

## Übersicht über dänische Notifikationsschreiben an die Kommission 2016-2022

Zum Zwecke einfacherer Referenzierung sind die Notifikationsschreiben der dänischen Regierung an die Kommission nummeriert von 1 bis 25.

Anfangs notifizierte das Ministry of Immigration, Integration and Housing die Kommission von Kontrollen an den Binnengrenzen (1-16). In der Folge übernahm das Justizministerium die Notifikation (17-25).

Anfänglich waren die Notifikationen auf Art. 25 SGK gestützt (1-7),<sup>1</sup> erfolgten deswegen in kurzen Abständen und waren vergleichsweise ausführlich begründet. Als bald wurden Textbausteine übernommen und lediglich leicht angepasst. Interessanterweise waren die Grenzkontrollen zu Beginn auch auf Art. 23 SGK, also die Befugnis zu Polizeilichen Kontrollen, gestützt.

Nach der auf Art. 29 SGK gestützten Empfehlung des Rates vom 12.5.2016 und nachfolgender Empfehlungen vom 11.11.2016, 7.2.2017 und 11.5.2017 handelte es sich um sehr kurze einseitige Notifikationen (8-12).

Nach der neuerlichen Umstellung auf die Rechtsgrundlage der Art. 25 und 27 SGK (Notifikationen 13 ff.) waren die Begründungen weiterhin recht kurz. Sie wurden in regelmäßigem Abstand von 6 Monaten übersandt. Die Begründungen verwendeten vollkommen inhaltsgleiche Textbausteine, anfänglich zu angeblich erhöhter terroristischer Gefahr durch irreguläre Migration, zu der sich dann organisierte Kriminalität, Covid-19 und Migrationsbewegungen infolge der russischen Invasion in die Ukraine gesellen. Die Notifikationen enthielten keine Ausführungen zu alternativen Maßnahmen, die Grenzkontrollen entbehrlich machen könnten.

Mit dem Urteil des EuGH vom 26.4.2022 setzt sich die außerordentliche Mitteilung vom 11.5.2022 auseinander (Notifikation 24). In der folgenden (und aktuellen) Notifikation 25 ist die Begründungen deutlich ausgebaut und mit 5 Seiten deutlich länger als die vorher üblichen 1 ½ Seiten.

Die Notifikation 13-16 für den Zeitraum von 12.11.2017 bis 12.11.2019 sind inhaltsgleich, haben keine neuen Lagekenntnisse präsentiert und umfassten zwei Jahre, was gemäß Art. 25 Abs. 4 SGK die Höchstdauer ist. Wohl deswegen findet sich in der Notifikation 15 vom 10.10.2019 erstmals und neu der Hinweis auf organisierte Kriminalität aus Schweden. Ähnlich geht es weiter: Jeweils nach spätestens zwei Jahren kommt eine neue Begründung hinzu, so im März 2020 Covid-19 und im April 2022 Fluchtbewegungen infolge der russischen Invasion in die Ukraine. Nach der EuGH-Entscheidung vom 26.4.2022 führt ein Addendum (Notifikation 22) gänzlich neue Gründe ein wie Bandenkriminalität an der deutsch-dänischen und dänisch-schwedischen Grenze, die mit Verweis auf Einzelvorkommnisse plausibilisiert werden sollen.

---

<sup>1</sup> In 5-7 vermutlich irrig statt auf Art. 25 SGK auf Art. 24 SGK gestützt.

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
1	4.1.2016	4.1.2016-14.1.2016	23 (!) und 25	Migration; Border control reintroduced by Sweden	2
2	13.1.2016	13.1.2016-3.2.2016	23 (!) und 25	Migration; Border control prolonged by Sweden	2
3	2.2.2016	2.2.2016-23.2.2016	23 (!) und 25	Migration; Border control prolonged by Sweden Temporary police controls	2
4	22.2.2016	23.2.2016-4.3.2016	23 (!) und 25	Migration; Border control prolonged by Sweden 4.1.-17.2.2016: 193.000 Personen kontrolliert; 716 zurückgewiesen an der Grenze, 104 wegen Menschenhandels beschuldigt Temporary police controls	3
5	3.3.2016	3.3.2016-3.4.2016	23 (!) und 24 (? <sup>2</sup> )	Migration; Border control prolonged by Sweden 4.1.-28.2.2016: 276.900 Personen kontrolliert; 776 zurückgewiesen an der Grenze, 116 wegen Menschenhandels beschuldigt Temporary police controls	3
6	31.3.2016	4.4.2016-27.5.2016	23 (!) und 24 (? <sup>3</sup> )	Migration; Border control prolonged by Sweden 4.1.-28.2.2016: 488.000 Personen kontrolliert; 984 zurückgewiesen an der Grenze, 136 wegen Menschenhandels beschuldigt Temporary police controls	3
7	29.4.2016	3.4.2016-2.6.2016	23 (!) und 24 (? <sup>4</sup> )	Migration; Border control prolonged by Sweden 4.1.-24.4.2016: 630.000 Personen kontrolliert; 1.133 zurückgewiesen an der Grenze, 127 wegen Menschenhandels beschuldigt Temporary police controls <b>Einschätzung:</b> "It is still the opinion of the Danish Government that the Danish border control does not exceed what is strictly necessary in this situation. The border control is deemed to have had a preventive effect as the above figures give grounds to be- lieve that fewer people have a desire to travel through Denmark. In this regard, the	3

<sup>2</sup> Vermutlich Druckfehler, da Art. 24 SGK die Beseitigung von Verkehrshindernissen an den Straßenübergängen der Binnengrenzen regelt. Gemeint war wohl Art. 25 SGK.

<sup>3</sup> Vermutlich Druckfehler, da Art. 24 SGK die Beseitigung von Verkehrshindernissen an den Straßenübergängen der Binnengrenzen regelt. Gemeint war wohl Art. 25 SGK. Kopie des Notifikationsschreibens vom 3.3.2016.

<sup>4</sup> Vermutlich Druckfehler, da Art. 24 SGK die Beseitigung von Verkehrshindernissen an den Straßenübergängen der Binnengrenzen regelt. Gemeint war wohl Art. 25 SGK. Kopie des Notifikationsschreibens vom 3.3.2016.

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				border control has resulted in maintaining public policy and internal security in Denmark.”	
8	1.6.2016	12.5.2016-12.11.2016	29 Ratsempfehlung vom 12.5.2016	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2016	1
9	7.9.2016		29 Ratsempfehlung vom 12.5.2016	Keine Veränderungen seit 1.6.2016	
10	Ohne Datum <sup>5</sup>	12.11.2016-12.2.2017	29 Ratsempfehlung vom 11.11.2016	3 Monate Grenzkontrollen ab 11.11.2016	1
11	9.2.2017	11.2.2017-11.5.2017	29 Ratsempfehlung vom 7.2.2017	3 Monate Grenzkontrollen ab 7.2.2017	1
12	11.5.2017	11.5.2017-11.11.2017	29 Ratsempfehlung vom 11.5.2017	6 Monate Grenzkontrollen ab 11.5.2017	1
13	11.10.2017	12.11.2017-12.5.2018	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2017 Terroristische Anschläge 2016 und 2017: „persistent shortcomings and structural deficiencies at the EU external borders as well as the fact that the Dublin regulation is still not applied by all Member States“ Irreguläre Migration, die Terrorismus ermöglicht „volatile and unpredictable situation“ <b>Abwägung:</b> „In light of this volatile and unpredictable situation internal border controls are considered by the Danish Government as a necessary tool to manage the migratory flows and ensure the security of our citizens.“	1 ¼
14	13.4.2018	12.5.2018-11.11.2018	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2018 irreguläre Migration und militanter Islamismus	2 ¼

<sup>5</sup> Vermutlich im November 2016 übersandt.

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<p>Danish authorities „detect a significant number of illegal entries at the Danish-German border. Since the reintroduction of the internal borders control, the Danish Police has registered more than 5.500 illegal entries (as of 10 April 2018).“<sup>6</sup></p> <p>“It is the assessment of the Center for Terror Analysis (CTA) under the Danish Security and Intelligence Service that ISIL and other militant Islamist groups may still exploit refugee and migrant routes to bring persons to Europe to commit acts of terrorism in Europe.”</p> <p>“In a specific instance,<sup>7</sup> a person was during border control at the border with Germany found not to be in possession of valid travel documents and was consequently denied entry into Denmark. Danish police contacted German police and the person was apprehended on the German side of the border, where he was found in possession of paraphernalia, which can be used in an attack. It is assessed, that this attack was supposed to have been executed in Denmark. The person was subsequently convicted a six and a half year prison sentence by a German court. The person has had connections to others abroad, who can pose a threat to Denmark. One person is imprisoned and charged in this connection.”</p> <p><b>Abwägung:</b></p> <p>“In light of this unpredictable and volatile situation, internal border controls are considered by the Danish Government as an effective measure against these kinds of threats to the public order and internal security, and it is also found – after careful consideration – that <i>alternative measures</i> such as e.g. intensified police checks in the border areas would not achieve the same effect.”<sup>8</sup></p>	
15	12.10.2018	12.11.2018- 11.05.2019	25 und 27	<p>6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2018</p> <p>Irreguläre Migration und Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus (Wie in der Notifikation vom 13.4.2018, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)</p>	1 ½

<sup>6</sup> Unklar ist, ob es sich um Polizeiliche Kontrollen oder Grenzkontrollen handelt, bei denen die illegalen Grenzübertritte festgestellt wurden.

<sup>7</sup> Interessant ist die Darstellung eines Einzelfalles, der durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von dänischen und deutschen Behörden zu einer Verurteilung (in Deutschland) führte.

<sup>8</sup> Diese Abwägungsfloskel findet sich fast unverändert in allen nachfolgenden Notifikationen.

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
16	12.4.2019	12.5.2019- 12.11.2019	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2019 Irreguläre Migration und Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus (Wie in der Notifikation vom 13.4.2018, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)	1 ½
17	10.10.2019 <sup>9</sup>	12.11.2019- 12.5.2020	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2019 Freizügigkeit und Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus: Inhaltlich wie in der Notifikation vom 13.4.2018, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage, aber nun auf die Freizügigkeit selbst bezogen, nicht mehr auf erhöhte Migration: „The persistent and significant threat to our public order and internal security caused by militant Islamists who are able to exploit <i>the free mobility within the Schengen area</i> continues to be a grave concern for the Danish Government.” <b>Neu:</b> Organisierte Kriminalität aus Schweden „The Danish National Police assesses that in the summer of 2019 organised criminals from Sweden have travelled to Denmark to commit two serious offences in Denmark, inter alia an explosion aimed at a Government building.”	1 ½
18	13.3.2020	14.3.2020- Ende offengelassen	Keine Angabe <sup>10</sup>	<b>Neu:</b> Covid-19 <i>Ohne zeitliche Begrenzung.</i>	1
19	8.4.2020	12.5.2020- 12.11.2020	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2020 Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus; organisierte Kriminalität (Wie in der Notifikation vom 10.10.2019, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.) Covid-19	1 ½
20	14.10.2020	12.11.2020- 11.5.2021	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2020 Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus; organisierte Kriminalität (Wie in der Notifikation vom 10.10.2019, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.) Covid-19: intensivere Grenzkontrollen als vor der Pandemie	2

<sup>9</sup> Erstmals Justizministerium.

<sup>10</sup> Trotz Notifikation durch das Justizministerium: keine Angabe einer Rechtsgrundlage; Gesundheit ist nicht erfasst vom *ordre public*-Vorbehalt.

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				(Wie in der Notifikation vom 8.4.2020, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)	
21	13.4.2021	12.5.2021- 11.11.2021	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2021 Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus; organisierte Kriminalität (Wie in der Notifikation vom 10.10.2019, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.) Covid-19: intensivere Grenzkontrollen als vor der Pandemie (Wie in der Notifikation vom 14.10.2020, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)	1 ½
22	14.10.2022	12.11.2021- 11.5.2022	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2021 Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus; organisierte Kriminalität (Wie in der Notifikation vom 10.10.2019, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.) Covid-19: Aufhebung aller diesbezüglichen Grenzkontrollen ab 25.10.2021	1 ¼
23	13.4.2022	12.5.2022- 11.11.2022	25 und 27	6 Monate Grenzkontrollen ab 12.5.2022 Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus; organisierte Kriminalität (Wie in der Notifikation vom 10.10.2019, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.) <b>Neu:</b> Migrationsbewegungen infolge der russischen Invasion in die Ukraine „It is the assessment of the Center for Terror Analysis (CTA) under the Danish Security and Intelligence Service that the terrorist threat against Denmark continues to be serious. CTA assesses that there may be individuals among refugees and migrants arriving in Europe who can pose a terror threat. Also, CTA assesses that larger displacement flows <i>due to the Russian invasion of Ukraine</i> on 24 February 2022, may result in persons posing a terror threat to Denmark using such flows to gain entry to Europe.“	1 ½
24	11.5.2022		25 und 27	<b>Auseinandersetzung mit der EuGH-Entscheidung vom 26.4.2022:</b> Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus „Denmark has taken note of the judgment of 26 April 2022 of the European Court of Justice in Joined Cases C-368/20 and C-369/20. In light of the judgment the Danish government would like to supplement the notification of 13 April 2022 on the decision to temporarily reintroduce controls at the internal borders.	2 ¼

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<p>This addendum thus provides additional factual information and elaborates on the circumstances and events which give rise to a new serious threat to our public order and internal security, while taking into account the free movement of persons in the practical execution of the border controls.”</p> <p><b>Russische Invasion der Ukraine:</b>  „CTA assesses [sic] that in the short term the larger flow of migrants and displaced persons <i>could</i> entail a risk that persons who <i>could</i> pose a threat to Denmark would be able to travel into the Schengen area. CT A further assesses [sic] that <i>in the long term</i> the presence of an area of conflict in Europe with presumably high accessibility of firearms could potentially attract extremists who could pose a threat to Denmark. Furthermore, it is the assessment of the Danish Special Crime Unit that it is highly probable that weapons from Ukraine will flow towards Danish criminal organizations <i>once the acts of war have ceased.</i>”</p> <p><b>Situation an der Außengrenze zu Weißrussland:</b>  „the migratory pressure on the Schengen area's external border with Belarus <i>in general</i> means that since Russia's invasion of Ukraine, the police have had an increased focus on the risk of human smuggling and human trafficking.”</p> <p><b>Kriminelle Banden an der deutsch-dänischen Grenze:</b>  „The Danish National Police has further stated that after a short period of decline in 2020 and 2021, there is currently an increase in the number of criminal groups crossing the Danish/German landborder.“</p> <p><b>Fakten:</b>  “From 30 august 2021 to 24 april 2022 the police of Southern Jutland have refused entry to 3.576 persons. In the same period 24 human traffickers have been arrested.”  “Throughout the winter of 2021-2022, a violent conflict between a Danish criminal gang and a Swedish criminal network has taken place. The conflict was instigated by a number of violent collisions in Copenhagen and its vicinity as well as in Malmö. From 2-15 December 2021, there were five shootings with four persons killed and additionally four persons injured. The conflict was considered to have</p>	

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<p>ceased on 2 February 2022. Shortly thereafter another person from Sweden was killed in Copenhagen.”<sup>11</sup></p> <p><b>Bewertung und Abwägung:</b>  “After thorough review the Danish Government considers that these circumstances and events entail <i>a new and distinct serious threat</i> to the public order and internal security that cannot be met by other - less severe - measures.”</p> <p><b>Alternativen:</b>  “The Danish National Police has found that the previous border controls have not had a distinctive negative impact on the free movement of persons across the borders. This will continue to be a matter of priority for the Danish authorities in close cooperation with both the German and Swedish authorities.”</p>	
25	14.10.2022	12.11.2022- 11.5.2023	25 und 27	<p>6 Monate Grenzkontrollen ab 12.11.2022  Terrorismusgefahr durch militanten Islamismus  Wie schon in der Notifikation vom 10.10.2019, aber ergänzt um eine spezifischere Bewertung:</p> <p>„It is estimated that the threat primarily comes from militant Islamism. CTA estimates that since the summer of 2012 at least 161 adults have travelled from Denmark to Syria/Iraq to join militant Islamist groups. Of the 161 persons who have traveled to Syria/Iraq approximately half have currently returned to Denmark or have taken up residence in other – primarily European – countries, while approximately a third have died in the conflict zone. According to CTA's information, there are still 29 adults who have left Denmark residing in Syria/Iraq or neighboring countries.</p> <p>CTA assesses that persons who have travelled from Denmark to the conflict zone in Syria/Iraq may pose a threat to Denmark or to Danish interests abroad. The possible threat includes planning of attacks, radicalization of other persons, propaganda activities, logistical support, terrorist financing and other terrorist-related activities. Persons who departed from countries other than Denmark, including from other European countries, can also pose a threat to Denmark and Danish interests abroad.</p>	5 (!)

<sup>11</sup> Dargestellt wird ein möglicher Bandenkrieg, der jedoch zeitlich begrenzt gewesen zu sein scheint.



Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<p>There is also a terrorist threat against Denmark from radicalized individuals and smaller groups residing in other countries, primarily Denmark's neighboring countries. The threat from militant Islamists living in other Western countries can emanate from persons with connections to Denmark, but it can also be people living abroad without any previous connection to Denmark. <i>In the coming years</i> a large number of persons convicted of terrorism in Europe will be released. These persons <i>may</i> seek to enter Denmark and thus pose a threat against Denmark. Exploitation of refugee and migrant routes has previously been included as a central element in the planning of attacks by Islamic State against targets in Europe, and it is possible that militant Islamist groups still intend to exploit these routes.”</p> <p>Organisierte Kriminalität Wie schon in der Notifikation vom 10.10.2019, aber ergänzt um eine geringfügig spezifischere Bewertung: „[...] criminal patterns of organized criminal networks between Denmark and Sweden are also of concern to Danish internal security. The Danish Special Crime Unit is aware of collaboration between different criminal networks and organisations rooted in both Denmark and Sweden. The Danish Special Crime Unit assesses that during the first half of 2022 multiple violent incidents have taken place between different Swedish criminal networks or organisations in the southern parts of Sweden.“</p> <p>Migration aus der Ukraine (Wie in der Notifikation vom 13.4.2022, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)</p> <p>Lage an der Grenze zu Weißrussland (Wie in der Notifikation vom 11.5.2022, keine neuen Fakten, keine Änderung der Lage.)</p> <p><b>Neu:</b> Militärische Mobilmachung in Russland „As also stated by the Commission in the communication of 3 October 2022<sup>12</sup>, it <i>cannot be excluded</i> that Russian citizens trying to avoid the mobilisation and</p>	

<sup>12</sup> Nachweis in der Notifikation: “Communication from the Commission (13054/22) of 3 October 2022 on 1) updating guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants following Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<p>entering the EU also constitute a threat to public policy and the internal security. As also stated by the Commission regarding the current geopolitical situation and the military mobilisation in the Russian Federation these events <i>impact</i> the stability and security of the Union and its Member States.”</p> <p><b>Neu:</b> Migrationsbewegung im Schengen-Raum          „Austria is currently experiencing more registrations than during the European migration crisis in 2015. As a consequence, secondary movements of migrants from said countries are seen.          Austria is affected by the movements on the eastern Mediterranean [sic] and Western Balkan route, which traditionally has been the most frequently used route of asylum seekers travelling to Denmark. There are also indications of <i>secondary flows to Germany</i>, which probably stems from the Eastern Mediterranean [sic] and Western Balkan routes.”</p> <p><b>Fakten:</b>          “- From 1 January 2022 until 31 July 2022 a total of 202 weapons have been confiscated in relation to the border controls against Germany. Over the same period the police has refused entry to 1.994 persons on the Danish-German border. In the police district of South Jutland the internal border controls has resulted in 8.195 charges in the period from 23 September 2020 to 31 August 2021.          - In the police district of South Zealand and Lolland-Falster the internal border controls has resulted in 1.304 charges in the period from 23 September 2020 to 31 July 2022.”<sup>13</sup></p> <p><b>Bewertung und Abwägung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichst Verringerung der Auswirkungen auf den Grenzverkehr.</li> <li>• Nutzung automatischer Kennzeichenerfassung<sup>14</sup></li> </ul>	

and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation; and 2) providing guidelines on controls of Russian citizens at the external borders.”

<sup>13</sup> Interessanterweise werden hier keine Vergleichsdaten mit anderen Zeiträumen gegeben. Auch mit den Ergebnissen nach Art. 23 SGK zulässiger Polizeilicher Kontrollen wird nicht verglichen.

<sup>14</sup> Relevant mit Blick auf die Erhebung personenbezogener Reisedaten, vgl. EuGH, 21.06.2022, Rs. C-817/19, *Ligue des droits humains gegen Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2022:491 : Die Verarbeiten von Fluggastdaten sind innerhalb der EU ausgeschlossen, wenn keine Terrorgefahr besteht (Rn. 291). Diese Rechtsprechung dürfte

Nr.	Datum	Zeitraum	Artikel SGK	Begründung	Seiten
				<b>Alternativen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="931 272 1939 336">• Kontrolle an den Binnengrenzen komplementär zu Polizeilichen Kontrollen insbesondere in der Grenzregion</li><li data-bbox="931 344 1939 411">• „Danish police is in the process of implementing new stationary and mobile automatic license plate recognition-facilities“</li></ul>	

---

übertragbar sein auf die automatisierte KfZ-Kennzeichenerfassung. Zur Unzulässigkeit auf Basis der deutschen verfassungsrechtlichen Lage BVerfG, 18. Dezember 2018, Az. 1 BvR 142/15, BVerfGE 150, 244.