen fänden Konsultationen statt, an denen Verbindungsbeamte, die zuständige Fachabteilung innerhalb des Bundesministeriums, die Landespolizeidirektionen, benachbarte regionale Einheiten und die Zentren für polizeiliche Zusammenarbeit beteiligt sind.

(50) Die Kontrollen an den Binnengrenzen erfolgten in Form von risikobasierten Stichprobenkontrollen und Überwachungsmaßnahmen, die die Auswirkungen der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf den grenzüberschreitenden Verkehr abmildern.

(51) Die österreichischen Behörden würden die Verkehrsströme kontinuierlich überwachen und Reisende über die Verkehrssituation an den Binnengrenzen informieren.

(52) Die Verzögerungen an der Binnengrenze seien auf Spitzen- und Ferienzeiten beschränkt geblieben.

(53) Es habe lediglich eine begrenzte Zahl von Beschwerden aufgrund längerer Wartezeiten an den Grenzübergangsstellen an den Binnengrenzen und keine offiziellen Beschwerden gegen die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gegeben.

Anmerkungen der Kommission

(54) Aus den Mitteilungen geht hervor, dass die österreichischen Behörden nach Maßgabe des Artikels 26 Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes sicherstellen wollen, dass die Auswirkungen der Kontrollen an den Binnengrenzen begrenzt bleiben.

(55) Österreich 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 wurde, zu gewährleisten.

(56) Die Grenzkontrollen erfolgen gezielt und risikobasiert, um die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu begrenzen. Solche Maßnahmen tragen dazu bei, die Auswirkungen der Kontrollen abzumildern, haben jedoch keine Auswirkungen auf die zusätzlichen Anforderungen zur Begrenzung von Dauer und Umfang der Kontrollen.

(57) Österreich hat seine Grenzregionen nach Artikel 42b des Schengener Grenzkodexes mitgeteilt.

(58) Die österreichischen Behörden widmen in ihren Mitteilungen den Grenzregionen, die von der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen betroffen sind, keine besondere Aufmerksamkeit, und legen nicht dar, inwieweit technische oder maßgeschneiderte Lösungen pro Grenzregion oder Kategorie von Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, vorgeschlagen werden könnten, um einen reibungslosen grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu gewährleisten. Die von den österreichischen Behörden vorgelegten Berichte enthalten diesbezüglich nähere Angaben.

(59) Die Kommission teilt die von benachbarten Mitgliedstaaten im Rahmen des Konsultationsprozesses geäußerten Bedenken, dass der mögliche Bau einer dauerhafteren Infrastruktur für die Durchführung von Kontrollen an den Binnengrenzen im Widerspruch zu deren vorübergehendem Charakter steht, und weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 24 des Schengener Grenzkodexes verpflichtet sind, Hindernisse an Straßenübergängen zu beseitigen.

V. EMPFEHLUNGEN

(60) 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 Migrationsbewegungen oder Migrations- und Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit illegaler Migration auszuräumen – Bedenken, mit denen Österreich die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen gerechtfertigt hat.

(61) 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 sein wird.

(62) Sicherheitsbedenken sind einer der von Österreich 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 österreichischen 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 fordert die österreichischen Behörden auf, ihre Zusammenarbeit und ihren Informationsaustausch mit Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien weiter auszubauen, 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.

(64) Österreich sollte weiterhin auf seiner erfolgreichen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und Drittländern in der Region im Rahmen des sog. Gesamtrouten-Konzepts aufbauen. Die Kommission fordert die österreichischen Behörden auf, ihre gemeinsame operative Zusammenarbeit mit Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden weiter auszubauen, unter anderem durch gemeinsame und gemischte Patrouillen. Österreich sollte vorrangig die bestehenden bilateralen Verträge über die polizeiliche Zusammenarbeit mit seinen benachbarten Mitgliedstaaten aktualisieren.

(65) Die Kommission empfiehlt Österreich, alle rechtlichen oder operativen Hindernisse zu beseitigen, die einer wirksamen Nutzung alternativer Maßnahmen im Wege stehen, wie z. B. Beschränkungen nach nationalem Recht, die Identifizierung zu verlangen und die Einhaltung der Bedingungen für einen legalen Aufenthalt im Hoheitsgebiet zu überprüfen, oder den Einsatz technischer Mittel wie die Nummernschilderkennung an seinen Binnengrenzen zu Zwecken des Migrationsmanagements.

(66) Die Kommission betont, dass der Einsatz alternativer Maßnahmen, einschließlich technischer Lösungen, 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.

(67) Die österreichischen 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 ([12]) sowie die Möglichkeiten im Rahmen des Schengener Grenzkodexes vollumfänglich nutzen. Diese Maßnahmen sollten die bestehenden Maßnahmen verstärken und ergänzen.

([9]) Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (ABl. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([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 (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 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).

([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) (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

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

(68) Nach Auffassung der Kommission bilden die erfolgreiche Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten und Drittländern sowie die Anwendung alternativer Maßnahmen eine solide Grundlage, auf der Österreich 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