

# Exposé zum Dissertationsvorhaben

Arbeitstitel

**Das Grenzmanagement und das Schengen-System im Lichte  
der gegenwärtigen Herausforderungen durch Migration**

verfasst von

**Mag. Vera Maringer**

**(Matrikelnummer: 01210954)**

Angestrebter akademischer Grad

**Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)**

**Studienkennzahl lt. Studienblatt: UA 783 101**

**Studienrichtung lt Studienblatt: Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften**

**Dissertationsgebiet: Öffentliches Recht/Verwaltungsrecht/Verfassungsrecht**

**Betreut von: ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gerhard Muzak**

Wien, Mai 2024

# 1. Einführung in den Themenkomplex des Dissertationsvorhabens

Das Grenzkontrollwesen ist ein Rechtsbereich, der in der Vergangenheit in Österreich mangels kaum vorhandener praktischer Relevanz an Bedeutung verloren hat, der jedoch vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklungen und vielfältigen Herausforderungen im Migrationsbereich in den letzten Jahren wieder verstärkt in das Blickfeld der juristischen Auseinandersetzung gerückt ist. Das Grenzkontrollwesen weist viele zentrale Wechselwirkungen mit dem Fremdenpolizei- und Asylrecht auf und ist nicht zuletzt deswegen ein Rechtsbereich, der auch mit hoher politischer Brisanz verbunden ist. Es handelt sich hierbei zudem um ein Rechtsgebiet, das durch weitreichende Vorgaben des Unionsrechts geprägt ist und das nationale Recht dadurch maßgeblich beeinflusst. Inhalt der Dissertation ist eine umfassende und vertiefende Auseinandersetzung mit dem Grenzkontrollrecht und den zentralen nationalen (insbesondere: Grenzkontrollgesetz<sup>1</sup>) sowie unionsrechtlichen (insbesondere: Schengener Grenzkodex<sup>2</sup>) Bestimmungen und seinen Verknüpfungen und Wechselwirkungen mit dem Fremdenpolizei- und Asylrecht unter eingehender Berücksichtigung der dazu ergangenen höchstgerichtlichen Rechtsprechung und deren Implikationen für die Praxis der Grenzkontrollen.

## 1.1 Hintergrund

Der Schengen-Raum als Raum ohne Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gilt als eine der wichtigsten Errungenschaften im Bereich der europäischen Integration und ist für EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger mit wesentlichen Erleichterungen und Vorteilen verbunden.<sup>3</sup> Aufgrund einer Reihe von Herausforderungen und Krisen verschiedenster Art – so etwa die Migrationskrisen in den Jahren 2015 und 2022 oder die Covid-19-Pandemie – wurde er jedoch in der jüngsten Vergangenheit wiederholt auf die Probe gestellt. Durch die im Spätsommer 2015 in Europa einsetzende Flüchtlingskrise wurde erstmals deutlich, dass schwerwiegende Mängel und Schwachstellen beim Grenzmanagement an mehreren Abschnitten der Schengen-Außengrenze bestehen, die zu einer unkontrollierten Ein- und Weiterreise einer großen Zahl an Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum führten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz - GrekoG) BGBl 1996/435 idF BGBl I 2021/206.

<sup>2</sup> VO (EU) 399/2016 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl L 2016/77, 1 (im Folgenden: SGK).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schengen bewahren und stärken, COM(2017) 570 final, 2; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen - ein Fahrplan vom 4. 3. 2016, COM(2016) 120 final, 2.

<sup>4</sup> *Arnez/Völker*, Legistische Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, in Baumgartner (Hrsg), Öffentliches Recht Jahrbuch 2016 (2016) 11 sowie *Bornemann*, Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume im Schengener Grenzkodex – Folgen für einen Raum ohne Kontrollen an Binnengrenzen. Integration, 194–209 (2018); COM(2016) 120 final, 2. An den Außengrenzen der EU wurden im Jahr 2015 insgesamt 1,83 Millionen illegale Grenzübertritte gezählt. Im Jahr 2016 wurden 504.000 illegale Grenzübertritte verzeichnet (siehe dazu *Europäisches Parlament*, EU Grenzkontrollen und Migrationsmanagement <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20170627STO78419/eu-grenzkontrollen-und-migrationsmanagement> (14. 7. 2017)).

Als Reaktion auf diese Geschehnisse führten mehrere Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes – darunter auch Österreich – unter Heranziehung der entsprechenden Regularien des Schengener Grenzkodex, temporäre Binnengrenzkontrollen ein.<sup>5</sup> Diese Maßnahme steht den Mitgliedstaaten im Fall einer ernsthaften Bedrohung für ihre öffentliche Ordnung und innere Sicherheit offen, sollte jedoch aufgrund ihres ultima-ratio Charakters lediglich eine Ausnahmemaßnahme darstellen.<sup>6</sup> Auch anhaltende terroristische Bedrohungen durch die Häufung von Anschlägen innerhalb des Schengen-Gebietes führten in mehreren Mitgliedstaaten zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen. Neben der Migrationskrise und den Bedrohungen durch Terrorismus stellte auch die COVID-19-Pandemie eine in dieser Form noch nie dagewesene Herausforderung für das Schengen-Gebiet dar.<sup>7</sup>

Auch in den vergangenen beiden Jahren wurde der Schengen-Raum neuerlich auf die Probe gestellt. Allein in Österreich wurden im Jahr 2022 über 100.000 Anträge auf internationalen Schutz gestellt. Gemessen an der Bevölkerungsgröße lag Österreich mit dieser Zahl EU-weit an erster Stelle. Im Krisenjahr 2015 betrug die Gesamtzahl der Anträge 89.000.<sup>8</sup> Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt führen Österreich<sup>9</sup>, Deutschland, Frankreich, Norwegen und Schweden – und damit bereits mehrere Jahre hinweg – Binnengrenzkontrollen durch, was die nach wie vor bestehende Brisanz der Thematik unterstreicht.<sup>10</sup> Die Gründe für diese Maßnahme variieren, beziehen sich jedoch überwiegend auf terroristische Bedrohungen, Sekundärmigration oder die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine. Zuletzt haben auch Slowenien, Italien, Polen und Tschechien an bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Grenzkontrollen wiedereingeführt. Begründet wird diese Maßnahme unter anderem mit Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit in der EU, der Lage im Nahen Osten und in der Ukraine, mit den jüngsten Terroranschlägen in einigen Mitgliedstaaten und erhöhten Sicherheitsrisiken

---

<sup>5</sup> Siehe dazu Anhang I COM(2016) 120 final, 2 f („Übersicht über die Benachrichtigungen von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen aufgrund der Flüchtlingskrise im Zeitraum September 2015 bis Februar 2016“).

<sup>6</sup> So wird auch in Erwägungsgrund 21 des SGK festgehalten: „In einem Raum, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, sollte die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen eine Ausnahme bleiben. Grenzkontrollen oder entsprechende Formalitäten, die ausschließlich auf Grund des Überschreitens einer solchen Grenze erfolgen, sollten unterbleiben.“ Siehe dazu Frühwirth, Grenzkontrollrecht, in: Eppel/Reyhani (Hrsg), Handbuch Asyl- und Fremdenrecht (2016) Register 4.

<sup>7</sup> Siehe dazu Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, COM(2021) 891 final, 1.

<sup>8</sup> Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik 2022, Asyl Statistik (bmi.gv.at) (28. 7. 2023).

<sup>9</sup> Österreich führt zum gegenwärtigen Zeitpunkt (16.01.2024) Kontrollen an den Binnengrenzen zu Ungarn, Slowenien, Tschechien und der Slowakei durch.

<sup>10</sup> Siehe dazu Michl, Dysfunktionale Außengrenze und binnenstaatliche Reaktion – zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einseitiger Maßnahmen in Zeiten großer Migrationsströme, in Bungenberg/Giegerich/Stein (Hrsg) Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven, ZEuS-Sonderband 2016, 161; Europäische Kommission, Temporary Reintroduction of Border Control, Temporary Reintroduction of Border Control (europa.eu) (28.7.2023).

aufgrund der organisierten Kriminalität in den westlichen Balkanstaaten sowie dem anhaltenden Migrationsdruck.<sup>11</sup> Wie die dargelegten Ausführungen verdeutlichen, musste sich das Grenzschutzmanagement der EU an bedeutende Entwicklungen – wie den massiven Zustrom von irregulären Migranten und eine Reihe von Defiziten und Mängeln in der EU Außengrenzen-Politik anpassen. Diese neuen Herausforderungen und die damit einhergehenden Sicherheitsbedenken führten zu zahlreichen Maßnahmen und Initiativen im Bereich des Schutzes der EU-Außengrenzen sowie der Regularien zur Wiedereinführung von Binnengrenzen, die im Rahmen der gegenständlichen Arbeit ebenfalls Berücksichtigung finden sollen.<sup>12</sup>

## 1.2 Forschungsvorhaben

Die Verfasserin beschäftigte sich bereits im Zuge der Erstellung ihrer Diplomarbeit, welche im Juli 2018 fertiggestellt wurde, mit der Thematik „Grenzsicherung und Grenzkontrolle während der Flüchtlingskrise“. Der Fokus der Arbeit lag auf der Darstellung der nationalen und unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen in Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Besonderes Augenmerk wurde zudem auf die Analyse der Rechtsprechung des EuGH zu den Begriffen „öffentliche Ordnung“ und „innere Sicherheit“ sowie die Ausgestaltung und Durchführung der Binnengrenzkontrollen gelegt. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Diplomarbeit die Binnengrenzkontrollen in Österreich im Kontext der Flüchtlingskrise (Zeitraum September 2015 bis Mai 2018) einer Analyse und rechtlichen Würdigung unterzogen.

Aufbauend auf den bereits erlangten Erkenntnissen und unter Berücksichtigung der zentralen nationalen sowie unionsrechtlichen Bestimmungen werden im Rahmen des gegenständlichen Dissertationsvorhabens zunächst ausgewählte zentrale Aspekte und Grundpfeiler des Grenzschutzes an den Außengrenzen beleuchtet und einer vertiefenden juristischen Auseinandersetzung und Analyse unterzogen. Daran anschließend erfolgt eine Untersuchung jener Instrumente und Verfahren, die den Mitgliedstaaten in Situationen offenstehen, in denen sie sich – unter anderem aufgrund von Mängeln in der Umsetzung und Anwendung der Regularien in Zusammenhang mit dem Schutz Außengrenzen in Verbindung mit hohem Migrationsdruck – mit einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit konfrontiert sehen. Im Rahmen des sich auf die Binnengrenzen konzentrierenden Kapitels wird zunächst der unionsrechtliche und nationale Rechtsrahmen dargestellt, bevor in einem

---

<sup>11</sup> *Europäische Kommission*, Temporary Reintroduction of Border Control, Temporary Reintroduction of Border Control (europa.eu) (21.10.2023).

<sup>12</sup> *Europäisches Parlament*, Schutz der EU-Außengrenzen Schutz der EU-Außengrenzen | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament (europa.eu) (10. 1. 2023).

nächsten Schritt die für die temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen sowie für zulässige Kontrollen innerhalb der Territorien der Mitgliedstaaten einschlägigen Regularien systematisch und umfassend erörtert und die aus dem Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und C-369/20 resultierenden zeitlichen Begrenzungen und Implikationen für die Binnengrenzkontrollen analysiert werden. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-143/22 zur Thematik der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen und den Folgen für Einreiseverweigerungen und die Anwendbarkeit der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115)<sup>13</sup>. Auch die Verknüpfungen und Wechselwirkungen des Grenzkontrollrechts mit dem Fremdenpolizei- und Asylrecht werden vor dem Hintergrund der dazu ergangenen höchstgerichtlichen Rechtsprechung erörtert und einer vertiefenden Betrachtung zugeführt.

Der SGK sieht in seinem Kapitel II „Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“ des Titel III (Art 25 – Art 35 SGK) – unter Zugrundelegung näher spezifizierter Kriterien und Voraussetzungen – verschiedene Verfahren vor, die den Mitgliedstaaten im Fall des Bestehens einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit die temporäre Wiederdurchführung von Binnengrenzkontrollen ermöglichen. Im Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 Landespolizeidirektion Steiermark und C-369/20 Bezirkshauptmannschaft Leibnitz vom 26. April 2022 befasste sich der EuGH unter anderem mit der Höchstdauer von Kontrollen an den Binnengrenzen. Der EuGH setzte sich in diesem Judikat erstmals explizit mit den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen (Art. 25 ff) auseinander und betrat hierdurch juristisches Neuland.

Gegenstand und Ausgangspunkt des Vorabentscheidungsverfahrens waren die von Österreich vor dem Hintergrund der Migrationskrise seit Mitte September 2015 wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen zu Ungarn und Slowenien. In seinem Urteil kam der EuGH – entgegen den Schlussanträgen des Generalanwaltes vom 6. Oktober 2021<sup>14</sup>, der die Unionsrechtskonformität der Verlängerung der Grenzkontrollen bejahte – zu dem Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat im Fall einer ernsthaften Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit Kontrollen an seinen Grenzen zu anderen Mitgliedstaaten vorsehen kann, ohne eine Gesamthöchstdauer von sechs Monaten zu überschreiten. Lediglich im Fall einer neuen ernsthaften Bedrohung kann eine erneute Anwendung einer solchen Maßnahme gerechtfertigt sein. Eine nähere Präzisierung, unter welchen Umständen von einer „neuen“

---

<sup>13</sup> 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 2008/348, 98; im Folgenden: Rückführungs-RL.

<sup>14</sup> Schlussanträge Saugmandsgaard Øe, verb Rs C-368/20 und C-369/20, NW/Landespolizeidirektion Steiermark und Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, ECLI:EU:C:2021:821.

Bedrohungslage auszugehen ist, wurde nicht vorgenommen und blieb der EuGH in diesem Punkt sehr vage. Doch gerade diese Abgrenzung zwischen einer bestehenden und einer neuen Bedrohungslage ist zentral für die Beurteilung der Unionsrechtskonformität von Binnengrenzkontrollen, kann sich jedoch im Einzelfall selbstredend als sehr komplex darstellen.<sup>15</sup>

Im Rahmen des Urteils in der Rechtssache C-143/22 ADDE u. a. befasste sich der EuGH mit der Fragestellung, ob ein Mitgliedstaat, der vorübergehend Kontrollen an seinen Binnengrenzen wieder einführt, gegenüber einem Drittstaatsangehörigen, der ohne gültigen Aufenthaltstitel und ohne Erfüllung der sonstigen Einreisevoraussetzungen an einer zugelassenen Grenzübergangsstelle im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats, an der solche Kontrollen durchgeführt werden, aufgegriffen wird, eine Einreiseverweigerung allein auf der Grundlage des Schengener Grenzkodex aussprechen kann, ohne die in der Rückkehrrichtlinie festgelegten Normen und Verfahren berücksichtigen zu müssen. Aufgrund des Umstandes, dass derzeit mehrere Mitgliedstaaten Kontrollen an ihren Binnengrenzen wieder eingeführt haben und im Rahmen dieser Kontrollen Einreiseverweigerungen erfolgen, führt diese Entscheidung des EuGH zu Konsequenzen in der praktischen Ausgestaltung und der Möglichkeit der Durchführung von Zurückweisungen und Einreiseverweigerungen an den Binnengrenzen. Genau diese Auswirkungen und die Argumentationslinie des EuGH werden im Rahmen der Dissertation analysiert und einer eingehenden Betrachtung unterzogen.

Zudem ist aktuell ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig, das sich mit den in den Jahren 2021 und 2022 zwischen Österreich und Slowenien durchgeführten Binnengrenzkontrollen auseinandersetzt.<sup>16</sup> Die Entscheidung des VfGH in dieser Angelegenheit ist noch ausständig, wird jedoch umfassende Berücksichtigung im Rahmen der Dissertation finden.<sup>17</sup>

Das Dissertationsvorhaben wird zudem einen Ausblick auf die Zukunft des Schengen-Raumes umfassen, wobei in diesem Zusammenhang insbesondere der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Novellierung des Schengener Grenzkodex (Vorlage durch die Europäische Kommission im Dezember 2021), der die laufenden Arbeiten zur Verbesserung Funktionsweise des Schengen-Raums im Rahmen der Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum von Juni 2021

---

<sup>15</sup> *Gerichtshof der Europäischen Union*, Pressemitteilung Nr. 64/22: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-04/cp220064de.pdf> (26. 4. 2022); siehe dazu auch *Muzak*, Die Entscheidung des EuGH zu den österreichischen Binnengrenzkontrollen und ihre Auswirkungen, *migraLex* 2022, 4 sowie *Palmstorfer*, Verbot der Verlängerung von Grenzkontrollen zu Slowenien bei gleichbleibender Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, *FABL* 1/2022-II, 1 (6).

<sup>16</sup> Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien vom 03.11.2021, *BGBI. II Nr. 457/2021*.

<sup>17</sup> Siehe dazu VfGH, VfGH beschäftigt sich mit Untersuchungsausschuss sowie Grundversorgung mit Strom und Gas, [https://www.vfgh.gv.at/medien/Maerz\\_2024\\_Vorschau.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/Maerz_2024_Vorschau.php) (17.05.2024).

ergänzt, näher beleuchtet wird und die vorgeschlagenen Änderungen in Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie die vorgeschlagenen Alternativmaßnahmen zu Grenzkontrollen vordergründig behandelt werden. Neben einer Auseinandersetzung mit dem Novellierungsvorschlag zum Schengener Grenzkodex<sup>18</sup> und weiteren Maßnahmen und Initiativen, die insgesamt zu einer Stärkung der Resilienz des Schengen-Raumes beitragen sollen, erfolgt im Rahmen dieses Kapitels ein Ausblick auf aktuelle Entwicklungen und eine Diskussion bereits umgesetzter Maßnahmen und deren Implementierung in den Mitgliedstaaten. Die Arbeit endet mit einem Fazit, in dem die Forschungsfragen beantwortet werden und einem Ausblick auf mögliche weiterführende Forschungsarbeiten. Das gegenständliche Dissertationsprojekt geht damit weit über die im Rahmen der Diplomarbeit beleuchteten Aspekte hinaus und behandelt vorrangig Themenfelder, Judikatur und Gesetzesinitiativen, die erst nach deren Abschluss vorangetrieben wurden, und schließt auch den weitläufigen Rechtsbereich des Außengrenzschatzes sowie damit einhergehende aktuelle Entwicklungen mit ein.

## 2. Forschungsfragen und Zielsetzungen

Im Rahmen des gegenständlichen Dissertationsprojektes werden vor dem Hintergrund der anhaltenden Herausforderungen des Schengen-Raumes durch Migrationsbewegungen wesentliche Eckpfeiler und Säulen des Grenzschutzes sowie die für besondere Ausnahmesituationen im Falle von Bedrohungen für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit vorgesehenen Verfahren und Mechanismen einer vertiefenden Untersuchung unterzogen. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand soll im Rahmen des Dissertationsprojektes auf ausgewählte, sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Rechtswissenschaften kontrovers diskutierte Fragestellungen und Aspekte eingegangen werden. Im Mittelpunkt der gegenständlichen Dissertation steht eine vertiefende juristische Auseinandersetzung mit dem Status quo des Rechtsrahmens, in den der Schengen-Raum eingebettet ist und der Frage nach seiner Krisenfestigkeit und Resilienz angesichts steigender Migration. Einen zentralen Aspekt bildet auch die Analyse der Schnittstellen zwischen Grenzkontrolle und Fremdenpolizei- sowie Asylrecht, da diesem Bereich hohe praktische Bedeutung zukommt. Mit Blick darauf, dass sich die Situation innerhalb des Schengen-Raumes seit dem ursprünglichen Inkrafttreten der relevanten Regularien in maßgeblicher Weise verändert hat, wird zudem untersucht, ob der derzeit geltende Rechtsrahmen (noch) geeignet ist, um auf die bestehenden Herausforderungen in angemessener Weise reagieren zu können. Zudem wird untersucht, welchen Beitrag neue Gesetzesvorschläge zur Bewältigung der in diesem Ausmaß

---

<sup>18</sup> Am 6.2.2024 konnten der Rat und das Europäische Parlament eine vorläufige Einigung über die Änderung des SGK erzielen. Diese Einigung muss in weiterer Folge noch von den beiden Organen förmlich angenommen werden. Zwanzig Tage nach der Veröffentlichung der Verordnung im Amtsblatt wird diese in Kraft treten.

neuen Herausforderungen durch Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raumes leisten können. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand erfolgt in diesem Zusammenhang nach einer umfassenden wissenschaftlich juristischen Erörterung dieses Themas eine Fortschrittserfassung und -prüfung und werden etwaige weiterhin bestehende Regelungsbedarfe identifiziert.

Aus diesen Überlegungen lassen sich folgende zentralen Forschungsfragen ableiten:

- Wo liegen vor dem Hintergrund bestehender struktureller Defizite im Bereich des Außengrenzschutzes des Schengen-Raumes mögliche kompensatorische Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten an den Binnengrenzen ergriffen werden können und wie stellt sich deren rechtliche Ausgestaltung infolge der Novellierung des SGK und des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-368/20 dar?
- Welchen Schranken unterliegen polizeiliche Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes und in Grenzgebieten gemäß Art. 23 SGK und können diese Kontrollen eine wirksame Alternativmaßnahme zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen darstellen?
- Welche Schnittstellen und Wechselwirkungen bestehen zwischen dem Grenzkontrollrecht und dem Fremdenpolizei- und Asylrecht?

### **3. Aktueller Forschungsstand und Methoden**

Eine Literaturrecherche hat ergeben, dass die deutschsprachige Rechtswissenschaft – mangels vor dem Jahr 2015 kaum bestehender praktischer Relevanz des Rechtsgebiets des Grenzkontrollrechts – wenig einschlägige Fachliteratur in hinreichender Tiefe zur gegenständlich relevanten Thematik aufweist. Der Umstand, dass in Österreich nunmehr seit über acht Jahren Binnengrenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn – und zwischenzeitlich auch zur Slowakei und Tschechien – wiedereingeführt wurden und auch mehrere andere Mitgliedstaaten bereits über viele Jahre hindurch Binnengrenzkontrollen durchführen, unterstreicht das Erfordernis einer rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik sowie den Forschungsbedarf in diesem Bereich.

Zur Sammlung und Aufbereitung des vorhandenen Materials werden die geläufigen juristischen Arbeitsmethoden angewandt. Die zentralen Methoden bilden einerseits die Recherche und Analyse der einschlägigen Literatur sowie die vertiefende Auseinandersetzung mit der entsprechenden Judikatur. Als Literaturquellen werden Lehrbücher, Monographien, Kommentare, Beiträge und Aufsätze in diversen juristischen Fachzeitschriften sowie einschlägige Gesetzesbestimmungen und die dazu gehö-

rigen Materialien die Grundlage der Untersuchung bilden. Die Recherche erfolgt insbesondere in juristischen Datenbanken und Fachbibliotheken. Dabei werden die Regelungszusammenhänge analysiert und einer systematischen Beschreibung zugeführt. Zudem erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit in der Rechtswissenschaft, der Rechtsprechung sowie der Verwaltungspraxis vertretenen Positionen, um so einen Beitrag zum wissenschaftlichen und praktischen Diskurs zu leisten. Im Rahmen der Dissertation erfolgt zudem eine umfassende und kritische Auseinandersetzung mit der österreichischen und europäischen höchstgerichtlichen Judikatur in diesem Regelungsbereich.

Muzak kommentierte die unionsrechtlich relevanten Bestimmungen, nämlich die Art 77-80 AEUV (Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung) in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), EUV und AEUV (Loseblattsammlung) unter Einbeziehung der einschlägigen Sekundärrechtsakte zu diesem Rechtsbereich. Der Kommentar zum Fremdenpolizei- und Asylrecht von *Schrefler-König/Szymanski* besteht zum überwiegenden Teil aus Gesetzestext, den Gesetzesmaterialien und Judikatur. *Schmalzl* kommentiert in diesem Rahmen die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex sowie des Grenzkontrollgesetzes. Eigene Lösungsvorschläge, Anmerkungen oder weiterführende Erläuterungen zu aufgeworfenen Rechtsfragen sind jedoch nur sehr vereinzelt zu finden. Einzelne Aspekte des Dissertationsvorhabens finden sich in Publikationen und Aufsätzen. Eine vertiefende Auseinandersetzung mit der gegenständlichen Thematik und der relevanten EuGH-Rechtsprechung sowie deren rechtlichen Implikationen ist – abgesehen von wenigen Ausnahmen – nicht ersichtlich. Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich Literatur zur gegenständlichen Thematik im Moment (noch) nicht im Übermaß finden lässt. Neben einer vertiefenden Auseinandersetzung und Analyse bestehender Rechtsmeinungen, steht die Erörterung einschlägiger Rechtsfragen im Vordergrund, die sowohl für weiterführende wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit der zugrundeliegenden Thematik als auch für Praktiker Lösungsansätze bieten soll.

## 4. Vorläufige Gliederung

### 1 Einleitung

#### 1.1 Einführung in die Thematik – Problemaufriss

#### 1.2 Zielsetzung und Aufbau

#### 1.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben

#### 1.4 Primärrechtlicher Rahmen

##### 1.4.1 Kompetenzen der EU

##### 1.4.2 Sekundärrechtsakte

#### 1.5 Öffentliche Ordnung und innere Sicherheit

##### 1.5.1 Definition

##### 1.5.2 Unionsrechtliche Vorgaben (Art. 72 AEUV)

##### 1.5.3 Judikatur

## **2 Grenzmanagement an den Außengrenzen**

### **2.1 Kontrollen an den Außengrenzen**

#### **2.1.1 Schengener Grenzkodex - VO (EU) 2016/399**

- 2.1.1.1 Anwendungsbereich und Begriffsbestimmung
- 2.1.1.2 Überschreiten der Außengrenzen und Einreisevoraussetzungen
- 2.1.1.3 Grenzkontrollen an den Außengrenzen und Einreiseverweigerung
- 2.1.1.4 Grenzüberwachung
- 2.1.1.5 Personal und finanzielle Mittel für Grenzkontrollen und Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten
- 2.1.1.6 Sonderbestimmungen für die Grenzübertrittskontrollen

#### **2.1.2 Grenzkontrollgesetz**

- 2.1.2.1 Begriffsbestimmungen
  - 2.1.2.1.1 Grenzübertritt
  - 2.1.2.1.2 Grenzkontrolle
  - 2.1.2.1.3 Grenzübergangsstelle
  - 2.1.2.1.4 Grenzkontrollbereich
  - 2.1.2.1.5 Außengrenzen
- 2.1.2.2 Behördenzuständigkeit
- 2.1.2.3 Grenzverkehr
  - 2.1.2.3.1 Grenzübertritt an der Außengrenze
  - 2.1.2.3.2 Grenzkontrollpflicht
  - 2.1.2.3.3 Durchführung der Grenzkontrolle
  - 2.1.2.3.4 Befugnisse der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes
  - 2.1.2.3.5 Befugnisse der Organe der Landespolizeidirektionen

## **3 Maßnahmen an den Binnengrenzen**

### **3.1 Schengener Grenzkodex**

- 3.1.1 Allgemeines
- 3.1.2 Zulässige Kontrollen innerhalb der Territorien der Mitgliedstaaten
- 3.1.3 Normativer Rahmen für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen
- 3.1.4 EuGH-Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und C-369/20

### **3.2 Nationale Rechtsgrundlagen**

#### **3.2.1 Grenzkontrollgesetz**

- 3.2.1.1 Begriffsbestimmung Binnengrenze
- 3.2.1.2 Grenzübertritt an Binnengrenzen
- 3.2.1.3 Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

#### **3.2.2 Fremdenpolizei- und Asylrecht**

- 3.2.2.1 Anwendungsbereich und Verbindung mit dem Grenzkontrollrecht
- 3.2.2.2 Hinderung an der Einreise und Zurückweisung im Grenzkontrollbereich
- 3.2.2.3 Zurückschiebung
- 3.2.2.4 Verbot der Zurückweisung und Zurückschiebung
- 3.2.2.5 Faktischer Abschiebeschutz bei Asylantragsstellung
- 3.2.2.6 Auswirkungen des EuGH-Urteils C-143/22 ADDE u. a.

## **4 Zukunft des Schengen-Raumes und Ausblick**

### **4.1 Überarbeitung des Schengener Grenzkodex**

Das Grenzmanagement und das Schengen-System im Lichte der gegenwärtigen Herausforderungen durch Migration

4.1.1 Instrumentalisierung von Migranten

4.1.2 Alternativmaßnahmen zu Binnengrenzkontrollen

4.1.2.1 Verfahren zur Überstellung von in Grenzgebieten aufgegriffenen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen (Art. 23a)

**4.2 Screening-VO**

**4.3 Aktuelle Entwicklungen und Status-quo**

**5 Schlussbetrachtung und Fazit**

## 5. Vorläufiger Zeitplan

Semester	Dissertation	Lehrveranstaltungen
<b>Sommersemester 2023</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Themenfindung und -konkretisierung ✓</li> <li>• Literaturrecherche und Konzepterstellung ✓</li> <li>• Erstellung des Exposé ✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminar im Dissertationsfach (Präsentation und Seminararbeit zum EuGH Urteil in den verbundenen Rs C-368/20 und C-369/20) ✓</li> </ul>
<b>Wintersemester 2023/2024</b>  (Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einreichen der Dissertationsvereinbarung und Anmeldung Thema/Betreuer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminar im Dissertationsfach zur Vorstellung und Diskussion des Dissertationsvorhabens</li> <li>• LV aus dem Dissertationsfach 030163 Seminar aus öffentlichem Recht: Fremden-, Staatsbürgerschafts- und Minderheitenrecht (2023W)</li> </ul>
<b>Sommersemester 2024</b>  (Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antrag auf Genehmigung des Dissertationsvorhabens</li> <li>• Veröffentlichung des Exposé auf der Homepage des SSC</li> <li>• <u>Verfassen des 1. + 2. Kapitels</u>: Grenzmanagement an den Außengrenzen</li> <li>• <u>Verfassen des 3. Kapitels</u>: Maßnahmen an den Binnengrenzen</li> <li>• Berücksichtigung und Einarbeitung aktueller Entwicklungen/Legislativvorschläge/Judikatur auf nationaler und europäischer Ebene</li> </ul>	

<p><b>Wintersemester 2024/2025</b> (Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Verfassen des 4. Kapitels:</u> Zukunft des Schengen-Raumes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VO zur rechtswissenschaftlichen Methodenlehre</li> <li>• LV aus dem Dissertationssfach</li> </ul>
<p><b>Sommersemester 2025</b> (Regelmäßige Besprechung des Arbeitsfortschrittes mit dem Betreuer)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Verfassen des 5. Kapitels</u></li> <li>• Überarbeitung und Korrekturen</li> </ul>	
<p><b>Wintersemester 2025/2026</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einreichung der Dissertation</li> <li>• Defensio</li> </ul>	

## 6. Vorläufige Literaturliste

*Arnez/Völker*, Legistische Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, in Baumgartner (Hrsg), Öffentliches Recht Jahrbuch 2016 (2016) 11

*Arnreither/Kreuzhuber*, Die "öffentliche Ordnung" im Schengener Grenzkodex - zugleich eine Besprechung des EuGH-Urteils Landespolizeidirektion Steiermark, ÖJZ 2022, 769

*Baxewanos*, EU-Migrationskontrolle und „Schlepperei“ – Widersprüche vorverlagerter Grenzen, *juridikum* 2015, 13

*Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union<sup>7</sup> (2020)

*Bornemann.*, Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume im Schengener Grenzkodex – Folgen für einen Raum ohne Kontrollen an Binnengrenzen. *Integration*, 41, 194–209 (2018)

*Brandl*, Asyl und Einwanderung, in Herzig (Hrsg) *Jahrbuch Europarecht* 2016 (2016), 353

*Breitenmoser/Weyeneth* in von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg), *Europäisches Unionsrecht*<sup>7</sup> (2015) Art 72 AEUV

*Dreyer-Plum*, Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union (2020)

*Egbuna-Joss*, Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Rahmen der internationalen Schutzgewährung (2017)

*Elsen*, Die Übernahme des „Schengen-acquis“ in den Rahmen der EU, in Hummer (Hrsg), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages* (2001) 39

*Epiney*, Das zweite Schengener Abkommen: Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union, in Achermann/Bieber/Epiney/Wehner, *Schengen und die Folgen: Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa* (1995) 21

*Epiney/Egbuna-Joss* in *Hailbronner/Thym* (Hrsg), *EU Immigration and Asylum Law - A Commentary*<sup>2</sup> (2016)

*Feik* in Jaeger/Stöger (Hrsg), *EUV/AEUV Art 72 AEUV* (Stand 1.10.2021, rdb.at)

Das Grenzmanagement und das Schengen-System im Lichte der gegenwärtigen Herausforderungen durch Migration

*Filzwieser*, Asyl- und Fremdenrecht 2015 und erste Jahreshälfte 2016 – eine Einführung, in Filzwieser/Taucher (Hrsg), Asyl- und Fremdenrecht Jahrbuch 2016 (2016) 7

*Fischer-Lescano/Tohidipur*, Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 67 (2007), 1219-1276

*Frey/Pfeifer*, Der ordre public - die öffentliche Ordnung: derselbe Begriff, verschiedene Funktionen - ein Rechtsprinzip? EuR 2015, 721

*Fritz*, Die Bindung an die Europäische Grundrechtecharta bei operativen Einsätzen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Grenzschutzagentur Frontex, in Magiera/Merten/Niedobitek/Sommermann (Hrsg), Schriften zum Europäischen Recht (2020)

*Frühwirth*, Grenzkontrollrecht, in Eppel/Reyhani (Hrsg), Handbuch Asyl- und Fremdenrecht (2016) Register 4

*Hailbronner/Thym*, Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, JZ 2016, 753

*Hauer*, Ruhe, Ordnung, Sicherheit: Eine Studie zu den Aufgaben der Polizei in Österreich (2000)

*Hesse-Lintschnig*, "Grenzmanagement" und Assistenzeinsatz: Über "Handarbeit" mit Beistand an Österreichs Binnengrenzen, juridikum 2016, 319

*Hoppe* in Lenz/Borchardt (Hrsg), AEUV Art 77

*Horii*, The effects of Frontex's risk analysis on the European border controls, European Politics and Society (2016), Heft 17/2.

*Hummer*, Erlebt Schengen eine „Renaissance“ oder geht es unter? ALJ 1/2016 <http://alj.uni-graz.at/index.php/alj/article/view/66/71>

*Jaeger*, Schengen ist (endlich) zurück, ecolex 2022, 343

*Judith*, Der »New Pact on Migration and Asylum« Übersicht zur geplanten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Beitrag aus dem Asylmagazin 1 – 2 / 2021, 7

*Keplinger/Juritsch*, Grenzkontrollgesetz: mit Erläuterungen, weiterführenden Hinweisen, Verordnungen und nahen Rechtsgebieten (1997)

*Keßler*, Die neue Frontex-Verordnung – Auswirkungen auf den Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen, Asylmagazin 2020, 22

*Klaushofer/Kneihs/Palmstorfer/Winner*, Ausgewählte unions- und verfassungsrechtliche Fragen der österreichischen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Covid-19-Virus, ZÖR 2020, 649

*Kreuzhuber/Arnreither*, Die "öffentliche Ordnung" im Schengener Grenzkodex, ÖJZ 2022, 93

*Lukacic*, Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an Binnengrenzen, migraLex 2020, 34

*Luke/Molander/Webinger*, Instrumentalisierung von Migration, Jahrbuch Asylrecht und Fremdenrecht 2022, 327

*Michl*, Dysfunktionale Außengrenze und binnenstaatliche Reaktion – zur unionsrechtlichen Zulässigkeit einseitiger Maßnahmen in Zeiten großer Migrationsströme, in Bungenberg/Giegerich/Stein (Hrsg) Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven, ZEuS-Sonderband 2016, 161

*Molander/Webinger*, Die Reform des EU-Asylsystems, Jahrbuch Asylrecht und Fremdenrecht 2021, 111

Das Grenzmanagement und das Schengen-System im Lichte der gegenwärtigen Herausforderungen durch Migration

- Möllers*, Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU (2015)
- Monar*, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in von Bogdandy/Bast (Hrsg) Europäisches Verfassungsrecht<sup>2</sup> (2009) 749
- Mrozek/Wehner*, Was vom Tage übrig bleibt: Schengen, Grenzschutz und die „Flüchtlingskrise“, in Lehner/Wapler (Hrsg), Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik (2018) 285
- Muzak* in Jaeger/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 77-80 AEUV (Loseblattsammlung)
- Muzak*, Aktuelle Herausforderungen für das Europäische und Österreichische Flüchtlingsrecht, in Hilpold (Hrsg), Europa im Umbruch (2017) 109
- Muzak*, Das Asylrecht und seine Wechselwirkungen mit dem Aufenthalts-, Fremdenpolizei- und Grenzkontrollrecht, in Merli/Pöschl (Hrsg), Das Asylrecht als Experimentierfeld (2017) 27
- Muzak*, Die Entscheidung des EuGH zu den österreichischen Binnengrenzkontrollen und ihre Auswirkungen, *migraLex* 2022, 46
- Muzak*, Fremden- und Asylrecht, in Kolonovits/Muzak/Piska/Strejcek/Perthold (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht<sup>2</sup> (2017) 167
- Muzak*, The Austrian Migration and Asylum Law under the Impact of the European Migration Crisis 2015, *University of Vienna Law Review*, Vol. 4 No 1 (2020), pp. 138-151, <https://doi.org/10.25365/vlr-2020-4-1-138>.
- Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit: Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit (2009)
- Palmstorfer*, Verbot der Verlängerung von Grenzkontrollen zu Slowenien bei gleichbleibender Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, *FABL* 1/2022-II, 1
- Peyrl/Neugschwendtner/Schmaus*, *Fremdenrecht*<sup>7</sup> (2018)
- Rathke*, Grenzen im Binnenmarkt. Herausforderungen des europäischen Raums ohne Binnengrenzen in der Flüchtlingskrise, in Leidenmühler (Hrsg), Grundprinzipien im Binnenmarkt. Beiträge zum 16. Österreichischen Europarechtstag 2016 in Linz (2017) 91
- Schmalzl* in Schrefler-König/Szymanski, *Fremdenpolizei- und Asylrecht - Schengener Grenzkodex* (Stand 1.12.2017, rdb.at)
- Schröder/Gerdes*, Neue Europäische Grenz- und Küstenwache: Ein wichtiger Schritt für mehr Sicherheit an den EU-Außengrenzen. *Zeitschrift Für Rechtspolitik* 2013, 49(8), 238–241
- Winkelmann*, 25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts - Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechte – Teil 1, *ZAR* 7/2010, 213